



**BREXIT CE O NON CE CLASS ACTION
4.0 MUTUO RICONOSCIMENTO E
ACCREDITAMENTO NEW DIGITAL
MARKET AL VIA I NUOVI PROGETTI E
LE CONVENZIONI PER I CONSUMATORI**

BREXIT CE O NON CE CLASS ACTION 4.0 MUTUO RICONOSCIMENTO E ACCREDITAMENTO NEW DIGITAL MARKET AL VIA I NUOVI PROGETTI E LE CONVENZIONI PER I CONSUMATORI

Registrazione al Tribunale di Roma
n. 334 del 6 ottobre 2009

Editore
Ministero dello Sviluppo Economico
Direzione Generale per il mercato,
la concorrenza, la tutela del consumatore e
la normativa tecnica

Via Sallustiana, 53 - 00187 Roma
tel. 0647055309 - 5550
fax 064821.702
dgmccvnt.segreteria@mise.gov.it
www.mise.gov.it

Direttore responsabile
Roberta Serroni

Redazione ed editing
Paola Ferri
Isabella Moroni
Daniela Fazzalari

Progetto grafico e dtp
Alter Adv

Crediti fotografici: *prima e quarta di copertina, indice:* istockphoto/erhui1979

p. 2: istockphoto/treety
p. 6: istockphoto/treety
p. 8: istockphoto/erhui1979
p. 10-12: istockphoto/erhui1979
p. 16: istockphoto/uzenzen
p. 20: istockphoto/treety
p. 24-28: istockphoto/treety
p. 30: istockphoto/treety

p. 32: istockphoto/treety
p. 36: istockphoto/treety
p. 40: istockphoto/treety
p. 42: istockphoto/treety
p. 46: istockphoto/treety
p. 48: istockphoto/uzenzen
p. 52: istockphoto/uzenzen
p. 56: istockphoto/treety

p. 58: istockphoto/treety
p. 62: istockphoto/uzenzen
p. 66: istockphoto/uzenzen
p. 70: istockphoto/treety
p. 74: istockphoto/treety
p. 78: istockphoto/treety
p. 80: istockphoto/treety
p. 82: istockphoto/erhui1979



INDICE

| | |
|--|----|
| <i>Saluti dell'Avv. Mario Fiorentino già Direttore Generale della DGMCCVNT</i> | 3 |
| <i>Editoriale dell'Avv. Loredana Gulino Direttore Generale della DGMCTCNT</i> | 7 |
| Il recupero della storia: “Il presente e il futuro hanno un cuore antico” di Gilda Gallerati | 9 |
| Rilanciare il consumerismo con gli accordi di collaborazione tra il Cncu e il mondo universitario di Roberta Serroni | 17 |
| Principio di mutuo riconoscimento il nuovo Regolamento UE 2019/515 di Antonella D'Alessandro | 21 |
| Brexit – Quali scenari per gli organismi di certificazione e per la marcatura CE dei prodotti? di Paolo Marinaro | 25 |
| La Direttiva europea sul rafforzamento delle autorità di concorrenza degli Stati membri di Francesco Saverio Scocozza | 33 |
| Potenziamento del controllo sugli organismi di certificazione dei prodotti a tutela e garanzia dei consumatori di Paolo Marinaro | 43 |
| Una nuova Class action per una maggiore tutela dei diritti di “tutti” di Vincenzo Maria Di Maro | 49 |
| New Digital Market - La nuova Direttiva UE 2019/771: primi spunti di riflessione di Veronica Febbraro | 57 |
| Al via i nuovi progetti delle associazioni dei consumatori di Maria Gaviano e Orietta Maizza | 63 |
| Vendite straordinarie e operazioni a premio di Silvia Petrucci, Massimo Greco e Bruna Bruni | 71 |
| Migliorare il mercato unico offrendo maggiori opportunità per cittadini e imprese: il nuovo Regolamento 2019/1020 di Giusy Raffaele | 75 |



 SALUTIDELL'AVV. **MARIO FIORENTINO**GIÀ DIRETTORE GENERALE DELLA **DGMCCVNT**

Questo terzo numero del Quaderno Informativo Mercato e Consumatori è forse quello che, più degli altri, ricorderò con affetto in quanto sarà l'ultimo che mi presenterà a Voi nella carica istituzionale ricoperta nella Direzione. La pubblicazione prosegue, come di consueto, e certamente continuerà a consentire di tracciare un sintetico bilancio delle attività della Direzione Generale del mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica nelle molteplici materie di sua competenza. Nei prossimi giorni avrà il via l'appuntamento annuale rappresentato dalla Sessione Programmatica del Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti (Cncu) - Regioni, Evento tra i principali della Direzione e dell'intero Ministero, per il sicuro impatto mediatico e per le future "ricadute" normative che lo stesso comporterà. Quest'anno l'Evento avrà un apposito *focus* sulla normativa per il rilancio del settore consumeristico. Tale Sessione è giunta alla sua XVIII^a edizione, e quest'anno si svolgerà nella cittadina di Chianciano Terme (SI).

Sono onorato di aver più volte presieduto il Cncu, in qualità di Presidente delegato, e di aver avuto la possibilità di conoscere da vicino il *modus operandi* delle Associazioni dei consumatori ed utenti maggiormente rappresentative a livello nazionale, iscritte - ai sensi dell'art. 137 del Codice di Consumo (D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206) - nell'elenco tenuto dal Ministero: la tutela del consumatore e la trasparenza degli operatori di mercato, unita al rispetto delle regole, sono argomenti di fondamentale importanza ed attualità e costituiscono da sempre due aspetti della medesima medaglia. Il mio impegno personale, ma anche quello del Ministero, si sono profusi nel fare sì che il Consiglio potesse svolgere appieno il suo compito di garante del funzionamento dei vari settori consumeristici: l'evento programmatico toscano "**CNCU:1999-2019 per una nuova normativa che rilanci il consumerismo**" sarà, dunque, occasione di rilancio dell'intero settore.

Anche quest'anno diversi sono stati gli ambiti operativi di cui si è occupata la mia Direzione. Per quel che ha riguardato l'area consumatori, è stata seguita con particolare attenzione la stesura della nuova normativa sulla *class action* emanata con Legge 12 aprile 2019, n. 31 che entrerà in vigore il 18 aprile 2020 e che ci vedrà impegnati come Amministrazione concertante nella predisposizione del relativo regolamento attuativo da emanarsi a breve.

Si è provveduto, inoltre, a seguire i lavori, avviati nello scorso anno presso le competenti istituzioni comunitarie, concernenti 2 proposte di direttive contenute nel **cd. pacchetto legislativo “New deal for consumers”**, un pacchetto di misure che si propone di modernizzare alcune norme in materia di protezione dei consumatori e di rafforzare il livello di conformità per garantire un mercato unico equo per i consumatori e le imprese negli anni a venire (la proposta di direttiva Armonization COD 2018/0090 - ex. cd. Direttiva Omnibus COM 2018 - 185 final - e la proposta di direttiva COD 2018/0089 - ex. Direttiva COM 2018 – 184 final).

Altra tappa importante nell’ambito delle politiche normative in tema di tutela dei consumatori è stata il coinvolgimento nell’attività di stesura - attraverso la partecipazione al relativo tavolo di coordinamento presso il Dipartimento delle politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri – delle 2 Direttive in **tema di mercato digitale** (la DIRETTIVA (UE) 2019/770 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 maggio 2019, relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali e la DIRETTIVA (UE) 2019/771 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 maggio 2019, relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita di beni, che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE, e che abroga la direttiva 1999/44/CE).

E ancora: altro importante successo ottenuto in ottica consumeristica sono stati gli adempimenti posti in essere per garantire l’attuazione del Regolamento (UE) 2018/302 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 febbraio 2018, recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell’ambito del mercato interno (c.d. regolamento “*Geo-blocking*” entrato in vigore il 3 dicembre 2018). In particolare, è stata data attuazione agli articoli 7, par.1, e 8 di detto regolamento attraverso un intervento specifico di novella sul Codice del Consumo, attraverso una specifica proposta emendativa nel DDL Europea 2018. A tal riguardo, il 26 maggio 2019 è entrata in vigore la legge europea 3 maggio 2019, n. 37 contenente la normativa in materia di geoblocking (art. 6).

Nel settore del marketing postale abbiamo proteso i nostri sforzi insieme alla Fondazione Ugo Bordoni in materia di protezione dei dati personali di cui al D.Lgs. n. 196/2003. L’obiettivo è stato quello di raccogliere informazioni e osservazioni utili alla realizzazione del “**Registro Pubblico delle Opposizioni**” e condividere fra gli operatori notizie utili per potersi tutelare da massicci invii di materiale pubblicitario, casi di pressante vendita diretta e ricerche di mercato o comunicazioni commerciali tramite l’impiego di interviste telefoniche o posta cartacea. La soddisfazione dell’utente rimane sempre una questione di primaria importanza e, in tale direzione, ha operato alacremente il Gruppo di Lavoro “**Servizi postali**”, ottenendo una rimodulazione delle aperture estive degli uffici di Poste Italiane e specifici aggiornamenti e novità sull’attività di vigilanza e controllo dello stesso settore.

Il volgere al termine del mio incarico, è motivo pertanto di soddisfazione, in qualità di Direttore Generale per la presentazione del nuovo numero di questo apprezzato prodotto editoriale. Lascio con orgoglio il Ruolo al mio successore, e colgo l'occasione per ringraziare pubblicamente tutti i miei collaboratori, dirigenti, impiegati che quotidianamente svolgono con impegno e serietà il proprio lavoro.

Sono pienamente soddisfatto dell'operatività della DGMCCVNT e sono sicuro che continuerete sapientemente a vigilare sul corretto funzionamento del mercato, sulla corretta applicazione della normativa tecnica, nonché sullo sviluppo e sulla tutela di un settore dinamico come quello del consumerismo.

Auguro a tutti un buon proseguimento dei lavori.

Mario Fiorentino







EDITORIALE
DELL'AVV. **LOREDANA GULINO**
DIRETTORE GENERALE DELLA **DGMCTCNT**

Gentili colleghi,
sono davvero onorata di aver assunto l'incarico di Direttore Generale della "Direzione Generale per il Mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica", sicura attestazione di fiducia da parte dei vertici istituzionali: svolgerò il compito affidatomi con il massimo impegno e la opportuna serietà così come richiesto da una Direzione che si contraddistingue per le più svariate e delicate competenze nei diversi settori nevralgici dell'economia italiana.

Rivestirò con entusiasmo e spirito di servizio il mio ruolo grazie alla consapevolezza delle responsabilità che lo stesso comporta e di cui farò tesoro anche in virtù delle mie precedenti esperienze dirigenziali presso la "Direzione Generale per la politica internazionale" e la "Direzione generale per la lotta alla contraffazione-Ufficio italiano brevetti e marchi". Due Direzioni che, sia pur sotto profili diversi, hanno come missione garantire e tutelare, da un lato le nostre aziende sui mercati esteri, e dunque il nostro Made in Italy, dall'altro gli interessi dei consumatori italiani. Due tessere di un unico mosaico che fa capo al Ministero dello Sviluppo economico, dicastero nel quale ho da diversi anni il privilegio di prestare servizio.

L'incarico recentemente conferitomi è ancor di più, quindi, motivo di grande orgoglio. Ciò consentirà di occuparmi di tematiche – nell'interesse del Paese – da un osservatorio fortemente privilegiato - verificare e far sì che il mercato possa essere garantito nella sua accezione macroeconomica, nella più ampia concorrenzialità e nella sua corretta regolamentazione, con il riconoscimento -al tempo stesso – della più solida tutela dei consumatori e degli utenti.

In questo scenario, la Direzione Generale per il Mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica si muoverà in un continuum con l'assetto realizzato dal mio predecessore. Il dialogo e la collaborazione istituzionale saranno le coordinate imprescindibili di un viaggio foriero di novità e successo.

Auguro un buon proseguimento di lavoro a Voi tutti.

Loredana Gulino





IL RECUPERO DELLA STORIA: “IL PRESENTE E IL FUTURO HANNO UN CUORE ANTICO”

DI **GILDA GALLERATI**

Il Ministero dello Sviluppo Economico è Amministrazione Pubblica proprietaria di un prestigioso patrimonio artistico, documentale, librario, filatelico e strumentale, in ragione di vari accorpamenti tra Amministrazioni dello Stato avvenuto nel corso degli anni a cavallo tra il XX e il XXI secolo.¹ Le azioni di tutela e di valorizzazione da alcuni anni rivestono carattere di impegno stabile e programmatico, seppure non specificamente attinenti alla *mission* istituzionale.

Nel 2019 il MIBACT ha riconosciuto l'interesse culturale del fondo museale con apposito decreto di tutela, ma l'obiettivo primario resta quello di far vivere il patrimonio restituendolo a studiosi, collezionisti, studenti e comuni cittadini, in modo sempre dinamico e innovativo.

È su questo terreno fertile che si va a collocare un progetto di collaborazione tra Amministrazioni Pubbliche, titolari di patrimoni oggi distribuiti in varie collocazioni, che hanno congiuntamente intuito l'importanza di una più efficace e coerente diffusione. Dunque, nel panorama generale che vede la Pubblica Amministrazione sempre più spesso appellata come inerte o inefficiente, il MiSE è protagonista di una virtuosa collaborazione con il MEF, il MIBACT e l'IPZS per la costituzione di un Polo unico Museale delle carte valori, del Conio e della Moneta dello Stato italiano, che sarà collocato all'interno del Palazzo della prima Zecca d'Italia, in via Principe Umberto a Roma, oggetto di un imminente intervento di ristrutturazione globale dell'edificio.

Nel mese di novembre 2019, per dare avvio e informazione delle attività, sarà inaugurata una mostra, presso l'attuale Museo della Zecca in via Salaria, alla quale il MiSE partecipa con una serie di bozzetti filatelici originali e unici, nonché con alcuni strumenti metrologici, di peso e misura, che erano parte di una raccolta strumentale un tempo collocata nella sede dell'Ufficio centrale metrico nella villetta Virginia Bernabei Caracciolo di Vietri, anche detta Villa Pirandello.

La mostra è il frutto di un impegnativo lavoro di ricognizione effettuato dal Comitato scientifico costituito con il Protocollo d'intesa, che ha individuato 4 filiere di altrettanti Francobolli emessi per commemorare personaggi della storia nazionale: Leonardo da Vinci, Giuseppe Verdi, S.Francesco di Assisi ed il Cardinale Guglielmo Massaia. Sono esposte ed illustrate le sequenze per la produzione di Carte Valori, cioè di francobolli emessi nel corso di vari decenni, costituite dal

1 Quaderno Mercato e consumatori, 2017. *Patrimonio culturale e benessere organizzativo le sfide possibili del Mise*. G.Gallerati



bozzetto preparatorio dell'immagine del valore postale, della placchetta originale in acciaio temperato con l'incisione d'incavo a bulino, della moletta in acciaio temperato per la riproduzione sulla matrice di stampa e del foglio cartaceo completo del francobollo prodotto.

Solo in due delle quattro sequenze esposte nella mostra non è presente il bozzetto preparatorio del francobollo realizzato, in quanto sono ancora in essere le ricerche per l'individuazione di tali bozzetti, a riprova delle difficoltà di riunire in una unica forma conservativa il variegato materiale posseduto dai diversi attori, ma anche a conferma dell'importanza di conservare in modo unitario il materiale di rilevante interesse culturale.

Particolare attenzione merita inoltre l'esposizione nella mostra di alcuni strumenti di peso e misura, che fanno parte del fondo strumentale del Museo del MiSE sottoposto a tutela del MIBACT, che costituiscono un'interessante ricostruzione storica dei sistemi di controllo e verifica sugli strumenti di misura in uso nel nostro Paese.

La scelta di voler riportare alla luce una piccola parte del fondo strumentale dei pesi e misure, esposto al fianco delle filiere filateliche, si pone coerentemente nello scenario di quanto accadeva nella seconda metà dell'Ottocento, nel clima della seconda rivoluzione industriale, quando cresceva l'esigenza dei maggiori Stati, europei e d'oltreoceano, di unificare un intricato e spesso contraddittorio sistema di servizi e di regolamentazioni nazionali: il sistema postale ed il sistema metrologico.

Vale ricordare, infatti, che nel 1874 con il Trattato di Berna venne istituita l'Unione Postale Universale (UPU, divenuta nel 1948 un'agenzia specializzata dell'Organizzazione delle Nazioni Unite), con l'obiettivo di ricondurre ad un solo territorio postale di reciproco scambio tutto quel reticolo di diversificati servizi postali e di regolamentazioni nazionali. L'anno successivo, e più precisamente il 20 maggio del 1875, sotto la medesima spinta, nonché su sollecitazione degli ambienti scientifici europei, i rappresentanti di 17 Paesi siglano a Parigi un trattato internazionale, detto Convenzione del Metro.

Anche in questo caso, l'unificazione era tesa a risolvere i problemi dovuti alla coesistenza di tante unità di misura diverse e facilitare lo scambio di informazioni che avrebbero consentito al mondo scientifico di confrontare i propri risultati sulla base di un linguaggio comune.

Si andavano così ponendo le basi di una delle più forti espressioni della universalità della scienza, rappresentato dal Sistema Internazionale delle Unità di Misura SI, fondamento, non solo dell'attuale sviluppo tecnologico, ma anche degli accordi internazionali su cui si basa il mercato globale (WTO World Trade Organization).

L'integrazione, che non era solo scientifica, ma anche tecnologica, culturale ed economica, avrebbe nel giro di un secolo portato, attraverso processi di armonizzazione e mutuo riconoscimento, a quell'ulteriore consolidamento determinato dalla adozione di più recenti normative di adeguamento alla legislazione comunitaria.

In Italia, fin dal 1891 gli Uffici Metrici dello Stato, centrali e periferici, hanno avuto il compito di controllare tutti gli strumenti di misura in uso nel Paese con l'obiettivo di verificarne la correttezza e l'unicità del funzionamento, in linea



di continuità con quell'antico principio che determinò una delle fondamentali conquiste dell'uomo che è "il diritto alla misura".

Lo Stato, tramite il Ministero competente, controllava direttamente e puntualmente la fabbricazione degli strumenti con l'adozione di appositi provvedimenti di carattere generale per l'ammissione alla "verificazione prima e alla legalizzazione poi" e, fino all'anno 2000, svolgeva anche i controlli di tutti gli strumenti in servizio (verificazione periodica e sorveglianza) che erano effettuati esclusivamente dagli Uffici metrici provinciali (Uffici periferici del medesimo Ministero competente).

Per decenni si è proceduto con queste norme finché, ineluttabilmente, si è constatata la necessità di modificare le procedure dei controlli sia dal punto di vista amministrativo sia tecnico, armonizzandole con quelle disposizioni comunitarie che riflettevano la nuova realtà che si affacciava nell'Europa.

