

POLITICHE LEGISLATIVE LEGISLAZIONE D'IMPRESA

Roma, 13.02.08
Prot. n. 00424
Com. n. 15

OGGETTO: Monitoraggio dei risultati relativi ai consumatori nel mercato unico: la Pagella dei Mercati dei Beni al Consumo

Il 29 gennaio 2009 la Commissione UE ha presentato il testo definitivo della Comunicazione (COM 2008/31) relativa al *"Monitoraggio dei risultati relativi ai consumatori nel mercato unico: la Pagella dei Mercati dei Beni al Consumo"*, con cui viene adottato un nuovo strumento destinato a studiare il funzionamento dei mercati in diversi settori secondo il punto di vista dei consumatori.

L'obiettivo di tale strumento è infatti rappresentato dalla volontà di migliorare i processi di monitoraggio affinché le politiche siano maggiormente fondate su dati di fatto che contribuiscano a orientare meglio i processi decisionali e normativi dimostrando altresì ai cittadini di voler tener conto delle loro preoccupazioni, in taluni casi anche a discapito dell'efficienza economica.

La Pagella dei Mercati dei Beni al Consumo è uno dei primi frutti di un esercizio generale di monitoraggio del mercato avviato dal Riesame del Mercato Unico attraverso una consultazione con le parti interessate e gli Stati membri, cercando di individuare i casi in cui i segnali di malfunzionamento del mercato, inteso non solo in relazione ad un'assegnazione inefficiente delle risorse ma anche alla mancata realizzazione di risultati socialmente accettabili (quali la tutela della salute, dell'ambiente, della sicurezza ovvero l'accesso a basso costo a servizi ritenuti essenziali), sono collegati a condizioni insoddisfacenti per i consumatori.

Questa prima Pagella denuncia innanzitutto la mancanza di dati comparabili e completi su talune questioni fondamentali cui consegue la necessità di raccogliere nuove serie di dati e nuove prove per le Pagelle future. Tale raccolta di dati, secondo le indicazioni ivi riportate, sarà effettuata in collaborazione con le parti interessate negli Stati membri, come le autorità preposte alla tutela dei consumatori, gli enti del settore, le associazioni dei consumatori e gli istituti statistici.

Oltre a monitorare i diversi mercati dei beni al consumo, la Pagella giudica anche l'integrazione del mercato europeo dei beni al consumo ed effettua un'analisi comparativa del contesto nazionale in cui si trovano i consumatori.

Il quadro così delineato, non è affatto incoraggiante: secondo l'analisi riportata nel documento in esame, infatti, *"Il mercato interno al dettaglio dell'UE è lungi dall'essere integrato: i consumatori europei tendono ancora a procurarsi beni e servizi nel proprio paese. Il contesto in cui si trovano i consumatori differisce sostanzialmente e per molti aspetti da uno Stato membro all'altro. La fiducia nel sistema nazionale di tutela, nelle autorità nazionali che si occupano delle questioni dei consumatori, nelle organizzazioni indipendenti dei consumatori stessi o ancora nei fornitori per quanto attiene alla protezione dei diritti dei consumatori varia dal 30% a più dell'80% da una parte all'altra d'Europa"*.

Quanto allo specifico procedimento di monitoraggio questo risulta composto da due fasi: una fase di esame e una fase di analisi approfondita.

La prima fase mira a individuare i settori più importanti per la crescita, la creazione di posti di lavoro, il consumo delle famiglie e l'adeguamento all'interno del mercato unico, nonché gli eventuali segnali di malfunzionamento del mercato.

La seconda fase comprende un'indagine approfondita dei settori individuati nella fase di esame e necessita di dati e ricerche supplementari, specifici per settore, finalizzati a capire se e perché i mercati non riescono a soddisfare i consumatori e, in particolare, se tale insoddisfazione possa essere attribuita alla mancanza di concorrenza, ad una distorsione delle scelte dei medesimi consumatori, alla mancanza di un'informazione completa e trasparente, alle carenze della normativa settoriale, alla frammentazione del mercato interno ovvero ad una combinazione di alcuni o di tutti questi fattori.

