



Bruxelles, 7.11.2019  
COM(2019) 490 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**sulla valutazione intermedia del programma per la tutela dei consumatori per il periodo  
2014-2020**

{SWD(2019) 382 final}

## 1. INTRODUZIONE E CONTESTO

L'articolo 169 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea impone all'UE di contribuire a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori tramite azioni nel campo della protezione dei consumatori nonché di prendere in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività dell'Unione. Tali finalità possono essere realizzate nel quadro degli impegni tesi alla costruzione di un mercato interno correttamente funzionante e vantaggioso in egual misura sia per i consumatori che per le imprese. L'Unione può inoltre adottare misure di sostegno, di integrazione e di controllo della politica svolta a livello nazionale per promuovere il diritto dei consumatori all'informazione, all'educazione e all'organizzazione.

L'Unione europea ha instaurato una serie di diritti e messo in atto politiche dei consumatori che mirano a realizzare questo obiettivo attraverso strumenti orizzontali o una normativa settoriale. Tra i recenti sforzi profusi per mantenere tale quadro aggiornato e idoneo a far fronte ai mercati in evoluzione vi sono la revisione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori<sup>1</sup> e il controllo dell'adeguatezza del diritto dei consumatori e del marketing<sup>2</sup>, sfociati nell'adozione, ad aprile 2018, del "New Deal" per i consumatori<sup>3</sup>.

Nel concreto, la realizzazione di queste priorità è sostenuta da finanziamenti a titolo del bilancio dell'Unione europea concessi tramite il programma pluriennale per la tutela dei consumatori per il periodo 2014-2020<sup>4</sup>. Il programma, il cui importo assegnato ammonta a 188,8 milioni di EUR per il periodo 2014-2020, è stato adottato per sostenere l'attuazione delle priorità strategiche enunciate nella comunicazione della Commissione "Un'agenda europea dei consumatori — Stimolare la fiducia e la crescita"<sup>5</sup>. L'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento prevede che la Commissione trasmetta una relazione di valutazione intermedia del programma al Parlamento europeo e al Consiglio.

Il regolamento si propone, quale **suo obiettivo generale**, di "assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori, conferire un maggior potere ai consumatori e collocare il consumatore al centro del mercato interno, nel quadro di una strategia globale per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Ciò avverrà tramite il contributo dato dal programma alla tutela della salute, della sicurezza e degli interessi giuridici ed economici dei consumatori, nonché alla promozione del loro diritto all'informazione, all'educazione e alla loro organizzazione al fine di tutelare i propri interessi, e sostenendo l'integrazione degli interessi dei consumatori in altre politiche. Il programma integra, sostiene e monitora le politiche degli Stati membri".

Il programma, che prende le mosse dalle iniziative finanziate nell'ambito del precedente programma relativo al periodo 2007-2013<sup>6</sup>, garantisce una transizione graduale e una

---

<sup>1</sup> REGOLAMENTO (UE) 2017/2394 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2394&from=IT>.

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd2017208f1staffworkingpaperenv3p1889270.pdf>.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=620435](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620435).

<sup>4</sup> Il programma pluriennale per la tutela dei consumatori per il periodo 2014-2020 è stato istituito dal regolamento (UE) n. 254/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0254>.

<sup>5</sup> COM/2012/0225 final.

<sup>6</sup> Decisione n. [1926/2006/CE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132052) del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 che istituisce un programma d'azione comunitaria in materia politica dei consumatori (2007-2013) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132052>.

continuazione delle misure pluriennali, tenendo conto della valutazione intermedia dei successi del programma precedente e dei settori che richiedono maggiore attenzione.

Dalla fine del 2014, l'attuazione del programma Consumatori 2014-2020 tiene conto anche degli orientamenti risultanti dalle seguenti priorità della Commissione: un mercato interno più profondo e più equo, un mercato unico digitale connesso e un'Unione dell'energia più resiliente. Il programma sostiene inoltre il contributo della politica relativa ai consumatori alle iniziative di consumo sostenibile/economia circolare, in particolare nel contesto del piano d'azione dell'UE per l'economia circolare<sup>7</sup>.

## **2. AMBITO, SCOPO E METODOLOGIA DELLA VALUTAZIONE**

### **2.1. Ambito e scopo della valutazione**

Lo scopo della valutazione intermedia del programma Consumatori per il periodo 2014-2020 è esaminare il raggiungimento degli obiettivi di tutte le misure del programma, lo stato di avanzamento nell'attuazione delle iniziative ammissibili di cui all'articolo 4 e le iniziative specifiche di cui all'allegato I del programma. La presente valutazione analizza l'assegnazione dei fondi ai beneficiari, l'efficienza nell'uso delle risorse e il valore aggiunto europeo del programma, tenendo conto degli sviluppi nel settore della protezione dei consumatori e delle altre politiche dell'UE rilevanti per i consumatori, nell'ottica di una decisione circa il rinnovo, la modifica o la sospensione delle iniziative. I risultati preliminari della valutazione sono stati presi in considerazione nell'elaborazione della proposta che istituisce il programma relativo al mercato unico per il prossimo QFP<sup>8</sup>.