Pertanto oggi, come è noto, vige un nuovo impianto normativo, entrato in vigore con il Decreto 21 aprile 2017, n. 93, che ha diversificato le attribuzioni delle competenze e dei controlli in maniera più razionale adeguando la normativa alle direttive europee ed ha attribuito alle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura le funzioni in precedenza esercitate dagli Uffici metrici provinciali. Si sono unificati ed abrogati una pluralità di regolamenti, provvedimenti e direttive ministeriali riferiti spesso a specifici strumenti metrici che si sovrapponevano, anche, parzialmente fra loro per numerosi aspetti comuni.

L'attuale metrologia legale rappresenta uno degli strumenti di intervento in politica macroindustriale perché considerata una pre-condizione necessaria per una corretta politica industriale nell'ottica di libera concorrenza e buon funzionamento del mercato².

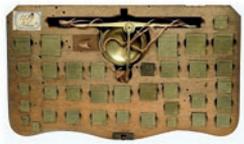
Tra gli strumenti esposti nella Mostra presso il Museo della Zecca c'è un **Quartuccio di marmo, datato al 1809**. Si tratta della misura campione per vino in marmo, di forma cilindrica, con interno cavo e collo rastremato verso l'alto. Insieme agli altri due esemplari presenti all'interno della collezione, è una misura campione verosimilmente depositata presso un capoluogo di provincia o di distretto della Sicilia e utilizzata a Roma per la compilazione delle *Tavole di ragguaglio dei pesi e delle misure già in uso nelle varie provincie del Regno col Sistema Metrico Decimale, edite nel 1877*.

Nel Regno delle Due Sicilie, fin dall'editto di Ferdinando I d'Aragona del 1480, i liquidi – ad eccezione del vino, del mosto e dell'aceto – erano venduti a peso e non a capacità, poiché la variazione di volume dovuta alla temperatura e alla viscosità del liquido poteva alterare la quantità di prodotto contenuto all'interno delle misure (si pensi, in particolare, all'olio, che tende a rimanere aderente alla superficie interna dei contenitori).

Prima dell'introduzione del Codice Metrico Siculo nel 1809, esistevano più di sessanta quartucci di diverse capacità, partendo da 17 onces fino a 100 onces d'acqua (2,62 litri). Il Codice abolì gran parte dei quartucci, mantenendone in vigore una

2 Quaderno Mercato e consumatori 2017 - *Controlli degli strumenti di misura. Raggiunta l'armonizzazione con la legislazione europea* di Giuseppe Capuano

SERIE 36 PESI



QUARTUCCIO



PESO BRONZO 5 LIBBRE



ventina, tra i quali il quartuccio legale, corrispondente all'unità di misura usata a Palermo e molto diffuso in tutta la Sicilia, come l'esemplare qui esposto.

Un altro strumento di notevole interesse esposto in mostra è un **Peso di bronzo da 5 libbre del Regno di Sardegna – Piemonte, datato 1727**

Si tratta di un peso di bronzo di forma cilindrica con bottone, di massa g 1.853, pari a cinque libbre in uso in Piemonte.

Sul corpo è inciso lo stemma crociato sabauda, ornato da rami di palma e posto fra le lettere "C. C.". Reca la data di prima verificaione 1727 e i punzoni sabaudi con date 1727, 1749 e 1816.

Nel 1845 re Carlo Alberto emanò un editto con il quale estendeva l'adozione del Sistema Metrico Decimale e le relative denominazioni francesi a tutti i territori del Regno di Sardegna, in modo da uniformare i pesi e le misure. Nel 1849 furono poi pubblicate le Tavole di ragguglio degli antichi pesi e misure degli stati di S.M. in terraferma coi pesi e misure del sistema metrico decimale compilate dalla commissione dei pesi e misure e pubblicate dal Ministero di Agricoltura e Commercio secondo il prescritto dell'art. 11 del R. Editto 11 settembre 1845.

Con l'Unità d'Italia e l'estensione delle leggi del Regno di Sardegna a tutto il territorio nazionale, la Legge 28 luglio 1861, n. 132, "sui pesi e sulle misure" – promulgata dopo soli quattro mesi dalla proclamazione formale del Regno d'Italia – estese l'adozione del Sistema Metrico Decimale a tutte le diverse province, istituendo, nel contempo, gli uffici di verificaione, incaricati di mantenere la costante uniformità dei pesi e delle misure in uso ed in commercio, mediante la verifica periodica con i campioni prototipi depositati presso di essi.

È presente in mostra una **Serie di 36 pesi rettangolari per le monete d'oro abolite e bilancia con giogo, ganci, piatti di ottone con cordoncino di seta.** La cassetta in legno è proveniente dal Regno di Sardegna e contenente una bilancia pesamonete con giogo, ganci, piatti di ottone sostenuti da cordoncino di seta, databile alla prima metà del XIX secolo, corredata dei pesi di riferimento, anch'essi in ottone, delle principali monete in oro abolite degli Stati preunitari ed esteri. Nella parte interna del coperchio è incollata una tavola di ragguglio, con indicazioni estratte dal Regio Editto del 26 ottobre 1826, emanato da Carlo Felice, Re di Sardegna.





RILANCIARE IL CONSUMERISMO CON GLI ACCORDI DI COLLABORAZIONE TRA IL CNCU E IL MONDO UNIVERSITARIO

DI **ROBERTA SERRONI**

L'attuale normativa, e in particolare la legge 7 agosto 1990, n. 241, consente che le Amministrazioni Pubbliche possano concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune (art. 15, legge cit.).

Tali accordi sono utilizzati come strumenti per concordare lo svolgimento di attività, in un contesto in cui la frammentazione dei poteri richiede costantemente misure di raccordo e di semplificazione. Non è un caso che la norma che stabilisce il potere di concludere accordi tra le Amministrazioni è inserita nel capo relativo alla semplificazione procedimentale.

È l'art. 15 richiamato che prevede, quindi, la disciplina generale che consente alle Amministrazioni Pubbliche di concludere accordi, in collaborazione, per lo svolgimento di attività di interesse comune.

Con riguardo alla disciplina sostanziale, il comma 2 del cit. art. 15 rinvia ai commi 2, 3 e 5 dell'art. 11 della legge 241/1990, prevedendo per tali accordi l'obbligo di osservare, a pena di nullità, la forma scritta, l'operatività, nei limiti di compatibilità, dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, la sottoposizione al medesimo regime di controlli.

Alcune perplessità concernono il mancato richiamo del comma 4, dell'art. 11. Secondo parte della dottrina, ciò implica la possibilità per le amministrazioni coinvolte, di operare il recesso senza doversi preoccupare dei limiti dettati dalle eventuali sopravvenienze di motivi di pubblico interesse e del conseguente obbligo di corrispondere un indennizzo; altra tesi ritiene che, in assenza di una specifica disciplina, debba applicarsi il dettato dell'art. 1373 del codice civile. Ultimo orientamento, conclude nel senso che il mancato richiamo al potere di recesso è compensato dalla possibilità per l'Amministrazione di esercitare il potere autoritativo della revoca.

Quanto alla disciplina processuale, il codice del processo amministrativo si occupa della giurisdizione all'art. 133, lett.a.2, demandando, per tutte le controversie in materia di accordi - tra P.A. e privati e tra pubbliche amministrazioni tra loro - alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Gli accordi di collaborazione in oggetto si presentano, quindi, quali strumenti per formalizzare i rapporti tra le PPAA. che intendono con gli stessi disciplinare, come chiarito sopra, lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune.

L'istituto dell'accordo di collaborazione rientra tra le forme di partenariato pubblico - pubblico (PPP), ossia relazioni tra le PPAA. che, conseguentemente, nella misura in cui esse possono essere identificate come prestazioni o scambi di

servizi, escludono l'applicazione del Codice dei contratti pubblici.

Sulla scia della giurisprudenza comunitaria (Corte di giustizia CE, sentenza del 9 giugno 2009, causa c-480/06) e nazionale (CdS, Sezione V, n. 483/2013) l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha consolidato il proprio orientamento, espresso nella Determinazione 21 ottobre 2010, n. 7 e confermato con Parere sulla normativa, 30 luglio 2013, AG 42/13, secondo cui la compatibilità di tali accordi con il diritto dei contratti pubblici deve essere misurata alla presenza delle condizioni di seguito:

- lo scopo, che deve essere rivolto a realizzare un interesse pubblico, da valutare alla luce delle finalità istituzionali degli enti coinvolti;
- l'accordo, alla cui base deve rinvenirsi una reale divisione dei compiti e delle responsabilità;
- i finanziamenti, che devono configurarsi come ristoro delle spese sostenute;
- norme sulla concorrenza, il ricorso all'accordo non deve configurarsi come elusione delle norme sulla concorrenza in tema di appalti pubblici.

In conclusione, gli accordi *de quo* sono contratti che garantiscono una cooperazione tra enti pubblici, finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a questi ultimi (v., in tal senso la cit. sentenza della Corte di Giustizia del 9 giugno 2009). Pertanto, in tale ambito, le norme del diritto dell'Unione - applicabili agli appalti pubblici - non trovano applicazione.

Ciò premesso, e con specifico riguardo alla Divisione XII – Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) della DGMCCVNT del Ministero dello Sviluppo Economico, per quel che concerne l'attività di formazione promossa dal Consiglio per la tutela dei consumatori e degli utenti - nel biennio 2017/2018 (anni accademici 2017-2018 e 2018-2019 - si è fatto ricorso allo strumento in oggetto per stipulare 9 accordi di collaborazione con Atenei pubblici italiani.

In merito, la Divisione ha ritenuto, previa verifica di idoneità di tali Atenei (ovvero Atenei pubblici che fornissero corsi di alta formazione in materia consumeristica) di procedere alla stipula di detti accordi, privilegiando nella scelta degli stessi, ove possibile, il criterio della rotazione (Atenei con i quali non si erano fatti accordi negli anni pregressi) e che fossero presenti su tutto il territorio del Paese.

Sono stati così siglati i seguenti corsi:

nel 2017 (anno accademico 2017-2018) abbiamo fatto accordi con:

- Università Parthenope
- Università Bicocca
- Università di Catania

nel 2018 (anno accademico 2018-2019) abbiamo fatto accordi con:

- Università Statale di Milano
- Università del Salento
- Università di Catania
- Università di Milano Bicocca
- Università degli Studi del Piemonte Orientale
- Università degli Studi di Genova

Tali corsi di formazione specialistica promuovono l'aggiornamento di professionisti del settore, studenti (anche delle scuole primarie e secondarie) nonché di neolaureati

interessati a lavorare nel settore consumerista, favorendo in tal modo l'attuazione di quanto disciplinato dall'art. 136 del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 c.d. Codice del Consumo.

Nell'ultimo biennio si sono pertanto sviluppate specifiche attività formative ai sensi del comma 4, lettera c) del citato articolo 136 del Codice del Consumo, promuovendo studi e ricerche sulle differenti problematiche legate al consumo e sui diritti dei consumatori e degli utenti, nell'ambito degli obiettivi connessi alle attività istituzionali, dedicando una specifica attenzione al profilo dell'educazione volta a formare nuove professionalità nel settore consumeristico.

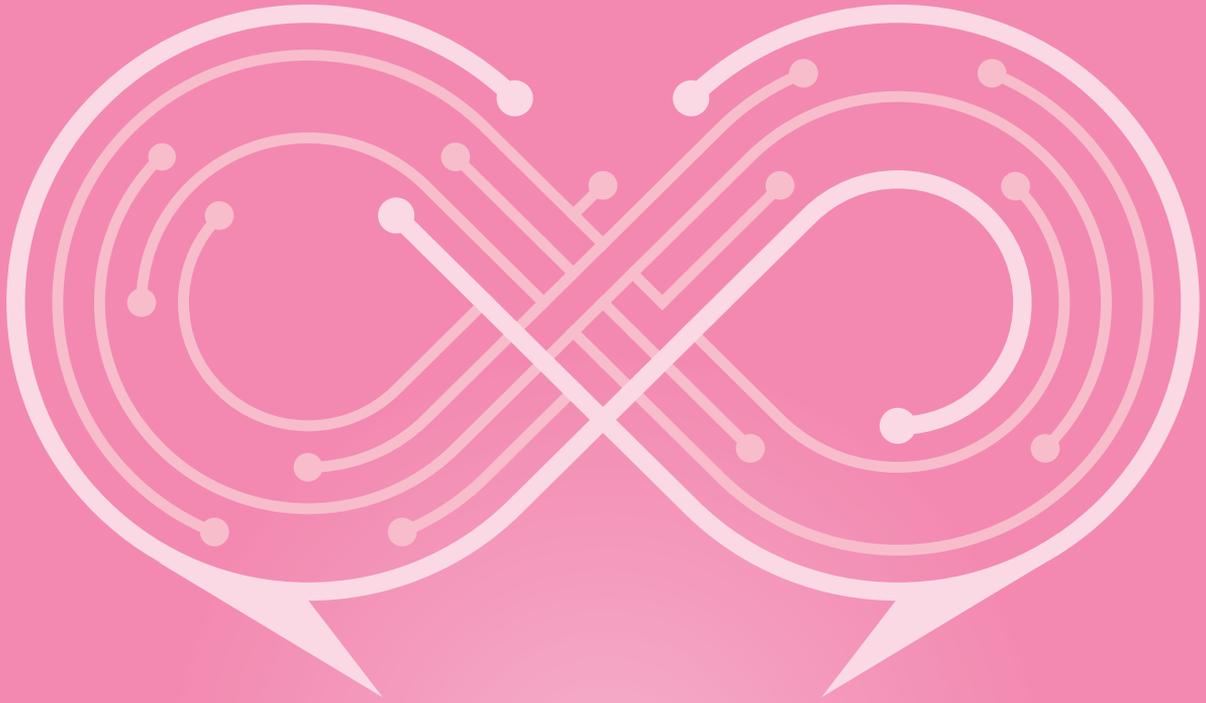
A completamento dei progetti formativi realizzati nel corrente anno, nell'ottica di acquisire il parere degli studenti e dei professionisti che hanno frequentato i suddetti corsi al fine di migliorare l'offerta formativa, è stato richiesto dalla Divisione XII alle Università che hanno collaborato con la stessa, di compilare, in modo anonimo, un questionario di gradimento dei progetti realizzati. Il livello di soddisfazione degli studenti costituisce infatti una risorsa essenziale per il monitoraggio delle tematiche affrontate e per la validità dei corsi stessi.

Il questionario somministrato è stato in parte "quantitativo-standardizzato", ovvero basato su domande chiuse a risposta singola, che hanno consentito una facile interpretazione delle risposte per la stesura dell'analisi finale, con previsione di alcuni spazi per osservazioni, che hanno consentito di raccogliere indicazioni di tipo qualitativo. In conclusione, si è consentito, con poche ma mirate domande, di analizzare alcuni aspetti che avrebbero potuto rilevare elementi di criticità.

Tali questionari sono stati un utile strumento di valutazione per la Divisione XII che ha potuto in tal modo ricavare indicazioni utili per il futuro.

La Divisione XII, in virtù di tali accordi ha potuto instaurare con il mondo universitario proficui rapporti collaborativi, che potrebbero proseguire in futuro ove intendesse percorrere ancora tali iniziative volte alla diffusione della materia consumeristica, tenuto sempre conto che tra le funzioni che il Codice del Consumo attribuisce al Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, vi è quella di promuovere studi, ricerche e conferenze sui problemi del consumo e sui diritti dei consumatori e degli utenti (art. 136, lett. c) del richiamato d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206).





PRINCIPIO DI MUTUO RICONOSCIMENTO: IL NUOVO REGOLAMENTO UE 2019/515

DI **ANTONELLA D'ALESSANDRO**

Una prima e chiara enunciazione del principio del mutuo riconoscimento si ebbe nel 1979 con la sentenza della Corte di giustizia sul noto caso 'Cassis de Dijon' con cui si affermò che, in linea di massima, qualsiasi prodotto fabbricato e commercializzato all'interno di uno Stato membro dell'Unione Europea potesse essere venduto in un altro Stato senza che occorresse, necessariamente, rispettare le prescrizioni normative e gli standard dello Stato di destinazione. La sentenza evidentemente si impiantava in un contesto ancora ben lontano dall'armonizzazione legislativa e si caratterizzava per rispondenza ai soli sistemi nazionali. Ogni Stato rispondeva al proprio sistema giuridico ed alla propria architettura normativa; dal che ne discendeva eterogeneità e difformità costruttive anche riferite ad un medesimo prodotto con conseguenti ed inevitabili ostacoli alla libera circolazione delle merci.

Con il principio del mutuo riconoscimento si affermano, contestualmente, due corollari: quello dell'affidamento e quello della proporzionalità. Per effetto del primo gli Stati si prestano reciproca fiducia in quanto legati da vincoli di affinità dettati dall'appartenenza alla Comunità e, quindi, non si lascia spazio a dubbi sul fatto che le legislazioni del Paese in cui il bene viene prodotto siano già idonee a garantire un grado sufficiente di tutela del consumatore e del fruitore ultimo.

Con il corollario di proporzionalità lo Stato, sul cui territorio viene immesso il prodotto fabbricato in altro Stato, ne accetta la circolazione purché il livello di tutela che il prodotto offre sia almeno equivalente a quello offerto sul proprio territorio; sicché, ogni misura tesa a creare condizioni di immissione non giustificate o comunque eccessiva rispetto all'obiettivo perseguito si connota, nella sostanza, come misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative e, come tale, violativa della scelta di creare un mercato senza frontiere interne, nel quale la libera circolazione delle merci è garantita conformemente ai trattati. Lo Stato di destinazione, quindi, può sovrapporre proprie norme a quelle dello Stato di provenienza ma solo se sussistano motivi di interesse generale quali tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza e della moralità, della salute delle persone come anche degli animali, della preservazione dei vegetali, del patrimonio artistico e, infine, della proprietà industriale e commerciale.

Per vigilare su tali disposizioni derogatorie sono stati creati meccanismi di informazione e cooperazione a livello comunitario.

La UE ha cercato di coniugare, perciò, il rispetto per i sistemi produttivi nazionali e l'armonizzazione delle regole di produzione. Dalla fine del XX sec. la Commissione europea ha promosso, accanto al principio del mutuo riconoscimento, la cooperazione tra gli Stati membri nell'adozione delle 'regolamentazioni tecniche' in materia di pro-

dotti. In concreto, la Commissione induce a un confronto tra le autorità dei singoli Stati, prima che le singole regolamentazioni vengano adottate a livello nazionale.

Si impongono, quindi, le politiche della armonizzazione e della standardizzazione.

A circa trent'anni dalla sua introduzione, nel 2008, con il Regolamento CE n. 764, del Parlamento europeo e del Consiglio, il principio del mutuo riconoscimento viene rafforzato (cfr art. 1) e si conferma, in definitiva, come l'unico strumento fondamentale per abbattere le barriere non tariffarie e dunque accrescere la tipologia dei prodotti offerti al consumatore finale, garantendo al contempo alle imprese produttrici un bacino sufficientemente esteso di sbocco della produzione.

