



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.10.2001
COM(2001) 531 definitivo

LIBRO VERDE

sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea

(presentata dalla Commissione)

LIBRO VERDE

sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea

1. CONSULTAZIONE RELATIVA ALLA TUTELA DEI CONSUMATORI NELL'UE

L'obiettivo del presente Libro verde è di avviare un'ampia consultazione pubblica sull'orientamento futuro della tutela dei consumatori nell'Unione europea. Per stimolare un dibattito ben informato, esso presenta un'analisi della situazione attuale e delle opzioni possibili per il futuro.

La Commissione invita le parti interessate a presentare commenti entro il 15 gennaio 2002 su tutti gli aspetti del documento e in particolare sulle questioni seguenti:

- *Quali sono i principali ostacoli incontrati da consumatori e imprese, dovuti alle differenze tra le normative nazionali in materia di trasparenza e correttezza delle transazioni commerciali, ivi compresa la pubblicità, con riferimento agli aspetti precontrattuali, contrattuali e postcontrattuali delle relazioni tra imprese e consumatori?*
- *Siete d'accordo sulla necessità di una riforma della tutela dei consumatori nel mercato interno?*
- *La riforma dovrebbe avvenire seguendo l'approccio specifico esistente o l'approccio misto definito qui di seguito?*
- *Quale sarebbe il probabile risultato dei due metodi in termini di costi e di benefici per i consumatori e le imprese?*

Se fosse adottato l'approccio specifico:

- *Quali sarebbero le priorità dell'armonizzazione?*

Se fosse adottato l'approccio misto:

- *Quali dovrebbero essere gli elementi principali del principio generale, dei criteri e delle regole fondamentali necessarie ad assicurare la correttezza delle pratiche commerciali?*
- *Quale sarebbe la soluzione migliore: una direttiva quadro contenente un principio generale di correttezza delle pratiche commerciali o riferito unicamente alle pratiche ingannevoli? Quale soluzione sarebbe più facilmente realizzabile? Quale sarebbe più adatta per affrontare il problema della frammentazione del mercato interno nell'interesse dei consumatori?*
- *Sarebbe utile includere in una direttiva quadro un principio di autoregolamentazione? In caso affermativo, quali sarebbero gli elementi chiave di tale principio ed i criteri per la sua inclusione?*

- *Sarebbe utile definire orientamenti pratici non vincolanti? Sarebbe preferibile che tali orientamenti prendessero la forma di raccomandazioni della Commissione o di un elenco non esaustivo di esempi di pratiche lecite e illecite allegato alla direttiva?*
- *Le parti interessate dovrebbero intervenire nella definizione di tali orientamenti pratici non vincolanti?*
- *È necessario un quadro giuridico per migliorare la cooperazione tra le autorità preposte alla tutela dei consumatori?*
- *Quali sarebbero gli elementi essenziali di tale quadro giuridico?*

Siete pregati di inviare i vostri commenti (con il riferimento "Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'UE") al seguente indirizzo:

Commissione europea
 Direzione generale per la salute e la tutela dei consumatori
 F101 06/52
 Rue de la Loi 200
 B-1049 Bruxelles

o per e-mail a: consultsanco@cec.eu.int

La Commissione intende inoltre organizzare una riunione con le parti interessate e consultare le autorità nazionali.

2. LA TUTELA DEI CONSUMATORI NEL MERCATO INTERNO

2.1 Introduzione

Perché possano trarre vantaggio dal mercato interno, i consumatori devono essere in grado di accedere facilmente ai beni e ai servizi promossi, offerti e venduti al di là delle frontiere. È il movimento transfrontaliero di beni e di servizi che permette ai consumatori di trarre vantaggio da buone occasioni e di beneficiare di prodotti e servizi innovativi e di compiere le scelte più convenienti. Questa domanda transfrontaliera aumenta la pressione della concorrenza nel mercato interno e permette un'offerta di beni e di servizi più efficiente e a prezzi competitivi. Questo circolo virtuoso può essere ottenuto solo se il quadro regolamentare esistente incoraggia i consumatori e le imprese a praticare scambi transfrontalieri. Le differenze tra le normative nazionali sulle pratiche commerciali relative alle relazioni tra imprese e consumatori possono ostacolare quest'evoluzione.

La dimensione comunitaria della tutela dei consumatori (nel senso di una regolamentazione degli interessi economici dei consumatori, escluse le questioni di salute e di sicurezza e altri problemi connessi) esiste da oltre 25 anni. L'articolo 153 del trattato CE sancisce alcuni diritti dei consumatori: all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi. Le direttive comunitarie sulla tutela dei consumatori, generalmente basate sulle disposizioni relative al mercato interno dell'articolo 95 (ex articolo 100a) del trattato CE, hanno precisato il contenuto di alcuni di questi diritti. Anche altre direttive comunitarie, il cui obiettivo principale non è la tutela dei consumatori, hanno un effetto diretto su tale tutela. Le regolamentazioni e la giurisprudenza nazionali hanno anch'esse un impatto sulla tutela dei consumatori nel mercato interno.

Tuttavia, la tutela dei consumatori nel mercato interno è confrontata con una serie di norme prive di organicità e un sistema di attuazione frammentario. La prospettiva dell'ampliamento comporta il rischio di un'ulteriore frammentazione del mercato interno e di un aumento dei problemi di applicazione. La circolazione di banconote e di monete euro a partire dal gennaio 2002 fornirà una grande occasione per lo sviluppo del mercato interno dei consumatori. Se quest'occasione non verrà colta, i cittadini avranno l'impressione che il progetto principale dell'UE, il mercato interno, è irrilevante per la loro vita quotidiana ed è solo destinato a servire gli interessi delle imprese. Lo scopo della tutela dei consumatori è di creare un sistema di regolamentazione che:

- garantisca il livello di tutela dei consumatori più elevato possibile ad un costo minimo per le imprese;
- sia il più semplice possibile e sufficientemente flessibile per reagire rapidamente al mercato e coinvolga per quanto possibile le parti interessate;
- offra certezza giuridica e garantisca un'applicazione efficace, in particolare nelle controversie transfrontaliere.

Tre studi sono stati realizzati per conto della Commissione¹ al fine di fornire un quadro completo delle norme sulla tutela dei consumatori a livello nazionale e comunitario. I paragrafi seguenti analizzano globalmente il loro impatto.

2.2 Regolamentazione e giurisprudenza a livello comunitario

Le direttive comunitarie sulla tutela dei consumatori si suddividono in due grandi categorie: le direttive di applicazione generale e quelle contenenti disposizioni relative a settori o a metodi di vendita specifici. Un meccanismo per l'esecuzione delle direttive in questione è previsto dalla direttiva sui provvedimenti inibitori. Nel riquadro seguente viene presentata una sintesi delle direttive esistenti.

Direttive comunitarie sulla tutela dei consumatori

Norme generali – Direttiva sulla pubblicità ingannevole², modificata dalla direttiva sulla pubblicità comparativa³. Direttiva sull'indicazione dei prezzi. Direttiva concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori⁴. Direttiva sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo⁵.

Norme su settori e metodi di vendita – Direttive riguardanti i prodotti alimentari⁶, i cosmetici⁷, le denominazioni del settore tessile⁸, i medicinali per uso umano⁹, i viaggi «tutto compreso»,¹⁰ i contratti negoziati fuori dei locali commerciali¹¹, il credito al consumo¹², i contratti di vendita a distanza¹³, gli strumenti per pesare a funzionamento non automatico¹⁴ e l'utilizzazione a tempo parziale di beni immobili¹⁵.

Esecuzione - Direttiva relativa a provvedimenti inibitori¹⁶.

Altre norme comunitarie, il cui obiettivo principale non è la protezione dei consumatori, prevedono inoltre una certa tutela dei consumatori o disciplinano i poteri delle autorità nazionali di adottare disposizioni per la tutela dei consumatori. La direttiva sul commercio elettronico¹⁷, ad esempio, riguarda tra l'altro la pubblicità e certe pratiche commerciali dirette agli utenti dei servizi della società dell'informazione. La direttiva sulla televisione senza frontiere¹⁸ coordina anche certi aspetti delle comunicazioni commerciali trasmesse da emittenti televisive. Essa fornisce un livello di protezione elevato ed uniforme, prevede

l'applicazione del principio del paese d'origine, contiene precise definizioni comuni e chiare disposizioni di attuazione.

Inoltre, la convenzione di Bruxelles (ora contenuta in un regolamento comunitario¹⁹) e la convenzione di Roma²⁰ stabiliscono regole in caso di controversie transfrontaliere su questioni contrattuali all'interno dell'UE, che permettono di determinare a quale tribunale degli Stati membri spetti giudicare la causa (competenza giurisdizionale) e quale legge nazionale vada applicata al contratto (legge applicabile). Infine, esiste una giurisprudenza della Corte di giustizia europea concernente la compatibilità di certe norme nazionali sulla tutela dei consumatori con il mercato interno²¹.