Al fine di individuare le caratteristiche principali dei mercati dei beni al consumo vengono utilizzati i seguenti indicatori principali:

- i **reclami**, la cui tendenza varia da un paese e da un settore all'altro a seconda delle tradizioni nella tutela dei consumatori e delle percezioni quanto alle probabilità di successo;
- i **livelli dei prezzi**, in un'ottica che analizzi anche le ragioni di eventuali differenze. È importante infatti combinare i dati relativi a questo indicatore insieme agli altri indicatori per capire la ragione dei diversi livelli dei prezzi. Si evidenzia tuttavia come, al momento, manchino quasi completamente dati comparabili sui prezzi, salvo alcune eccezioni limitate (automobili, prodotti alimentari, etc.);
- il grado di **soddisfazione dei consumatori**, che si fonda su taluni fattori difficili da misurare obiettivamente come qualità, scelta, trasparenza e servizi post-vendita, rilevati in funzione della percezione di queste variabili da parte dei consumatori;
- l'**interscambiabilità**, intesa come la propensione a cambiare fornitore da parte dei consumatori;
- gli indicatori relativi alla **sicurezza** dei beni al consumo e dei servizi, misurata attraverso gli infortuni e le lesioni e i sistemi di notifica dei prodotti pericolosi ancora insufficienti.

Un'ulteriore priorità è stata individuata nello stato di **attuazione delle norme** che costituisce un indicatore determinante della salute dei mercati nazionali, sia da una prospettiva di sicurezza che dal punto di vista economico. Analogamente, i **ricorsi** dei consumatori (attraverso i tribunali e gli organismi alternativi di risoluzione delle controversie) dovrebbero essere misurati in base alle percezioni dei consumatori e ai dati oggettivi sui casi presi in esame.

Vengono infine individuati gli ulteriori obiettivi che, nel tempo, tale strumento si propone di raggiungere, in particolare, consentendo alla Commissione di:

- individuare quali mercati funzionano male per i consumatori e necessitino di un'ulteriore analisi di mercato approfondita che, a sua volta, potrebbe portare a raccomandazioni specifiche (sulla politica di concorrenza o dei consumatori, sulla normativa settoriale, etc.);
- mostrare quali questioni riguardanti i consumatori necessitano di ulteriore analisi, particolarmente in termini di legislazione europea e/o nazionale in materia di consumo;
- mostrare i progressi verso gli obiettivi della politica dei consumatori portata avanti dalla Commissione;
- consentire l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri per quanto riguarda il contesto nazionale in cui si trovano i consumatori.

Cordiali saluti.

Il Responsabile
Dott.ssa Paola Mancini

All.: Com(2008)0031



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 29.1.2008
COM(2008) 31 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Monitoraggio dei risultati relativi ai consumatori nel mercato unico: la Pagella dei
Mercati dei Beni al Consumo**

{SEC(2008) 87}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Monitoraggio dei risultati relativi ai consumatori nel mercato unico: la Pagella dei Mercati dei Beni al Consumo

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

1. Una delle conclusioni principali della comunicazione della Commissione sul Riesame del Mercato Unico è che il mercato deve rispondere meglio alle aspettative e alle preoccupazioni dei cittadini e diventare più capace di adattarsi alle sfide della globalizzazione. In ragione di queste sfide occorre prestare più attenzione ai risultati finali che riguardano i cittadini dell'UE e non solo agli strumenti giuridici. Le politiche devono essere maggiormente fondate sui dati di fatto e improntate ai risultati. Un migliore monitoraggio e valutazione dei risultati che riguardano i cittadini è una priorità per la Commissione nel passaggio alla prossima fase del mercato unico. Se un migliore monitoraggio è importante perché contribuirà a orientare meglio il processo decisionale e normativo, è anche essenziale di per sé, come modo di dimostrare ai cittadini che si tiene conto delle loro preoccupazioni.
2. È nel loro ruolo di consumatori che la maggior parte dei nostri cittadini ha a che fare ogni giorno col mercato unico, per cui la loro esperienza da consumatori ne influenza le opinioni sul mercato unico e sull'UE nel suo complesso. Migliori risultati per i consumatori sono lo scopo finale di tutte le politiche relative al mercato unico, nonché la cartina di tornasole del loro successo. In un'economia sempre più orientata verso il consumatore e globalizzata, un mercato unico che risponde più efficientemente alle richieste dei consumatori contribuisce anche a realizzare un'economia innovativa e competitiva.
3. Il mercato unico poi non è un progetto esclusivamente economico, ma serve anche a salvaguardare alcuni standard sociali. Analogamente, gli interessi dei consumatori non possono essere definiti soltanto in termini di efficienza economica. I cittadini si aspettano che la politica in materia di mercato unico porti risultati socialmente accettabili, a volte anche a discapito dell'efficienza economica. Ad esempio, la preoccupazione di tutelare la salute, l'ambiente e la sicurezza fa sì che i beni al consumo siano oggetto di una normativa rigorosa. C'è inoltre un consenso di fondo sul fatto che dovrebbe essere garantito a tutti, indipendentemente dal luogo di residenza, un accesso di basso costo a determinati servizi essenziali forniti dal settore commerciale ma vitali per l'inclusione economica e sociale. Il concetto di "malfunzionamento del mercato" dovrebbe dunque essere inteso, per quanto riguarda la Pagella, in modo da comprendere sia un'assegnazione inefficiente delle risorse sia la mancata realizzazione di questi risultati.
4. Al momento, però, dati concreti sui risultati del mercato unico riguardanti i consumatori sono in gran parte assenti. Per questo, un elemento fondamentale della nuova impostazione adottata dalla Commissione consiste nello sviluppo di indicatori