La valutazione prende in considerazione anche le possibilità di semplificazione, la coerenza interna ed esterna del programma — ivi incluse le possibili sinergie/complementarità con altri programmi dell'Unione europea —, il sussistere della rilevanza di tutti gli obiettivi nonché il contributo delle misure alle priorità dell'Unione in termini di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Nella misura consentita dal fatto che il programma è tuttora in corso di attuazione, gli impatti a più lungo termine e la sostenibilità degli effetti del programma sono stati valutati per contribuire a un'eventuale decisione di rinnovo, modifica o sospensione di un successivo programma in termini di ambito, natura e costi.

La valutazione prende in esame l'attuazione del programma in tutti gli Stati membri dell'UE (in funzione della data di adesione) nonché in Norvegia e Islanda. Il periodo di valutazione è il periodo esaminato, compreso tra il 2014 e il 2017.

---

<sup>7</sup> COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, COM/2015/0614 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>.

<sup>8</sup> Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce il programma relativo al mercato unico, alla competitività delle imprese, comprese le piccole e medie imprese, e alle statistiche europee e che abroga i regolamenti (UE) n. 99/2013, (UE) n. 1287/2013, (UE) n. 254/2014, (UE) n. 258/2014, (UE) n. 652/2014 e (UE) 2017/826. COM/2018/441 final - 2018/0231 (COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1540389031742&uri=CELEX%3A52018PC0441>.

## 2.2. Metodologia e limiti

La valutazione è stata effettuata tra ottobre 2017 e aprile 2018. La presente relazione è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione, la cui redazione è stata supportata da uno studio<sup>9</sup> condotto da un contraente esterno.

Ai fini della presente valutazione è stata raccolta, analizzata ed elaborata una vasta gamma di relazioni, pubblicazioni accademiche e altra documentazione sulle iniziative e attività finanziate nell'ambito del programma Consumatori. Onde assicurare una copertura degli interessi il più possibile esaustiva, per la valutazione è stato consultato un ampio spettro di portatori di interessi. Tra il 10 gennaio 2018 e il 9 marzo 2018 si è svolta una consultazione pubblica nell'ambito di una consultazione sui fondi dell'UE nel settore degli investimenti, della ricerca e dell'innovazione, delle PMI e del mercato unico, in preparazione dei programmi di finanziamento per il periodo successivo al 2020.

Al momento della valutazione, la maggior parte delle iniziative finanziate era ancora in una fase precoce di attuazione e la disponibilità di dati sui risultati delle iniziative e sull'incidenza del programma era limitata. Pertanto, la valutazione intermedia del programma si è basata principalmente sui giudizi dei portatori di interessi per quanto concerne l'attuazione del programma Consumatori e i risultati delle iniziative finanziate nell'ambito dello stesso.

Ove possibile, i risultati delle interviste sono stati sottoposti a controllo incrociato con un'analisi quantitativa di risultati e iniziative. Nel limite delle possibilità, l'analisi del questionario valutativo è stata interpretata sulla base di un confronto con una situazione di partenza (la fine del precedente periodo di programmazione).

## 3. ELEMENTI CHIAVE E ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

### 3.1. Obiettivi specifici e iniziative ammissibili del programma

Per perseguire gli obiettivi generali del programma Consumatori, l'articolo 3 del regolamento fissa i seguenti **quattro obiettivi specifici**, da raggiungere attraverso una serie di iniziative ammissibili:

**obiettivo specifico I — Sicurezza.** Nell'ambito di questo obiettivo specifico, il programma mira al rafforzamento e al miglioramento della sicurezza dei prodotti mediante un'efficace sorveglianza del mercato in tutta l'Unione. Le seguenti iniziative ammissibili del programma Consumatori contribuiscono al raggiungimento di tale obiettivo:

- consulenza scientifica e analisi dei rischi in relazione alla salute e alla sicurezza dei consumatori in merito ai prodotti non alimentari e ai servizi, compreso il sostegno per i compiti attribuiti ai comitati scientifici indipendenti istituiti con la decisione 2008/721/CE;
- coordinamento della sorveglianza del mercato e delle attività di tutela in materia di sicurezza dei prodotti con riferimento alla direttiva 2001/95/CE<sup>10</sup>, e iniziative volte a migliorare la sicurezza dei servizi ai consumatori; e
- gestione e ulteriore sviluppo di basi di dati sui prodotti cosmetici.

---

<sup>9</sup> Pubblicato il 18 gennaio 2019 <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/5e9ee253-22b0-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>10</sup> Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0095>.

Ciascuna delle iniziative summenzionate è svolta attraverso attività specifiche finanziate nell'ambito del programma Consumatori. Nell'ambito dell'obiettivo I sono state finanziate le seguenti attività principali:

- il sistema di allerta rapida per i prodotti pericolosi non alimentari (RAPEX);
- iniziative di cooperazione e tutela congiunte nel settore della sicurezza dei prodotti di consumo non alimentari;
- scambi di funzionari operanti nel settore della sicurezza dei prodotti nonché
- basi di dati dell'Unione sui prodotti cosmetici (base di dati sugli ingredienti cosmetici, portale di notifica dei prodotti cosmetici).