Il Regolamento non rinuncia, comunque, a disciplinare l'ipotesi che uno Stato adotti una decisione consistente nel divieto di immissione sul mercato di un certo prodotto, piuttosto che di imposizione di un ritiro o, ancora, di richiesta di prove supplementari per poterlo immettere o mantenerlo in circolazione; ma tale facoltà non è arbitraria, in quanto temperata all'articolo 5, laddove viene stigmatizzato il principio che gli Stati non possono respingere rapporti di prova e certificati rilasciati legittimamente da organismi di valutazione della conformità accreditati, ai sensi del Regolamento CE n. 765 del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di accreditamento e vigilanza del mercato.

Strumentale a questo sistema che, quindi, si basa sulla necessità di non annullare le specifiche produttive nazionali e sulla opportunità di avvalersi della standardizzazione come scelta di semplificazione senza che ciò implichi una inibizione al progresso tecnico e tecnologico, è centrale che i fabbricanti possano contare sulla reale conoscenza delle regole tecniche nazionali del mercato di sbocco, e sull'accesso sostenibile, anche economicamente, alle certificazioni accreditate.

Strategico è tal fine il funzionamento dei punti di contatto prodotti con la loro funzione di orientamento, aggiornamento e trasparenza a garanzia di una leale concorrenza tra operatori economici.

Il fatto che nel 2019 il legislatore comunitario legiferi nuovamente sul principio del mutuo riconoscimento ed emani il Regolamento UE 515, abrogando dal 19 aprile 2020 il regolamento n. 764 di cui si è detto, testimonia che quest'ultimo ha dimostrato punti di debolezza tali da dovere essere rivisto.

Anzitutto- aspetto tralasciato dal Regolamento 764- il Regolamento offre un articolo (Art. 2) dedicato alle definizioni, seppure dal 2008 non siano intervenuti atti normativi differenti o nuovi ai fini dell'applicazione del principio di mutuo riconoscimento.

Questo già rappresenta un elemento di riflessione ed evidenzia l'esigenza, per così dire, di "ripartire da zero" ossia, intanto, garantire a tutti i soggetti chiamati ad applicarlo, autorità nazionali come soggetti privati coinvolti, un allineamento terminologico.

A proposito, poi della centralità dei punti di contatto prodotti, la insopprimibile pluralità ed eterogeneità delle normative nazionali ne ha determinato un affaticamento compromettendo la funzione loro assegnata di "facilitatori" di accesso alle informazioni affinché un prodotto di un altro Stato entrasse nel mercato dello Stato dove è collocato, senza inutili aggravii burocratici ed economici.

Se il Regolamento 764 si limita a prevederne l'istituzione e la designazione di un unico punto presso ciascuno Stato membro, il Regolamento 515 impone agli

Stati di accertarsi che essi siano dotati di poteri sufficienti e di risorse appropriate per lo svolgimento dei propri compiti. Se il Regolamento 764 si limita ad assegnare la responsabilità ai punti di contatto del collegamento tra operatori economici ed Autorità nazionali incaricate di sovrintendere all'applicazione di regole tecniche, il Regolamento 515 riporta in capo agli Stati membri l'obbligo di assicurare che tale collegamento sia effettivo mediante una vera e propria cooperazione amministrativa tra i punti di contatto e le Autorità competenti; cooperazione di cui si fa garante la stessa Commissione europea.

Ma la novità di rilievo sta nella possibilità per il produttore che vuole immettere un prodotto in un Paese di redigere una dichiarazione volontaria di commercializzazione legale. Viene chiamata esattamente “dichiarazione di reciproco riconoscimento” e consiste, assumendosene la responsabilità, nel comprovare alle Autorità competenti dello Stato di destinazione che quel prodotto è legalmente commercializzato in un altro Stato Membro.

La Commissione agevola la diffusione di tale strumento di riaffermazione e valorizzazione del mutuo riconoscimento allegando al Regolamento un modello di dichiarazione ed impegnandosi alla redazione di linee guida per la sua compilazione.

La dichiarazione sul reciproco riconoscimento non inibisce che il Paese di destinazione sottoponga il prodotto a valutazione sì da garantire che gli interessi pubblici coperti dalla regola tecnica nazionale siano adeguatamente protetti tenuto conto delle caratteristiche del prodotto; ciò rende possibile la sospensione temporanea dell'accesso al mercato e l'adozione di una decisione interdittiva per rischio grave per la sicurezza, la salute o l'ambiente ovvero per motivi di moralità pubblica o pubblica sicurezza.

Nell'ottica del rafforzamento delle banche dati comunitarie sui prodotti e della circolarità delle informazioni, il Regolamento 515 non dimentica di raccomandare l'attivazione dei sistemi di allerta rapido RAPEX e RASF di cui non vi è traccia nel Regolamento 764.

La considerazione finale che il Regolamento di cui si è detto è stata una scelta di rafforzamento del principio di mutuo riconoscimento, scaturente da un decennio di applicazione del precedente Regolamento 764, che si chiude con la mancanza di dati precisi sul funzionamento del principio e sulla sua incidenza sul mercato unico delle merci, assume connotati chiari se si dà lettura all'articolo 12 del disposto normativo. L'Unione può finanziare campagne di sensibilizzazione, attività di formazione, scambi di funzionari per favorire la fiducia e la cooperazione tra le autorità competenti, i punti di contatto prodotti nazionali e gli operatori economici.

La data del 19 aprile 2020 di applicazione del Regolamento è troppo ravvicinata per rinviare ancora tutte le misure organizzative e professionali necessarie a dimostrare la sua corretta attuazione e soprattutto il tentativo di rendere i vertici politici delle Amministrazioni edotti del fatto che tali misure sono strumento di competitività.





BREXIT - QUALI SCENARI PER GLI ORGANISMI DI CERTIFICAZIONE E PER LA MARCATURA CE DEI PRODOTTI?

DI **PAOLO MARINARO**

Cos'è la Brexit e quali sono gli scenari che ci attendono?

Con il termine *Brexit* si indica l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, così come sancito dal referendum che si è svolto il 23 Giugno 2016. Le trattative con la Commissione europea a seguito del referendum sono state difficili e non hanno portato alla sottoscrizione di accordi e neanche alla ratifica dell'uscita.

Infatti, la normativa unionale prevede la possibilità di uscita di uno Stato membro dall'Unione e ne disciplina la procedura [Articolo 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e articolo 218 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)] ma tace sulle reali implicazioni di tale recesso.

Ad oggi, due sono le principali alternative che permetterebbero di limitare l'impatto negativo della *Brexit* sugli scambi commerciali tra UE e UK: o l'unione doganale, o un accordo di libero scambio.

L'unione doganale potrebbe ricalcare il modello già utilizzato tra UE e Turchia (o tra UE e Andorra) e prevedere l'abbattimento daziario per i prodotti immessi in libera pratica (importati) in una parte ed esportati nell'altra.

L'accordo di libero scambio, invece, si baserebbe sulle regole di origine preferenziale: i prodotti originari di una parte (nel rispetto delle regole di origine preferenziale) beneficerebbero di una riduzione o dell'abbattimento dei dazi all'importazione nell'altra parte.

Ad oggi vi è stata un'unica proposta unilaterale da parte dell'Europa, non accettata dal governo di Londra, e pertanto c'è molta incertezza sulle reali conseguenze una volta che il Regno Unito avrà lasciato l'Unione Europea ufficialmente, poiché il paese deve redigere dei nuovi accordi commerciali in tutto il mondo.

Le tre scelte possibili, e le relative conseguenze, che si pongono davanti al Regno Unito ad oggi sono:

- Tenersi l'accordo così com'è – (Il Regno Unito non ha il potere economico per negoziarne uno migliore).
- Lasciare l'UE senza un accordo – (Sarebbe peggio della *hard Brexit*). Senza un accordo commerciale, i porti verrebbero bloccati e le compagnie aeree crollerebbero a terra. In pochissimo tempo, cibo e altri generi di prima necessità finirebbero.
- Rinunciare alla Brexit - Durante i negoziati si è rafforzata la campagna per rimanere nell'UE, e c'è chi vorrebbe consultare il popolo inglese tramite un altro

referendum. Chi sostiene questa posizione afferma che gli elettori non avessero le idee chiare durante il primo referendum sulle difficoltà economiche che la Brexit avrebbe causato. La Corte di giustizia europea ha stabilito che il Regno Unito può revocare la sua domanda di Brexit unilateralmente. In questo caso, nessun altro organismo dell'UE dovrebbe essere interpellato.

L'Unione europea ha regole chiare e restrittive sulle caratteristiche che devono avere i prodotti per entrare nel mercato europeo. I regolamenti e le direttive di prodotto fissano i requisiti essenziali di sicurezza e prevedono per taluni prodotti l'apposizione della marcatura CE. Tale marcatura indica che il prodotto è conforme ai requisiti applicabili stabiliti nella normativa comunitaria di armonizzazione, conseguenza processo di valutazione della conformità.

I fabbricanti sono obbligati ad eseguire una procedura di valutazione della conformità, per alcune tipologie di prodotti, anche con l'intervento di un organismo di parte terza che valuti la conformità del prodotto alle prescrizioni della direttiva o al regolamento di riferimento.

In Europa quindi, possono "entrare" solamente quei prodotti conformi, per i quali ad esempio è prevista la marcatura CE.

Marcatura UKCA in sostituzione della marcatura CE

In caso di *Brexit*, i prodotti da introdurre nel mercato del Regno Unito, seguiranno un altro processo di valutazione della conformità, e a tal proposito il Governo inglese ha già messo a punto una nuova marcatura.

The logo consists of the letters 'UK' stacked above 'CA' in a bold, black, sans-serif font.

Il simbolo riportato a fianco è la nuova marcatura **UKCA** (*UK Conformity Assessed*) che, previa approvazione del parlamento, sostituirà la marcatura CE per i prodotti nel Regno Unito, qualora quest'ultimo dovesse lasciare l'UE senza un accordo.

Il Governo inglese ha già realizzato una pagina web specifica con tutte le informazioni sulla *Brexit* "*Get ready for Brexit- Answer a few questions to find out how you or your business should prepare*" e un'altra pagina web con chiarimenti sulla nuova marcatura UKCA e sulle regole per la sua apposizione.

Questa nuova marcatura e il relativo logo sostituirà la marcatura CE anche in settori quali quello dei giocattoli, dei prodotti elettrici, le macchine. La nuova marcatura UKCA dovrà essere applicata a tutti i prodotti immessi nel mercato britannico, che siano stati fabbricati nel Regno Unito o importati da paesi dell'UE o esterni.

Le normative relative alla marcatura UKCA saranno speculari a quelle applicate alla marcatura CE. Coloro che attualmente si basano su un'autocertificazione di conformità per ottenere la marcatura CE sui propri prodotti, potranno allo stesso modo utilizzare la marcatura UKCA con il metodo dell'autocertificazione, laddove è previsto l'intervento di un organismo di certificazione terzo, sarà necessario affidarsi a quest'ultimo.

Periodo di Transizione tra Marcatura CE e Marcatura UKCA

Qualora il Regno Unito lasci l'Unione europea con un accordo, i prodotti potranno ancora essere venduti nel Regno Unito qualora siano stati fabbricati e valutati secondo i requisiti previsti dalla normativa UE e sia stata apposta la marcatura CE. Ciò sarà ancora possibile per un periodo di tempo limitato.

Per immettere prodotti marcati CE nel mercato britannico nella fase di transizione, i beni dovranno:

- rispettare i requisiti fondamentali stabiliti dalla legislazione UE;
- essere sottoposti alla procedura di valutazione della conformità (effettuata anche da un organismo UE riconosciuto, qualora necessario);
- presentare l'apposita marcatura CE;
- essere corredati della relativa documentazione tecnica o di altra natura, così come di una dichiarazione di conformità UE.

Il marchio UKCA non sarà riconosciuto sul mercato dell'UE e i prodotti che attualmente richiedono un marchio CE continueranno a richiedere un marchio CE per la vendita nell'UE.

I consumatori europei, possono quindi stare tranquilli, i prodotti fabbricati in Inghilterra per essere esportati in Europa dovranno seguire le regole previste dalle direttive e dai regolamenti di riferimento, garantendo ai prodotti alti standard di qualità.

È opportuno ricordare che l'Inghilterra esporta numerosi prodotti come i dispositivi medici, macchine, strumenti di precisione, elettrodomestici.

Dichiarazione di conformità del Regno Unito

Analogamente a quanto previsto dalla normativa europea anche per i prodotti marcati UKCA dovrà essere redatta una "Dichiarazione di conformità del Regno Unito" è un documento che deve essere redatto per la maggior parte dei prodotti che legalmente recano la marcatura UKCA.

La Dichiarazione di conformità del Regno Unito dovrebbe essere disponibile alle autorità di vigilanza del mercato su richiesta. Tuttavia, quando si utilizza la marcatura CE, è necessario preparare una Dichiarazione di conformità UE.

Quali scenari per l'Organismo inglese di accreditamento UKAS ?

Qualsiasi cosa accada dopo la *Brexit*, nel settore delle certificazioni restano invariati riconoscimento e validità dei certificati accreditati da UKAS (*united kingdom accreditation service*).

Al momento UKAS risulta firmatario degli accordi di Mutuo Riconoscimento IAF MLA a livello mondiale (*International Accreditation Forum*) ed EA MLA a



livello europeo (*European Accreditation*), ciò significa che tutte le certificazioni rilasciate dagli Enti facenti parte di tali circuiti sono mutualmente riconosciute. Un certificato emesso in Italia da un organismo di certificazione accreditato in qualsiasi Paese del mondo, il cui organismo di accreditamento faccia parte di IAF MLA o EA MLA, risulta quindi equivalente ad un certificato emesso in Italia da un organismo di certificazione accreditato da ACCREDIA (Organismo unico di Accreditamento Italiano).

A prescindere dalle modalità di uscita del Regno Unito dall'Europa, dovrebbe non esserci alcun cambiamento per quanto riguarda le certificazioni accreditate UKAS in Italia e nel mondo, poiché l'interesse a mantenere una comune linea di condotta nel settore delle certificazioni risulta decisamente prevalente all'interno degli organismi interessati.

A tal proposito, lo *European Accreditation* ha pubblicato un comunicato in cui afferma aver modificato il proprio statuto per permettere ad UKAS di far parte del circuito europeo almeno per altri due anni, durante i quali saranno rivisti i criteri di associazione di EA, al fine di garantire la partecipazione dell'organismo di accreditamento UK anche negli anni successivi.

Cosa succede agli Organismi di valutazione della conformità inglesi?

La legislazione dell'Unione basata sul "Nuovo Approccio" stabilisce i requisiti di un prodotto accettati a livello comunitario, più nello specifico, come deve essere progettato e fabbricato per soddisfare i requisiti richiesti. Stabilisce, inoltre, la procedura di valutazione della conformità, necessaria per dimostrare la conformità con tali requisiti.

Sono dunque fondamentali, l'identificazione degli operatori economici e le procedure di valutazione della conformità ad opera degli Organismi Notificati.

Nel primo caso, dalla data di ritiro, un fabbricante o importatore del Regno Unito non verrà più considerato come un Operatore Economico dell'Unione ma diventerà un produttore o un importatore da Paese terzo, con conseguente applicazione di obblighi e regole specifici.

Nel secondo caso, allorquando la legislazione dell'Unione richieda l'intervento di un Organismo Notificato per la marcatura CE di un prodotto, gli Organismi Notificati del Regno Unito perderanno tale status e saranno rimossi dal sistema di informazione della Commissione Europea NANDO. Di conseguenza, gli Organismi britannici non potranno più svolgere tali compiti di valutazione sui prodotti comunitari.

La legislazione europea richiede che gli Organismi Notificati siano stabiliti in uno Stato membro e designati dall'Autorità di notifica dello Stato membro per l'esecuzione delle attività di valutazione della conformità

Nel caso in cui l'operatore economico possieda certificati rilasciati da un Organismo Notificato del Regno Unito prima e intenda continuare, dopo la fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione, a immettere il prodotto in esame sul mercato dell'U-



nione Europea, è consigliabile o procedere ad una nuova certificazione attraverso un Organismo Notificato con sede in uno Stato membro o verificare la possibilità, attraverso un accordo trilaterale (che preveda trasferimento di responsabilità), di trasferire la certificazione dall'Organismo Notificato del Regno Unito all'Organismo Notificato dell'Unione Europea.

Le implicazioni della *Brexit* sugli Organismi di certificazione del Regno Unito, sono numerose, poiché oltre manica sono presenti 175 Organismi Notificati, molti dei quali autorizzati a lavorare in settori strategici e delicati nei quali il numero di altri Organismi Notificati di altri paesi è esiguo, si verrebbe a creare pertanto, una situazione di stallo industriale, con le aziende che non potrebbero andare avanti con al produzione per carenza di Organismi operanti su determinanti settori.

Tutta questa incertezza ha spinto diversi Organismi di certificazione del Regno Unito a creare delle società in altri stati membri, in modo da trasferire i certificati già emessi, e continuare anche dopo la *Brexit* l'attività di certificazione.





LA DIRETTIVA EUROPEA SUL RAFFORZAMENTO DELLE AUTORITÀ DI CONCORRENZA DEGLI STATI MEMBRI

DI FRANCESCO SAVERIO SCOCOZZA

Obiettivi

La La Direttiva (UE) 2019/1¹ (cd. Direttiva ECN+) mira ad assicurare - attraverso il potenziamento della posizione istituzionale e dei poteri di indagine e decisori delle Autorità antitrust degli Stati membri - una più efficace tutela della concorrenza e un più corretto funzionamento del mercato eurounioniale.

Tenuto conto che obiettivo primario della politica di concorrenza dell'UE è quello di promuovere il benessere del consumatore - in termini di prezzi inferiori e migliori qualità e varietà di scelta - sono intuitivi i vantaggi che la disciplina in parola può apportare soprattutto agli attori della domanda, oltre che alle imprese virtuose².

Ragioni dell'intervento del legislatore dell'Unione europea

Alla base dell'intervento legislativo promosso dalla Commissione europea è stata l'esigenza di portare ad ulteriore compimento il sistema di *enforcement* istituito con il Regolamento (CE) n. 1/2003³ (cd. modernizzazione dell'applicazione delle regole antitrust UE).

Il suddetto regolamento - nel disciplinare l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 101 e 102 del TFUE - che sanciscono il divieto, rispettivamente, delle intese restrittive della concorrenza e degli abusi di posizione dominante - ha istituito un sistema di applicazione decentrata, in virtù del quale le Autorità nazionali garanti della concorrenza (ANC) degli Stati membri condividono con la Commissione il potere di applicare le norme antitrust dell'UE.