per monitorare meglio l'aspetto della domanda nel mercato unico. La Pagella contribuirà all'esercizio generale di monitoraggio, cercando di individuare i casi in cui i segnali di malfunzionamento del mercato sono collegati a condizioni insoddisfacenti per i consumatori. I dati raccolti non solo contribuiranno a realizzare una migliore politica dei consumatori, ma alimenteranno tutte le politiche che li riguardano, garantendo una migliore integrazione degli interessi dei consumatori in tutte le politiche dell'UE.

2. PERCHÉ È IMPORTANTE IL MONITORAGGIO DEI RISULTATI RELATIVI AI CONSUMATORI NEL MERCATO UNICO

5. I mercati dei beni al consumo sono sistemi complessi nei quali s'incontrano la domanda e l'offerta e i comportamenti di produttori, fornitori di servizi, venditori al dettaglio e consumatori mutano costantemente adattandosi a vicenda. Le imprese più innovative vedono nei consumatori una delle loro più ricche fonti di idee nuove.
6. Il risultato economico dei mercati dei beni al consumo non è più visto come un semplice prodotto dell'efficienza sul lato dell'offerta da parte degli operatori economici, anche se questo aspetto è essenziale per produrre risultati positivi per i consumatori. Una politica della concorrenza efficace e una normativa che regoli alcuni elementi dell'offerta sono necessarie ma non sufficienti per ottenere mercati efficienti e altamente redditizi. Mercati dei beni al consumo efficienti e rispondenti alle esigenze dei consumatori per l'insieme del quadro economico sono motori fondamentali di competitività e benessere dei cittadini e necessitano di consumatori protagonisti, capaci di compiere scelte informate e di premiare rapidamente gli operatori efficienti. I mercati in cui i consumatori sono confusi o fuorviati, o ai quali è precluso l'accesso, o caratterizzati da scarse possibilità di scelta saranno meno competitivi e risulteranno più sfavorevoli per i consumatori, con un costo per l'efficienza dell'intera economia.
7. Il Riesame del Mercato Unico ha riconosciuto la necessità di realizzare maggiori benefici per i consumatori e di rinnovare gli sforzi per stimolare l'integrazione e una maggiore efficienza. La strategia per la politica dei consumatori della Commissione¹ ne ha fatto un obiettivo per il periodo 2007-2013.
8. La Pagella è il frutto della consultazione con le parti interessate e gli Stati membri. Una consultazione pubblica ha ricevuto più di sessanta risposte da autorità nazionali, centri europei dei consumatori, ONG, imprese e singoli, e la maggioranza di quanti hanno risposto si è espressa in modo favorevole alla Pagella².

3. LA PAGELLA DEI MERCATI DEI BENI AL CONSUMO

9. La sfida consiste nell'elaborare indicatori che mostrino se i mercati dei beni al consumo non riescono a soddisfare i consumatori e che indichino se un intervento della Commissione è necessario. Gli indicatori dovrebbero mostrare in che casi i

¹ COM(2007) 99 del 13.3.2007.

² Per una sintesi delle risposte si rimanda all'indirizzo
http://ec.europa.eu/consumers/consultations/consultations_en.htm

mercati non riescono a massimizzare i risultati economici per i consumatori e anche dove non riescono a realizzare i risultati sociali fondamentali.

