COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.9.2005
COM(2005) 456 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Prima relazione annuale sullo stato di avanzamento dei lavori in materia di diritto contrattuale europeo e di revisione dell'acquis

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Prima relazione annuale sullo stato di avanzamento dei lavori in materia di diritto contrattuale europeo e di revisione dell'acquis

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

La presente relazione riassume i progressi realizzati in materia di diritto contrattuale europeo (DCE) e di revisione dell'acquis dopo la pubblicazione nel 2004 della relativa comunicazione della Commissione europea ("comunicazione del 2004")[1] ed espone sinteticamente le principali questioni di politica generale.

Con questa prima relazione annuale, la Commissione rispetta l'impegno assunto nei confronti del Consiglio[2] e del Parlamento europeo[3] nella comunicazione del 2004.

L'iniziativa ha ottenuto anche il sostegno del Consiglio europeo, il quale nelle conclusioni del 5 novembre 2004[4] ha adottato, dando seguito al Consiglio europeo di Tampere, il cosiddetto programma dell'Aia[5], che comprende il quadro comune di riferimento (Common Frame of Reference o CFR). Successivamente, la Commissione ha incorporato il CFR nel suo piano d'azione del 10 maggio 2005[6], che è stato a sua volta approvato dal Consiglio[7]. Inoltre, nella risoluzione sul programma legislativo e sul programma di lavoro della Commissione per il 2005[8], il Parlamento europeo ha invitato quest'ultima a portare avanti l'iniziativa DCE ed ha sottolineato il suo desiderio di parteciparvi attivamente.

2. PREPARAZIONE DEL CFR

2.1. Rete di ricerca

La valutazione delle risposte ricevute a seguito di un invito a presentare proposte pubblicato nel dicembre 2002 ha condotto alla scelta di una rete di ricerca che copre ampiamente le diverse tradizioni giuridiche europee[9]. La ricerca, organizzata in moduli di lavoro proposti dai ricercatori, produrrà un progetto di CFR entro la fine del 2007.

---

1 COM(2004) 651 def., GU C 14 del 20.1.2005, pag. 6.
2 GU C 246 del 14.10.2003, pag. 1.
3 P5_TA(2003)0355.
4 Documento del Consiglio 14292/04 del 5.11.2004.
5 Allegato I del documento del Consiglio 14292/04.
6 COM(2005) 184 def.
7 Documento del Consiglio 9778/2/05 REV 2 del 10.6.2005.
8 P6_TA-PROV (2005) 0053.
9 Per ulteriori informazioni si veda ftp://ftp.cordis.lu/pub/citizens/docs/kickoff_p7_p8_2004.pdf

2.2. CFR-net

2.2.1. Creazione di CFR-net

In seguito ad un invito a manifestare interesse[10] è stata creata una rete di esperti per il quadro comune di riferimento (CFR-net). La sua partecipazione garantisce che la ricerca tenga conto del contesto pratico nel quale le norme devono essere applicate e delle esigenze degli utenti.

La scelta degli esperti è stata realizzata sulla base di quattro criteri: diversità delle tradizioni giuridiche, equilibrio tra gli interessi economici, competenza ed impegno. La scelta è stata effettuata attraverso due cicli di valutazione, il secondo dei quali era diretto a correggere le carenze iniziali quanto alla rappresentanza professionale e geografica. Gli attuali 177 membri della rete sono ampiamente rappresentativi degli Stati membri e delle professioni[11]. L'elenco dei membri è accessibile al pubblico[12].

2.2.2. Lavori di CFR-net

CFR-net ha cominciato i suoi lavori con una conferenza il 15 dicembre 2004. La rete contribuirà al processo di ricerca mediante osservazioni sulle memorie di ricerca da discutere nell'ambito di seminari e su un apposito sito web.

A tutt'oggi sono stati individuati 32 argomenti, che dovranno essere discussi entro la fine del 2007. I membri di CFR-net hanno comunicato il loro interesse per settori di ricerca particolari, in base alle rispettive specializzazioni. Dato che i seminari devono permettere discussioni approfondite, occorre limitare la dimensione dei gruppi di lavoro. I partecipanti ai seminari sono selezionati in base agli stessi criteri utilizzati per identificare i soggetti interessati da far partecipare alla rete. I membri di CFR-net ai quali non può essere consentita la partecipazione ai seminari sono invitati a comunicare le loro osservazioni per iscritto.

La partecipazione dei membri di CFR-net ai lavori di ricerca è attualmente organizzata nel modo seguente:

- Prima dei seminari, le memorie di ricerca vengono inviate sul sito web ad hoc. I membri di CFR-net che hanno manifestato interesse per l'argomento considerato sono invitati a esaminare le memorie e a formulare osservazioni.