A tal fine, nel 2004 è stata istituita la Rete europea della concorrenza (*European Competition Network*, "ECN"), nel cui ambito la Commissione e le ANC applicano

- 1 Direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno.
- 2 Per *virtuose* devono intendersi le imprese che si misurano sul mercato *on the merits*, ovvero sulla base dei principali parametri che possono caratterizzarne l'offerta sul mercato (prezzi, qualità, varietà, contenuto innovativo e/o tecnologico del prodotto o servizio).
- 3 Regolamento (CE) N. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (oggi: articoli 101 e 102 del TFUE).

le norme di concorrenza dell'UE in stretta collaborazione, attraverso meccanismi di consultazione e cooperazione volti a favorire una efficace e coerente applicazione delle regole.

Il decentramento operato con il regolamento (CE) n. 1/2003 ha determinato un significativo potenziamento dell'*enforcement* delle norme antitrust dell'Unione - rispetto alle possibilità consentite dalle più limitate risorse a disposizione della Commissione - testimoniato dal fatto che nel decennio successivo sono state adottate oltre 1000 decisioni di applicazione, di cui l'85% ad opera delle Autorità nazionali.

Tuttavia, malgrado la felice riuscita, il nuovo sistema di condivisione dell'*enforcement* non aveva (e non ha, a tutt'oggi) sfruttato appieno le proprie potenzialità, in quanto non sempre le agenzie antitrust nazionali sono in condizione di svolgere efficacemente i propri compiti istituzionali.

Il limite sostanziale evidenziato dall'impianto può individuarsi, verosimilmente, nella scelta adottata con il regolamento n. 1/2003 di rimettere agli ordinamenti nazionali, in ossequio al principio di autonomia procedurale, la disciplina di istituti salienti dell'*enforcement*, segnatamente la configurazione di poteri d'indagine, sanzioni ed assetto istituzionale delle autorità antitrust. In realtà, nella fase storica in cui il progetto legislativo fu discusso presso il Consiglio, i tempi non erano ancora maturi per ipotizzare possibili concessioni di sovranità da parte degli Stati membri, per cui non sussistevano margini per uno scenario alternativo. La disciplina degli istituti processuali e delle sanzioni è pertanto rimasta di competenza degli Stati membri. Tale impostazione ha avuto per portato la frammentazione del sistema di *enforcement*, che, oltre a comprimere le potenzialità dell'impianto, ha posto la questione, non più rinviabile, di una distorsione della concorrenza nel mercato interno. La Commissione europea ha pertanto assunto l'iniziativa di avviare una riflessione, anche attraverso il confronto con le parti interessate, circa la possibilità politica e il contenuto del passaggio ad una fase più ambiziosa del sistema applicativo.

Fase preparatoria

Con la Comunicazione del 9 luglio 2014, "*Risultati e prospettive dell'enforcement antitrust dopo 10 anni di applicazione del Regolamento (CE) n. 1 del 2003*", la Commissione ha pubblicato un'analisi delle lacune evidenziate dal sistema, rilevando l'esigenza di un potenziamento delle ANC, con particolare riferimento ai profili dell'indipendenza e della dotazione dei poteri di intervento e sanzionatori.

La Commissione ha poi approfondito la problematica, indicendo tra l'altro una consultazione pubblica, dal 4 novembre 2015 al 12 febbraio 2016, cui la DGMC-CVNT ha partecipato formulando proprie osservazioni.

Riguardo alle criticità individuate nel vigente sistema di applicazione, sembra sufficiente citare, in questa sede, un campione indicativo delle lacune rilevate presso talune giurisdizioni, cui il recepimento della Direttiva dovrà porre rimedio:

- mancata autonomia operativa, essendo l'azione di alcune agenzie antitrust tuttora soggetta ad istruzioni pubbliche o private;
- carenza di risorse umane e finanziarie, che condiziona l'operato di talune agenzie. Tale *handicap* può comportare, per esempio, l'impossibilità di effettuare ispezioni simultanee presso tutti i membri di un cartello, con la conseguenza di consentire, ad alcuni degli indagati, la possibilità di distruggere elementi di prova fondamentali per l'accertamento dell'infrazione;
- mancanza di poteri di indagine essenziali, come la possibilità di acquisire elementi di prova contenuti in dispositivi mobili quali telefoni cellulari, computer portatili, tablet e via dicendo;
- indisponibilità di ammende efficaci. Alcuni ordinamenti prevedono sanzioni esigue o non consentono di sanzionare le imprese che effettuino una ristrutturazione allo scopo di eludere il pagamento di ammende. L'inadeguatezza dell'impianto sanzionatorio pone un problema, non solo di efficacia dell'applicazione, quanto, evidentemente, di ingiustificata disparità di trattamento nel mercato interno.

Dal *report* diffuso dalla Commissione sugli esiti della consultazione pubblica, è emerso che, per la maggioranza degli *stakeholders*, le ANC applicano efficacemente le regole di concorrenza dell'UE; tuttavia, il 76% di questi ha ritenuto sussistessero margini di miglioramento dell'*enforcement*, conseguibili attraverso un' integrazione dei poteri e un rafforzamento dell'indipendenza delle autorità nazionali. Soprattutto, è stata condivisa fortemente l'esigenza di un intervento in materia (80% delle risposte), da individuarsi, per il 64% degli *stakeholders*, in un mix di misure, a cura tanto dell'UE che degli Stati membri.

Elementi qualificanti ed innovativi della Direttiva

La Direttiva approvata lo scorso dicembre, attingendo all'analisi svolta in fase preparatoria, prevede misure volte a potenziare efficacia e coerenza dell'operato delle ANC.

L'obiettivo perseguito è di favorire una convergenza legislativa tra gli Stati membri, sotto i profili delle garanzie di indipendenza operativa e dei poteri d'indagine e decisori delle autorità antitrust nazionali.

L'approccio prescelto è quello di armonizzazione minima⁴, che fa salva la possibilità per gli Stati membri di adottare *standard* normativi più elevati di quelli previsti dalla Direttiva, in ossequio alle rispettive sensibilità o tradizioni giuridiche (si pensi alla individuazione del livello massimo delle ammende, per esempio).

4 L'unica eccezione al principio di armonizzazione minima riguarda i programmi nazionali di trattamento favorevole relativi ai cartelli segreti, dove l'esigenza di garantire certezza giuridica alle imprese dell'effettivo conseguimento del beneficio clemenziale in tutti gli Stati membri interessati, ha richiesto una più marcata convergenza dei programmi nazionali di trattamento favorevole. Il tema viene ripreso più dettagliatamente nel prosieguo delle trattazioni.



Si riportano di seguito le innovazioni più significative.

- **Viene previsto un pacchetto di misure volte a rafforzare la posizione istituzionale delle ANC, sotto i profili dell'indipendenza e della disponibilità delle risorse necessarie per un adempimento efficace ed integrale dei propri compiti istituzionali.**

In particolare, sotto il primo punto (articolo 4), gli Stati membri devono predisporre garanzie affinché il personale ed i responsabili delle decisioni assunte dalle ANC: siano messi al riparo da influenze esterne o istruzioni di qualsiasi natura e si astengano da qualsiasi azione incompatibile con lo svolgimento dei loro compiti e l'esercizio dei propri poteri. Inoltre, si afferma il principio che gli organi decisori delle stesse autorità antitrust possano essere sollevati dall'incarico solamente per motivi da fissarsi preventivamente nel diritto nazionale, individuabili nella circostanza di non soddisfare più le condizioni richieste per lo svolgimento dei propri compiti.

All' articolo 5, si prevede l'obbligo degli Stati membri di assicurare che le ANC dispongano di sufficienti risorse in termini di personale qualificato, mezzi finanziari, tecnici e tecnologici per l'efficace svolgimento dei propri compiti di applicazione del diritto antitrust UE, di cooperazione e promozione della concorrenza.

La fissazione nella normativa eurounionale di determinati "paletti" tesi a presidiare l'indipendenza operativa delle autorità antitrust, si giustifica anche in relazione ad evidenze storiche di una dialettica ANC/Governo non sempre all'insegna, in qualche Stato membro⁵, della correttezza istituzionale. I principi enunciati nella Direttiva - pur necessariamente generici per garantire adeguato margine di flessibilità agli ordinamenti nazionali - hanno il merito di precostituire una base giuridica per una verifica, da parte degli organi UE, dell' effettivo rispetto dell' autonomia operativa delle agenzie antitrust.

- **Si dispone il conferimento alle ANC di una dotazione minima di poteri investigativi e decisionali comuni, tali da consentire loro un' applicazione efficace e coerente degli articoli 101 e 102 del TFUE (Capo IV).**

Si tratta, in buona sostanza, dell'estensione alle autorità nazionali che non ne siano già state dotate dal legislatore nazionale, dei principali poteri investigativi e decisionali già a disposizione della Commissione europea ai sensi del Regolamento CE n. 1/2003.

Per quanto riguarda gli aspetti innovativi per l'ordinamento italiano, meritano particolare menzione le disposizioni che conferiscono alle ANC il potere di:

⁵ Alcuni *stakeholders*, anche istituzionali, hanno segnalato casi di rimozione anticipata degli organi direttivi di alcune ANC, connessi a decisioni che non erano state condivise dalle autorità di governo.

- controllare libri e qualsiasi altro documento connesso all'azienda, su qualsiasi forma di supporto (con particolare riferimento, ai fini di un adeguamento alle nuove tecnologie digitali, a computer portatili, tablet, telefoni cellulari ed analoghi dispositivi mobili), compreso il diritto di accedere a informazioni accessibili all'entità oggetto dell'accertamento (server esterni e simili);
- effettuare accertamenti presso il domicilio dei dirigenti o di persone che lavorano per l'impresa interessata (articolo 7). Tale potere, già a disposizione della Commissione dal 2004, ma utilizzato solo in casi limitati, è sottoposto a una serie di limitazioni: 1) la sussistenza di un ragionevole sospetto che documenti di carattere commerciale che possano essere rilevanti ai fini probatori siano conservati presso domicilia privati (ciò, anche in considerazione dell'uso sempre più diffuso delle modalità di lavoro flessibili); 2) un'apposita autorizzazione preliminare da parte dell' autorità giudiziaria;
- imporre eventuali rimedi comportamentali o strutturali (come la cessione di un ramo d'azienda), laddove necessari e che siano comunque proporzionati, per far cessare effettivamente un'infrazione (articolo 10).
- **Vengono fissati standard minimi comuni in materia di sanzioni alle imprese con l'obiettivo di assicurarne un adeguato grado di deterrenza e la dovuta proporzionalità. In particolare:**
 - l'importo delle ammende da irrogarsi ad imprese e associazioni di imprese è stabilito in percentuale del fatturato totale conseguito a livello mondiale nell'esercizio precedente la violazione;
 - come corollario del criterio di cui al punto precedente, con riferimento specifico alle ammende da infliggersi alle associazioni, si individua come parametro unitario per il calcolo del relativo importo, il fatturato delle imprese associate, quando la violazione riguardi l'attività dei suoi membri. Ciò, al fine di conferire adeguata deterrenza alle sanzioni inflitte alle associazioni, finora determinate, in ordinamenti quali quello italiano, in proporzione all'esiguo ammontare delle quote associative.

Considerati i precedenti, attestanti il ruolo attivo talora svolto dalle associazioni di imprese nel coordinare od organizzare condotte collusive tra le imprese, risulta evidente la rilevanza della disposizione in discorso che, nel conferire finalmente efficacia alle sanzioni ad esse applicabili, assume una chiara valenza non solo in chiave repressiva quanto della stessa dissuasione della commissione di illeciti da parte delle associazioni.

 - viene adottato, come massimo edittale delle ammende, un ammontare pari ad almeno il 10% del fatturato delle imprese, con facoltà degli Stati membri di prevedere una percentuale anche maggiore (mai inferiore, comunque, al 10%).

È evidente la *ratio* della disposizione, volta a garantire equivalente efficacia deterrente alle sanzioni applicabili nei vari ordinamenti, pur con i limiti imposti

dalla sensibilità degli Stati membri rispetto all'autonomia procedurale nazionale.

- **Si stabiliscono criteri basilari comuni per i programmi nazionali di trattamento favorevole in relazione ai cartelli segreti, per favorirne una maggiore fruizione da parte delle imprese, tenuto conto della interdipendenza di tali programmi nei casi di violazioni transfrontaliere.**

I programmi di trattamento favorevole premiano, attraverso il beneficio dell'immunità o della riduzione dell'ammenda, le imprese che autodenunciano la propria partecipazione ad un cartello segreto, fornendo una collaborazione decisiva ai fini dell'accertamento dell'illecito. Si tratta di uno strumento che si è rivelato fondamentale, anche presso ordinamenti extra UE, per il contrasto ad infrazioni come quelle in discorso, che si distinguono non solo per la particolare gravità, quanto per la marcata difficoltà di accertamento e repressione.

In relazione agli illeciti con effetti transnazionali, era emersa l'esigenza di garantire alle imprese cooperanti il rispetto, in tutte le giurisdizioni interessate, del beneficio clemenziale offerto dal Programma di trattamento favorevole di un determinato Stato membro. La Direttiva mira appunto a fornire in proposito la necessaria certezza giuridica alle imprese, in tal modo ponendo le basi per una più ampia diffusione di un istituto così prezioso nella prevenzione e repressione dei cartelli.

- **Si prevedono misure specifiche finalizzate ad un più efficace funzionamento del mercato unico, mediante il potenziamento della capacità di assistenza reciproca delle autorità di concorrenza nazionali. In concreto, viene regolata la cooperazione da fornirsi tra Stati membri in materia di ispezioni, notifica di atti (contestazione degli addebiti o altri atti procedurali) e di esecuzioni di decisioni che impongano ammende o penalità di mora, da effettuarsi presso giurisdizione diversa da quella dell'autorità procedente.**

Grazie alla codificazione di questi rapporti di assistenza reciproca, per fare un esempio, l'autorità che persegue il caso potrà chiedere alla consorella di altro Stato membro di dare esecuzione ad una decisione che imponga il pagamento di un'ammenda o penalità di mora, nei confronti di un'impresa che non abbia beni sufficienti o non sia stabilita nello Stato membro dell'autorità richiedente l'assistenza.

Valutazioni conclusive

La Direttiva è destinata a favorire un concreto miglioramento dell'applicazione del diritto antitrust UE da parte degli Stati membri. Essa infatti mira al rafforzamento e completamento del sistema di applicazione condivisa reso necessario dalle problematiche evidenziate dall'esperienza applicativa.

Peraltro, la Direttiva può ritenersi conforme all'interesse nazionale. Infatti, premesso che l'ordinamento italiano è già in gran parte allineato agli *standard* comuni perseguiti, le misure di specifico interesse per l'Italia comportano un opportuno completamento ed aggiornamento dei poteri di indagine e decisori



dell' Autorità garante delle concorrenze e del mercato, che potranno, in primo luogo, consentire un rafforzamento della sua azione, con conseguenti benefici, in ultima analisi, per consumatori ed imprese virtuose.

Occorre poi considerare che per le ANC che non godano di analoghe garanzie di indipendenza e/o possibilità operative di livello equiparabile a quello dell' autorità italiana, un adeguamento legislativo appariva quanto mai opportuno per garantire loro, nell'interesse generale, una maggiore efficacia e coerenza dell'*enforcement*, nonché una più adeguata capacità di cooperazione nell'ambito della rete ECN. Il conseguimento di tali obiettivi, può comportare un beneficio specifico anche per l'Italia, che potrà fare così affidamento su una più diffusa capacità di collaborazione dei propri partner, per la repressione delle violazioni con effetti transfrontalieri, ad esempio per richiedere assistenza ad altra ANC per la notifica di una decisione o l'applicazione di ammende ad imprese che non siano stabilite nel territorio nazionale o non vi dispongano di beni sufficienti per l'esecuzione.

Infine, una maggiore armonizzazione del mercato interno avvantaggerà imprese e consumatori italiani, che potranno fruire di una accresciuta omogeneità ed efficacia operativa e di maggiore parità di trattamento presso le varie giurisdizioni. In particolare, potenzialmente le imprese potranno confidare su un accesso più agevole e sicuro ai mercati dell'intera Unione, mentre i consumatori potranno godere di una maggiore protezione dalle pratiche restrittive, anche se attuate da imprese stabilite in altro Stato membro.





POTENZIAMENTO DEL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI DI CERTIFICAZIONE DEI PRODOTTI A TUTELA E GARANZIA DEI CONSUMATORI

DI **PAOLO MARINARO**

Un po' di storia

L'Unione europea ha ormai da molti anni fissato delle regole chiare e severe sulle caratteristiche che devono avere diversi prodotti per entrare nel mercato europeo.

I regolamenti e le direttive di prodotto fissano i requisiti essenziali di sicurezza che i prodotti devono avere e prevedono l'apposizione della marcatura CE.

La marcatura CE indica che il prodotto è conforme ai requisiti applicabili stabiliti nella normativa comunitaria di armonizzazione che ne prevede l'apposizione, conseguenza visibile di un intero processo di valutazione della conformità. I fabbricanti sono obbligati ad eseguire una procedura di valutazione della conformità. Per alcune tipologie di prodotti tale procedura può essere effettuata dal fabbricante stesso, in altri casi è previsto l'intervento di un organismo terzo che valuti la conformità del prodotto alla direttiva o al regolamento di riferimento. Questi organismi sono notificati dalla Divisione XIV tramite il sistema informativo NANDO messo a disposizione dalla Commissione europea.

Il regolamento (CE) n.765 del 2008 ha introdotto importanti novità sia nell'ambito della sorveglianza del mercato Europeo per la commercializzazione dei prodotti, sia sul sistema dell'accREDITAMENTO degli organismi di valutazione della conformità dei prodotti.

La Commissione europea ha indicato chiaramente il percorso e le modalità di espletamento della funzione di accREDITAMENTO da parte degli Stati membri, incoraggiando la creazione di un Organismo nazionale di accREDITAMENTO in ciascuno stato membro, in modo da garantire i medesimi standard di valutazione e un unico interlocutore per gli organismi che vogliono accREDITARSI al fine di realizzare un sistema organico europeo dell'accREDITAMENTO.

Il regolamento (CE) n.765 del 2008 ha definito a quali condizioni la Pubblica Amministrazione può svolgere in proprio la funzione di qualificazione degli organismi di valutazione delle conformità, condizioni che prevedono una comprovata competenza a svolgere i propri compiti.

Il Governo, nel 2009 ha inteso adeguarsi alle indicazioni della Commissione europea e, con i Decreti interministeriali del 22 dicembre 2009, ha designato ACCREDIA quale Organismo unico di accREDITAMENTO italiano e ha definito le prescrizioni relative all'organizzazione e al suo funzionamento. In particolare relativamente al secondo aspetto, ha stabilito che "laddove la normativa vigente preveda l'accREDITAMENTO di organismi di valutazione della conformità da parte di

uno o più Ministeri o di enti pubblici da essi vigilati, l'Ente italiano di accreditamento può essere incaricato a svolgere tale attività sulla base di convenzioni o protocolli di intesa o altri analoghi strumenti bilaterali.”