10. Si dovrebbe poi effettuare una distinzione chiara tra le fasi di esame e di analisi del monitoraggio. Nella fase di esame si devono individuare i mercati che rischiano di lasciare insoddisfatti i consumatori. Dato il gran numero degli indicatori che potrebbero essere raccolti per tutti i mercati dei beni al consumo, è necessario sceglierne un insieme limitato che colga le caratteristiche principali ai fini del suddetto esame.
11. La fase di analisi necessita di dati e ricerche supplementari, specifici per settore. Un'analisi approfondita mira a capire se e perché i mercati non riescono a soddisfare i consumatori e dovrebbe cercare di stabilire se tale insoddisfazione possa essere attribuita a mancanza di concorrenza, distorsione delle scelte dei consumatori, mancanza di un'informazione completa e trasparente, carenze della normativa settoriale, frammentazione del mercato interno o a una combinazione di alcuni o di tutti questi fattori. Lo strumento politico più adatto per affrontare i problemi in un mercato dipenderà da queste cause: si potrà trattare ad esempio della politica della concorrenza nei casi di abuso di posizione dominante, di norme settoriali per eliminare determinate barriere all'accesso ai mercati, della politica dei consumatori per assicurare la trasparenza delle informazioni, o di una combinazione di questi strumenti.
12. Prestando una maggiore attenzione al monitoraggio dei mercati dei beni al consumo, dunque, si ottiene un triplice vantaggio: anzitutto, sebbene i problemi sorgano sia all'ingrosso che al dettaglio, i cittadini sperimentano i malfunzionamenti del mercato al livello del commercio al dettaglio. In secondo luogo, i malfunzionamenti del mercato che si realizzano attraverso la distorsione delle scelte dei consumatori danneggiano la competitività globale, a causa dell'impatto negativo sull'efficienza dell'assegnazione delle risorse. In terzo luogo, tenuto conto del posto che occupa il consumo finale nella catena del valore aggiunto, i malfunzionamenti del mercato al livello del commercio al dettaglio possono anche indicare una mancanza di concorrenza o un altro malfunzionamento situato a un livello superiore della catena.
13. La Pagella è uno dei primi frutti di un esercizio generale di monitoraggio del mercato avviato dal Riesame del Mercato Unico. Detto esercizio è composto da due fasi: una fase di esame e una fase di analisi approfondita. La prima fase mira a individuare i settori più importanti per la crescita, la creazione di posti di lavoro, il consumo delle famiglie e l'adeguamento all'interno del mercato unico, nonché gli eventuali segnali di malfunzionamento del mercato. Tuttavia, per la mancanza di dati adatti, nell'esercizio è stato utilizzato soltanto un indicatore relativo ai consumatori. Poiché grazie alla Pagella si rendono disponibili nuovi dati relativi ai consumatori, la metodologia utilizzata per l'esame di settore sarà adattata al fine di rispecchiare meglio la dimensione dei consumatori. La seconda fase comprende un'indagine dei settori individuati nella fase di esame. Quando un mercato dei beni al consumo è scelto per un'indagine, questa comprenderà anche l'analisi da una prospettiva dei consumatori.
14. Il primo quadro di valutazione dei mercati dei beni al consumo stabilisce gli indicatori necessari per esaminare tali mercati e il quadro istituzionale in cui si muovono i mercati e i consumatori. Dati completi, armonizzati e comparabili sui

risultati relativi ai consumatori sono in gran parte assenti, per cui la prima Pagella presenta i dati esistenti e suggerisce dei modi per colmare le lacune.