Le principali caratteristiche della tutela dei consumatori nell'Unione europea sono le seguenti:

- Le direttive comunitarie in materia di tutela dei consumatori, a differenza delle norme nazionali, non costituiscono un quadro regolamentare completo per le pratiche commerciali fra imprese e consumatori, obiettivo centrale della tutela dei consumatori. Mentre alcuni settori sono regolamentati sufficientemente, altri settori chiave non sono disciplinati a livello comunitario, in particolare le pratiche commerciali, le pratiche contrattuali, i pagamenti e l'assistenza postvendita. Peraltro, lo sviluppo di nuove pratiche commerciali e di nuove tecnologie ha avuto come conseguenza di rendere più confuse le distinzioni tradizionali contemplate dalla normativa comunitaria tra le diverse fasi delle transazioni, aggiungendo così un elemento di incertezza.
- Alcune direttive, in particolare quelle riguardanti settori specifici, hanno fornito una risposta molto precisa a problemi specifici in un momento particolare. Questo approccio, combinato alla lunghezza del periodo che intercorre fra la proposta e l'entrata in vigore delle misure comunitarie (la direttiva sui contratti a distanza è stata proposta nel giugno 1992, ed è entrata in vigore soltanto nel giugno del 2000), ha determinato un certo livello di obsolescenza rispetto alla rapida evoluzione delle pratiche commerciali. Le norme comunitarie possono così diventare irrilevanti, limitare inutilmente l'innovazione o permettere ad operatori commerciali senza scrupoli di aggirare la legge. Il tempo necessario per modificare queste direttive ed adattare allo sviluppo tecnologico, mantenendo lo stesso di livello di tutela dei consumatori, aumenta questa rigidità.

Un esempio: la direttiva sulla vendita a distanza e la direttiva sul godimento a tempo parziale di beni immobili

La direttiva sulla vendita a distanza prevede una serie di diritti contrattuali per i consumatori nei casi in cui acquistino beni o servizi da un fornitore con il quale non stabiliscano un rapporto personale diretto. In particolare, sono previsti alcuni obblighi per quanto riguarda le informazioni, che devono essere fornite su "supporti durevoli" per permettere al consumatore di conservare permanentemente le informazioni essenziali sul contratto. Questo non crea problemi se il mezzo utilizzato per la transazione è la posta o l'e-mail. Tuttavia, lo sviluppo della vendita a distanza mediante la nuova tecnologia della telefonia mobile potrebbe essere frenato da questi obblighi e dai limiti della tecnologia attuale.

Le nuove tecniche di commercializzazione per l'utilizzazione a tempo parziale di beni immobili sono state concepite in modo da garantire che in certe circostanze i contratti siano esclusi dal campo di applicazione della direttiva e dai relativi obblighi. Alcuni venditori propongono ad esempio contratti per un periodo inferiore a tre anni o prevedono un periodo annuale di utilizzazione inferiore a 7 giorni. Contratti di questo tipo vengono offerti anche

tramite assicurazioni o adesioni a un club o sistemi di punteggio che hanno il solo scopo di eludere la direttiva.

- L'interazione fra la normativa comunitaria sulla tutela dei consumatori e le altre misure citate ha creato un quadro regolamentare complicato e di difficile comprensione per le imprese e i consumatori.
- La giurisprudenza della Corte di giustizia europea riguardante le possibili giustificazioni alle restrizioni alla libera circolazione di beni e di servizi fondate su ragioni di tutela dei consumatori non offre una soluzione soddisfacente perché si limita a casi particolari.
- L'autoregolamentazione mediante codici di condotta, sebbene si vada sviluppando rapidamente in molti Stati membri, incontra notevoli ostacoli a livello comunitario. I recenti tentativi effettuati per sviluppare l'autoregolamentazione a livello europeo hanno ottenuto risultati modesti. L'autoregolamentazione si è dimostrata un complemento potenzialmente utile della regolamentazione, in grado di ridurre la necessità di una legislazione molto dettagliata e di arrecare vantaggi ai consumatori. Anche se varie norme comunitarie vi fanno specifico riferimento, le possibilità offerte dai codici di condotta non sono state sfruttate pienamente a livello comunitario a causa delle diversità degli ordinamenti giuridici nazionali e dell'incertezza sul valore giuridico degli impegni contenuti nei codici e sulla possibilità di esigerne il rispetto.
- Contrariamente al lavoro degli organismi di normalizzazione che si fondano sul "nuovo approccio"²² e dei rappresentanti delle imprese e dei sindacati nel dialogo sociale nell'ambito della legislazione del lavoro, non esiste un quadro per la partecipazione ufficiale delle parti al processo di regolamentazione a livello dell'Unione europea. Con la diversificazione dei mercati, cresce l'esigenza di ricorrere in maggior misura al contributo di competenze specifiche nell'elaborazione delle norme. L'intervento delle parti interessate può anche rendere tali norme più accettabili. La loro partecipazione a livello comunitario dipende dalla competenza e dalla rappresentatività degli organismi in grado di rappresentare gli interessi delle varie categorie.

2.3 Regolamentazione e giurisprudenza nazionali sulla tutela dei consumatori

Nei casi in cui non esista normativa o giurisprudenza comunitaria, trova applicazione la regolamentazione nazionale degli Stati membri, che può variare nella sostanza e nell'applicazione. In ogni Stato membro esiste un complesso di norme relativamente ben sviluppato che mira specificamente alla tutela dei consumatori oppure che disciplina le transazioni commerciali tra imprese e consumatori per altri fini. Tuttavia, oltre alle norme esistenti a livello comunitario, in molti Stati membri vige un principio giuridico generale, talvolta affiancato da norme specifiche, che disciplina le pratiche commerciali tra imprese e consumatori.

Principi generali

Il principio generale *contra bonos mores* si osserva nel diritto dei seguenti paesi: Austria²³, Grecia²⁴, Portogallo²⁵ e Germania²⁶. Il principio delle pratiche commerciali leali è presente nel diritto dei seguenti paesi: Belgio²⁷, Italia²⁸, Lussemburgo²⁹ e Spagna³⁰. La Francia³¹ e i Paesi Bassi³² applicano disposizioni generali sulla responsabilità civile, i Paesi Bassi utilizzano il concetto di *illiciteit*. Un principio simile, quello delle *buone pratiche commerciali*, è in vigore in Danimarca³³, Finlandia³⁴ e Svezia³⁵. Altri principi generali simili caratterizzano gli ordinamenti giuridici di molti paesi terzi, in particolare gli USA, il Canada

(dove la tutela dei consumatori è gestita a livello provinciale) e l'Australia. Nel Regno Unito e in Irlanda, sebbene non esistano norme giuridiche generali che disciplinino i rapporti tra le imprese e i consumatori, gli ordinamenti giuridici contemplan principi equivalenti³⁶.

Questi principi generali sono stati sviluppati nell'ambito di una specifica legislazione o nell'arco di vari decenni, dalla giurisprudenza, che hanno prodotto una casistica completa e dettagliata. In ogni Stato membro l'evoluzione è stata diversa a seconda del sistema giuridico e della portata e dell'obiettivo del principio generale. I principi in questione sono stati adottati in origine per varie ragioni, anche se ora servono per regolamentare le pratiche commerciali tra imprese e consumatori. In Germania e in Austria, la sfera di applicazione del principio generale si è estesa dalla tutela dei concorrenti contro pratiche commerciali sleali alla tutela dei consumatori. In Francia e in Spagna, questi obiettivi sono trattati separatamente e la tutela dei consumatori è prevista direttamente da una legislazione specifica, ma i consumatori sono tutelati indirettamente dai principi generali e dalle norme che regolano la concorrenza. In Danimarca e in Svezia, invece, sono state adottate misure volte in modo specifico a tutelare il consumatore e i concorrenti. Nella pratica, esistono tra alcuni Stati membri notevoli differenze quanto all'applicazione e alla portata di queste norme generali sulla concorrenza sleale, a causa del loro obiettivo e della loro concezione. Lo sviluppo di queste diversità può costituire un ostacolo per gli scambi e provocare distorsioni di concorrenza, in quanto può comportare la conseguenza che pratiche simili siano considerate in modo completamente diverso all'interno dell'Unione europea.

Inoltre, le norme sulla tutela dei consumatori a livello comunitario consentono generalmente agli Stati membri di adottare misure più dettagliate e severe per proteggere i consumatori (mediante le cosiddette "clausole minime") o, come avviene più comunemente, di mantenere le norme esistenti, a condizione che siano più severe delle norme comunitarie. Questo fenomeno crea ulteriori divergenze fra le leggi nazionali, che si aggiungono a quelle esistenti nei settori non armonizzati della tutela dei consumatori.