ACCREDIA pertanto, in virtù di apposite convenzioni stipulate con le Amministrazioni competenti, dal 2011 ha cominciato ad accreditare organismi e laboratori in settori di competenza della Pubblica Amministrazione. In tali settori l'accreditamento è quindi uno dei prerequisiti necessari al rilascio delle autorizzazioni ad operare sul mercato, attività quest'ultima che rimane in capo alla Pubblica Amministrazione e non è suscettibile di delega.

Lo Stato quindi, pur delegando alcune funzioni relative all'accreditamento non ha mai smesso di avere un ruolo di controllo sugli organismi di valutazione della conformità, ruolo diventato ancora più importante tenuto conto del controllo contestuale anche sull'ente unico di Accreditamento attraverso la Commissione interministeriale di sorveglianza su Accredia che è insediata presso il Ministero dello sviluppo economico.

Obiettivo strategico Divisione XIV per il triennio 2019-2021

La Divisione XIV della “Direzione Generale per il Mercato, la Concorrenza, la tutela del Consumatore e la Normativa Tecnica” si occupa dell'autorizzazione e del controllo degli organismi di certificazione e dei sistemi di accreditamento. Per tale ragione la Divisione è stata destinataria di un progetto strategico per il triennio 2019-2021, fortemente voluto dal vertice politico, per fare il punto a dieci anni dalla nascita di Accredia sullo stato delle cose, mediante un piano di controllo ampio e dettagliato sull'attività degli organismi di certificazione, potenziando il controllo sugli organismi di certificazione.

L'obiettivo è quello di garantire un controllo della Pubblica Amministrazione il più possibile puntuale ed incisivo, a garanzia della qualità del servizio offerto dagli organismi di valutazione della conformità per la garanzia e la tutela degli utilizzatori finali dei prodotti.

L'obiettivo poggia su altre due motivazioni:

- le valutazioni della conformità sono uno strumento di competitività industriale, in specie se basate su accreditamento,
- rappresentano l'esercizio di una funzione pubblica che lo Stato delega e di cui resta responsabile;
- la sorveglianza assume in tale ottica una valenza di atto dovuto.

Tale attività ha previsto l'istituzione di una nuova linea di attività di controllo sugli organismi di certificazione, da effettuarsi secondo una programmazione triennale. Nel complesso è previsto di sottoporre a verifica 80 Organismi nel periodo considerato.

L'attività di vigilanza programmata consta di sopralluoghi in loco, esame delle segnalazioni, accesso ai siti telematici, accesso alle certificazioni emesse o negate, valutazione trend delle certificazioni, risposte a questionari anche di *customer*

satisfaction, contatti con l'Ente unico di accreditamento italiano (Accredia), controlli documentali, ecc.

Per il 2019 si è previsto di sottoporre a verifica il 30% degli 80 Organismi autorizzati alla certificazione di prodotto dalla Direzione Generale con riferimento a direttive di prodotto di competenza esclusiva o primaria della Direzione stessa.

La prima fase è stata di selezione campione oggetto di verifica, su criterio geografico e di ambito operativo, successivamente si è passati ad un controllo sui contenuti dei siti web e ad un controllo documentale nello spazio web messo a disposizione del MiSE.

Nella seconda fase si sono analizzate le certificazioni emesse e il relativo trend, si è altresì proceduto alla somministrazione di un questionario ad Accredia sugli Organismi accreditati oggetto di questa prima campionatura.

La terza fase (in fase di svolgimento) prevede la selezione di alcuni Organismi che saranno oggetto di sopralluogo sulla base degli esiti degli esami documentali e dei contenuti dei siti web, sia in base alle segnalazioni pervenute circa attività non in linea con le direttive di riferimento.

Criticità emerse durante il controllo

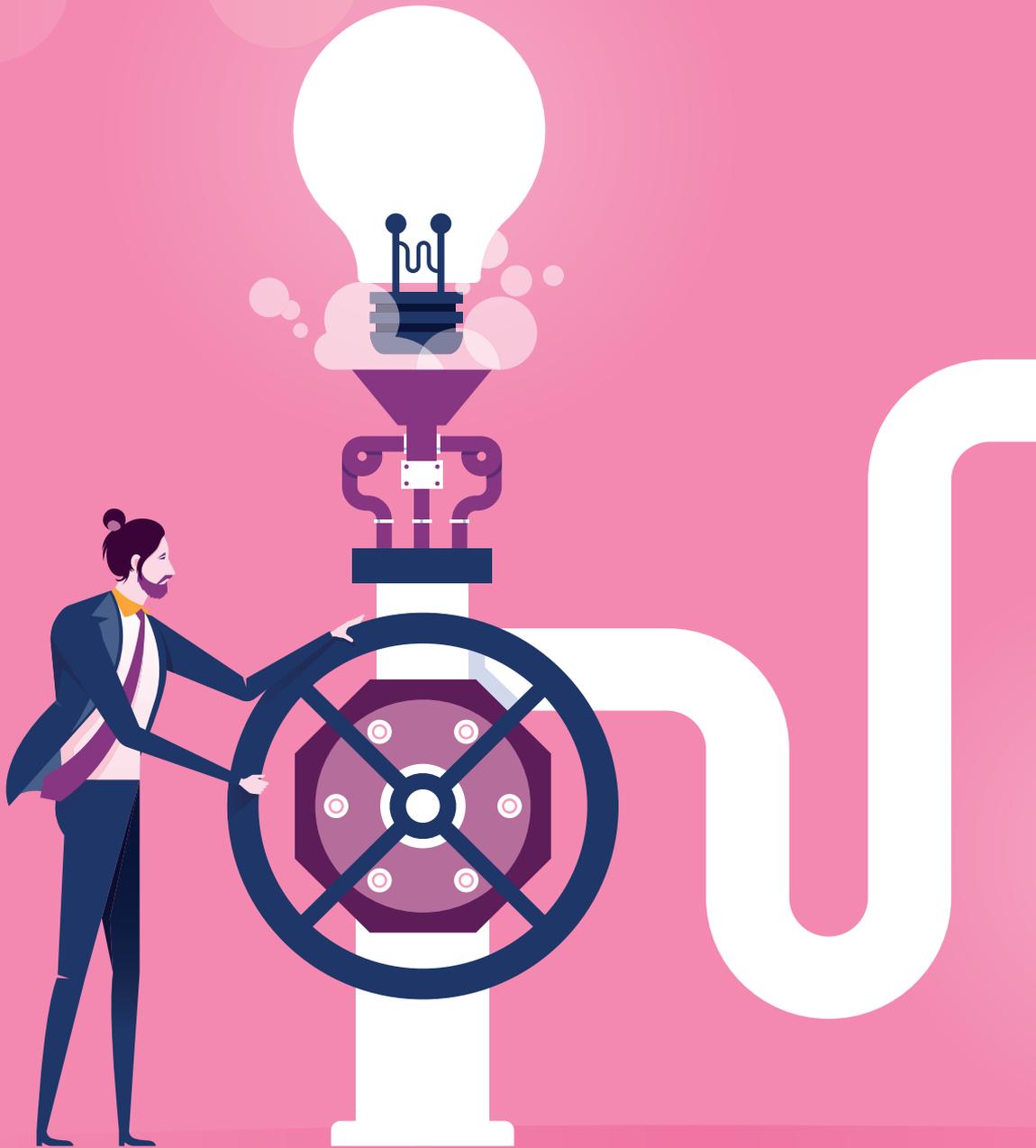
Durante l'attività di controllo descritta sono emerse criticità, alcune delle quali già in qualche caso note alla Divisione XIV e risolte caso per caso. Nella fase di controllo dei contenuti delle pagine web degli organismi si è riscontrata l'abitudine ad usare concetti e definizioni non aderenti al linguaggio tecnico di riferimento e perciò fuorvianti. Si è riscontrata l'abitudine a pubblicizzare servizi per i quali gli organismi non hanno nessuna autorizzazione o abilitazione ministeriale, con ciò minando il valore della leale concorrenza

È stato censurato in maniera chiara e decisa l'uso di messaggi poco chiari in merito alla coerenza di determinati adempimenti da parte dei soggetti destinatari dei contenuti pubblicitari. Si è chiesto di rendere evidente le autorizzazioni e gli accreditamenti in possesso degli organismi al fine di dare chiarezza e trasparenza alle loro attività.

Una fase molto importante del progetto ha riguardato l'analisi delle certificazioni emesse, revocate, sospese. Gli Organismi hanno messo a disposizione della Divisione XIV uno spazio dedicato, mediante il quale si amplia l'attività di controllo del Ministero.

Dall'analisi dei dati raccolti sulle certificazioni emesse/ritirate è emerso che un numero consistente di Organismi, rilascia poche certificazioni di prodotto, e solamente su alcune direttive per le quali è autorizzato. Emerge, un quadro, nel quale la notifica sul sistema informativo della Commissione Europea "NANDO" ha più un valore reputazionale che non una reale esigenza lavorativa. Dallo studio è emerso che numerosi Organismi di certificazione lavorano soprattutto nell'ambito di certificazioni volontarie facendo dell'attività di certificazione di prodotto in ambito cogente un'attività marginale.

Sicuramente emerge che a fronte di settori ancora trainanti, altri non hanno



ancora realmente compreso il valore di certificazione di parte terza. Emerge quindi, un problema di produzione industriale, con un notevole calo di certificazioni in alcuni settori come gli ascensori, le macchine, l'elettronica, i giocattoli. Resistono settori industriali importanti quali gli apparecchi a gas, i prodotti da costruzione, le attrezzature a pressione, settori nei quali gli Organismi italiani operano significativamente.

Anche al fine di comprendere il settore oggetto dell'obiettivo strategico si riporta sotto il numero degli Organismi notificati italiani, suddivisi per direttiva/regolamento di esclusiva competenza mise e in condivisione con altre amministrazioni.

| DIRETTIVA/REGOLAMENTO | N° ORGANISMI |
|---|--------------|
| Direttiva 92/42/CEE - Efficienza caldaie | 4 |
| Direttiva 2006/42/CE - Macchine | 34 |
| Direttiva 2009/48/CE - Giocattoli | 5 |
| Regolamento n°305/2011 - CPR - Prodotti da costruzione | 72 |
| Direttiva 2013/53/CE - Nautica da diporto | 7 |
| Direttiva SPVD 2014/29/UE - SPVD - Recipienti semplici a pressione | 5 |
| Direttiva 2014/31/UE - NAWI - Strumenti a pensiero non automatico | 3 |
| Direttiva 2014/32/UE - MID -Strumenti di misura | 8 |
| Direttiva 2014/33/UE -Ascensori | 79 |
| Direttiva 2014/34/UE - ATEX- Dispositivi di protezione utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva | 12 |
| Direttiva 2014/68/UE - PED -Apparecchi a pressione | 40 |
| Regolamento UE 2016/425 - DPI-Dispositivi di protezione individuale | 14 |
| Regolamento UE 2016/426 - GAR - Apparecchi a Gas | 7 |





UNA NUOVA CLASS ACTION PER UNA MAGGIORE TUTELA DEI DIRITTI DI “TUTTI”

DI VINCENZO MARIA DI MARO

La “*class action*” o “*azione di classe*”, rappresenta un particolare tipo di azione legale attraverso la quale è possibile ottenere la tutela di diritti individuali omogenei. Con la Legge 12 aprile 2019, n°31, recante “*Disposizioni in materia di azione di classe*” (pubblicata in G.U. 18 aprile 2019, n°92) è stata ridisegnata in profondità per uscire dall'*impasse* attuale.

L'Azione collettiva, sinora inserita nel Codice del Consumo, è stata, infatti, in larghissima parte inutilizzata e la riforma introdotta con questo nuovo provvedimento legislativo - che colloca il citato strumento legale nel Codice di Procedura Civile, all'interno del quale è stato introdotto il titolo VIII-bis del libro quarto, in materia di azione di classe - punta in maniera esplicita a favorirne un maggior utilizzo.

Con il transito all'interno del Codice di Procedura Civile, l'istituto dell'azione di classe è stato potenziato. Il suo campo di applicazione, in particolare, è stato **allargato sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo**, ovvero sia per quanto riguarda i soggetti che possono accedervi, sia per le situazioni giuridiche che possono essere fatte valere in giudizio.

Con l'azione di classe sarà possibile ora agire a tutela delle situazioni soggettive maturate a fronte di condotte lesive, per l'accertamento della responsabilità e la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni.

Legittimazione attiva e passiva dell'azione di classe

Innanzitutto viene allargato il perimetro dei soggetti che potranno utilizzare la nuova azione collettiva, non più i soli consumatori ed utenti (intendendosi per tali: “*le persone fisiche che agiscono per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta*”, così come sancito dall'art. 3, comma 1, lett. a) del Codice del consumo), bensì “**chiunque**” avanza una richiesta di risarcimento per il danno provocato da un'impresa o da un ente gestore di servizi pubblici o di pubblica utilità, a diritti individuali omogenei. Sono fatte salve, le disposizioni in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.

La riforma ha, dunque, esteso la legittimazione attiva a proporre l'azione, facendo venir meno la riserva dello strumento della *Class action*, finora riservato esclusivamente ai consumatori/utenti, per la tutela della lesione di diritti derivanti

solo da un rapporto di consumo. E' questa, senza dubbio, **una delle principali novità** introdotte dalla riforma che giustifica, tra l'altro, la scelta di collocazione sistematica della relativa disciplina legislativa dal Codice del Consumo al Codice di Procedura Civile.

Oggetto dell'azione di classe

Ad essere ampliato è anche l'ambito oggettivo di applicazione dell'azione di classe, che si potrà esperire per tutelare tutte le situazioni soggettive maturate a fronte di condotte lesive, per l'accertamento della responsabilità e la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni. In buona sostanza, la proponibilità non sarà limitata **ai soli casi di responsabilità contrattuale**, potendo riguardare anche quella **extracontrattuale** e, dunque, la lesione di diritti estranei alla presenza di un eventuale contratto, circostanza non più indispensabile (ad esempio: dal diritto alla salute a quello dell'ambiente)

Le 3 fasi del procedimento

Il procedimento della nuova Azione di classe si sviluppa su 3 fasi principali

La prima è il passaggio di ammissibilità della domanda.

Trattasi di una fase cruciale, perché è su questo scoglio che si è infranto il maggior numero delle azioni collettive presentate sinora.

La domanda per la nuova Azione di classe si propone con **ricorso** (non più con Atto di citazione) esclusivamente davanti alla **sezione specializzata in materia di impresa del Tribunale** competente del luogo ove ha sede la parte resistente.

Il ricorso, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, è pubblicato, a cura della cancelleria ed entro 10 giorni dal deposito, nell'area pubblica **dello specifico portale dei servizi telematici che dovrà essere costituito dal Ministero della Giustizia**, in modo da assicurare l'agevole reperibilità delle informazioni in esso contenute, e che in generale costituirà il luogo ove poter trovare tutte le informazioni necessarie sulle *class action* proposte o in corso di proposizione.

Al procedimento si applica il **rito sommario di cognizione** (artt. 702-bis e ss. Cpc). Una forma processuale più snella e celere, caratterizzata dalla compressione dei tempi e da un'istruttoria particolarmente semplificata. Non può essere disposto in nessun caso il mutamento del rito, che viene definito con sentenza, resa nel termine di 30 giorni successivi alla discussione orale della causa.

Entro il termine di 30 giorni dalla prima udienza il tribunale decide con **ordinanza** (reclamabile innanzi alla Corte d'Appello) **sull'ammissibilità della domanda**, ma può sospendere il giudizio quando sui fatti rilevanti ai fini del decidere è in corso un'istruttoria davanti a un'autorità indipendente ovvero un giudizio davanti al giudice amministrativo.

L'ordinanza che decide sull'ammissibilità è pubblicata nel citato portale dei

servizi telematici del Ministero della Giustizia, entro 15 giorni dalla pronuncia.

L'azione di classe è dichiarata **inammissibile**, innanzitutto, quando è manifestamente infondata. In questo caso, il ricorrente può riproporre l'azione di classe in presenza di circostanze diverse o nuove ragioni di fatto o di diritto; è assente il requisito dell'omogeneità dei diritti individuali tutelabili; quando il ricorrente versa in stato di conflitto di interessi nei confronti del resistente; quando il ricorrente non appare in grado di curare adeguatamente i diritti individuali omogenei fatti valere in giudizio.

Decorsi 60 giorni dalla data di pubblicazione del ricorso nell'area pubblica del portale dei servizi telematici, non potranno essere proposte ulteriori azioni di classe sulla base dei medesimi fatti e nei confronti del medesimo resistente e quelle proposte sono cancellate dal ruolo. Le azioni di classe proposte saranno **riunite all'azione principale**. In tal caso si parla di **Pluralità delle azioni di classe**. Il suddetto divieto non opera quando l'azione di classe è dichiarata inammissibile con ordinanza definitiva né quando la medesima causa è cancellata dal ruolo ovvero è definita con provvedimento che non decide nel merito. È fatta salva la proponibilità delle azioni di classe a tutela dei diritti che non potevano essere fatti valere entro la scadenza di 60 giorni suddetta.

La seconda fase è quella del giudizio di merito: l'istruttoria e la sentenza

L'istruttoria: Il Tribunale, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione rilevanti in relazione all'oggetto del giudizio. Quando è nominato un consulente tecnico d'ufficio, l'obbligo di **anticipare le spese e l'acconto** sul compenso a quest'ultimo spettanti sono posti, salvo che sussistano specifici motivi, a carico del resistente.

Per l'accertamento della responsabilità del resistente, il Tribunale potrà avvalersi di dati statistici e di presunzioni semplici. Inoltre, su istanza motivata del ricorrente, contenente l'indicazione di fatti e prove ragionevolmente disponibili dalla controparte, sufficienti a sostenere la plausibilità della domanda, il giudice potrà **ordinare al resistente l'esibizione delle prove rilevanti** che rientrano nella sua disponibilità, nei limiti di quanto è proporzionato alla decisione. A tal proposito, il magistrato valuterà anche se le prove di cui è richiesta l'esibizione contengono informazioni riservate, specialmente se riguardanti terzi. La parte che **rifiuta senza giustificato motivo** di rispettare l'ordine di esibizione del giudice o non adempie allo stesso, ovvero distrugge prove rilevanti ai fini del giudizio di risarcimento, va incontro a tutta una serie di sanzioni amministrative pecuniarie e, inoltre, il giudice, valutato ogni elemento di prova, potrà ritenere provato il fatto al quale la prova si riferisce.

La sentenza: Il Tribunale accoglie o rigetta nel merito la domanda con sentenza che andrà pubblicata nell'area pubblica del già citato portale dei servizi telematici entro 15 giorni dal deposito.