**Obiettivo specifico II — Informazione ed educazione dei consumatori, e sostegno alle organizzazioni dei consumatori.** Con tale obiettivo specifico il programma persegue il miglioramento dell'educazione e dell'informazione dei consumatori e la loro sensibilizzazione sui propri diritti, lo sviluppo di prove per la politica dei consumatori e interventi a sostegno delle organizzazioni dei consumatori, tenendo anche conto delle esigenze specifiche dei consumatori vulnerabili. L'obiettivo II prevede le seguenti iniziative ammissibili:

- costituzione di prove e miglioramento della loro accessibilità per l'elaborazione delle politiche in settori di interesse per i consumatori, per la definizione di una regolamentazione ben concepita e mirata e per l'individuazione di eventuali anomalie nel funzionamento del mercato o di un'evoluzione delle esigenze dei consumatori che forniscono una base per lo sviluppo della politica dei consumatori, per l'individuazione dei settori più problematici per i consumatori e per l'integrazione degli interessi dei consumatori nelle altre politiche dell'Unione;
- sostegno alle organizzazioni dei consumatori a livello di Unione tramite finanziamenti a esse destinati e il rafforzamento delle loro capacità a livello regionale, nazionale e dell'Unione, con un aumento della trasparenza e il miglioramento degli scambi di buone prassi e competenze;
- aumento della trasparenza dei mercati al consumo e delle informazioni ai consumatori, fornendo ai consumatori dati confrontabili, attendibili e facilmente accessibili, anche per i casi transfrontalieri, al fine di aiutarli a confrontare non solo i prezzi ma anche la qualità e la sostenibilità di beni e servizi; e
- miglioramento dell'educazione dei consumatori quale processo di apprendimento permanente, con particolare attenzione ai consumatori vulnerabili.

Ciascuna delle iniziative summenzionate è attuata attraverso attività specifiche finanziate nell'ambito del programma Consumatori. Nell'ambito dell'obiettivo II sono state finanziate le seguenti attività principali:

- osservatori dei consumatori<sup>11</sup> e inchieste presso i consumatori (quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori e quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo);
- studi sul mercato dei beni di consumo<sup>12</sup>;
- rafforzamento delle capacità delle organizzazioni dei consumatori (progetto "Consumer Champion");
- sostegno a organizzazioni di consumatori a livello UE;

---

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/consumer-scoreboards\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/consumer-scoreboards_en).

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-studies\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-studies_en).

- campagne di informazione/sensibilizzazione dei consumatori dell'UE;
- sistema europeo di registrazione dei reclami dei consumatori (ECCRS) e relative misure di sostegno; e
- risorse dell'UE (progetto "Consumer Classroom").

**Obiettivo specifico III — Diritti e ricorsi.** Il programma mira allo sviluppo e al rafforzamento dei diritti dei consumatori, in particolare tramite iniziative di regolamentazione intelligente e il miglioramento dell'accesso a mezzi di ricorso semplici, efficienti, vantaggiosi e a basso costo, compresa la risoluzione alternativa delle controversie. Le seguenti iniziative ammissibili del programma Consumatori contribuiscono al conseguimento di tale obiettivo:

- elaborazione da parte della Commissione della legislazione in tema di tutela dei consumatori e di altre iniziative di regolamentazione, monitoraggio del recepimento da parte degli Stati membri e successiva valutazione del loro impatto e promozione di iniziative di coregolamentazione e di autoregolamentazione nonché monitoraggio dell'impatto effettivo di dette iniziative sui mercati al consumo; e
- semplificazione dell'accesso dei consumatori a meccanismi di risoluzione delle controversie, in particolare a sistemi di risoluzione alternativa delle controversie, anche attraverso un sistema online su scala dell'Unione e la messa in rete delle entità nazionali di risoluzione alternativa delle controversie, riservando un'attenzione particolare a misure opportune per le esigenze e i diritti dei consumatori vulnerabili; monitoraggio del funzionamento e dell'efficacia dei meccanismi di risoluzione delle controversie riservati ai consumatori, anche attraverso lo sviluppo e la gestione dei pertinenti strumenti di tecnologia dell'informazione nonché tramite lo scambio delle attuali migliori prassi ed esperienze negli Stati membri.

Ciascuna delle iniziative summenzionate è svolta attraverso attività specifiche finanziate nell'ambito del programma Consumatori. Nell'ambito dell'obiettivo III sono state finanziate le seguenti attività principali:

- studi comportamentali (ad esempio sul processo decisionale dei consumatori nei servizi assicurativi, sulla trasparenza delle piattaforme online o sulle pratiche del mercato pubblicitario nei social media online);
- altri studi sulla politica dei consumatori dell'Unione europea [ad esempio, valutazioni, uno studio sui poteri delle autorità preposte all'applicazione del regolamento sulla cooperazione in materia di tutela dei consumatori (CPC)]
- organizzazione del vertice dei consumatori;
- organizzazione del forum dei cittadini per l'energia;
- mantenimento e amministrazione della piattaforma di risoluzione online delle controversie (ODR); e
- campagne di comunicazione e iniziative in materia di risoluzione alternativa delle controversie/ODR.