- Dopo i seminari, gli esperti di CFR-net sono invitati a riassumere per iscritto i loro contributi alla discussione. La Commissione prepara una relazione riguardante le osservazioni formulate dai membri di CFR-net nel corso del seminario, i loro contributi scritti e le reazioni dei ricercatori. Queste relazioni individuano sia questioni di politica generale, in particolare quelle attinenti all'acquis nel settore dei contratti conclusi dai consumatori, sia questioni orizzontali.

- I ricercatori hanno sei mesi per reagire alle osservazioni dei membri di CFR-net riassunte nella relazione della Commissione, modificando di conseguenza le loro memorie oppure spiegando le ragioni del loro disaccordo.

---

10 GU S 148 del 31.7.2004.

11 Si veda l'allegato.

12 http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/common_frame_ref_en.htm

Dal marzo 2005 si sono svolti seminari sui temi seguenti: contratti di servizi (11 marzo); esclusiva, agenzia, distribuzione (16 marzo); garanzie personali (19 aprile); gestione di affari (29 aprile); arricchimento senza causa (20 maggio); concetto di contratto e funzioni del contratto (7 giugno); concetto di consumatore e di professionista (21 giugno).

2.3. Rete di esperti degli Stati membri

È stata istituita una rete di esperti degli Stati membri in materia di CFR, i cui membri sono stati nominati dai governi nazionali. L'elenco dei membri della rete è accessibile al pubblico[13]. Un primo seminario si è svolto il 3 dicembre 2004[14]. Il secondo seminario, tenutosi il 31 maggio 2005, era dedicato all'esame di questioni procedurali e sostanziali sorte nell'ambito dei lavori sul CFR[15].

2.4. Sito web

La Commissione ha creato un apposito sito web al quale hanno accesso i membri di CFR-net, gli esperti degli Stati membri e il Parlamento europeo. Tutti i documenti pertinenti (memorie dei ricercatori, osservazioni di CFR-net, relazioni della Commissione sui seminari ecc.) saranno caricati su tale sito nel corso del processo CFR.

2.5. Forum europeo di discussione

Secondo la comunicazione del 2004, il forum europeo di discussione è volto a far incontrare periodicamente tutti coloro che contribuiscono, al livello politico e tecnico, all'elaborazione del CFR (in particolare i membri di CFR-net e gli esperti degli Stati membri). Il primo forum europeo di discussione, organizzato in collaborazione con la Presidenza britannica, avrebbe dovuto svolgersi il 7 e l'8 luglio a Londra. Questa conferenza è stata annullata a causa degli attentati terroristici ed è stata rinviata al 26 settembre 2005. Il prossimo forum europeo di discussione, organizzato in collaborazione con la Presidenza austriaca, dovrebbe avere luogo il 25 ed il 26 maggio 2006 a Vienna.

2.6. Questioni che si sono poste nella prima fase d'elaborazione del CFR

2.6.1. CFR-net e revisione dell'acquis

Come indicato nella comunicazione del 2004, i risultati pertinenti (definizioni, norme tipo ecc.) ottenuti nel corso dell'elaborazione del CFR saranno esaminati nel contesto della revisione dell'acquis relativo alla tutela dei consumatori. A sua volta, la revisione di tale acquis alimenterà lo sviluppo del più ampio CFR. La Commissione sottolinea la necessità di mettere l'accento sugli aspetti di politica generale, in modo che il processo sia più operativo e più efficace. Pertanto, la Commissione darà la precedenza alle questioni relative all'acquis in materia contrattuale, in particolare nel settore del consumo.

2.6.2. Questioni procedurali

È essenziale che la cooperazione nell'ambito del processo CFR sia efficiente. La Commissione desidera pertanto migliorare il lavoro nell'ambito di CFR-net e, in particolare,

---

13 Si veda la nota 12.
14 Si veda la nota 12.
15 Si veda la nota 12.

aumentare l'efficacia dei contributi provenienti dalla rete. Come deciso sin dall'inizio, dal secondo semestre 2005 la Commissione prolungherà da un mese a due mesi il termine entro cui i membri di CFR-net possono esaminare le memorie dei ricercatori.