La terza complessa fase della liquidazione:

Con la sentenza che **accoglie** l'azione di classe, il Tribunale compie tutta una serie di essenziali attività. *In primis*, provvede in ordine alle **domande risarcitorie o restitutorie** proposte dal ricorrente, quando l'azione è stata proposta da un soggetto diverso da un'organizzazione o da un'associazione inserita nell'elenco ministeriale.

Inoltre, accerta che il resistente, con la condotta addebitatagli dal ricorrente, abbia **leso diritti individuali** omogenei e definisce i caratteri di tali diritti omogenei, specificando gli elementi necessari per l'inclusione nella classe.

Ancora, la sentenza stabilisce la documentazione che dovrà essere eventualmente prodotta per fornire prova della titolarità dei diritti individuali omogenei, nomina il **rappresentante comune** degli aderenti tra i soggetti aventi i requisiti per la nomina a curatore fallimentare e determina, ove necessario, l'importo da versare a cura di ciascun aderente, a titolo di fondo spese e stabilisce le modalità di versamento.

La sentenza può essere impugnata dagli aderenti per revocazione, quando ricorrono i presupposti previsti dal codice civile o quando la sentenza medesima è l'effetto della collusione tra le parti.

Adesione all'azione di classe

L'adesione all'azione di classe si propone mediante inserimento della **relativa domanda** nel fascicolo informatico, avvalendosi di un'area del portale dei servizi telematici. All'uopo, il Ministero della giustizia approverà un modello da utilizzare per presentare la domanda.

La riforma ha modificato sostanzialmente la procedura di adesione all'azione di classe, che può essere effettuata **sia prima che dopo** la sentenza che accoglie la *class action*. L'adesione avviene, però, sempre secondo un meccanismo di "*opt in*" (serve cioè una espressa manifestazione di volontà per l'ingresso nella classe, a differenza di quanto avviene negli Stati Uniti)

L'adesione è innanzitutto possibile nella fase immediatamente successiva all'ordinanza che ammette l'azione. In questo caso è lo stesso Tribunale, nell'ordinanza di ammissibilità, a fissare un termine per l'adesione (non inferiore a 60 e non superiore a 150 giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza) e a definire i caratteri dei diritti individuali omogenei che consentono l'inserimento nella classe. Chi aderisce in questa fase anche se non assume la qualità di parte, può tuttavia ricevere tutte le informazioni dalla cancelleria; l'effettivo diritto ad aderire all'azione di classe è verificato solo dopo la sentenza di merito, ma l'adesione potrà avvenire anche nella fase successiva alla sentenza che definisce il giudizio, evidentemente di condanna nei confronti dell'impresa. Il Tribunale con sentenza che accoglie l'azione, assegna un termine perentorio (non inferiore a 60 e non superiore a 150 giorni dalla data di pubblicazione dell'ordinanza nel portale dei servizi telematici) per l'adesione.

Rappresentante comune e progetto diritti individuali degli aderenti

Il rappresentante comune degli aderenti è pubblico ufficiale. Questi, dovrà predisporre il **progetto dei diritti individuali omogenei** degli aderenti, rassegnando per ciascuno le sue motivate conclusioni, e lo deposita. Il progetto è comunicato agli aderenti e al resistente. Potrà chiedere al giudice di nominare ed essere affiancato da esperti nella valutazione dei fatti posti dagli aderenti a fondamento delle domande.

Accoglimento della domanda di adesione

Il giudice delegato, con decreto motivato, quando accoglie in tutto o in parte la domanda di adesione, condanna il resistente al **pagamento delle somme o delle cose dovute** a ciascun aderente a titolo di risarcimento o di restituzione. Il provvedimento costituisce titolo esecutivo ed è comunicato al resistente, agli aderenti, al rappresentante comune e ai difensori.

Spese del procedimento

Il giudice delegato condanna il resistente anche a corrispondere direttamente al rappresentante comune degli aderenti, a titolo di compenso, un importo stabilito percentualmente, in considerazione del numero dei componenti la classe in misura progressiva, oltre al rimborso delle spese sostenute e documentate.

L'autorità giudiziaria potrà aumentare o ridurre l'ammontare del compenso liquidato, in misura non superiore al 50%, utilizzando una serie di criteri tra cui: complessità dell'incarico; ricorso all'opera di coadiutori; qualità dell'opera prestata; sollecitudine con cui sono state condotte le attività; numero degli aderenti.

Il resistente è condannato, inoltre, a corrispondere direttamente all'avvocato che ha difeso il ricorrente fino alla pronuncia della sentenza un importo ulteriore rispetto alle somme dovute a ciascun aderente a titolo di risarcimento e di restituzione (**c.d. quota lite**). Il predetto importo, riconosciuto a titolo di compenso premiale, è liquidato con le stesse percentuali di quello per il rappresentante comune.

La nuova Azione inibitoria collettiva

Infine merita un accenno anche la nuova Azione inibitoria collettiva introdotta dalla Legge 12 aprile 2019, n°31. Trattasi di una **novità assoluta**, perché riconoscendo a "*chiunque abbia interesse*" di ottenere provvedimenti inibitori e ripristinatori per far cessare un comportamento lesivo di una pluralità di individui ed enti commesso nello svolgimento delle rispettive attività, viene superata l'attuale disciplina contenuta negli artt.139 e 140 del Codice del consumo (che vengono contestualmente abrogati) che attribuisce la legittimazione ad agire esclusivamente alle associazioni dei consumatori ed utenti maggiormente rappresentative a livello nazionale, iscritte nell'elenco tenuto dal Ministero dello Sviluppo Economico, ai

sensi dell'art. 137 del citato Codice del consumo.

Trattasi di una novità di non poco conto, in quanto l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione dell'Azione inibitoria elimina un *favor* da sempre riconosciuto alle sole associazioni di consumatori ed utenti iscritte nel citato elenco ministeriale; le azioni inibitorie e ripristinatorie previste ai citati artt.139 e 140, costituiscono, infatti, da sempre uno dei capisaldi del sistema di protezione consumeristica, rappresentando uno strumento di tutela collettiva a carattere preventivo.

I prossimi step per entrata in vigore della Riforma della Class Action

La nuova disciplina entrerà in vigore trascorsi 12 mesi dalla pubblicazione della legge in Gazzetta Ufficiale e , dunque, il 17 aprile 2020.

Nel periodo transitorio continueranno a trovare applicazione le regole previste dal Codice del Consumo (artt. 139, 140 e 140-bis).

Il prossimo importante appuntamento per l'attuazione di questa riforma è il 17 ottobre 2019, che rappresenta il termine entro il quale il Ministero della Giustizia - così come disposto dall'art.2, comma 2, della Legge n°31/2019 - dovrà adottare di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico, il relativo Regolamento interministeriale di attuazione, volto a determinare i requisiti per l'iscrizione nell'elenco di cui all'art.840-bis C.p.c. , delle organizzazioni e associazioni legittimate a presentare la *Class Action*





NEW DIGITAL MARKET - LA NUOVA DIRETTIVA UE 2019/771: PRIMI SPUNTI DI RIFLESSIONE

DI VERONICA FEBBRARO

La DIRETTIVA (UE) 2019/771 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 maggio 2019 che riguarda alcuni aspetti dei contratti di vendita di beni, che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE, e che abroga la direttiva 1999/44/CE è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 22 maggio 2019 insieme alla DIRETTIVA (UE) 2019/770 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 maggio 2019 relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali.

Tale direttiva è entrata in vigore l'11 giugno 2019 e, al riguardo, è bene ricordare che gli Stati membri dovranno adottare e pubblicare le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente direttiva **entro il 1° luglio 2021** e dovranno, infine, applicare tali disposizioni a decorrere **dal 1° gennaio 2022**. In merito, sembra opportuno precisare che la direttiva 1999/44/CE è infatti abrogata a decorrere dal 1° gennaio 2022 e, per quanto riguarda le modifiche al Regolamento (UE) 2017/2394 e alla Direttiva 2009/22/CE, sembra comunque utile evidenziare che per entrambi si tratta di modifiche inerenti l'allegato; in particolare, per il regolamento della sostituzione del punto 3 dell'allegato, mentre per la direttiva della sostituzione del punto 7 dell'allegato I.

Obiettivi, oggetto e finalità.

Gli obiettivi principali della citata direttiva sono quello di **favorire il corretto funzionamento del mercato interno** affrontando, in modo coerente e lineare, superando gli evidenti ostacoli di diritto contrattuale alla vendita transfrontaliera dei beni presenti all'interno dell'Unione e, al tempo stesso, di **garantire un elevato ed omogeneo livello di protezione di tutti i consumatori**, stabilendo **norme comuni su determinate prescrizioni concernenti i contratti di vendita conclusi tra venditori e consumatori**, in particolare, le norme sulla conformità dei beni al contratto, sui rimedi in caso di difetto di conformità, sulle modalità di esercizio di tali rimedi e sulle garanzie commerciali. Tali obiettivi, che non possono essere oggettivamente conseguiti in misura sufficiente ed autonoma dai singoli Stati membri, data l'evidente frammentazione giuridica presente tra gli stessi, possono essere realizzati sicuramente in modo più agevole a livello europeo con **la rimozione dei principali ostacoli di diritto contrattuale nazionale attraverso la piena armonizzazione**. In merito, si ricorda che l'Unione europea può



intervenire in tal senso in base al principio di sussidiarietà, sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea e che la menzionata direttiva si limita, pertanto, a quanto necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nel citato articolo.

Ambito di applicazione (articolo 3). Integrazione tra la DIRETTIVA (UE) 2019/770 e la DIRETTIVA (UE) 2019/771.

La Direttiva n. 771 **SI applica ai contratti di vendita tra un venditore e un consumatore**¹, oltre ai contratti fra un consumatore ed un venditore per la fornitura di beni da fabbricare o produrre che sono considerati contratti di vendita ai fini della stessa direttiva. Per approfondimenti inerenti, in particolare, le definizioni di consumatore, venditore e di bene² si rinvia alla lettura dell'art. 2 della direttiva.

La stessa direttiva **NON si applica** ai contratti di fornitura di un contenuto digitale o di un servizio digitale, mentre **SI applica** ai contenuti digitali o ai servizi digitali incorporati o interconnessi con beni, ai sensi dell'art. 2, punto 5), lett.b), e che sono forniti con il bene ai sensi del contratto di vendita, indipendentemente dal fatto che detti contenuti digitali o servizi digitali siano forniti dal venditore o da terzi.

La portata di tale previsione, ulteriormente declinata al comma 4, lett. a), dell'art. 3, trova la sua ragione d'essere nella **necessaria integrazione tra la presente direttiva e la direttiva (UE) 2019/770**.

Infatti, mentre la direttiva n.770 stabilisce determinate prescrizioni concernenti i contratti di fornitura di un contenuto digitale o servizi digitali, la direttiva n. 771 stabilisce determinate prescrizioni concernenti i contratti di vendita di beni.

- 1 In merito, sembra utile evidenziare il contenuto dei considerando 21 e considerando 22 il cui testo viene riportato integralmente: “(21) Gli Stati membri dovrebbero inoltre mantenere la facoltà di estendere l'applicazione delle norme della presente direttiva ai contratti esclusi dall'ambito di applicazione della medesima, o di disciplinarli in altro modo. Ad esempio, **gli Stati membri dovrebbero mantenere la facoltà di estendere la protezione accordata ai consumatori dalla presente direttiva anche alle persone fisiche o giuridiche che non sono consumatori ai sensi della presente direttiva, quali le organizzazioni non governative, le start-up o le PMI.** (22) **La definizione di consumatore** dovrebbe includere le persone fisiche che agiscono al di fuori della loro attività commerciale, industriale, artigianale o professionale. Tuttavia, nel caso di **contratti con duplice scopo**, qualora il contratto sia concluso per fini che rientrano parzialmente nell'ambito delle attività commerciali della persona e parzialmente ne restano al di fuori e laddove lo scopo commerciale sia talmente limitato da non risultare predominante nel contesto generale del contratto, **gli Stati membri dovrebbero mantenere la facoltà di determinare se la persona in questione dovrebbe altresì essere considerata un consumatore, e a quali condizioni.**
- 2 Il Considerando 43 precisa taluni rilevanti aspetti inerenti i **beni c.d. usati**, in particolare: “Per quanto riguarda determinati aspetti **potrebbe essere giustificabile un trattamento differente dei beni di seconda mano**. Sebbene un periodo di responsabilità o un termine di prescrizione di due anni o superiore solitamente riconcilia gli interessi sia del venditore che del consumatore, questo potrebbe non essere il caso per quanto riguarda i beni di seconda mano. **Gli Stati membri dovrebbero, pertanto, poter consentire alle parti di accordarsi su un periodo di responsabilità o un termine di prescrizione più breve per tali beni.** Lasciare tale questione ad un accordo contrattuale tra le parti aumenta la libertà contrattuale e assicura che il consumatore debba essere informato sia della natura del bene in quanto di seconda mano, sia del periodo di responsabilità o del termine di prescrizione abbreviato. **Tale periodo o termine convenuto contrattualmente non dovrebbe tuttavia essere inferiore a un anno**”.

Di conseguenza, al fine di rispondere sia alle aspettative dei consumatori che, al tempo stesso, di garantire un quadro giuridico semplice e chiaro per gli operatori economici di contenuto digitale o servizi digitali, la direttiva n.770 si applica anche alla fornitura di contenuti digitali o servizi digitali, ivi compresi i contenuti digitali forniti su supporti materiali, quali DVD, CD, chiavi USB e schede di memoria, nonché al supporto materiale stesso, purché quest'ultimo sia esclusivamente il vettore del contenuto digitale.

La direttiva n. 771 deve invece applicarsi ai contratti di vendita di beni, inclusi i beni con elementi digitali, che necessitano di contenuti digitali o di servizi digitali per funzionare.

Infine, la direttiva **NON si applica** ai beni oggetto di vendita forzata o comunque venduti secondo altre modalità previste dalla legge. Gli Stati membri possono escludere dall'ambito di applicazione della menzionata direttiva i contratti di vendita di: a) beni di seconda mano venduti in aste pubbliche; e b) animali vivi.

Livello di armonizzazione

In via generale, **la normativa attuale dell'Unione applicabile alla vendita di beni risulta essere ancora molto frammentata**, nonostante le norme riguardanti le condizioni di consegna, relativamente ai contratti a distanza o negoziati fuori dei locali commerciali, gli obblighi di informativa precontrattuale e il diritto di recesso siano già state **pienamente armonizzate attraverso la direttiva 2011/83/UE**. Ciò è dovuto al fatto che altri elementi contrattuali essenziali, quali **i criteri di conformità, i rimedi a difetti di conformità al contratto e le principali modalità per il loro esercizio, sono attualmente oggetto di armonizzazione minima, secondo quanto previsto dalla direttiva 1999/44/CE**. In questo modo, è stata offerta agli Stati membri la facoltà di andare oltre la normativa europea e, quindi, di introdurre o mantenere norme che potessero garantire un livello ancora più elevato di tutela dei consumatori, ma ciò ha determinato che i Paesi membri sono intervenuti, in misura diversa, su vari elementi ed aspetti e, di conseguenza, si sono create talune significative divergenze tra le diverse disposizioni nazionali a seguito del recepimento della citata direttiva. Al riguardo, è bene ricordare che il Regolamento (CE) n. 593/2008 (Roma I) prevede che le imprese che rivolgono la loro attività ai consumatori di altri Stati membri siano tenuti a tener conto delle norme imperative di diritto contrattuale previste per i consumatori del Paese di residenza abituale del consumatore e, poiché tali norme differiscono fra gli Stati membri, le imprese (soprattutto le PMI), nell'eventualità di dover far fronte a possibili costi aggiuntivi e potrebbero di conseguenza aver preferito continuare a operare sul proprio mercato interno di riferimento e/o esportare solo in pochi Stati membri, al fine, quindi, di limitare al minimo l'esposizione a possibili costi e rischi associati al commercio transfrontaliero e tale situazione si è tradotta di fatto in perdite di opportunità in termini di espansione commerciale e di economie di scala.

Alla luce delle menzionate osservazioni, si è **ritenuto necessario armonizzare**

pienamente le norme concernenti i requisiti di conformità, i rimedi a disposizione del consumatore per non conformità del bene al contratto e le principali modalità per il loro esercizio, anche al fine di uniformare, pur mantenendo un elevato standard, il livello di protezione dei consumatori rispetto alla direttiva 1999/44/CE.

L'art. 4, pertanto, prevede un livello di armonizzazione massima, precisando quanto segue: *“Salvo altrimenti disposto dalla presente direttiva, gli Stati membri non mantengono o adottano nel loro diritto nazionale disposizioni divergenti da quelle stabilite dalla presente direttiva, incluse le disposizioni più o meno severe per garantire al consumatore un livello di tutela diverso”.*





AL VIA I NUOVI PROGETTI DELLE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI

DI MARIA GAVIANO E ORIETTA MAIZZA

In queste ultime settimane si è avviata la realizzazione dei sei progetti proposti dalle associazioni dei consumatori di cui all'art. 137 del d.lgs. 206/2005 (c.d. Codice del Consumo), finanziati a valere sui Fondi per i consumatori, che sono stati selezionati nell'ambito del Bando del Ministero dello sviluppo economico – Direzione generale per il mercato la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica (DD del 1° ottobre 2018) a valere sui fondi individuati dal DM 7 febbraio 2018.

Nell'ambito del bando sono state positivamente valutate sei delle sette proposte pervenute, privilegiando i progetti provenienti da raggruppamenti di associazioni. I progetti ammessi beneficeranno di un finanziamento complessivo di € 4.500.000.

Le attività che saranno svolte riguarderanno **assistenza, consulenza, formazione ed informazione, dirette a potenziare le opportunità da parte dei consumatori e degli utenti, facilitando e rafforzando l'esercizio dei diritti e delle facoltà nei vari ambiti di prevalente interesse dei consumatori stessi**. In particolare, come anche previsto dal Codice del Consumo gli ambiti toccati riguarderanno principalmente **la tutela della salute; la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi; una adeguata informazione e una corretta pubblicità; l'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà; l'educazione al consumo; la correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali; l'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza**.

Come in passato **le iniziative finanziate saranno rivolte a tutti i cittadini** (e non solo agli associati) e si svolgeranno su tutto il territorio nazionale, quale testimonianza della natura pubblica del finanziamento ricevuto da parte delle associazioni, che realizzeranno a seconda dei casi sportelli fisici, on line o con assistenza da remoto per fornire assistenza, informazione e consulenza su specifiche tematiche, realizzeranno attività e materiali informativi, anche mediante siti internet e App, e organizzeranno momenti divulgativi e incontri di formazione.

I progetti, che termineranno nel corso del 2020, sono singolarmente descritti di seguito.