4. STRUTTURA E INDICATORI CHIAVE DELLA PAGELLA

15. L'elaborazione di una Pagella a livello UE solleva problemi particolari, che non esistono per le Pagelle nazionali, ma presenta anche alcuni vantaggi. Oltre a monitorare diversi mercati dei beni al consumo, la Pagella giudica anche l'integrazione del mercato europeo dei beni al consumo ed effettua un'analisi comparativa del contesto nazionale in cui si trovano i consumatori. Una serie di indicatori come i sistemi di ricorso e di applicazione delle norme, il conferimento di diritti ai consumatori, la trasparenza delle informazioni e gli ostacoli al commercio transfrontaliero sono utili più a livello orizzontale che settoriale. La Pagella rispecchia questo complesso mosaico, analizzando il mercato unico in tre diverse dimensioni.
16. La prima esamina la prestazione in senso largo dei **mercati dei beni al consumo in tutta l'economia**. Oltre a individuare i settori problematici per l'analisi successiva, questa dimensione contribuirà a effettuare un'analisi comparativa del rendimento in tutta l'UE. Gli indicatori saranno strutturati secondo la metodologia statistica COICOP (classificazione dei consumi individuali secondo la funzione).
17. La seconda dimensione è il **grado d'integrazione del mercato interno al dettaglio**, alla luce dell'obiettivo strategico della Commissione in materia di politica dei consumatori consistente nel dare a consumatori e rivenditori al dettaglio entro il 2013 la stessa fiducia nei confronti del commercio transfrontaliero che essi nutrono per il commercio nei loro paesi d'origine.
18. La terza dimensione riguarda il contesto in cui si trovano i consumatori nei **27 mercati nazionali** in termini di applicazione delle norme, informazione, istruzione e mezzi di ricorso. Questi indicatori consentono di effettuare un'analisi comparativa dei sistemi e delle istituzioni degli Stati membri in materia di politica dei consumatori.
19. Il funzionamento dei mercati dal punto di vista dei consumatori non può essere colto da un indicatore solo, ma dipende dall'interazione di una serie di variabili. La struttura del mercato e il contesto istituzionale e concorrenziale sono tra i principali fattori determinanti per i risultati del mercato. Peraltro, anche la misura in cui le scelte dei consumatori sono influenzate dal comportamento degli operatori economici influisce sui risultati. La **capacità dei consumatori** di capire la scelta presente sul mercato influisce sul buon funzionamento di quest'ultimo, anche se gli operatori sono trasparenti e affidabili. La valutazione di prodotti complessi, come le assicurazioni sulla vita o i dispositivi ad alta tecnologia, può rendere necessario il ricorso al parere di un professionista.
20. Si misureranno queste variabili attraverso una miscela di dati "oggettivi" e "soggettivi", sapendo che né gli uni né gli altri da soli dipingono l'intero quadro: mentre i dati oggettivi rendono alcuni aspetti del funzionamento del mercato, i dati soggettivi sono necessari per fotografare le esperienze e le percezioni dei consumatori quanto a funzione del mercato e fiducia, elementi che a loro volta influiscono sul comportamento degli operatori.

4.1. Esame dei mercati dei beni al consumo

21. Le caratteristiche principali dei mercati dei beni al consumo possono essere colte mediante cinque indicatori principali, ciascuno dei quali presenta punti di forza e di debolezza. La combinazione di indicatori contribuisce ad attenuarne le debolezze e a fornire un quadro solido. L'emergere di problemi in due o più indicatori dovrebbe essere sufficiente per giustificare un'ulteriore analisi. I cinque indicatori - reclami, livelli dei prezzi, soddisfazione, interscambiabilità e sicurezza - sono precisati sotto. In allegato si troveranno ulteriori spiegazioni e dati illustrativi.

4.1.1. Reclami

22. I dati sui reclami dei consumatori sono considerati il principe degli indicatori di funzionamento dei mercati dei beni di consumo e sono considerati in diversi Stati membri e paesi terzi come un indicatore fondamentale. La tendenza a presentare reclami varia da un paese e da un settore all'altro a seconda delle tradizioni nella tutela dei consumatori e delle percezioni quanto alle probabilità di successo, per cui i livelli di reclamo devono essere interpretati unitamente ad altri indicatori. Un quadro esauriente e comparabile dei reclami per tutti i settori di prodotti e servizi e per tutta l'UE sarebbe uno strumento potente. Nel 2008 si pubblicherà un documento di consultazione che chiederà il parere di tutti gli enti responsabili del trattamento dei reclami nell'UE sul modo di arrivare a un sistema più armonizzato di classificazione dei reclami.

4.1.2. Livelli dei prezzi

23. I livelli dei prezzi sono un elemento di grande rilievo per i consumatori: per questo è importante monitorare i livelli dei prezzi di diversi prodotti e la loro evoluzione. Se il livello dei prezzi di un dato prodotto è superiore al parametro di riferimento, occorre esaminare le ragioni di questa differenza. Prezzi più elevati possono essere dovuti alle differenze nella struttura della domanda o del costo. I livelli dei prezzi possono anche segnalare un mercato meno efficiente dal punto di vista dei consumatori, a causa della struttura normativa o dell'ambiente competitivo. È quindi importante esaminare quest'indicatore insieme agli altri indicatori utilizzati nel quadro di valutazione, per capire la ragione dei diversi livelli dei prezzi. È necessario continuare il lavoro con gli istituti statistici nazionali per elaborare dati comparabili e rappresentativi sui prezzi e vedere se occorra modificare le norme in materia di statistiche. La necessità di questi dati è stata individuata nel corso del riesame del mercato unico. Al momento, mancano quasi completamente dati comparabili sui prezzi, con alcune eccezioni limitate (automobili, prodotti alimentari, etc.).