Le principali caratteristiche dell'interazione fra le regolamentazioni nazionali e quella comunitaria nel mercato interno sono le seguenti:

- Esistono divergenze considerevoli nella disciplina delle pratiche commerciali tra imprese e consumatori nel mercato interno, derivanti da normative nazionali specifiche, da differenze nei principi generali o da differenze giurisprudenziali. Il trattamento della pubblicità nelle norme nazionali sulla "pubblicità leale" varia, così come varia il trattamento delle informazioni pubblicitarie che vantano benefici sociali, ambientali o sanitari di certi prodotti ('prodotti miracolo'), e della pubblicità destinata ai minori (compresi il patrocinio di programmi educativi, di eventi sportivi e la commercializzazione nelle scuole). Le pratiche di marketing come quelle oggetto della proposta di regolamento sulla promozione delle vendite (sconti, riduzioni, ribassi, offerte combinate, omaggi, buoni, tagliandi, concorsi e giochi commerciali) ed altre, come le lotterie e i giochi d'azzardo, le false aste, le vendite piramidali, il marketing multilivello e gli articoli "civetta" sono oggetto di norme nazionali diverse. Variano anche le pratiche commerciali riguardanti il pagamento, l'oggetto del contratto, i preventivi, l'esecuzione, le prestazioni, la consegna, la gestione dei reclami e l'assistenza dopo vendita (p. es. i servizi di assistenza telefonica a tariffa maggiorata, le garanzie commerciali, la sostituzione, le riparazioni). Le principali differenze fra le norme nazionali riguardano gli obblighi d'informazione, sebbene alcune pratiche siano vietate parzialmente o totalmente in alcuni Stati membri e permesse in altri.

Un esempio: la vendita diretta multilivello

Generalmente, si tratta di un fornitore che crea una rete di distribuzione per i propri prodotti reclutando clienti per vendere a consumatori di loro conoscenza. Per disciplinare tali pratiche, alcuni paesi applicano disposizioni generali sulle frodi, altri ricorrono alle normative sulla tutela dei consumatori (Italia e Paesi Bassi), altri ancora a leggi sulla concorrenza sleale (Austria, Belgio, Francia, Germania e Spagna). La grande diversità delle norme nazionali, che vanno dal divieto puro e semplice della vendita a domicilio (Lussemburgo), a regolamentazioni dettagliate sulle modalità autorizzate di vendita diretta multilivello (Spagna e Regno Unito), fa sì che le imprese di questo settore debbano modificare i loro piani di commercializzazione e i loro articoli a seconda del paese per rispettare le norme di ciascuno Stato membro. Le imprese che praticano la vendita diretta multilivello sono quindi nell'impossibilità di mettere a punto una strategia di vendita e di commercializzazione veramente paneuropea a causa delle numerose divergenze tra le leggi nazionali all'interno dell'UE.

- Il ricorso all'autoregolamentazione e a codici di condotta varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. In Danimarca, Svezia e Finlandia è incoraggiata l'utilizzazione dei codici a complemento delle norme generali. La partecipazione degli organismi di tutela dei consumatori all'elaborazione di questi codici è particolarmente significativa. Codici di tale natura sono diffusi anche nel Regno Unito, in Irlanda e nei Paesi Bassi, anche se gli organismi di tutela dei consumatori svolgono un ruolo più informale. Il ricorso all'autoregolamentazione come integrazione della legge è meno diffuso in altri Stati membri. Il ricorso all'autoregolamentazione tende ad aumentare nell'Unione europea, anche se gli orientamenti variano secondo gli Stati membri (si veda il riquadro seguente).

Un esempio: i codici di condotta del commercio elettronico

I codici di condotta hanno incontrato particolare favore nel campo del commercio elettronico. In Danimarca, Svezia e Finlandia è in corso di elaborazione un codice di condotta per il commercio elettronico nazionale, a cui aderiscono, sotto l'egida del governo, le organizzazioni dei consumatori e le imprese. In Germania, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito, in considerazione dello sviluppo di numerosi codici di condotta per il commercio elettronico, i governi si sono adoperati, con la collaborazione dei consumatori e delle imprese, ad elaborare dei criteri per i codici ed istituire organismi indipendenti preposti al loro controllo. I codici e i criteri in corso di elaborazione hanno molti punti in comune, pur riflettendo la diversità delle norme nazionali di base.

- Le conseguenze di queste differenze per i consumatori e per le imprese sembrano destinate ad aumentare con lo sviluppo delle pratiche di marketing della "nuova economia", non previste dalle norme specifiche in vigore, ma già comprese nei principi generali nazionali e trattate in modi diversi. Le nuove pratiche pubblicitarie (p. es. la sponsorizzazione di siti Internet, l'affiliazione, gli strumenti di ricerca remunerati, l'utilizzazione di metadati e di link, rimandi e rassegne), che mettono in questione le distinzioni tradizionali, possibili in presenza di un supporto cartaceo, tra il contenuto della pubblicazione e la pubblicità di tale contenuto, rientrano in questa categoria. Anche i nuovi metodi di marketing, come i "cookies", lo "spidering", gli acquisti di gruppo, evidenziano l'obsolescenza delle regole tradizionali. I giochi e le scommesse in linea, le monete Internet, le aste Internet e l'uso della tecnologia mettono in luce le differenze tra le norme nazionali all'interno del mercato interno. Così come lo sviluppo di Internet ha dato origine a nuove pratiche non previste dalle norme nazionali, anche lo sviluppo del commercio attraverso i telefoni cellulari avrà probabilmente conseguenze analoghe.

Altri esempi

L'acquisto in massa (o di gruppo) è quello effettuato da un insieme di clienti che si uniscono tramite Internet per acquistare beni o servizi a un prezzo ridotto offerto dai fornitori dei beni o dei servizi a condizione che ne venga ordinata una quantità sufficiente. Non è chiaro come queste pratiche saranno trattate negli Stati membri. Un tribunale tedesco, il Landesgericht di Colonia, ha stabilito il 12 ottobre 2000 che la pratica dell'acquisto in massa, con cui gli acquirenti in linea ottengono sconti maggiori raggruppandosi, rappresenta una violazione della legge tedesca contro la concorrenza sleale.

Stanno emergendo **nuove tecniche di pagamento**, come l'uso della fatturazione dei telefoni cellulari o di altri telefoni come mezzo utilizzato dai fornitori per fatturare beni e servizi. Queste tecniche possono offrire nuove opportunità ai consumatori, ma presentano anche gravi rischi, in particolare qualora vengano utilizzate da operatori commerciali disonesti a cui le banche hanno rifiutato la possibilità di effettuare pagamenti mediante carte di credito. Questo problema si è manifestato negli Stati Uniti.

Domanda per la consultazione

- *Quali sono gli ostacoli principali che i consumatori e le imprese devono affrontare a causa delle differenze tra le norme nazionali sulle corrette pratiche commerciali in materia di pubblicità e sulle pratiche connesse agli aspetti precontrattuali, contrattuali e postcontrattuali nelle relazioni tra imprese e consumatori?*

3. L'ORIENTAMENTO FUTURO DELLA TUTELA DEI CONSUMATORI NELL'UE

3.1 La necessità di agire

Il risultato ultimo di questa situazione è un "mercato interno dei consumatori" che non ha realizzato le sue potenzialità rispetto al mercato interno delle imprese. È raro che i consumatori partecipino in modo diretto al mercato interno mediante acquisti transfrontalieri. Per le imprese, soprattutto per le PMI, il diverso trattamento, in ciascuno Stato membro, di pratiche commerciali identiche è un forte deterrente per lo sviluppo delle vendite transfrontaliere e l'utilizzazione del mercato interno. Nel migliore dei casi, esiste una mancanza di certezza e di chiarezza su 15 sistemi giuridici. Nel peggiore, il semplice numero di obblighi è un deterrente per quasi tutte le imprese, eccetto quelle che hanno i mezzi per stabilirsi in tutti gli Stati membri. Per i consumatori, la mancanza di chiarezza e di certezza sui loro diritti è un freno notevole sul piano della fiducia e dell'affidabilità. Il mercato interno, come tutti i mercati, dipende dalla fiducia dei consumatori. Direttive come quella sulla televisione senza frontiere, basate sulle regole del mercato interno, evitano la necessità di applicare 15 insiemi di regole nazionali nei settori coordinati da queste direttive, poiché sanciscono l'applicabilità delle regole del paese di origine. Ciò facilita anche il controllo dei prestatori di servizi da parte dell'autorità responsabile.