NOME PROGETTO

Consumer Angels

ASSOCIAZIONI CHE COSTITUISCONO IL RAGGRUPPAMENTO

Capofila: **Unione Nazionale Consumatori (UNC)**
Unione per la difesa dei consumatori (U.DI.CON)
Movimento Difesa del Cittadino (MDC)



OBIETTIVI GENERALI

Il progetto “Consumer Angels” intende facilitare e rafforzare la relazione tra i consumatori e le Associazioni di tutela che gestiscono gli sportelli di informazione, assistenza e consulenza, al fine di rafforzare il ruolo del consumatore rendendolo protagonista attivo. Lo stesso nome del progetto, che si traduce in “angeli del consumatore” suggerisce come le Associazioni dei Consumatori proponenti mirino ad assumere il ruolo di moderni “angeli custodi” del consumatore attraverso attività di informazione sempre più moderne e vicine alle esigenze dei cittadini, attraverso attività di assistenza e consulenza sempre più efficienti ed efficaci, attraverso iniziative volte a formare il cittadino stesso riguardo ai suoi diritti e doveri, ma anche gli stakeholder e decision maker.

Il progetto muove proprio dalla necessità di sviluppare un nuovo modo di stare in contatto con i cittadini ed in particolare i giovani consumatori con l’obiettivo di farli diventare futuri consumatori adulti più consapevoli e responsabili. In quest’ottica il progetto tiene conto delle loro particolari esigenze e del mutamento delle forme di comunicazione e dello sviluppo delle tecnologie, che possono agevolare e velocizzare la comunicazione nell’assistenza nei confronti dei giovani consumatori e dei cittadini-consumatori in generale.

ELEMENTI DI NOVITÀ CHE CONTRADDISTINGUONO IL NUOVO PROGETTO

Semplificazione dell’inoltro di segnalazioni e reclami da parte dei consumatori secondo modalità standardizzate utili a velocizzare il tempo di gestione dei casi, rendendo più capillare l’assistenza su tutto il territorio nazionale.

Potenziamento delle azioni d’informazione, formazione e tutela del consumatore, attraverso l’utilizzo di nuove tecnologie e delle piattaforme social e web.

Promozione di nuove tecnologie per la presentazione di segnalazione e reclami velocizzando le pratiche e rendendo il servizio delle associazioni più capillare sul territorio

NOME PROGETTO

Consuma Consapevole e Responsabile

www.chefsavethefood.com

ASSOCIAZIONI CHE COSTITUISCONO IL RAGGRUPPAMENTO

Capofila: **Codici**
Codacons
Utenti dei servizi radiotelevisivi



OBIETTIVI GENERALI

L’obiettivo principale del progetto è quello di aumentare la conoscenza e l’educazione dei cittadini consumatori verso un consumo consapevole e responsabile, promuovendo principi virtuosi, di etica e di stili di vita responsabili, tramite attività di lotta allo spreco di risorse ed educazione al risparmio.

Il focus del progetto si dirama su due tematiche principali e di particolare rilievo: il consumo e l’uso consapevole e sostenibile di risorse alimentari ed energetiche. Si intende inoltre utilizzare approcci più moderni per l’educazione al consumo consapevole e responsabile

delle risorse e impiegare metodologie che permettano la misurazione dei risultati raggiunti. Saranno, infatti, impiegati mezzi di comunicazione di massa quali canali tv del digitale terrestre e social network per diffondere le tematiche di progetto. Saranno inoltre realizzate guide e strumenti comunicativi cartacei o multimediali in grado di raggiungere efficacemente anche altre fasce di consumatori meno avvezzi con la tecnologia.

Saranno potenziati i 103 sportelli coinvolti che coprono la quasi totalità delle Regioni italiane e a cui i cittadini potranno rivolgersi direttamente per aumentare le conoscenze sulle tematiche di progetto oppure solo avere dei chiarimenti o dei suggerimenti per poter migliorare il proprio stile di consumo. L'assistenza verrà fornita sia via internet grazie ad uno strumento innovativo quale la live chat che consente risposte veloci e immediate ai quesiti sia con strumenti web più tradizionali come le mail alle quali ci si potrà rivolgere o alle quali si verrà dirottati per le questioni che richiedono una maggiore e più elaborata risposta. Infine, l'obiettivo del progetto sarà anche quello di realizzare un momento di confronto e di dialogo tra il mondo dei consumatori, delle Università, della Ricerca, e della politica anche a livello europeo.

ELEMENTI DI NOVITÀ CHE CONTRADDISTINGUONO IL NUOVO PROGETTO

Approccio moderno grazie all'utilizzo dei social network più conosciuti ed utilizzati dai cittadini italiani, che daranno anche la possibilità di rendere misurabili i risultati ottenuti e il numero di cittadini raggiunti dalla nostra iniziativa. In particolare l'azione più innovativa è senza dubbio rappresentata dalla realizzazione di un format tv che andrà in onda sul digitale terrestre su canale a diffusione nazionale.

NOME PROGETTO

Nessuno E-scluso: tecnologia, disabilità, povertà

ASSOCIAZIONI CHE COSTITUISCONO IL RAGGRUPPAMENTO

Capofila: **Assoutenti**
Adiconsum
Lega Consumatori
Ctciu - Centro tutela consumatori utenti di Bolzano



OBIETTIVI GENERALI

Disabilità, povertà e scarsa conoscenza delle tecnologie digitali sono autentici "fattori di esclusione" che impediscono o limitano le attività più semplici e la conoscenza di informazioni che potrebbero migliorare la qualità di vita delle persone. Per compensare questo effetto di esclusione, nasce il progetto nazionale di informazione e tutela per i consumatori "Nessuno E-scluso": l'obiettivo è assistere, informare e sensibilizzare i cittadini più 'fragili' (disabili, anziani, famiglie in difficoltà economica) per avvicinarli alla conoscenza della tecnologia (che deve divenire 'abilitante') - e per rafforzarne la consapevolezza in merito ai diritti di cui godono, ai servizi cui devono poter accedere, alle agevolazioni a loro riservate.

Il progetto, cui aderiscono ANCI e decine tra camere di commercio e pubbliche amministrazioni su tutto il territorio nazionale, si propone in particolare di colmare il gap digitale che impedisce di fruire al meglio e in sicurezza dei servizi online: nonostante sia l'epoca della "generazione sempre connessa" (il 68,5% delle persone maggiori di 6 anni si è connesso alla rete nel 2018 - Istat), le competenze tecnologiche sono ancora scarse (ad esempio solo il 34% ha ordinato merci o servizi online negli ultimi 3 mesi dello stesso anno).

Nessuno E-scluso favorirà la partecipazione attiva dei cittadini per valutare i servizi degli enti locali con un'apposita APP e coinvolgerà enti della PA e organizzazioni della società civile impegnati nella digitalizzazione e nell'assistenza nei campi previsti dal Codice del Consumo: tutela della salute, sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi, educazione al consumo e all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza.



ELEMENTI DI NOVITÀ CHE CONTRADDISTINGUONO IL NUOVO PROGETTO

Oltre all'attivazione di una rete di sportelli online e di una chat diretta per chi desidera informazioni, sono da evidenziare:

- il coinvolgimento di influencer per realizzare video e dirette live sui social;
- video tutorial sui maggiori temi di interesse del Codice del Consumo e video interviste ad esperti su problematiche del consumo di rilevante attualità.
- la realizzazione di una APP per monitorare e valutare i servizi online delle PA;
- l'impiego di una piattaforma di E-learning dedicata agli operatori di sportello (Consumer Assistant) per aggiornarne le competenze;
- la realizzazione di un comparatore online dei prezzi di farmaci.

NOME PROGETTO

La spesa che sfida



ASSOCIAZIONI CHE COSTITUISCONO IL RAGGRUPPAMENTO

Capofila: **Altroconsumo**
Asso-Consum
Casa del consumatore

OBIETTIVI GENERALI

Il primo obiettivo è rendere consapevoli i consumatori dell'importanza dell'educazione o rieducazione alimentare, utilizzando un approccio innovativo (la sfida è mangiare sano) ed emulativo capace di suscitare coinvolgimento ed interesse volto ad aiutare il consumatore ad operare scelte alimentari, nutrizionalmente adeguate e sicure, quando si reca a fare la spesa e quando a casa conserva, prepara e consuma gli alimenti acquistati.

Il secondo obiettivo è assicurare consapevolezza rispetto all'acquisto di un prodotto alimentare anche online: nonostante l'ormai facile reperibilità di recensioni sui venditori online, i consumatori continuano ad acquistare senza documentarsi sul venditore (a differenza di quanto ormai abitualmente si fa per ristoranti ed alberghi) e non sono in grado di riconoscere i siti che già da una semplice analisi di base risultano chiaramente truffaldini. Nel settore dell'e-food, anche ShoppingVerify può dunque contribuire, grazie al suo posizionamento ed alla sua autorevolezza, allo sviluppo della vendita online di alimenti.

Il terzo obiettivo è imparare a riconoscere e segnalare un prodotto contraffatto: la finalità perseguita dal progetto sarà quella di semplificare le scelte dei consumatori e dare delle indicazioni, fornendo degli accorgimenti, affinché i cittadini possano avere degli indicatori d'allarme di fronte a prodotti potenzialmente contraffatti e, pertanto, fare delle scelte d'acquisto consapevoli.

ELEMENTI DI NOVITÀ CHE CONTRADDISTINGUONO IL NUOVO PROGETTO

- Realizzazione di video a casa di famiglie e testimonial che possano dire la loro, dare consigli utili, attirare le persone "comuni", capaci di influenzarle in questo caso positivamente.
- Learning snacks da realizzare direttamente negli ambienti lavorativi durante la pausa pranzo per affrontare con leggerezza temi di educazione al consumo alimentare consapevole, sfatando miti ed imparando gli uni dagli altri.
- ShoppingVerify aggiungerà alla funzione di raccolta di recensioni anche quella di comparatore di giudizi, consentendo ai consumatori di conoscere la media di stelline ottenute dagli e-commerce.

NOME PROGETTO

**Consapevolmente consumatore,
ugualmente cittadino**www.cittadinanzattiva.itwww.confconsumatori.itwww.movimentoconsumatori.it

ASSOCIAZIONI CHE COSTITUISCONO IL RAGGRUPPAMENTO

Capofila: **Cittadinanzattiva**
Confconsumatori
Movimento Consumatori

OBIETTIVI GENERALI

L'obiettivo generale del progetto è quello di predisporre un percorso volto a garantire al cittadino/consumatore pari opportunità di accesso ai servizi/prodotti - principali e considerati abilitanti quali servizi pubblici locali, servizi digitali della PA e tutela della privacy, sicurezza e benessere alimentare - all'esercizio dei propri diritti e alle relative forme di tutela esistenti superando le differenze territoriali, culturali ed economiche e fornendo gli strumenti per colmare i gap informativi rispetto alla disponibilità degli stessi. Ci collochiamo con questo progetto tra le azioni riconducibili all'obiettivo 10 dell'Agenda 2030 dell'ONU: "ridurre le disuguaglianze", obiettivo rispetto al quale, come risulta dall'ultimo rapporto AsviS, il nostro Paese è notevolmente retrocesso.

Si punterà a:

- rafforzare forme di assistenza e tutela per i cittadini-consumatori relativamente a servizi che incidono in modo rilevante sulla vita quotidiana ma che allo stato attuale sono caratterizzati da strumenti di tutela inesistenti o poco strutturati;
- rilevare eventuali criticità nei servizi trattati con la finalità di formulare proposte per il loro superamento ed avviare/rafforzare una interlocuzione con i soggetti interessati;
- aumentare e/o rafforzare il livello di consapevolezza dei cittadini-consumatori, grazie a specifici strumenti, anche interattivi, per la diffusione di informazioni;
- ridurre il divario di tipo socio-culturale, ostacolo per l'accesso e il corretto utilizzo di determinati servizi e prodotti, attraverso attività di formazione e informazione;
- colmare il gap informativo e consolidare le conoscenze nei singoli settori rivolgendoci a specifiche categorie di cittadini-consumatori, attraverso azioni mirate;
- creare delle sinergie tra le attività che si intendono svolgere con il progetto e quanto già avviene con le iniziative UE.

ELEMENTI DI NOVITÀ CHE CONTRADDISTINGUONO IL NUOVO PROGETTO

Tre i principali elementi di novità.

Il primo è la chiave di lettura dell'intero progetto, la lotta alle disuguaglianze, che costituisce il trait d'union delle molteplici e articolate attività che lo compongono, volte tutte a ridurre le disuguaglianze nella fruizione di prodotti/servizi, promuovendo l'empowerment e la consapevolezza dei consumatori al fine di rendere tutti ugualmente cittadini. Ne risulta un progetto organico, integrato e facilmente riconoscibile dai consumatori in ogni sua espressione. Il secondo è l'attenzione a nuove forme e canali di diffusione dell'informazione, della formazione e della tutela, caratterizzati dall'interattività nella fruizione e dallo sviluppo di community intorno ai temi (il progetto prevede un chatbot per la tutela, una piattaforma interattiva per le info, uno spazio web per le interazioni, campagne social mirate, etc...) senza tralasciare le modalità consolidate e più tradizionali (call center e sportelli territoriali, eventi, seminari). Il terzo è nei contenuti. Attraverso approfondite attività di ricerca e analisi verranno prodotti report e dossier inediti sui temi del progetto, con la duplice funzione da un lato di incrementare l'empowerment del consumatore e dall'altro di fornire informazioni strutturate e obiettive alle istituzioni, ad ogni livello, e agli stakeholder di settore.

NOME PROGETTO

E-RA DIGITALE: il consumatore incontra il webwww.e-radigitale.it

ASSOCIAZIONI CHE COSTITUISCONO IL RAGGRUPPAMENTO

Capofila: **Federconsumatori**
Adoc
Adusbef

OBIETTIVI GENERALI

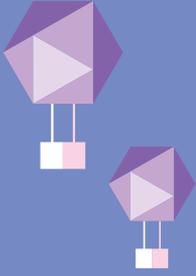
Internet e le tecnologie digitali stanno progressivamente modificando lo stile di vita dei cittadini, trasformando le stesse abitudini di fruizione dei consumi, nonché il modo di lavorare, nella sfera tanto personale quanto professionale e collettiva. L'economia globale diventa digitale: le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) non costituiscono più un settore a sé stante, bensì il fondamento medesimo di tutti i sistemi economici moderni. Il progetto "e-RA DIGITALE: il consumatore incontra il web", si pone come obiettivo generale quello di tutelare gli utenti, in qualità di consumatori, dai rischi derivanti dall'utilizzo non corretto delle tecnologie digitali e dalle transazioni economiche effettuate on-line.

L'idea nasce dalla necessità di predisporre strumenti utili al cittadino, al fine di: accedere al mercato digitale, abbattendo le barriere tecnologiche e conoscitive esistenti; sensibilizzare i cittadini con riferimento all'esercizio dei diritti e delle forme di tutela determinate dallo sviluppo e dalla diffusione dell'e-commerce; educare i consumatori ad un utilizzo consapevole ed informato delle piattaforme digitali.

ELEMENTI DI NOVITÀ CHE CONTRADDISTINGUONO IL NUOVO PROGETTO

Educare una ampia fascia della popolazione sui rischi dell'utilizzo scorretto delle tecnologie digitali e sui comportamenti da utilizzare nella fruizione dei servizi on-line, e ridurre al contempo il digital gap, il divario tra utilizzatore e non utilizzatori della rete, utilizzando approcci sperimentali e partecipati, veicolando le informazioni ricorrendo ai nuovi comunicatori della rete, e offrendo una assistenza mirata attraverso punti di accesso web dislocati territorialmente.





FLASH SALE

70%
OFF

VENDITE STRAORDINARIE E OPERAZIONI A PREMIO

DI SILVIA PETRUCCI, MASSIMO GRECO
E BRUNA BRUNI

Al fine di incentivare le vendite, le imprese possono proporre sul mercato la vendita dei propri prodotti promuovendo condizioni favorevoli per i consumatori.

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 ha previsto – all’art. 15 – **le vendite straordinarie**. Si inquadrano in tal senso le vendite promozionali, di liquidazione e di fine stagione per le quali lo sconto o il ribasso effettuato deve essere espresso in percentuale sul prezzo normale di vendita che va comunque esposto al pubblico, pena sanzioni amministrative (interdittive e/o pecuniarie) per l’esercente.

In particolare, le **vendite di liquidazione** sono effettuate dall’esercente commerciante al fine di disfarsi di tutte le proprie merci nel più breve tempo possibile a seguito di cessazione dell’attività commerciale, cessione dell’azienda, trasferimento dell’azienda in altro locale, trasformazione o rinnovo dei locali. Tali liquidazioni possono essere effettuate secondo i termini e le modalità definite con legge regionale e previa comunicazione al Comune.

Le **vendite di fine stagione** riguardano invece i prodotti, di carattere stagionale o di moda, suscettibili di notevole deprezzamento e possono essere effettuate secondo i termini e le modalità definite con legge regionale.

Infine, le **vendite promozionali** sono promosse dall’esercente per tutti i prodotti merceologici o una parte di essi senza che su di esse siano apposti divieti (ad eccezione di quelli derivanti dal diritto comunitario) e limiti quantitativi, nonché senza necessità di autorizzazioni preventive. Tali vendite possono essere svolte in qualsiasi periodo dell’anno, tranne che in quelli immediatamente antecedenti ai saldi di fine stagione.

Delle vendite promozionali fanno parte anche le **vendite sottocosto** che consistono nel proporre al pubblico la vendita di uno o più prodotti effettuata ad un prezzo inferiore a quello risultante dalle fatture di acquisto, maggiorato dell’imposta sul valore aggiunto e di ogni altra imposta o tassa connessa alla natura del prodotto e diminuito degli eventuali sconti o contribuzioni riconducibili al prodotto medesimo purchè documentati. Per le vendite sottocosto l’esercente deve trasmettere preventiva comunicazione al Comune almeno dieci giorni antecedenti alla data di inizio

osservando una serie di limiti, in particolare la vendita sottocosto non può avere durata superiore a dieci giorni, può essere ripetuta non più di tre volte l'anno ed il numero delle referenze da vendere (intendendosi per referenze medesima tipologia di prodotto) non può essere superiore a cinquanta. Il d.P.R. n. 218/2001, che regola le vendite sottocosto, stabilisce comunque ulteriori limiti e prescrizioni.

Oltre alle vendite straordinarie, le imprese possono incentivare la vendita dei propri prodotti attraverso le **operazione a premio**. Queste, regolamentate dal d.P.R. n. 430/2001, sono definite come le promesse di premio a tutti coloro che acquistano, in un'unica soluzione o raccogliendo e consegnando all'esercente un certo numero di prove d'acquisto, un prodotto senza che sia necessario soddisfare altre condizioni.