**Obiettivo specifico IV — Tutela dei diritti:** Tale obiettivo mira alla promozione della tutela dei diritti dei consumatori mediante il rafforzamento della collaborazione tra gli organismi nazionali competenti e tramite servizi di consulenza ai consumatori. La realizzazione dell'obiettivo IV si svolge tramite le seguenti due iniziative ammissibili del programma Consumatori:

- coordinamento delle iniziative di sorveglianza e di tutela in relazione con il regolamento (CE) n. 2006/2004; e

- contributi finanziari a iniziative congiunte con organismi pubblici o non aventi scopo di lucro che partecipano a reti dell'Unione finalizzate a fornire informazioni e assistenza ai consumatori, allo scopo di permettere loro di esercitare i propri diritti e di ottenere accesso ad appropriati meccanismi di risoluzione delle controversie, anche extragiudiziale online (rete dei centri europei dei consumatori).

Ciascuna delle iniziative summenzionate è svolta attraverso attività specifiche finanziate nell'ambito del programma Consumatori. Nell'ambito dell'obiettivo IV sono state finanziate le seguenti attività principali:

- rete di cooperazione per la tutela dei consumatori (CPC), ivi inclusi il sistema CPC e le iniziative congiunte per l'esecuzione della normativa che tutela i consumatori;
- scambi di funzionari operanti nell'ambito del CPC;
- formazione di funzionari (E-enforcement Academy);
- sostegno finanziario alla rete dei centri europei dei consumatori (ECC-Net); e
- formazione finalizzata all'ECC-Net.

### **3.2. Gestione e beneficiari del programma**

Il programma è attuato mediante programmi di lavoro annuali adottati dalla Commissione con l'assistenza di un comitato consultivo formato da rappresentanti degli Stati membri<sup>13</sup>. Ogni programma di lavoro annuale stabilisce le iniziative da avviare in un determinato anno, compresa l'assegnazione di risorse finanziarie a ciascuna di esse, nonché i criteri di selezione e aggiudicazione per l'attribuzione dei fondi. Le iniziative sono attuate principalmente mediante inviti a presentare offerte e inviti a presentare proposte.

Dal 2008, una parte consistente dei programmi pluriennali è attuata dall'agenzia esecutiva per i consumatori, la salute, l'agricoltura e la sicurezza alimentare (CHAFEA)<sup>14</sup>, un'agenzia esecutiva con sede in Lussemburgo. Per ciascun programma di lavoro annuale, l'agenzia e la Commissione stabiliscono congiuntamente le iniziative del programma attuate dall'agenzia.

I beneficiari delle sovvenzioni, dei contratti di appalto e delle iniziative comuni sono organismi pubblici, organismi privati non aventi scopo di lucro ed enti privati di tutti gli Stati membri dell'UE. Tra i destinatari del progetto vi sono autorità pubbliche di tutela dei consumatori e altri enti responsabili, funzionari responsabili dell'esecuzione della normativa in tema di tutela dei consumatori (ad es. nell'ambito di scambi di funzionari), organizzazioni europee dei consumatori, istituti di istruzione superiore, studenti o insegnanti.

### **3.3. Dotazione finanziaria e stato di attuazione del programma**

L'attuazione del programma Consumatori per il periodo 2014-2020 è in corso; la maggior parte degli obiettivi di prestazione per il 2014, il 2015, il 2016 e il 2017 è stata raggiunta. I programmi di lavoro annuali per il 2014, il 2015, il 2016 e il 2017, dotati rispettivamente di 21,9 milioni di EUR, 22,5 milioni di EUR, 23,7 milioni di EUR e 24,7 milioni di EUR, sono stati portati a termine con un tasso di attuazione finale rispettivamente del 98,3 %, del 99 %, del 99,52 % e del 94,4 %<sup>15</sup>. L'attuazione dei programmi di lavoro è proceduta come previsto, ad eccezione del fatto che l'assorbimento del bilancio da parte delle autorità degli Stati membri è stato inferiore alle aspettative e l'avanzo di bilancio è stato convogliato su campagne di sensibilizzazione. A metà periodo, l'attuazione delle iniziative specifiche di cui

<sup>13</sup> Il comitato è un comitato consultivo ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011.

<sup>14</sup> Per maggiori dettagli sull'agenzia esecutiva, consultare: [https://ec.europa.eu/chafea/about/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/chafea/about/index_en.htm).

all'allegato I del regolamento procede secondo la tabella di marcia. Soltanto un numero limitato di iniziative specifiche non è stato ancora attuato o è stato attuato solo in parte.

- **Obiettivo specifico I — Sicurezza dei prodotti**

13,1 milioni di EUR (14 %) dei fondi impegnati a titolo del programma tra il 2014 e il 2017 sono stati spesi per attività correlate all'obiettivo specifico I. La principale attività in termini di fondi impegnati è relativa alle iniziative di cooperazione e tutela congiunte nel settore della sicurezza dei prodotti di consumo non alimentari (6,2 milioni di EUR ovvero il 47 % dei fondi impegnati a titolo dell'obiettivo I). Circa 2,9 milioni di EUR (il 22 % dei fondi impegnati a titolo dell'obiettivo I) sono stati destinati a RAPEX. L'attività con la dotazione finanziaria più esigua (esclusi la messa in rete, gli eventi o le altre attività di sostegno) è lo scambio di funzionari nel settore della sicurezza dei prodotti (3 % dei fondi impegnati a titolo dell'obiettivo I).