Un mercato interno dei consumatori efficiente potrebbe contribuire in modo sostanziale al raggiungimento degli obiettivi dell'UE. Il vantaggio principale del mercato interno è quello di essere caratterizzato dalla domanda di beni di consumo più grande del mondo, ma questo vantaggio non è sfruttato pienamente. Permettendo alle imprese, in particolare alle PMI, di accedere a questo mercato potenziale con la stessa facilità con cui accedono ai mercati interni, si darebbe un forte impulso alla competitività delle imprese europee. La semplificazione delle regole esistenti e, se possibile, la deregolamentazione, contribuirebbero anche a ridurre gli oneri eccessivi che gravano sulle imprese. I consumatori avrebbero accesso ad una scelta maggiore e a prezzi migliori. Gli acquisti transfrontalieri non sostituirebbero gli acquisti locali, ma diventerebbero un fenomeno di rilievo, con un effetto sui mercati superiore rispetto a quello evidenziato dalla quota che rappresentano attualmente rispetto alle vendite al dettaglio. L'esperienza del settore delle automobili dimostra che gli acquisti transfrontalieri possono avere un potente effetto indiretto sulla concorrenza nei mercati nazionali, in quanto i consumatori esercitano una pressione sui fornitori che tende a far scendere i prezzi al livello di quelli che è possibile ottenere altrove nell'ambito del mercato interno. Studi compiuti dalla Commissione e da altri sui prezzi nel mercato interno mostrano che differenze di prezzo sostanziali, simili a quelle osservate per le automobili, esistono per altri prodotti di consumo. Una recente indagine sui prezzi effettuata dalla Commissione ha constatato che differenze del 30 o 40% fra i paesi dell'UE con i prezzi più alti e quelli con i prezzi più bassi non sono eccezionali, ad esempio, per i prodotti elettronici di marca (e tali differenze non si spiegano solo a causa delle differenze nei tassi delle imposte indirette)³⁷. Queste divergenze sono in parte la conseguenza di un funzionamento inefficiente del mercato interno del consumo.

Questa situazione non è nuova, ma ora è opportuna un'ulteriore azione per completare il mercato interno del consumo. La circolazione delle banconote e monete euro a partire dal 1° gennaio 2002, eliminerà un importante ostacolo psicologico alla partecipazione diretta dei consumatori al mercato interno. Il commercio elettronico è potenzialmente in grado di eliminare molte delle barriere geografiche e logistiche al mercato interno del consumo. Le PMI e i consumatori in aree diverse del continente europeo potranno sviluppare relazioni commerciali più agevolmente che in passato. Questo potenziale non è ancora sfruttato³⁸ appieno, dato che il commercio elettronico rappresenta solo una piccola parte delle vendite al dettaglio e inoltre resta essenzialmente limitato all'interno delle frontiere nazionali.

Anche la prospettiva dell'allargamento dell'UE rende necessarie altre iniziative, poiché senza alcuna riforma, esso complicherebbe ulteriormente il contesto giuridico. L'allargamento costituisce, inoltre, un'occasione per dotare i paesi candidati, che non sempre hanno una consolidata tradizione di tutela dei consumatori, di regole semplici ed efficaci.

Le ragioni politiche di una riforma sono state riconosciute ai più alti livelli. Il Consiglio europeo di Lisbona ha stabilito un nuovo obiettivo strategico per l'Unione, vale a dire *'diventare l'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata sulla conoscenza'* tramite il completamento del mercato interno, lo sviluppo di regole affidabili per il commercio elettronico e la semplificazione e il miglioramento del contesto normativo. Anche il Consiglio informale mercato interno/consumatori svoltosi a Lund il 27-28 aprile 2001 ha riconosciuto la necessità di rafforzare la dimensione dei consumatori nel mercato interno.

Infine, un mercato interno dei consumatori pienamente funzionante potrebbe svolgere un ruolo importante nella strategia volta ad avvicinare l'UE ai suoi cittadini, dissipando il mito che il mercato interno sia un progetto delle grandi imprese ed offrendo vantaggi economici tangibili nella loro vita quotidiana.

3.2 Approccio globale

In presenza di restrizioni transfrontaliere al commercio fra imprese e consumatori, un maggior grado di armonizzazione delle norme che disciplinano le pratiche commerciali tra imprese e consumatori è essenziale per lo sviluppo di un mercato interno dei consumatori pienamente efficiente. La Commissione ha già riconosciuto nella sua comunicazione sul mercato interno dei servizi³⁹ che "misure di armonizzazione supplementari potranno essere opportune in settori in cui la salute e la tutela dei consumatori svolgono un ruolo significativo".

La scelta centrale riguarda quindi i metodi necessari per raggiungere una maggiore armonizzazione. Esistono essenzialmente due opzioni:

- un approccio specifico basato sull'adozione di una serie di nuove direttive o
- un approccio misto con una direttiva quadro globale, completata se necessario da direttive specifiche.

3.3 Approccio specifico

Una maggiore armonizzazione potrebbe essere raggiunta mediante una serie di nuove direttive specifiche. Il numero di direttive necessarie a tale scopo è difficile da stimare. Potrebbero essere adottate direttive in materia di pubblicità (eccetto le questioni già coperte dalla direttiva sulla televisione senza frontiere), di pratiche di marketing, di pagamenti e assistenza postvendita, oltre a certe direttive settoriali specifiche.

Ad esempio, la Commissione ha già preso iniziative nel settore delle comunicazioni commerciali e ha esaminato dettagliatamente, con i rappresentanti degli Stati membri in seno al suo gruppo di esperti, la possibilità di applicare il principio del reciproco riconoscimento alle regole nazionali nel sottosectore della promozione commerciale delle vendite⁴⁰. Queste pratiche commerciali sono utilizzate dalle imprese per pubblicizzare i loro prodotti e servizi e sono soggette a regole nazionali o a una giurisprudenza dettagliata che varia fortemente da uno Stato membro all'altro. Il lavoro del gruppo di esperti ha dimostrato che l'unico mezzo per permettere la libera circolazione di questi servizi basati su un alto livello di tutela dei consumatori in questo settore è quello di rafforzare l'armonizzazione delle norme nazionali. Questo è quanto viene proposto in un progetto di regolamento sulla promozione delle vendite nel mercato interno.

Un approccio di questo tipo presenta notevoli vantaggi: è un metodo familiare ed affidabile che ha portato all'adozione delle disposizioni legislative esistenti. È inoltre più facile, in generale, raggiungere un accordo su direttive con un campo d'applicazione relativamente ristretto e apportare modifiche specifiche nell'arco di un lungo periodo.

Tuttavia, esistono seri dubbi sull'efficacia di questo approccio per creare un effettivo mercato interno. Il limitato campo d'applicazione dell'attuale normativa comunitaria sulla tutela dei consumatori a livello comunitario ha giustificato la necessità delle cosiddette clausole minime nelle direttive comunitarie. Continuare con il metodo basato su norme specifiche richiederebbe un chiaro impegno degli Stati membri a cambiare questa politica, per quanto riguarda sia le direttive esistenti che quelle da adottare in futuro. Inoltre, molte delle direttive esistenti sulla protezione dei consumatori dovranno essere modificate, perché sono state rese obsolete da nuovi sviluppi del mercato o dal fatto che le disposizioni legislative non sono più attuali. Ammettendo che sia realizzabile, questo approccio rappresenta un progetto di ampia portata e a lunga scadenza e.

3.4 Approccio misto

Una soluzione alternativa consisterebbe in una direttiva quadro generale, neutra rispetto alla tecnologia, che armonizzi le norme sulla correttezza delle pratiche commerciali tra imprese e consumatori. La direttiva quadro potrebbe basarsi su modelli simili a quelli esistenti in alcuni Stati membri e in paesi terzi per la tutela dei consumatori e a livello comunitario per la sicurezza dei prodotti⁴¹ e a quello proposto per la sicurezza alimentare⁴². Essa non prevarrebbe sulle direttive settoriali specifiche, come quella relativa alle clausole abusive nei contratti, né sulla legislazione futura, come la proposta di regolamento sulla promozione delle vendite e gli emendamenti futuri a tale legislazione (p. es. la direttiva sulla televisione senza frontiere). La direttiva quadro rappresenterebbe una "rete di sicurezza" per regolamentare pratiche connesse a restrizioni transfrontaliere e non rientranti nei campi coordinati delle direttive settoriali specifiche. Se necessario, la direttiva quadro sarebbe accompagnata al momento opportuno da una riforma delle direttive esistenti sulla tutela dei consumatori per garantire la coerenza globale del sistema di protezione dei consumatori. Tale riforma verrebbe intrapresa una volta adottata la direttiva quadro e quando il suo funzionamento pratico avrà permesso di acquisire una certa esperienza.