Il premio dato in omaggio è un bene o un servizio diverso dal prodotto di cui viene promozionata la vendita, mentre è vietato per le imprese conferire in omaggio al consumatore acquirente una somma di denaro. Tuttavia, una pratica di marketing molto diffusa tra le aziende perché rappresenta una buona opportunità di fidelizzare i clienti è quella di dare in omaggio uno sconto sul prezzo di prodotti diversi da quello promozionato (acquistato).

In tal caso, a differenza delle vendite straordinarie, nelle operazioni a premio il consumatore non fruisce di alcuno sconto sul prodotto promozionato perché è obbligato ad effettuare un secondo acquisto il cui vantaggio, anche in termini di sconto, costituisce il regalo del primo acquisto. L'articolo 3, comma 2, del citato d.P.R. n. 430/2001 stabilisce che il contributo da richiedersi all'acquirente non dovrà essere superiore al 75% del costo del bene o del servizio oggetto del secondo acquisto, sostenuto e documentabile dal soggetto promotore, al netto dell'imposta sul valore aggiunto. Sicché il premio consisterà nello sconto di prezzo, rappresentato dalla differenza tra il valore normale del bene offerto ed il contributo richiesto.

Unica eccezione in cui l'impresa è obbligata ad offrire al consumatore la possibilità di opzione tra il ritiro del premio omaggio e la riduzione del prezzo da pagare è quella relativa alle promozioni di vendita del carburante organizzate dalle compagnie petrolifere. In particolare, le compagnie petrolifere possono offrire omaggi ai consumatori rendendo noto il costo diretto unitario degli omaggi stessi ed il consumatore può optare per il ritiro dell'omaggio o per la riduzione del prezzo da pagare per la fornitura del carburante in misura pari al succitato costo diretto unitario del premio. Tuttavia, tale opzione trova applicazione esclusivamente quando il premio non è subordinato alla corresponsione di un contributo in denaro da parte del consumatore.

Per le operazioni a premio le imprese sono obbligate a pubblicare un regolamento che deve essere conservato presso la sede aziendale per tutta la durata dell'iniziativa premiale e fino ad un anno successivo alla sua conclusione e, nel caso in cui non

sia prevista la consegna dell'omaggio contestualmente all'acquisto del prodotto promozionato, è necessario prestare una cauzione, a garanzia dei premi posti in palio, da trasmettere al Ministero.

Sono invece svolte liberamente, senza alcun adempimento nei confronti del Ministero, le operazioni a premio che prevedano la corresponsione, in omaggio, di sconti su prodotti dello stesso genere di quelli promozionati, oppure la consegna di un omaggio senza che di esso sia stata fatta preventiva pubblicità al pubblico come ad esempio un regalo all'interno di una confezione di prodotto acquistata sulla quale non sia stato fatto alcun cenno all'omaggio o, ancora, l'offerta di una quantità aggiuntiva del medesimo prodotto, contenuta nello stesso involucro, ad esempio una confezione da 3 pezzi anziché da 2, oppure l'offerta del tipo "compri tre, paghi due" o, infine, l'offerta di uno sconto, in caso di acquisto di uno o più prodotti, da utilizzare su una spesa successiva con facoltà per il consumatore di acquistare qualsiasi prodotto venduto nel medesimo punto vendita o in punti vendita diversi purchè appartenenti alla medesima ditta o insegna.





MIGLIORARE IL MERCATO UNICO OFFRENDO MAGGIORI OPPORTUNITÀ PER CITTADINI E IMPRESE: IL NUOVO REGOLAMENTO 2019/1020

DI **GIUSY RAFFAELE**

È stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 169/1 del 25 giugno 2019 il nuovo Regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e (UE) n. 305/2011.

Il quadro delineato dal nuovo Regolamento integra e rafforza le disposizioni esistenti nella normativa di armonizzazione¹ dell'Unione europea per quanto riguarda la conformità dei prodotti, fornendo norme chiare, trasparenti e complete per gli operatori economici, intensificando i controlli di conformità e promuovendo una maggiore cooperazione transfrontaliera tra le Amministrazioni preposte a far rispettare le norme, anche attraverso la collaborazione con le autorità doganali. Tuttavia, secondo il principio *lex specialis derogat legi generali*, il regolamento si applica nella misura in cui non esistono disposizioni specifiche con pari obiettivo, natura o effetto presenti in altra normativa di armonizzazione dell'Unione europea.

OBIETTIVI DEL REGOLAMENTO:

- migliorare il funzionamento del mercato interno rafforzando la vigilanza del mercato sui prodotti oggetto della normativa di armonizzazione dell'Unione europea;
- garantire la disponibilità sul mercato di prodotti conformi che offrono un elevato livello di tutela degli interessi pubblici (salute e sicurezza in generale, salute e sicurezza sul luogo di lavoro, tutela dei consumatori, protezione dell'ambiente, della sicurezza pubblica e di qualsivoglia interesse pubblico protetto da tale normativa);
- stabilire norme e procedure per gli operatori economici istituendo un quadro di riferimento per la cooperazione con gli operatori economici;
- fornire un quadro per i controlli sui prodotti che entrano nel mercato dell'Unione europea.

1 normativa di armonizzazione dell'Unione europea: la normativa emanata dall'UE che armonizza le condizioni di commercializzazione dei prodotti

NOVITÀ PRINCIPALI DEL REGOLAMENTO:

- **rafforzamento della vigilanza del mercato** per la conformità dei prodotti soggetti alla normativa di armonizzazione dell'Unione europea;
- **introduzione della figura dell'operatore economico stabilito nell'Unione europea, responsabile delle informazioni sulla conformità di determinati prodotti soggetti al Regolamento**, che dovrà essere nominato obbligatoriamente. Quando si parla di operatore economico si intende il fabbricante stabilito nell'UE;

- ✓ un importatore se il fabbricante non è stabilito nell'UE;
- ✓ un rappresentante autorizzato che ha ricevuto mandato *ad hoc* dal fabbricante;
- ✓ in alternativa un fornitore di servizi di logistica stabilito nell'UE (definito come qualsiasi persona fisica o giuridica che offre, nell'ambito di un'attività commerciale, almeno uno dei due servizi seguenti: immagazzinamento, imballaggio, indirizzamento e spedizione, senza essere proprietario dei prodotti interessati, escludendo i servizi postali, i servizi di consegna dei pacchi, nonché qualsiasi altro servizio postale o di trasporto merci).

Tale figura è stata inclusa nel nuovo regolamento per consentire alle autorità di vigilanza di gestire le nuove forme di attività economica e l'architettura delle attuali catene di fornitura dei prodotti sul mercato che hanno portato ad un aumento dei prodotti offerti in vendita on line o tramite altri canali di vendita a distanza.

Compiti dell'operatore economico

- ✓ verificare che siano state redatte la dichiarazione di conformità e la documentazione tecnica;
- ✓ conservare la documentazione tecnica per il periodo prescritto dalla normativa di riferimento;
- ✓ garantire che la documentazione tecnica sia messa a disposizione dell'Autorità di vigilanza;
- ✓ fornire all'Autorità di vigilanza, in una lingua comprensibile, tutte le informazioni per dimostrare la conformità del prodotto;
- ✓ cooperare con le Autorità nel caso un prodotto presenti un rischio grave o sia ritenuto non conforme.

Per garantire la tracciabilità di un prodotto il nome, la denominazione commerciale registrata o il marchio registrato nonché i dati di contatto, compreso l'indirizzo postale dell'operatore economico responsabile delle informazioni devono essere riportati sul prodotto o sull'imballaggio o su un documento di accompagnamento.

- **maggiori poteri per le autorità di vigilanza del mercato**
 - a) il potere di richiedere agli operatori economici a fornire i documenti, le specifiche tecniche, i dati o le informazioni del caso riguardo alla conformità e agli aspetti tecnici del prodotto, compreso l'accesso al software incorporato, nella misura in cui tale accesso è necessario per valutare la conformità del prodotto alla vigente normativa di armonizzazione dell'Unione, in qualsiasi

forma o formato e a prescindere dal supporto o dal luogo in cui tali documenti, specifiche tecniche, dati o informazioni sono conservati, nonché a prendere od ottenerne copie;

- b) il potere di richiedere agli operatori economici a fornire informazioni pertinenti sulla catena di approvvigionamento, sui dettagli della rete di distribuzione, sulle quantità di prodotti sul mercato e su altri modelli di prodotti aventi le stesse caratteristiche tecniche del prodotto in questione, se pertinente ai fini della conformità con i requisiti applicabili ai sensi della normativa di armonizzazione dell'Unione;
 - c) il potere di richiedere agli operatori economici a fornire le informazioni pertinenti necessarie ai fini dell'accertamento della proprietà dei siti web, allorché le informazioni in questione sono legate all'oggetto dell'indagine;
 - d) il potere di effettuare ispezioni in loco e controlli fisici;
 - e) il potere di accedere a qualsiasi locale, terreno o mezzo di trasporto utilizzato dall'operatore economico in questione nell'esercizio della sua attività commerciale, imprenditoriale, artigianale o professionale, allo scopo di individuare i casi di non conformità e raccogliere elementi di prova;
 - f) avviare indagini sulle Autorità di vigilanza del mercato di propria iniziativa per individuare casi di non conformità;
 - g) richiedere all'operatore economico di adottare misure appropriate per eliminare un caso di non conformità o di vietare, ritirare o richiamare il prodotto dal mercato, se la situazione di non conformità persiste;
 - h) imporre sanzioni;
 - i) potere di acquisire campioni di prodotti anche in forma anonima, di ispezionarli e sottoporli a *reverse engineering* per individuare casi di non conformità e raccogliere elementi di prova.
- **potenziamento della cooperazione amministrativa tra le Autorità degli Stati membri** per garantire maggiore uniformità nella vigilanza del mercato attraverso la:
- designazione di un **ufficio unico di collegamento**, responsabile di rappresentare
 - ✓ la posizione coordinata delle Autorità di vigilanza del mercato e delle Autorità di controllo dei prodotti che entrano nel mercato dell'Unione e di comunicare le strategie nazionali di vigilanza del mercato.
 - istituzione della **rete dell'Unione per la conformità dei prodotti**, piattaforma
 - ✓ dotata di un proprio regolamento interno e finalizzata a favorire un coordinamento e una cooperazione strutturata tra le autorità di vigilanza e la Commissione, le cui decisioni hanno valore di raccomandazioni giuridiche non vincolanti.
- **maggiori controlli sui prodotti venduti online** che presentano un rischio grave. Il regolamento riconosce alle Autorità di vigilanza il potere di imporre la rimozione dei contenuti collegati ad un prodotto pericoloso dal sito web che li commercializza anche attraverso la visualizzazione di un'avvertenza per gli



utenti che accedono al sito o, in alternativa, obbligare i prestatori di servizi² della società dell'informazione la limitazione dell'accesso al sito.

- **rafforzamento dei controlli doganali** che possono sospendere l'immissione di un prodotto sul mercato nei seguenti casi:
 - a) se il prodotto non è accompagnato dalla documentazione prescritta dal diritto dell'Unione ad esso applicabile o sussiste un ragionevole dubbio quanto all'autenticità, all'accuratezza o alla completezza di tale documentazione;
 - b) se il prodotto non presenta la marcatura CE o non è etichettato conformemente alla normativa di riferimento;
 - c) se il prodotto reca la marcatura CE o altra marcatura prescritta da tale diritto dell'Unione ad esso applicabile apposta in modo falso o fuorviante;
 - d) se i dati identificativi del prodotto, quali il nome, la denominazione commerciale registrata o il marchio registrato e i dati di contatto incluso l'indirizzo postale di un operatore economico responsabile delle informazioni sulla conformità del prodotto, non sono indicati sul prodotto o sul suo imballaggio o su un documento di accompagnamento;
 - e) per qualsiasi altra ragione quando vi è motivo di ritenere che il prodotto non è conforme al diritto dell'Unione ad esso applicabile o se presenta un rischio grave per la tutela degli interessi pubblici.

- **realizzazione di attività congiunte tra autorità di vigilanza e altre autorità**

È prevista la possibilità di stipulare accordi (che non comportano casi di concorrenza sleale) tra le Autorità di vigilanza e altre Autorità interessate (ad es. organizzazioni di categoria) per realizzare attività congiunte che promuovono la conformità dei prodotti, identificando casi tipici di non conformità, sensibilizzando e fornendo orientamenti sulla normativa di armonizzazione dell'Unione europea e sulle categorie di prodotti che più frequentemente presentano un rischio grave, compresi i prodotti venduti on line. È richiesto che ogni Stato Membro elabori entro il 16 luglio 2022 (e a seguire almeno ogni quattro anni) una strategia nazionale di vigilanza del mercato che prenda in considerazione tutti i settori disciplinati dalla normativa di armonizzazione dell'Unione europea e che venga comunicata alla Commissione e agli altri Stati Membri.

- **individuazione delle misure correttive**

Nel caso in cui un prodotto può compromettere la salute e la sicurezza del consumatore o non risulta conforme alla normativa di riferimento, le autorità di vigilanza possono adottare nei confronti dell'operatore economico le seguenti misure correttive:

² Secondo la definizione indicata all'art.1, paragrafo 1, lett. b) della direttiva (UE) si intende qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi



- il ripristino della conformità del prodotto;
- il divieto alla messa a disposizione del prodotto sul mercato;
- il ritiro o il richiamo immediato del prodotto e l'allerta del pubblico sul rischio esistente;
- la distruzione o la messa fuori uso del prodotto;
- l'apposizione sul prodotto delle opportune avvertenze sui rischi che può presentare;
- la fissazione di condizioni preliminari alle quali il prodotto in questione può essere messo a disposizione sul mercato;
- l'allerta immediata degli utilizzatori finali a rischio.

Le misure correttive applicate devono essere appropriate e proporzionate rispetto alla non conformità riscontrata ed al conseguente danno complessivo, potenziale o effettivo che deriva dalla violazione della normativa applicabile al prodotto oggetto di verifica.

- **rafforzamento del ruolo complementare tra i sistemi Rapex ed ICSMS:**

Attualmente lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza del mercato in Europa si basa su due applicazioni:

RAPEX, sistema di allerta rapido per i prodotti pericolosi non alimentari attraverso il quale gli Stati membri segnalano alla Commissione europea prodotti di consumo e professionali reperiti sul mercato che presentano un rischio grave. Le segnalazioni comprendono informazioni sulla tipologia di prodotti trovati, sulla natura dei rischi correlati a quel prodotto, sulle misure restrittive adottate a livello nazionale per prevenire o limitare la loro commercializzazione e sulle misure volontarie adottate dall'operatore economico. https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/repository/content/pages/rapex/index_en.htm

ICSMS, piattaforma di cooperazione tra le autorità vigilanti che consente di scambiare informazioni sui prodotti non conformi che non presentano un rischio grave, sui risultati delle azioni congiunte e sulle buone pratiche. Nel nuovo Regolamento è previsto che la Commissione europea fornisca un'interfaccia tra il sistema Rapex e il sistema di informazione e comunicazione (ICSMS) che consente il trasferimento dei dati dall'ICSMS al Rapex in modo da evitare una doppia immissione di dati. <https://webgate.ec.europa.eu/icsms/>

Il Regolamento si applica a decorrere dal 16 luglio 2021 ad eccezione degli articoli che riguardano l'istituzione della Rete dell'Unione per la conformità dei prodotti, la definizione del ruolo e dei compiti dei gruppi di cooperazione amministrativa (ADCO), il ruolo e compiti della Commissione e l'individuazione delle attività di finanziamento da parte dell'Unione europea che si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2021.







Ministero dello Sviluppo Economico
Direzione Generale per il mercato, la concorrenza,
la tutela del consumatore e la normativa tecnica

DIRETTORE GENERALE
 Avv. **Loredana Gulino**
dgmccvnt.dg@pec.mise.gov.it

SEGRETERIA
 06.4705.5500 - 5309 / 06.4740156
dgmccvnt.segreteria@mise.gov.it

EX DIVISIONE I DGMCCVNT

**Affari generali
 e iniziative editoriali**
paola.ferri@mise.gov.it
dgmccvnt.div01@pec.mise.gov.it

EX DIVISIONE II DGMCCVNT

Affari giuridici e normativi
dgmccvnt.div02@pec.mise.gov.it

EX DIVISIONE III DGMCCVNT

Sistema camerale
vincenzo.dimaro@mise.gov.it
dgmccvnt.div03@pec.mise.gov.it

EX DIVISIONE IV DGMCCVNT

**Promozione della concorrenza
 semplificazioni per le imprese
 e servizi assicurativi**
massimo.greco@mise.gov.it
dgmccvnt.div04@pec.mise.gov.it

EX DIVISIONE V DGMCCVNT

**Progetti per i consumatori.
 Monitoraggio dei prezzi e statistiche
 sul commercio e sul terziario**
orietta.maizza@mise.gov.it
dgmccvnt.div05@pec.mise.gov.it

EX DIVISIONE VI DGMCCVNT

**Registro imprese, regolazione
 e servizi digitali alle imprese**
marco.maceroni@mise.gov.it
dgmccvnt.div06@pec.mise.gov.it

EX DIVISIONE VII DGMCCVNT

**Qualità dei prodotti e dei servizi
 e professioni non organizzate
 in ordini o collegi - Sicurezza e
 conformità dei prodotti**
giovanni.savini@mise.gov.it
dgmccvnt.div07@pec.mise.gov.it

EX DIVISIONE VIII DGMCCVNT

**Strumenti di misura
 e metalli preziosi**
giuseppe.capuano@mise.gov.it
dgmccvnt.div8@pec.mise.gov.it

EX DIVISIONE IX DGMCCVNT

**Politiche europee ed internazionali,
 cooperazione amministrativa europea
 e riconoscimento titoli professionali**
roberto.tato@mise.gov.it
dgmccvnt.div09@pec.mise.gov.it

EX DIVISIONE X DGMCCVNT

Manifestazioni a premio
silvia.petrucchi@mise.gov.it
dgmccvnt.div10@pec.mise.gov.it

EX DIVISIONE XI DGMCCVNT

**Politiche e normativa
 per i consumatori**
federico.risi@mise.gov.it
dgmccvnt.div11@pec.mise.gov.it

EX DIVISIONE XII DGMCCVNT

**Consiglio Nazionale dei
 Consumatori e degli Utenti (CNCU)**
roberta.serroni@mise.gov.it
dgmccvnt.div12@pec.mise.gov.it

EX DIVISIONE XIII DGMCCVNT

Normativa tecnica
dgmccvnt.div13@pec.mise.gov.it

EX DIVISIONE XIV DGMCCVNT

**Organismi notificati e
 sistemi di accreditamento**
antonella.dalessandro@mise.gov.it
dgmccvnt.div14@pec.mise.gov.it



Questo numero del *Quaderno Informativo Mercato e consumatori*
è stato chiuso in redazione internet il 18 dicembre 2019.

Collana on Line Mercato&Consumatori



mise.gov.it