4.1.3. Soddisfazione

24. Certi aspetti vitali del funzionamento del mercato come qualità, scelta, trasparenza e servizi post-vendita sono difficili da misurare obiettivamente. La percezione di queste variabili da parte dei consumatori rappresenta il modo migliore di monitorarle. Partendo dalle tecniche consolidate di misurazione della soddisfazione dei consumatori sviluppate dall'industria, è stata concepita una metodologia affidabile per stabilire un indice composito di soddisfazione dei consumatori. La metodologia è stata provata in undici servizi d'interesse generale comparabili nel

tempo, oltre che tra loro. Nel tempo dovrebbero essere coperti i più importanti mercati dei beni al consumo.

4.1.4. Interscambiabilità

25. L'interscambiabilità (il cambiamento del fornitore) da parte dei consumatori è un indicatore importante sia della scelta a disposizione dei consumatori stessi sia della loro capacità di esercitare tale scelta (a seconda della trasparenza dei mercati, degli ostacoli incontrati, etc.). La tendenza dei consumatori a cambiare è fondamentale per il successo della liberalizzazione dei servizi di rete. Dati UE sugli atteggiamenti in materia d'interscambiabilità esistono solo per un numero limitato di servizi d'interesse generale e per certi Stati membri. I lavori futuri si concentreranno sull'estensione degli indicatori ad altri servizi di primaria importanza e sull'esame dei costi del cambiamento e della percezione relativa alla facilità di tale cambiamento.

4.1.5. Sicurezza

26. La sicurezza dei beni al consumo e dei servizi è un indicatore di risultato importante. I dati attualmente disponibili sulla sicurezza dei beni al consumo e dei servizi, misurata attraverso gli infortuni e le lesioni e i sistemi di notifica dei prodotti pericolosi, sono insufficienti. I dati sulle lesioni e sugli infortuni hanno bisogno di miglioramenti in termini di copertura geografica e comparabilità, mentre i dati sulle notifiche necessitano di informazioni supplementari (per esempio su quote di mercato, volume delle ispezioni, etc.) per rendere possibili valutazioni corrette.

4.2. Valutazione dell'integrazione del mercato interno al dettaglio

27. Questi indicatori cercano di valutare il livello d'integrazione del mercato interno. L'integrazione può essere colta attraverso la presenza di rivenditori al dettaglio non nazionali, investimenti diretti esteri transfrontalieri e commercio al dettaglio transfrontaliero. Le cifre sul commercio intra-UE non distinguono tra il commercio all'ingrosso e al dettaglio, per cui mancano dati oggettivi sul livello reale delle vendite transfrontaliere. I sistemi di pagamento potrebbero fornire delle stime per questo tipo di statistiche. Nel frattempo, i dati ottenuti attraverso indagini sul commercio transfrontaliero riportati dai consumatori e dalle aziende dovrebbero essere seguiti regolarmente per ottenere delle prove.
28. Anche gli atteggiamenti dei consumatori e dei rivenditori al dettaglio, nei confronti di vendite e acquisti transfrontalieri, sono importanti per monitorare le percezioni e misurare i progressi verso l'obiettivo di aumentare la fiducia nel commercio transfrontaliero. I dati sui prezzi raccolti per controllare i mercati dei beni al consumo consentiranno poi di utilizzare la dispersione dei prezzi come indicatore del livello d'integrazione del mercato.
29. Sono anche importanti i dati sui problemi incontrati dai clienti transfrontalieri: si presentano le cifre della rete dei centri europei dei consumatori (ECC) e della rete di agenzie esecutive della cooperazione per la tutela dei consumatori (CPC) che mostrano il livello di richiesta d'informazioni, reclami, controversie e azioni esecutive a livello transfrontaliero.

4.3. **Analisi comparativa del contesto in cui si trovano i consumatori negli Stati membri**