La valutazione dei questionari distribuiti dalla Commissione nei seminari di CFR-net e le discussioni con gli esperti degli Stati membri si sono rivelate assai utili. In tale contesto, per migliorare il processo CFR la Commissione:

- accorderà la priorità agli argomenti/seminari importanti per la revisione dell'acquis in materia di tutela dei consumatori e, se possibile, arricchirà di questioni pertinenti l'elenco degli argomenti/seminari;

- provvederà a che le memorie dei ricercatori indichino quali parti delle norme sono specificamente rilevanti per l'obiettivo principale del CFR, vale a dire la revisione dell'acquis, e quali parti forniscono invece dettagli supplementari che potranno eventualmente essere utili agli Stati membri in sede di applicazione delle direttive;

- renderà più flessibile la struttura dei seminari (ad esempio organizzando, se del caso, "gruppi di stesura" incaricati di formulare raccomandazioni redazionali su questioni specifiche oppure nominando, nell'ambito dei seminari, delegati incaricati di garantire la coerenza orizzontale);

- studierà le possibilità di tenere una discussione finale nel caso in cui si sia già svolto un seminario;

- inviterà i ricercatori a fornire, prima del seminario, un riassunto dettagliato degli elementi essenziali della loro memoria;

- organizzerà seminari sulla struttura globale del progetto di CFR;

- inviterà rappresentanti degli Stati membri o del Parlamento europeo a presentare progetti di relazioni sui seminari CFR; la Commissione si riserva il diritto di rivedere questi progetti per garantire la neutralità e la coerenza delle relazioni.

2.6.3. Questioni sostanziali orizzontali

Per quanto riguarda il contenuto, la Commissione, alla luce delle discussioni con i soggetti interessati e con gli Stati membri, desidera sottolineare i punti seguenti:

- La Commissione alimenterà il processo CFR con le questioni che si porranno durante la fase diagnostica della revisione dell'acquis in materia di tutela dei consumatori.

- La definizione di termini giuridici astratti è indispensabile per l'elaborazione del CFR e deve essere inclusa nelle memorie. Qualora sia necessaria una differenziazione settoriale, occorre indicarlo e spiegarne le ragioni. Le definizioni devono essere coerenti con le norme messe a punto.

- La coerenza globale del progetto di CFR è fondamentale: l'interdipendenza tra il diritto contrattuale generale e quello speciale deve essere chiarita. Per le questioni orizzontali occorre trovare soluzioni coerenti. L'ambito di applicazione delle norme deve essere precisato.

- Le decisioni di natura politica devono essere chiaramente formulate e spiegate, in particolare nel riassunto presentato dai ricercatori e nel commento che accompagna i progetti di norme.

- Si deve sottolineare che il principio della libertà contrattuale è fondamentale. Qualora si intenda rendere obbligatoria l'applicazione di una norma, occorre indicarlo e giustificarlo nelle memorie.

- Un'adeguata distinzione tra i contratti di tipo B2B (business to business, vale a dire tra imprenditori) e quelli di tipo B2C (business to consumer, vale a dire tra un imprenditore ed un consumatore) è di cruciale importanza. La normativa in materia di tutela dei consumatori rimedia agli squilibri strutturali esistenti tra consumatori e commercianti. Le decisioni di natura politica possono dunque differire a seconda che si tratti di una fattispecie di tipo B2C o B2B. Per ottenere soluzioni sufficientemente differenziate, sembra indicato procedere caso per caso individuando le situazioni che richiedono norme diverse da quelle generali e proponendo le relative norme particolari.

La Commissione inviterà i ricercatori a tenere conto di questi punti in sede di elaborazione o revisione delle memorie.

3. REVISIONE DELL'ACQUIS IN MATERIA DI TUTELA DEI CONSUMATORI

Per raggiungere in modo più efficiente i suoi obiettivi in materia di miglioramento della legislazione e per sfruttare le sinergie con l'iniziativa DCE, la Commissione ha avviato la revisione dell'acquis allo scopo di semplificare e completare il quadro normativo. Il processo di revisione è stato descritto a grandi linee nella comunicazione del 2004 prendendo come esempio l'acquis in materia di tutela dei consumatori, vista la sua rilevanza per il diritto contrattuale. La presente relazione espone il processo più in dettaglio ed è anch'essa imperniata su esempi. Nel descrivere i progressi realizzati si porrà l'accento sullo svolgimento del processo di revisione; tuttavia, si procederà anche a formulare alcune conclusioni preliminari riguardanti singole direttive in materia di consumo e a presentare possibili soluzioni.

3.1. Il processo

La Commissione è ancora nella fase diagnostica, nella quale occorre analizzare il recepimento e l'applicazione da parte degli Stati membri delle direttive in materia di tutela dei consumatori. Ciò è essenziale, da un canto, per individuare i problemi normativi, le barriere esistenti nel mercato interno e le lacune in materia di tutela dei consumatori e, dall'altro, per determinare se essi derivino dalle direttive stesse o piuttosto da una scorretta applicazione da parte di uno o più Stati membri.

Una rete di studiosi e di professionisti del diritto conduce attualmente un'analisi comparativa per conto della Commissione. Quest'analisi completerà i controlli sul recepimento effettuati dalla Commissione e riguarderà l'applicazione delle direttive negli Stati membri, tenendo conto anche delle più importanti giurisprudenze e decisioni amministrative nazionali. I ricercatori formuleranno raccomandazioni volte a razionalizzare e semplificare l'acquis eliminando eventuali incoerenze, sovrapposizioni, barriere commerciali interne e distorsioni della concorrenza. Lo studio sarà accessibile al pubblico nell'autunno 2006.