- **Obiettivo specifico II — Informazione ed educazione dei consumatori, e sostegno alle organizzazioni dei consumatori**

35,1 milioni di EUR (37 %) dei fondi impegnati nell'ambito del programma tra il 2014 e il 2017 sono stati spesi per attività correlate all'obiettivo specifico II. L'attività principale in termini di impegno di fondi tra il 2014 e il 2017 sono le campagne di informazione e sensibilizzazione dei consumatori dell'UE (9,0 milioni di EUR), che rappresentano il 26 % dei fondi impegnati a titolo dell'obiettivo II. Gli osservatori dei consumatori e le inchieste presso i consumatori (8,9 milioni di EUR), da un lato, e il sostegno alle organizzazioni di consumatori a livello dell'UE (6,0 milioni di EUR), dall'altro, sono rispettivamente la seconda e la terza attività più consistenti. L'attività minore in termini di impegno di fondi (esclusi la messa in rete, gli eventi o le altre attività di sostegno) è il sistema europeo di registrazione dei reclami dei consumatori (ECCRS) (2 % dei fondi a titolo dell'obiettivo II).

- **Obiettivo specifico III — Diritti dei consumatori e ricorsi**

13,0 milioni di EUR (14 %) dei fondi impegnati nell'ambito del programma Consumatori tra il 2014 e il 2017 sono stati spesi per attività correlate all'obiettivo specifico III.

Il 47 % dei fondi impegnati a titolo dell'obiettivo III riguarda in modo specifico la risoluzione online/alternativa delle controversie (ODR/ADR): le due principali attività finanziate nell'ambito di questo obiettivo sono il mantenimento e l'amministrazione della piattaforma ODR (circa 3,0 milioni di EUR), le campagne di comunicazione e le iniziative di promozione in tema di ODR/ADR (circa 3,1 milioni di EUR). Anche gli studi comportamentali (2,4 milioni di EUR) e altri studi sui consumatori dell'UE (1,9 milioni di EUR) rappresentano una parte considerevole dei fondi impegnati a titolo dell'obiettivo III. Le attività destinarie dei finanziamenti meno consistenti tra il 2014 e il 2017 sono il vertice dei consumatori (7 % dei fondi impegnati a titolo dell'obiettivo III) e il forum dei cittadini per l'energia (0,4 % dei fondi).

- **Obiettivo specifico IV — Tutela dei diritti**

30,2 milioni di EUR (31 %) dei fondi impegnati nell'ambito del programma Consumatori tra il 2014 e il 2017 sono stati spesi per attività correlate all'obiettivo specifico III.

Dal punto di vista del finanziamento, l'ECC-Net è di gran lunga l'attività principale. Con circa 24,8 milioni di EUR di fondi impegnati, l'ECC-NET rappresenta l'82 % della spesa nel quadro dell'obiettivo IV del programma Consumatori per il periodo 2014-2017. Le seconde

---

<sup>15</sup> L'esecuzione del bilancio 2018 è ancora in corso nel 2019.

attività maggiormente finanziate sono la rete CPC (7 % dei fondi impegnati a titolo dell'obiettivo IV) e la formazione di funzionari nell'ambito dell'E-enforcement Academy (5 % dei fondi impegnati a titolo dell'obiettivo IV). L'attività più esigua (escluse le altre attività di sostegno) è quella relativa allo scambio di funzionari (1 % dei fondi impegnati a titolo dell'obiettivo IV).

- **Attività trasversali**

Circa il 4 % della dotazione finanziaria appartiene alla linea di bilancio "Spese amministrative", utilizzata per finanziare attività trasversali quali le spese di viaggio e alloggio dei partecipanti a eventi o riunioni.

#### **4. QUALI OBIETTIVI HA RAGGIUNTO IL PROGRAMMA CONSUMATORI?**

Come indicato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione<sup>16</sup> che accompagna la presente relazione, in generale il programma Consumatori sta ottenendo buoni risultati a medio termine per quanto concerne i suoi obiettivi specifici. Nelle sezioni seguenti viene valutato il funzionamento del programma in termini di efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto dell'UE e sono illustrati i punti di vista dei portatori di interessi consultati.

##### **4.1. Efficacia**

###### ***Obiettivo I — Sicurezza dei prodotti***

Le attività svolte nell'ambito del programma sono state in gran parte efficaci ai fini del rafforzamento e del miglioramento della sicurezza dei prodotti mediante la sorveglianza del mercato nell'Unione e hanno consentito di compiere progressi sostanziali nella realizzazione dell'obiettivo I rispetto al periodo di riferimento. Lo scambio di informazioni e la cooperazione tra Stati membri sono migliorati, con una conseguente riduzione delle differenze di tutela nell'UE.

Il sistema di allerta rapida per i prodotti pericolosi non alimentari (RAPEX) è diventato un efficace e importante pilastro dell'architettura di sorveglianza del mercato dell'Unione. In tutta l'UE, il sistema è stato riconosciuto e apprezzato dai suoi principali gruppi destinatari. Le iniziative congiunte, la formazione e la messa in rete sono considerate efficaci dalle autorità nazionali. Tali attività si traducono in approcci coordinati a problemi comuni, contatti diretti tra autorità di paesi diversi e scambio di buone prassi. Esse sostengono inoltre le autorità degli Stati membri nel rispondere alle nuove sfide. L'E-enforcement Academy ha ad esempio consentito agli Stati membri di cooperare nella conduzione di indagini online attraverso corsi di formazione e materiali didattici di elevata qualità.