Per fornire la necessaria certezza giuridica ed evitare differenze nelle interpretazioni dei giudici nazionali, la direttiva quadro non dovrebbe limitarsi ad enunciare meramente un principio generale applicabile alle pratiche commerciali tra imprese e consumatori, ma dovrebbe permettere di superare, mediante precise norme comunitarie di armonizzazione, le principali differenze tra le norme nazionali sulle pratiche commerciali, che influenzano il funzionamento del mercato interno.

Il vantaggio principale di un approccio quadro rispetto ad un approccio specifico è che il suo carattere globale riduce la necessità di una più dettagliata regolamentazione della tutela dei consumatori. L'esistenza di norme di riferimento generali permette di affrontare le nuove pratiche commerciali senza ricorrere a nuove regolamentazioni. Le imprese possono innovare in un contesto più sicuro e le pratiche scorrette possono essere combattute senza che si debbano adottare nuove norme. Un approccio quadro permette anche di semplificare le norme esistenti. Per esempio, le direttive sulla pubblicità ingannevole e la pubblicità comparativa potrebbero essere integrate nella direttiva quadro. La flessibilità di una direttiva quadro renderebbe inoltre superflue le clausole minime nelle direttive comunitarie sulla tutela dei consumatori.

Una direttiva quadro costituirebbe anche una solida base per un'autoregolamentazione a livello comunitario nel campo della tutela dei consumatori e per la definizione di orientamenti pratici non vincolanti. Entrambi questi strumenti possono ridurre la necessità di dettagliate regole prescrittive. Infine, una direttiva quadro può fornire la base per una partecipazione formale delle parti al processo di regolamentazione.

Tuttavia, nonostante un'unica direttiva quadro possa in principio essere negoziata più semplicemente e rapidamente da negoziare di una serie di direttive, essa comprenderebbe un maggior numero di questioni sostanziali, che renderebbero quindi più arduo il raggiungimento di un accordo.

Domande per la consultazione

- *Ritenete che sia necessaria una riforma della tutela dei consumatori nel mercato interno?*
- *La riforma dovrebbe essere attuata in base all'approccio specifico esistente o all'approccio misto sopra descritto?*
- *Quale sarebbe il probabile risultato dei due metodi in termini di costi e benefici per i consumatori e le imprese?*
- *Quali sarebbero le priorità per l'armonizzazione se fosse adottato l'approccio specifico?*

4. ALTRE QUESTIONI

Se venisse adottato un approccio misto per la riforma della tutela dei consumatori, si presenterebbero una serie di altre questioni.

4.1 Quadro generale per le pratiche commerciali leali

Una direttiva quadro sarebbe basata su di un principio generale disciplinante le relazioni tra imprese e consumatori. Nell'elaborazione di tale principio potrebbe ispirarsi a concetti giuridici esistenti quali le 'pratiche commerciali leali' o l' 'onesto comportamento commerciale'. In sostanza, la direttiva si fonderebbe su di un principio generale secondo il quale le imprese devono astenersi da pratiche commerciali sleali. Un approccio di questo tipo può essere paragonato a quello della direttiva sulle clausole abusive nei contratti. Sarebbero escluse le norme nazionali che tutelano unicamente obiettivi di interesse generale, diversi dalla tutela dei consumatori (p. es. il pluralismo, la protezione della cultura, la salute e la sicurezza, il rispetto della persona), in relazione a determinate pratiche commerciali e le disposizioni del diritto nazionale in materia contrattuale.

Il principio generale dovrebbe essere completato da criteri per valutare la correttezza delle pratiche commerciali e da norme specifiche che armonizzano le norme nazionali sulle pratiche commerciali. Queste norme potrebbero comprendere tutti gli aspetti del commercio leale, p. es. la comunicazione di informazioni, il divieto delle pratiche ingannevoli o dell'abuso di influenza nonché le norme concernenti le pratiche di marketing e commerciali legate alla fase contrattuale e post-contrattuale dell'operazione. Questi principi e regole di carattere generale consentirebbero di far fronte ai principali problemi di incertezza e diversità e sarebbero fondati su:

- la giurisprudenza della Corte di giustizia europea ed i concetti del diritto comunitario , in particolare sulla pubblicità ingannevole e sull'esame delle clausole abusive nei contratti;
- esempi nazionali concernenti, ad esempio, le pratiche ingannevoli, l'abuso d'influenza o le pressioni, la comunicazione di informazioni, i consumatori più vulnerabili, l'equità delle transazioni e la buona fede.

4.2 Quadro generale sulle pratiche ingannevoli

Anziché basarsi sulle pratiche commerciali leali, la direttiva quadro potrebbe fondarsi sul concetto più restrittivo di pratiche ingannevoli. Probabilmente sarebbe più facile raggiungere

un accordo su una direttiva quadro di questo tipo, poiché questo concetto è sotto molti aspetti il denominatore comune della disciplina delle pratiche commerciali sleali nei diversi Stati Membri. In particolare, un divieto generale della pubblicità ingannevole è già stato adottato come criterio guida nella direttiva che disciplina questo tipo di pubblicità. Un approccio comune dell'UE su questi aspetti costituirebbe un passo avanti significativo sul piano della tutela dei consumatori e della semplificazione del contesto normativo. Potrebbe anche essere concepito come un primo passo verso una direttiva quadro basata sulle pratiche commerciali leali. Tuttavia, dato il suo campo d'applicazione più limitato, la direttiva quadro non tratterebbe tutte le fattispecie coperte dall'obbligo di lealtà commerciale (p. es. l'utilizzazione di tecniche di vendita basate sull'indebita influenza). Di conseguenza, potrebbero continuare a svilupparsi posizioni nazionali divergenti su questioni che non rientrano nell'ambito d'applicazione della direttiva e si renderebbero probabilmente necessarie nuove regolamentazioni specifiche a livello comunitario.

4.3 Informazione

Tenuto conto dell'importanza delle prescrizioni in materia d'informazione sulla tutela dei consumatori e del diritto dei consumatori all'informazione previsto dall'articolo 153 del trattato CE, obblighi generali sulla comunicazione di informazioni sarebbero necessari in entrambe le opzioni. Un aspetto chiave al riguardo sarebbe l'obbligo per le imprese di comunicare tutte le informazioni pertinenti ai consumatori in modo chiaro e rapido. Ciò garantirebbe il rispetto del diritto all'informazione riconosciuto ai consumatori dal trattato. Nella direttiva quadro sulle pratiche commerciali leali sarebbe anche possibile vietare pratiche come il sovraccarico deliberato di informazioni e il ricorso eccessivo a clausole in caratteri microscopici. Questo mostrerebbe inoltre un'altra importante dimensione del commercio sleale, vale a dire che le omissioni possono costituire una pratica commerciale sleale.

4.4 Autoregolamentazione e coregolamentazione

In alcuni casi è possibile che la regolamentazione non costituisca la migliore soluzione a determinati problemi. In questi casi, l'autoregolamentazione può conseguire certi obiettivi di tutela dei consumatori, in particolare nei settori che riconoscono di avere un forte interesse a preservare la fiducia dei consumatori ed in cui gli operatori commerciali disonesti possono minare tale fiducia. Un'autoregolamentazione efficace che comporti chiari impegni volontari vincolanti nei confronti dei consumatori e che sia applicata in modo appropriato può ridurre la necessità di una regolamentazione o coregolamentazione, ma attualmente non è possibile garantire un'autoregolamentazione efficace a livello comunitario nel campo della tutela dei consumatori. Un'altra opzione consisterebbe nel rendere ciò possibile attraverso la direttiva quadro, permettendo alle imprese di seguire un solo codice di condotta, invece di quindici. Le differenze fra le leggi nazionali e gli obblighi generali non permettono attualmente lo sviluppo di efficaci codici su scala europea.

Due elementi sarebbero indispensabili per permettere all'opzione dell'autoregolamentazione a livello comunitario di funzionare. In primo luogo, ogni obbligo generale dovrebbe definire il mancato rispetto di un impegno volontariamente assunto da un'impresa nei confronti dei consumatori come una pratica commerciale sleale o ingannevole. Attualmente è possibile presentare un ricorso in caso di mancato rispetto di un impegno volontario solo se questo è comunicato nella pubblicità, nel qual caso possono applicarsi le disposizioni della direttiva sulla pubblicità ingannevole. L'introduzione di conseguenze giuridiche per gli impegni assunti con i codici di condotta ed altri impegni volontari potrebbe essere utile per le imprese e i consumatori. I consumatori avrebbero la certezza che le autorità pubbliche cui è demandata l'esecuzione della normativa in questione interverrebbero solo "in ultima istanza". Se fatti

rispettare con maggiore rigore, gli impegni assunti nel quadro di un'autoregolamentazione costituirebbero un valido motivo per ridurre la regolamentazione. Un'autoregolamentazione più rigorosa risolverebbe anche il problema degli speculatori, perché fornirebbe un ulteriore punto di riferimento a giudici ed autorità per intervenire nei confronti degli operatori che non osservano tali accordi.