30. I parametri di riferimento per l'analisi comparativa sono necessari per capire il contesto in cui si trovano i consumatori a livello nazionale, il che è importante per il funzionamento dei mercati nazionali e per un mercato integrato dell'UE. Il Riesame del Mercato Unico ha individuato una priorità importante nell'**attuazione delle norme**. La qualità dei regimi di attuazione delle norme è un indicatore determinante della salute dei mercati nazionali, sia da una prospettiva di sicurezza che dal punto di vista economico. Gli indicatori di conformità e di fiducia negli enti preposti all'applicazione delle norme colgono un elemento, e altri vengono dai flussi in entrata e in uscita (ispettori, ispezioni effettuate). Analogamente, i **ricorsi** dei consumatori (attraverso i tribunali e gli organismi alternativi di risoluzione delle dispute) dovrebbero essere misurati in base alle percezioni dei consumatori e ai dati oggettivi sui casi presi in esame. Se da un lato esistono dati relativi alle percezioni dei consumatori, dall'altro occorre raccoglierne di più in collaborazione con gli Stati membri.
31. Le **organizzazioni indipendenti dei consumatori** hanno un ruolo fondamentale nel garantire che i mercati funzionino efficacemente, attraverso l'esame comparato dei prodotti e l'individuazione dei malfunzionamenti del mercato, il che rende importanti gli indicatori relativi alla forza dei movimenti nazionali dei consumatori in termini di risorse e della fiducia nutrita nei loro confronti dai consumatori.
32. Gli indicatori riguardanti il **conferimento di diritti** ai consumatori e, in particolare, al loro livello d'istruzione, informazione, comprensione, capacità, consapevolezza e sicurezza di sé, sono importanti per capire i diversi mercati nazionali e per individuare le migliori pratiche, ove esistenti. Al momento, c'è un numero abbastanza scarso di dati comparabili a livello UE in questo settore.

4.4. **Studi della fase d'analisi**

33. I cinque indicatori relativi ai mercati dei beni di consumo forniranno molte informazioni sul funzionamento di un determinato mercato. Gli studi di mercato della fase d'analisi dovranno però raccogliere tutti i dati pertinenti ai fini di una migliore comprensione delle cause di malfunzionamento del mercato. I dati raccolti per valutare l'integrazione del mercato interno e per effettuare un'analisi comparativa delle politiche nazionali dovrebbero anche contribuire a spiegare perché alcuni mercati non funzionano bene.
34. Se la Pagella rivela problemi comuni dei mercati, può rendersi necessaria un'analisi orizzontale attraverso i diversi mercati. Analogamente, l'analisi degli indicatori secondo linee nazionali può aiutare le autorità nazionali o le organizzazioni dei consumatori a individuare i problemi specifici del loro paese e ad effettuare un'ulteriore analisi.
35. Gli esempi di questioni da studiare più dettagliatamente nella fase d'analisi comprendono:
- il conferimento di diritti ai consumatori - poiché la capacità dei consumatori di capire le scelte a loro disposizione varia secondo la natura del mercato, può

essere necessaria una ricerca su come i consumatori concepiscono i prodotti in vendita;

- pregiudizio per i consumatori - può essere necessaria una ricerca sulla capacità dei consumatori di operare scelte efficaci;
- sviluppi nel rapporto tra prezzi all'importazione e prezzi al consumo;
- indicatori legislativi quando le norme prevedono risultati specifici relativi ai consumatori;
- livelli di conformità - misurati attraverso "ondate applicative" e altri strumenti;
- qualità - questi dati tendono a essere specifici per un dato mercato, ma colgono qualità importanti non coperte dalla soddisfazione e dalla sicurezza, come il grado d'innovazione, salute e ambiente;
- accesso e convenienza - particolarmente pertinenti per i servizi essenziali;
- interoperabilità - la capacità di un sistema o prodotto di interagire con altri sistemi o prodotti senza uno sforzo particolare da parte del consumatore.

4.5. Ulteriore sviluppo della Pagella

36. Tenuto conto dell'assenza di tanti dati in questa prima Pagella, essa non può ancora essere presentata nel suo pieno potenziale. Nel tempo, la Pagella completa permetterà alla Commissione di:

- individuare quali mercati funzionano male in termini di risultati relativi ai consumatori e necessitano di un'ulteriore analisi di mercato approfondita; quest'analisi potrebbe portare a raccomandazioni specifiche (sulla politica di concorrenza o dei consumatori, sulla normativa settoriale, etc.);
- mostrare quali questioni orizzontali riguardanti i consumatori necessitano di ulteriore analisi, particolarmente in termini di legislazione europea e/o nazionale in materia di consumo;
- mostrare i progressi verso gli obiettivi della politica dei consumatori portata avanti dalla Commissione, consistenti nel realizzare un mercato interno al dettaglio integrato e nel conferire fiducia ai consumatori;
- consentire l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri per quanto riguarda il contesto nazionale in cui si trovano i consumatori.