Tuttavia, come riferito dagli intervistati, il livello dei risultati risente delle carenze di organici e risorse finanziarie per la sorveglianza del mercato e la tutela dei consumatori negli Stati membri. Come prova della necessità che la sorveglianza del mercato si adegui costantemente alle nuove sfide, i portatori di interessi consultati durante la valutazione hanno citato la

---

<sup>16</sup> SWD (2019)382 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the mid-term evaluation of the implementation of the Consumer Programme 2014 - 2020.

persistente presenza di prodotti non sicuri sul mercato nonché i rischi emergenti, rappresentati ad esempio da nuovi prodotti tecnicamente complessi o dal commercio elettronico con paesi terzi.

Ciononostante, la fiducia dei consumatori nella sicurezza dei prodotti è aumentata durante il periodo di programmazione. Circa tre quarti dei rivenditori concordano sul fatto che le autorità pubbliche monitorano e garantiscono attivamente il rispetto della legislazione in materia di sicurezza dei prodotti nel loro settore.

Nel complesso, la percezione dei portatori di interessi in merito all'efficacia delle iniziative svolte nei primi quattro anni dell'attuale programma Consumatori è stata positiva, così come positiva è stata la percezione dei vantaggi derivanti dalla maggior parte di queste attività negli Stati membri.

## ***Obiettivo II — Informazione ed educazione dei consumatori, e sostegno alle organizzazioni dei consumatori***

Gli osservatori dei consumatori e le inchieste presso i consumatori hanno contribuito in misura significativa allo sviluppo di prove per la politica dei consumatori, promuovendo la diffusione a politiche a livello dell'Unione. Insieme, essi costituiscono utili strumenti di analisi comparativa in ambito nazionale. La valutazione considera inoltre efficace il sostegno all'organizzazione dei consumatori a livello UE *Bureau Européen des Unions des Consommateurs-BEUC* proveniente dal programma. L'organizzazione ha fornito un contributo importante e coerente alla rappresentanza degli interessi dei consumatori su scala unionale.

La valutazione considera validi e particolarmente apprezzati dai portatori di interessi i corsi di formazione *Consumer Champion*. Tuttavia, l'utilizzo dei corsi di apprendimento online e della piattaforma interattiva è inferiore alle aspettative. Le capacità delle organizzazioni dei consumatori a livello nazionale sono rimaste insufficienti, soprattutto per via della mancanza di risorse. Le campagne di sensibilizzazione dei consumatori finanziate nell'ambito del programma hanno ottenuto buoni risultati, raggiungendo i loro obiettivi in termini di numero di consultazioni o impressioni. Gli impatti a lungo termine sono però difficilmente sostenibili.

I traguardi fissati per questo obiettivo dal regolamento relativo al sistema europeo di registrazione dei reclami dei consumatori sono già stati raggiunti<sup>17</sup>. Tuttavia, a dispetto di valori positivi degli indicatori, gli intervistati hanno sottolineato gli sforzi necessari per fornire i dati sui reclami e hanno manifestato la necessità di apportare miglioramenti o modifiche al sistema.

I fattori chiave che determinano il grado di raggiungimento di questo obiettivo sono spesso di natura esterna. Nel settore dell'informazione e dell'educazione dei consumatori, tali fattori comprendono la limitata disponibilità di personale e risorse finanziarie negli Stati membri, ma anche la ridotta integrazione dell'educazione dei consumatori nei programmi didattici nazionali. Nel campo del rafforzamento delle capacità delle organizzazioni dei consumatori, la carenza di risorse delle organizzazioni destinatarie, alla quale non è possibile sopperire adeguatamente con la sola attività di formazione, rappresenta il principale ostacolo all'attuazione dell'obiettivo.

---

<sup>17</sup> L'obiettivo fissato per il 2020 per quanto riguarda il "Numero di organismi preposti al trattamento dei reclami (70) e numero di paesi (20) che trasmettono reclami all'ECCRS" è stato già superato nel 2015, anno in cui si registravano 73 organismi preposti al trattamento dei reclami in 20 paesi.

### ***Obiettivo III — Diritti dei consumatori e ricorsi***

La piattaforma per la risoluzione delle controversie online (ODR) è stata relativamente efficace nell'incentivare la registrazione dei reclami da parte dei consumatori. Vi sono buone probabilità che l'obiettivo per il 2020 per quanto riguarda il numero di reclami sia raggiunto<sup>18</sup>.

Il principale vantaggio della piattaforma ODR sembra risiedere nel fatto che spesso gli operatori contattati attraverso di essa risolvono il problema in modo informale direttamente con i consumatori interessati, senza l'intervento di un sistema di ADR. I dati di indagine dell'UE consentono di osservare tendenze positive per quanto riguarda l'accessibilità degli ADR e la soddisfazione dei consumatori riguardo a tali sistemi. È presumibile che tali tendenze riflettano le attività in corso negli Stati membri per migliorare i sistemi di ADR e accrescerne il riconoscimento come mezzi di ricorso efficaci.