In secondo luogo, l'obbligo generale non varrebbe solo per le imprese nei confronti dei consumatori, ma anche per le associazioni di categoria e le altre organizzazioni che formulano raccomandazioni sulle pratiche commerciali, codici di condotta, ecc.; questa possibilità è prevista dalla direttiva sulle clausole abusive nei contratti (articolo 7). Data l'influenza delle associazioni di categoria sullo sviluppo delle pratiche commerciali, è logico renderle in questo modo maggiormente responsabili delle loro azioni. Infine, la Commissione non dovrebbe approvare esplicitamente i codici, in quanto questi potrebbero comportare delle violazioni delle norme sulla tutela della concorrenza. Data la responsabilità della Commissione nell'applicazione di queste norme, ciò non sarebbe opportuno.

La Commissione ha sollecitato una maggiore utilizzazione di "meccanismi di coregolamentazione" e di "direttive quadro" nel suo recente Libro bianco sulla "governance"⁴³. Qualsiasi proposta relativa alla tutela dei consumatori che preveda la coregolamentazione deve quindi essere conforme alle condizioni della coregolamentazione fissate nel Libro bianco. Il ruolo e la responsabilità dei garanti dei codici per la loro elaborazione ed il ruolo delle autorità pubbliche per la loro applicazione potrebbero essere rafforzati e chiariti. La combinazione di una direttiva quadro e di alcuni elementi di base per un'autoregolamentazione a livello comunitario potrebbe essere vista come un approccio fondato sulla coregolamentazione, ai sensi del Libro bianco, simile sotto certi aspetti al "nuovo approccio".

4.5 Orientamenti pratici

Una direttiva quadro offrirebbe un alto grado di certezza giuridica alle imprese e ai consumatori, ma sussisterebbe sempre un certo rischio di divergenze nell'interpretazione da parte dei giudici nazionali, sebbene in misura minore che attualmente. Tuttavia, una direttiva quadro potrebbe facilitare alla Corte di giustizia europea la risoluzione di queste questioni. Potrebbero essere necessarie nuove direttive per garantire la certezza giuridica, in particolare per questioni concernenti specificamente a certi settori.

Inoltre, potrebbero essere previsti orientamenti pratici non vincolanti, da formulare in modo semplice, a beneficio dei consumatori o delle imprese, dei giudici e degli enti incaricati dell'applicazione delle normative in questione.. Anche se non vincolanti giuridicamente, questi orientamenti potrebbero rafforzare la certezza e ridurre il rischio di frammentazione. Essi potrebbero prendere la forma di raccomandazioni della Commissione o di un elenco indicativo di esempi generali e specifici di pratiche commerciali. Tale elenco, analogo a quello utilizzato nella direttiva sulle clausole abusive nei contratti, avrebbe il vantaggio di essere collegato formalmente alla legislazione di base. Per evitare l'obsolescenza potrebbe anche essere considerata la possibilità per la Commissione e gli Stati membri di aggiornare quest'elenco tramite un comitato di regolamentazione. In entrambi i casi, gli orientamenti dovrebbero essere elaborati in condizioni di massima trasparenza e sulla base di consultazioni.

4.6 La partecipazione delle parti interessate

L'introduzione di orientamenti pratici non vincolanti permetterebbe anche alle parti interessate di partecipare alla loro elaborazione. Le parti interessate potrebbero essere invitate dalla Commissione e dagli Stati membri a raggiungere entro un dato termine un accordo su degli orientamenti relativi a settori specifici. Affinché questo sia possibile, la direttiva quadro dovrebbe stabilire le modalità di questa partecipazione ed i criteri di ammissibilità per gli organismi rappresentanti le parti. Gli organismi operanti a livello comunitario dovrebbero, inoltre, essere organizzati meglio ed avere più capacità operative ; di quelle attuali e dovrebbe essere riesaminato il loro finanziamento.

Domande per la consultazione

- *Se fosse adottato l'approccio misto: Quali dovrebbero essere gli elementi principali del principio generale, dei criteri generali e delle regole fondamentali necessari ad assicurare la correttezza delle pratiche commerciali?*
- *Quale sarebbe la soluzione migliore: una direttiva quadro contenente un principio generale di correttezza delle pratiche commerciali o riferita unicamente alle pratiche ingannevoli? Quale soluzione sarebbe più facilmente realizzabile? Quale sarebbe la più adatta per affrontare il problema della frammentazione del mercato interno nell'interesse dei consumatori?*
- *Sarebbe utile includere in una direttiva quadro un principio di autoregolamentazione? In caso affermativo, quali sarebbero gli elementi chiave di tale principio ed i criteri per la sua inclusione?*
- *Sarebbe utile definire orientamenti pratici non vincolanti? Sarebbe preferibile che tali orientamenti prendessero la forma di raccomandazioni della Commissione o di un elenco indicativo non esaustivo di esempi di pratiche lecite e illecite allegato alla direttiva?*
- *Le parti interessate dovrebbero intervenire nella definizione di tali orientamenti pratici non vincolanti?*

5. APPLICAZIONE

5.1 La situazione attuale nell'UE

Tutte le misure di regolamentazione devono essere associate a strutture d'esecuzione adeguate che ne garantiscano l'applicazione coerente. I mercati hanno bisogno di regole chiare e certe, che siano anche applicate efficacemente. La fiducia dei consumatori ed un mercato interno competitivo richiedono un'applicazione coerente delle norme, ovunque si trovino il consumatore e l'impresa. Indipendentemente dal fatto che si ricorra all'approccio specifico o a quello misto, basato su una direttiva quadro , è necessario instaurare meccanismi di esecuzione al fine di consentire agli Stati membri di cooperare in modo rapido ed efficace per garantire l'efficacia dell'applicazione transfrontaliera delle norme in questione.

La creazione del mercato interno ha già richiesto lo sviluppo di una certa cooperazione in materia di esecuzione e di coordinamento. Ad esempio, sono stati istituiti meccanismi ufficiali di cooperazione nell'ambito delle politiche del mercato interno relative a imposte, dogane, sicurezza alimentare e dei prodotti. Per la tutela dei consumatori, esiste attualmente un

insieme di meccanismi informali e un unico strumento giuridico: la direttiva sui provvedimenti inibitori, che conferisce agli organismi nazionali responsabili per le questioni dei consumatori ed alle associazioni di consumatori designate dagli Stati membri il potere di ricorrere presso tutti i tribunali nel proprio Stato e negli altri Stati membri per impedire la violazione delle direttive comunitarie sulla tutela dei consumatori. La rete internazionale di controllo delle pratiche commerciali (International Marketing Supervision Network - IMSN) è un organismo che si riunisce ogni semestre per permettere la collaborazione informale tra i responsabili dell'applicazione delle norme sulle pratiche commerciali di tutto il mondo; un sottogruppo di funzionari responsabili dell'applicazione nell'UE si riunisce ugualmente due volte all'anno.

La Commissione partecipa attivamente all'IMSN ed ha in corso un dialogo con gli Stati membri sul futuro della cooperazione in materia di esecuzione. La sua analisi dell'applicazione concreta delle norme nel mercato interno ha portato all'individuazione delle seguenti caratteristiche principali della messa in opera della tutela dei consumatori nel mercato interno:

- Anche se i consumatori e le associazioni dei consumatori continueranno a svolgere un ruolo importante nell'applicazione della normativa in questione innanzi agli organi giurisdizionali, il buon funzionamento del mercato interno dei consumatori dipenderà anche dalla cooperazione delle autorità pubbliche preposte all'applicazione “in ultima istanza” del diritto dei consumatori. La capacità delle autorità pubbliche di prevenire azioni ai danni dei consumatori quando delle imprese commettono frodi, agiscono in modo disonesto o sleale e di convincerle a cambiare il loro comportamento senza ricorso a lunghe procedure legali è un elemento essenziale per la fiducia di imprese e consumatori. Un mercato interno richiede una vigilanza coordinata sul rispetto delle norme.
- Lo sviluppo del commercio elettronico, in particolare, aumenterà la necessità di una cooperazione. La nuova economia offre possibilità senza precedenti a imprese disoneste, sleali o fraudolente di operare ai danni di consumatori di una giurisdizione diversa e di sottrarsi alla legge. L'articolo 19 della direttiva sul commercio elettronico prescrive che gli Stati membri dispongano adeguate misure di controllo e di indagine per applicare la direttiva e collaborare reciprocamente.
- La cooperazione fra gli organismi pubblici dei vari Stati membri è essenziale per lottare contro gli operatori che effettuano operazioni transfrontaliere fraudolente, disoneste o sleali. Le disposizioni esistenti in materia di cooperazione informale hanno ottenuto molto successo nel loro quadro informale. Esse non forniscono tuttavia i necessari strumenti di cooperazione che sono stati sviluppati in altri settori.
- Anche se la direttiva sui provvedimenti inibitori colma una notevole lacuna ed è uno strumento importante per le associazioni dei consumatori, è improbabile che essa diventi uno mezzo polivalente per risolvere questi problemi. Il rapporto costi-benefici per l'avvio di procedure d'ingiunzione in giurisdizioni straniere da parte di un'autorità pubblica non è mai così positivo da permettere che azioni di questo tipo diventino uno strumento di applicazione quotidiana del diritto.
- Non esiste un quadro giuridico per lo scambio sistematico di informazioni ('assistenza reciproca'), spontaneo o su richiesta, riguardante operatori potenzialmente fraudolenti, disonesti o sleali. Un vasto scambio di informazioni è essenziale per una vigilanza efficace del mercato. Non esiste una base giuridica per lo scambio riservato di tali informazioni fra gli organismi preposti all'applicazione delle leggi. Per esempio, all'interno del sottogruppo

UE dell'IMSN, è stata creata una banca dati che è però solo uno strumento retrospettivo e non uno strumento "in tempo reale", a causa degli obblighi di riservatezza. Gli organismi responsabili dell'applicazione agiscono solo per conto dei consumatori all'interno delle proprie giurisdizioni e non, come richiede il mercato interno, per conto di tutti i consumatori dell'UE. Non esiste un quadro per azioni coordinate di esecuzione nel caso di frodi commesse a danno di consumatori di più Stati membri. Esistono organismi responsabili a vari livelli di governo negli Stati membri, ma non esiste un unico punto ufficiale di contatto per le autorità di un altro Stato membro né esistono collegamenti sufficienti fra i diversi organismi all'interno di ogni Stato membro che garantiscano una buona cooperazione.

- La mancanza di un quadro per la cooperazione in materia di applicazione all'interno dell'UE ha come conseguenza che l'UE non è in grado di sviluppare una cooperazione efficace con i paesi terzi. Lo sviluppo del commercio elettronico, che crea la prospettiva di acquisti transfrontalieri su scala mondiale, esige tale cooperazione. Per affrontare questa sfida, è stata istituita dagli USA, dal Canada e dall'Australia una rete di cooperazione globale formale alla quale l'UE, il Giappone e gli altri paesi sono stati invitati a partecipare. Questa rete globale è già riuscita a superare i problemi di riservatezza incontrati dall'IMSN-EU e ha sviluppato una base di dati 'in tempo reale'. La mancanza di un quadro comunitario di cooperazione impedisce all'UE di aderire alla rete globale e d'influire sul suo sviluppo.
- Oltre all'assenza di strumenti pratici di cooperazione nell'applicazione, nota in altri settori, manca un quadro formale per la cooperazione in progetti comuni e in scambi di pratiche ottimali sull'educazione, l'informazione e la rappresentanza dei consumatori. Le buone idee non sono condivise sistematicamente e i tentativi per evitare la duplicazione degli sforzi e mettere in comune le risorse sono stati limitati e concernono casi specifici; ciò avviene nonostante le risorse a disposizione per l'applicazione, l'educazione, l'informazione e la rappresentanza in tutti gli Stati membri siano molto limitate.
- Il pieno funzionamento del mercato interno dei consumatori dipende da un'applicazione di efficacia pressoché equivalente in tutti gli Stati membri. L'articolo 153 del trattato CE è stato modificato dal trattato di Amsterdam per precisare il ruolo della Commissione come garante dell'efficacia delle politiche nazionali. Attualmente non esiste un quadro che permetta alla Commissione di svolgere il suo ruolo di controllo e di contribuire a migliorare gli standard di applicazione nel mercato interno. La necessità che la Commissione svolga questo ruolo di sostegno aumenterà con l'allargamento e con l'adesione di paesi privi di una lunga tradizione nella tutela dei consumatori.
- La Commissione è anche ostacolata nella sua azione di vigilanza sul mercato interno dei consumatori e sugli effetti delle leggi di tutela dei consumatori dalla mancanza di informazioni sistematiche provenienti dagli Stati membri. In particolare, la mancanza di informazioni comunicate dalle autorità preposte all'applicazione e di informazioni sistematiche sui reclami dei consumatori rende molto difficile valutare lo sviluppo del mercato interno dei consumatori.

5.2 Opzioni per un rafforzamento della cooperazione in materia di applicazione

Un quadro giuridico per la cooperazione formale tra le autorità pubbliche è necessario per costruire il mercato interno dei consumatori; il suo ulteriore sviluppo costituirebbe il completamento di qualsiasi riforma legislativa, come indicato nei capitoli 3 e 4, ma tali meccanismi di cooperazione restano comunque indispensabili. Il vantaggio di un quadro

giuridico per la cooperazione, come si può constatare per altri settori, è che offre nuove possibilità e nuovi strumenti alle autorità preposte all'applicazione. Tuttavia, in quest'ambito sarebbe anche utile adottare alcune altre misure di natura non legislativa. L'uso e la pratica di strumenti sia formali che informali potranno svilupparsi con il tempo e in funzione dei bisogni, ma per questo occorre predisporre gli strumenti in questione.

Un quadro giuridico per la cooperazione presenterebbe comunque vantaggi per il mercato interno sulla base della regolamentazione comunitaria attuale in materia di tutela dei consumatori e senza che sia intrapresa nessuna delle riforme della tutela dei consumatori delineate sopra. I vantaggi di un quadro giuridico per la cooperazione sarebbero comunque maggiori se si procedesse ad una riforma secondo una di queste opzioni. Una più ampia base comune di regole da applicare consentirebbe alle autorità responsabili di rafforzare la cooperazione e la fiducia reciproca.

In ogni caso, lo sviluppo di un quadro per la cooperazione contribuirebbe a migliorare lo scambio di informazioni tra gli organi esecutivi e legislativi. La natura dei problemi della tutela dei consumatori rende spesso necessarie misure politiche che combinano l'azione legislativa e iniziative sul piano dell'applicazione, dell'informazione e dell'educazione. La gestione quotidiana delle misure legislative ed esecutive dovrebbe perciò essere in futuro integrata più strettamente.

Il quadro giuridico per la cooperazione potrebbe comprendere vari strumenti, indicati qui di seguito:

- La nomina di autorità competenti da parte di ciascuno Stato membro per coordinare la cooperazione in materia d'applicazione tra gli organismi nazionali, regionali e locali e fungere da punto di contatto unico. La cooperazione giudiziaria non vi sarebbe compresa.
- L'istituzione di diritti e obblighi di assistenza reciproca fra gli Stati membri. Quest'assistenza potrebbe comprendere lo scambio d'informazioni su richiesta e di propria iniziativa, l'uso reciproco dei poteri nazionali di notifica, sorveglianza, indagine e confisca. Potrebbe essere inserito nel sistema anche il principio che le autorità nazionali preposte all'applicazione possano agire per conto di tutti i consumatori dell'Unione.
- La creazione di basi di dati comuni e di reti di comunicazione nel rispetto degli obblighi di riservatezza.
- L'istituzione dell'obbligo per gli Stati membri di fornire alla Commissione informazioni (statistiche, denunce, piani di rischio, urgenze) da comunicare ad altri Stati membri per rafforzare il coordinamento della vigilanza del mercato. Ciò potrebbe comportare lo sviluppo di un sistema comunitario di classificazione delle denunce per tipo e per settore. L'istituzione dell'obbligo per la Commissione di controllare e valutare l'applicazione delle norme nel mercato interno e l'attuazione delle politiche nazionali e di coordinare i progetti comuni.
- La possibilità per gli Stati membri di adottare misure esecutive coordinate (indagini simultanee, provvedimenti inibitori, ecc.) conservando però i rispettivi poteri d'esecuzione nazionali.
- La possibilità di realizzare progetti nazionali e comunitari comuni, come la creazione di reti d'informazione e di comunicazione, banche dati comuni, formazioni, seminari, scambi e indagini comuni.

- La possibilità per l'UE di cooperare con i paesi terzi in materia di applicazione e di partecipare a reti mondiali in questo campo. L'eventuale associazione di paesi candidati a iniziative di cooperazione, in particolare progetti comuni.

Qualsiasi strumento si scelga per il quadro giuridico di cooperazione, la sua gestione richiederebbe l'istituzione di un comitato composto da rappresentanti della Commissione e degli Stati membri, in conformità alla decisione 1999/468/CE⁴⁴. Tale comitato avrebbe il compito di attuare la cooperazione e fungerebbe da forum per l'analisi, la sorveglianza, la risoluzione di problemi e le azioni non legislative.