5. CONCLUSIONI

37. La Pagella dei mercati dei beni di consumo completa l'esercizio generale di monitoraggio del mercato elaborato dalla Commissione nel contesto del Riesame del Mercato Unico. Essa può contribuire a sviluppare ulteriormente la dimensione dei consumatori nel quadro dell'esercizio generale di monitoraggio del mercato.

38. Questa prima Pagella è ancora allo stato embrionale. I dati che riguardano gli indicatori sono insufficienti: la maggior parte degli indicatori è disponibile soltanto per un numero molto limitato di settori e i dati non sempre si trovano per tutti gli Stati membri, né sono sempre comparabili.
39. La maggior parte delle tabelle e dei grafici presentati nella prima Pagella si basa sui dati raccolti nel settore della politica dei consumatori attraverso indagini o la collaborazione con le parti interessate negli Stati membri. C'è una tendenziale mancanza di dati sui risultati relativi ai consumatori per quanto riguarda le altre politiche dell'UE che influiscono sui consumatori, ad eccezione dei settori dove le politiche dell'UE si sovrappongono con i mercati, ad esempio in merito ai prezzi delle telecomunicazioni e alla sicurezza dei trasporti.
40. I dati attuali sono troppo limitati - in particolare per quanto riguarda il numero dei settori - per dare un'indicazione riguardo a quali mercati funzionano meglio degli altri. Per questo motivo la prima Pagella è strutturata per indicatore piuttosto che per settore. Mentre la prima Pagella si concentra in particolar modo sui servizi, quelle future tratteranno più dei mercati dei beni.
41. Il mercato interno al dettaglio dell'UE è lungi dall'essere integrato: i consumatori europei tendono ancora a procurarsi beni e servizi nel proprio paese. Sebbene ci sia una serie di barriere strutturali come la lingua o le norme a tutela dei consumatori, queste non hanno lo stesso impatto negativo in tutti i paesi. Come si può facilmente immaginare, i consumatori dei paesi piccoli e centrali tendono a comperare più dai fornitori stranieri che non i consumatori dei paesi periferici.
42. Il contesto in cui si trovano i consumatori differisce sostanzialmente e per molti aspetti da uno Stato membro all'altro. La fiducia nel sistema nazionale di tutela, nelle autorità nazionali che si occupano delle questioni dei consumatori, nelle organizzazioni indipendenti dei consumatori stessi o ancora nei fornitori per quanto attiene alla protezione dei diritti dei consumatori varia dal 30% a più dell'80% da una parte all'altra d'Europa. La risoluzione delle dispute è ritenuta più facile in alcuni paesi che in altri, e vi sono differenze importanti per quanto riguarda il livello di comprensione delle informazioni o l'entità del finanziamento pubblico ricevuto dalle organizzazioni dei consumatori.
43. Prima di tutto, questa prima Pagella mostra la necessità di raccogliere nuove serie di dati e nuove prove per le Pagelle future. Si effettuerà questa raccolta di dati in collaborazione con le parti interessate negli Stati membri, come le autorità preposte alla tutela dei consumatori, gli enti del settore, le associazioni dei consumatori e gli istituti statistici. Si presterà un'attenzione particolare alla raccolta di dati per tutti e 27 gli Stati membri, comprese la Bulgaria e la Romania che spesso mancano da quelli attualmente disponibili. Le attività immediate di seguito si concentreranno su:
- dati comparabili relativi ai prezzi per un numero considerevole di prodotti in collaborazione con Eurostat e gli istituti nazionali di statistica;
 - sviluppo di una metodologia per classificare i reclami in modo più armonizzato fra Stati membri;

- adattamento della metodologia relativa alla soddisfazione ed esecuzione di studi sulla soddisfazione in un numero maggiore di settori;
 - sviluppare ulteriormente gli indicatori e integrare la Pagella nell'esercizio di monitoraggio del mercato e nel quadro di valutazione del mercato unico. Il futuro quadro di valutazione del mercato interno fornirà indicatori su risultato economico, concorrenza, integrazione del mercato, innovazione e, più in generale, sui vantaggi per i cittadini.
44. Il passaggio del processo decisionale da un metodo improntato allo strumento a un metodo improntato al risultato, con un interesse particolare per i risultati relativi ai consumatori, è ambizioso e richiede un cambiamento notevole nel lavoro dei responsabili decisionali. Il programma sopra descritto necessiterà di uno sforzo considerevole da parte dei responsabili decisionali e delle parti interessate, ma la ricompensa sarà una regolamentazione migliore e più semplice, e mercati che realizzano meglio ciò che vogliono i cittadini.