Gli studi comportamentali sono anch'essi uno strumento essenziale a sostegno dell'elaborazione di politiche basate su elementi concreti che tengano conto delle modalità di interazione dei consumatori reali nei mercati reali e con aziende reali, integrando i risultati forniti da studi giuridici ed economici. I portatori di interessi ritengono tuttavia che i responsabili politici non si avvalgano in misura sufficiente di tali studi o che vi siano margini per migliorarne la promozione. Numerosi studi sono serviti da spunto diretto per l'elaborazione di iniziative in materia di politica dei consumatori dell'UE e il loro valore pratico è stato confermato dai portatori di interessi.

### ***Obiettivo IV — Applicazione***

La valutazione ha evidenziato il compimento di importanti progressi in direzione dell'obiettivo IV. Ne sono prova i risultati significativi nel raggiungimento della maggior parte dei traguardi previsti dal programma. Le attività finanziate si completano a vicenda e sono state in gran parte efficaci nel promuovere la tutela dei diritti dei consumatori mediante il rafforzamento la cooperazione tra gli organismi nazionali competenti e tramite servizi di consulenza ai consumatori.

Le attività legate alla *rete di cooperazione per la tutela dei consumatori* (CPC) hanno acquisito un'importanza crescente e hanno registrato un miglioramento dal punto di vista del raggiungimento dei loro scopi. Permangono in ogni caso differenze significative tra gli Stati membri per quanto riguarda l'utilizzo del sistema CPC e la trattazione delle richieste di tutela.

Gli scambi di funzionari sono un'attività apprezzata e in crescita sotto il profilo della partecipazione, ma utilizzata in modo non uniforme dagli Stati membri. Inoltre, l'E-enforcement Academy ha ricevuto un giudizio altamente positivo dalle autorità nazionali di appartenenza dei funzionari partecipanti, sebbene nel suo primo anno di attività la partecipazione sia rimasta inferiore al previsto, soprattutto nei moduli basati sul web.

La produzione dei centri europei dei consumatori (ECC) è significativa e anche la qualità e la tempestività dei loro servizi sono stati giudicati positivamente nella recente valutazione specifica, nonostante le disparità tra gli ECC dei diversi Stati membri sotto questo profilo. La sfida principale per gli ECC è tuttora rappresentata dalla loro visibilità.

---

<sup>18</sup> L'obiettivo per il 2020 relativo ai casi trattati dal sistema ODR prevede il trattamento di 100 000 casi, rispetto a un valore di partenza (nel 2010) di 17 500 casi; poiché nel 2017 i casi trattati dall'ODR sono ammontati a 55 002, tale tendenza, se confermata, dovrebbe consentire il raggiungimento dell'obiettivo fissato per il 2020.

La consultazione effettuata durante la valutazione mostra che la fiducia dei consumatori nella tutela dei loro diritti da parte delle autorità pubbliche e nel rispetto dei diritti dei consumatori da parte dei rivenditori è aumentata parallelamente all'attuazione delle attività nell'ambito del programma Consumatori. Tale aumento è correlato a una leggera riduzione dei problemi riscontrati dai consumatori. Due terzi dei rivenditori ritengono che le autorità pubbliche monitorino e garantiscano attivamente il rispetto della legislazione in materia di tutela di consumatori nel proprio settore. Tale percentuale è tuttavia diminuita negli ultimi anni.

Le carenze di personale e risorse finanziarie a disposizione delle autorità di tutela dei consumatori negli Stati membri sono considerati fattori chiave che influenzano il livello dei risultati relativi all'obiettivo del programma. Altri fattori chiave sono la rapida innovazione di prodotti e servizi e i nuovi canali di distribuzione che ostacolano l'efficacia della tutela dei consumatori. Sebbene tale sviluppo offra numerosi vantaggi sia ai consumatori che alle imprese, esso comporta anche maggiori rischi di violazioni diffuse dei diritti dei consumatori e difficoltà nella tutela di tali diritti. La tutela effettiva dei diritti dei consumatori ha assunto una posizione centrale nel "New Deal" per i consumatori varato dalla Commissione europea.

## **4.2. Efficienza**

Sulla base delle prove limitate raccolte durante la valutazione nonché delle osservazioni dei portatori di interessi, i costi delle attività del programma e i relativi benefici sembrano essere in gran parte proporzionati. Dal punto di vista dell'efficienza delle attività specifiche, le riunioni e gli eventi della rete, in particolare, sono considerati dalle autorità partecipanti e dalle organizzazioni dei consumatori come attività che, nonostante le risorse limitate, hanno ottenuto risultati altamente positivi. Questi includono un migliore coordinamento, l'apprendimento reciproco e lo scambio delle migliori prassi in diversi settori della politica dei consumatori dell'Unione europea.

La valutazione ha dimostrato che il rafforzamento delle capacità degli enti e dei beneficiari ha contribuito a rendere più efficienti le attività nell'ambito del programma. Laddove ciò non è avvenuto, i portatori di interessi hanno ripetutamente ravvisato nella scarsa disponibilità di risorse umane e finanziarie di alcune autorità nazionali e organizzazioni dei consumatori il fattore chiave che limita l'efficienza di molte iniziative del programma.