Domande per la consultazione

- *È necessario un quadro giuridico per migliorare la cooperazione tra le autorità responsabili dell'applicazione delle norme per la tutela dei consumatori?*
- *Quali dovrebbero essere gli elementi chiave di tale quadro giuridico?*

¹ V.I.E.W. Study on the feasibility of a general legislative framework on fair trading. <http://europa.eu.int/comm/consumers>; PriceWaterhouseCoopers study on consumer law and the information society. <http://europa.eu.int/comm/consumers> Lex Fori study to identify best practice in the use of soft law and to analyse how this best practice can be made to work for consumers in the EU. <http://europa.eu.int/comm/consumers>

² Direttiva 84/450/CE del Consiglio, del 10 settembre 1984, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole (GU L 250, 19.09.1984).

³ Direttiva 97/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 1997, che modifica la direttiva 84/450/CEE relativa alla pubblicità ingannevole al fine di includervi la pubblicità comparativa (GU L 290 23.10.1997).

⁴ Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU L 95 21.04.1993, pp. 29-34).

⁵ Direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo (GU L 171 del 07.07.1999, pp. 12-15).

⁶ Direttiva 95/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 novembre 1995, che modifica la direttiva 79/581/CEE concernente l'indicazione dei prezzi dei prodotti alimentari ai fini della protezione dei consumatori e la direttiva 88/314/CEE concernente l'indicazione dei prezzi dei prodotti non alimentari ai fini della protezione dei consumatori (GU L 299 del 12.12.1995, pp. 11-12).

⁷ Direttiva 76/768/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1976, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai prodotti cosmetici (GU L262 del 27.9.1976, p.169), modificata dalla direttiva 79/661/CEE (GU L 192 del 31.7.1979, p.35), direttiva 82/368/CEE (GU L 167 del 15.6.1982, p.1), direttiva 83/574/CEE (GU L 332 del 28.11.1983, p.38), direttiva 88/667/CEE (GU L 382 del 31.12.1988, 46), direttiva 89/679/CE (GU L 398 del 30.12.89, p.25), direttiva 93/35/CEE (GU L 151 del 23.6.1993 p.32) e direttiva 97/18/CE (GU L 114 del 1.5.1997).

⁸ Direttiva 96/74/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16.12.1996 relativa alle denominazioni del settore tessile (GU L 32 del 3.2.1997, p.38), modificata dalla direttiva 97/37/CE (GU L 169 del 27.6.1997, p.74).

⁹ Direttiva 92/28/CEE del Consiglio, del 31 marzo 1992, concernente la pubblicità dei medicinali per uso umano (GU L113 del 30.40.1992).

¹⁰ Direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso" (GU L 158 del 23.06.1990, pp. 59-64).

¹¹ Direttiva 85/577/CEE del Consiglio, del 20.12.1985, per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali (GU L 372 del 31.12.1985, pp. 31-33).

¹² Direttiva 87/102/CEE del Consiglio, del 22 dicembre 1986, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo (GU L 42 del 12.02.1987, pp. 48-53), modificata dalla direttiva 90/88/CEE del Consiglio del 22.02.1990 (GU L 61 del 10.03.1990, pp. 14-18) e dalla direttiva 98/7/CE del Consiglio e del Parlamento europeo, del 16.02.1998 (GU L 101 del 01.04.1998, pp. 17-23).

¹³ Direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 1997, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza (GU L 144 del 04.06.1997, pp. 19-28).

¹⁴ Direttiva 90/384/CE del Consiglio sull'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in materia di strumenti per pesare, a funzionamento non automatico (GU L 189 del 20.07.1990, pp. 1-16)

¹⁵ Direttiva 94/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 1994, concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili (GU L 280 del 29.10.1994, pp. 83-87).

¹⁶ Direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori (GU L 166 del 11.06.1998, pp. 51-56).

¹⁷ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (Direttiva sul commercio elettronico), GU L178/1 del 17.7.2000.

¹⁸ Direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (GU L 298 del 17.10.1989, pag. 23) modificata dalla direttiva 97/36/CE.

¹⁹ Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU L 12 del 16.01.01, p.1).

²⁰ 80/934/CEE: Convenzione di Roma sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (GU L 266 del 9.10.80).

²¹ Gli esempi comprendono gli omaggi (*Oosthoek*, C-286/81 [1982] Racc. 4575), le imitazioni pedissequae (*Industrie Diensten Groep contro Beele Heelmaastschzppij*, C-6/81 [1982] Racc. 707), le vendite sottocosto (*Keck and Mithouard*, C-267 & 268/91 [1993] Racc. I-6097), le importazioni parallele (*Dansk supermarkedt contro Imerco*, C-58/80 [1981] Racc. 181), la pubblicità ingannevole (*Pall Corp. contro Dahlhausen*, C-283/89 [1990] Racc. I-4827; *Verband Sozialer Wettbewerb e.V. contro Clinique Laboratoires SNC e Estée Lauder Cosmetics GmbH*, C-315/92 [1994] Racc. I-317; *Mars*, C-470/93 [1995] Racc. I-923; *Commissione contro Germania "Sauce Hollandaise"*, C-51/94 [1995] Racc. I-3299; *Gut Springenheide*, C-210/96 [1998] Racc. I-4657, *Estée Lauder contro Lancaster*, C-220/98 senza riferimento), il confronto dei prezzi e la promozione (*GB-INNO*, C-362/88 [1990] Racc. I-667; *Yves Rocher*, C-156/91 [1993] Racc. I-2361), e le prescrizioni d'informazione (*Commissione contro Regno Unito*, C-207/83 [1985] Racc. 1201; *Robertson*, C-220/81 [1982] Racc. 2349).

²² Risoluzione del Consiglio, del 7 maggio 1985, relativa a una nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione (GU C 135 del 4.6.1985, pag. 1).

²³ Articolo 1, Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.

²⁴ Articolo 1, Act on Unfair Competition.

²⁵ Articolo 260, paragrafo 1, Código da Propriedade Industrial.

²⁶ § 1 Gesetz gegen unlautern Wettbewerb.

²⁷ Articoli 93 e 94, Loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

²⁸ Articolo 2598, Codice Civile.

²⁹ Articolo 16, Loi du 27 novembre 1986 réglementant certaines pratiques commerciales et sanctionnant la concurrence déloyale

³⁰ Articolo 5, Ley Competencia Desleal e Article 6(b), Ley General de Publicidad.

³¹ Art. 1382-1384 Code Civil.

³² Article 6:162, 'Burgerlijk Wetboek'.

³³ §1 Marketing Practices Act.

³⁴ Consumer Protection Act, part 2 §1.

³⁵ Articolo 4, paragrafo 1, Marketing Act.

³⁶ La *common law* del Regno Unito ha stabilito principi come *unconscionability* ed *equity* allo scopo di garantire l'equilibrio e la lealtà delle transazioni commerciali. Un recente rapporto dei servizi finanziari del Regno Unito intitolato "Treating Customers fairly after the point of sale" del giugno 2001, ha esaminato il concetto di *fairness* nella legislazione inglese e lo ha scomposto in una serie di elementi identificabili che concorrono a costituire la *fairness* e tipi di comportamento caratteristici dell'agire *fairly* (v. allegato 1).

37 Quadro di valutazione del mercato interno n. 8 (28 maggio 2001) p.17-21.

³⁸ Nel parere del Comitato economico e sociale sugli 'Effetti del commercio elettronico sul mercato unico' si rileva che in Europa il commercio elettronico rappresenta attualmente meno dell'1% del totale delle transazioni con il consumatore finale, cioè meno della vendita per corrispondenza tradizionale (GU C/123 del 25.04.01, p.1-10).

³⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Una strategia per il mercato interno dei servizi - COM (2000) 888.

⁴⁰ Si veda il parere del gruppo di esperti sulla regolamentazione degli sconti transfrontalieri nella Comunità (Commercial Communications Journal, n. 19, giugno 1999) e il parere del gruppo di esperti sulla regolamentazione degli omaggi e delle offerte premio transfrontaliere nella Comunità (Commercial Communications Journal, n. 24, ottobre 2000)

⁴¹ Direttiva 92/59/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1992, relativa alla sicurezza generale dei prodotti (GU L 228 del 11.08.92, p. 24).

⁴² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per gli alimenti e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, COM (2000) 716 def., 08.11.2000(GU C 96 del 27.3.2001, p.247).

⁴³ La *Governance* europea. Un Libro bianco, COM (2001) 428 def.

⁴⁴ Decisione del Consiglio del 28.6.1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184 del 17.7.1999, p.23).