Sono state adottate misure di semplificazione per norme e procedure, tra cui l'utilizzo di strumenti elettronici per la presentazione e la valutazione delle proposte, la gestione delle sovvenzioni, il monitoraggio e la segnalazione per via elettronica. Questo sviluppo richiede inizialmente un'alta intensità di risorse per progettare e testare gli strumenti, ma il livello di soddisfazione dei richiedenti e dei beneficiari di sovvenzioni giustifica tali sforzi e si attendono risultati a livello finanziario nei prossimi anni. Nondimeno, i portatori di interessi intervistati hanno evidenziato ulteriori prospettive di semplificazione per quanto riguarda le procedure di candidatura (59 %), i requisiti di segnalazione (54 %) e la gestione del programma (47 %). Dalle osservazioni dei portatori di interessi è inoltre emersa con chiarezza la necessità di uno stretto coordinamento tra i servizi della Commissione e l'agenzia esecutiva CHAFAEA.

## **4.3. Pertinenza**

I quattro obiettivi e priorità del programma Consumatori per il periodo 2014-2020 sono ancora pertinenti e soddisfano le esigenze dei consumatori e dei portatori di interessi

(organizzazioni dei consumatori, autorità degli Stati membri, organizzazioni imprenditoriali, ecc.). I quattro obiettivi specifici e le undici iniziative specifiche contribuiscono a focalizzare meglio le azioni del programma, nonché a evitare sovrapposizioni e potenziali duplicazioni tra i diversi obiettivi. Al tempo stesso, tali iniziative specifiche dispongono della flessibilità necessaria per consentire di creare le sinergie chiaramente richieste in alcuni casi. Ad esempio, l'E-enforcement Academy ha coinvolto sia i funzionari preposti alla tutela dei diritti dei consumatori che quelli responsabili della sicurezza dei prodotti.

Il programma è infatti sufficientemente flessibile da tener conto dell'evoluzione delle problematiche di mercato e delle nuove esigenze dei beneficiari.

#### **4.4. Coerenza**

Le diverse iniziative nell'ambito del programma Consumatori per il periodo 2014-2020 sono coerenti e funzionano in modo organico. Le sovrapposizioni e le incoerenze tra le attività dei programmi sono minimizzate attraverso la progettazione, utilizzando una struttura gerarchica (o "ad albero") con quattro obiettivi specifici collegati a undici iniziative specifiche, nell'ambito delle quali sono finanziate circa 30 attività principali. La valutazione non ha individuato alcuna sovrapposizione o incoerenza nel quadro dell'analisi delle iniziative/attività svolte. Ciò è stato confermato dalle osservazioni dei portatori di interessi.

Il programma Consumatori per il periodo 2014-2020 è stato ritenuto dagli intervistati in gran parte coerente con la politica generale dei consumatori dell'Unione europea definita nell'agenda europea dei consumatori, nonché con altri programmi dell'UE e altre politiche unionali relative ai consumatori, quali la strategia per il mercato unico digitale, l'Unione dell'energia o piano d'azione per l'economia circolare.

#### **4.5. Valore aggiunto dell'UE, complementarità e sostenibilità**

Il valore aggiunto dell'UE del programma Consumatori per il periodo 2014-2020 è complessivamente elevato. Il 93 % dei portatori di interessi nazionali ha attribuito al programma un ruolo chiave nel raggiungimento dei risultati in materia di politica e tutela dei consumatori e ha sostenuto che lo stesso ha esercitato un'influenza moderata o profonda sull'elaborazione di politiche nazionali connesse ai consumatori.

L'interruzione o la revoca di un simile intervento dell'UE significherebbe la perdita di un'opportunità di dimostrare l'importanza del mercato unico e, in generale, dell'Unione europea per i cittadini comuni. In assenza di tale intervento dell'UE, a livello nazionale i governi dovrebbero o destinare più risorse agli sforzi interni o finirebbero per non aggiornare e applicare le norme per mancanza di risorse, o per aggiornarle e applicarle in modo eterogeneo a discapito della certezza del diritto e dell'armonizzazione nel mercato unico. L'interruzione del sostegno a livello dell'UE rischierebbe di provocare gravi e continue discrepanze nella rappresentanza, nell'educazione e nell'informazione dei consumatori, oltre a una percezione negativa dell'Unione europea.

### **5. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE**

Il programma Consumatori svolge un ruolo cruciale nel sostenere la politica dei consumatori dell'UE e nel realizzare iniziative concrete a vantaggio dei consumatori europei e dei portatori di interessi coinvolti.

La presente relazione sulla valutazione intermedia del programma Consumatori per il periodo 2014-2020 conferma l'importanza del programma nel contribuire a garantire un livello elevato

e coerente di tutela dei consumatori in tutta l'Unione europea e nel rafforzare la posizione dei consumatori quali attori centrali del mercato unico.

In un contesto in cui le tematiche di interesse per i consumatori acquisiscono sempre più una dimensione transfrontaliera o persino europea, il programma dimostra il suo valore aggiunto anche attraverso iniziative di finanziamento che garantiscono una tutela coerente e coesa di tutti i consumatori europei.

Con l'intensificarsi dei cambiamenti che incidono sulla nostra economia, in particolare a fronte della crescente digitalizzazione del mercato, il prossimo programma dell'UE nel settore della politica dei consumatori dovrà diventare sempre più agile e in grado di rispondere alle rapide trasformazioni. Tali conclusioni sono state prese in considerazione in sede di preparazione del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) e dei futuri programmi di finanziamento dell'UE.