La Commissione intende pubblicare una relazione dettagliata sulla revisione dell'acquis in materia di consumo nel corso del primo semestre 2006.

La Commissione intende inoltre procedere ad un'ampia consultazione i cui risultati saranno pubblicati. Il Parlamento europeo verrà regolarmente informato delle conclusioni raggiunte e dell'avanzamento dei lavori. Come indicato nella comunicazione del 2004, sarà istituito un gruppo di lavoro permanente di esperti degli Stati membri, il quale si riunirà per la prima volta nell'autunno 2005. Le consultazioni regolari dei soggetti interessati cominceranno ufficialmente con la pubblicazione della relazione nel 2006, ma essi potranno presentare osservazioni ed informazioni alla Commissione prima di tale data.

Sebbene la forma della consultazione non sia stata ancora stabilita in modo definitivo, gli esperti nazionali e le parti interessate saranno invitati ad esaminare singole direttive, mentre seminari specifici potrebbero essere organizzati per trattare le questioni "orizzontali", comprese le definizioni e i rimedi giuridici.

Il processo di consultazione segnerà la fine della fase diagnostica. La Commissione valuterà le diverse opzioni di politica ed esaminerà l'opportunità di adottare provvedimenti normativi.

Se è ancora troppo presto per trarre conclusioni relativamente alle singole direttive, il lavoro effettuato finora sulle direttive riguardanti i prezzi unitari[16], i provvedimenti inibitori[17], il godimento a tempo parziale di beni immobili[18] e i contratti a distanza[19] fornisce alcuni risultati preliminari. Va notato che nel considerare queste direttive la Commissione riconosce la necessità di una loro corretta applicazione, anche mediante misure d'autoregolamentazione. Il comitato che sarà istituito secondo quanto previsto dal regolamento relativo alla cooperazione in materia di tutela dei consumatori[20] fornirà un contributo prezioso alla revisione.

3.2. Conclusioni preliminari per quanto riguarda il recepimento

3.2.1. Prezzi unitari

La direttiva lascia un notevole margine discrezionale per quanto riguarda l'attuazione di alcune delle sue disposizioni principali, sicché i provvedimenti di recepimento sono risultati piuttosto divergenti gli uni dagli altri. Anzitutto, la direttiva permette di usare, al posto delle unità del sistema metrico, unità di quantità impiegate generalmente e abitualmente per la commercializzazione di alcuni prodotti negli Stati membri. Ciò ha condotto all'uso, per questi prodotti, di unità di quantità diverse nelle varie parti del territorio comunitario. Rimane tuttavia oscuro in quale misura ciò possa ostacolare il raffronto dei prezzi e lo stabilimento di imprese in altri Stati membri.

Inoltre, gli Stati membri possono introdurre esenzioni dall'obbligo generale di indicare il prezzo unitario in quanto tale indicazione sarebbe inutile o potrebbe creare confusione. Gli Stati membri hanno fatto ricorso a tale possibilità in maniere divergenti. La Commissione è consapevole che questo problema deriva dal fatto che solo un ristretto numero di prodotti non

---

16 Direttiva 98/6/CE del 16.2.1998, GU L 80 del 18.3.1998, pag. 27.
17 Direttiva 98/27/CE del 19.5.1998, GU L 166 dell'11.6.1998, pag. 51.
18 Direttiva 94/47/CE del 26.10.1994, GU L 280 del 29.10.1994, pag. 83.
19 Direttiva 97/7/CE del 20.5.1997, GU L 144 del 4.6.1997, pag. 19.
20 Regolamento (CE) n. 2004/2006 del 27.10.2004, GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1.

alimentari possono essere venduti sulla base di un prezzo unitario (per esempio la vernice e il legno). Sembra improbabile che si possa elaborare una norma applicabile a tutti i casi.

Infine, la direttiva prevede che, per un periodo transitorio, i piccoli esercizi al minuto possano essere dispensati dall'obbligo generale di indicare il prezzo unitario. Poiché tuttavia la direttiva non contiene alcuna definizione del concetto di "piccoli esercizi al minuto", gli Stati membri hanno individuato i beneficiari della deroga applicando criteri disuguali. Dato il carattere locale della maggior parte dei mercati geografici interessati, non è chiaro se da ciò possa derivare un problema grave.

In ogni caso, dal momento che le indicazioni di prezzo – appaiano o meno in un annuncio pubblicitario – costituiscono una pratica commerciale, le disposizioni interessate della direttiva in questione dovranno essere rese conformi alla recente direttiva sulle pratiche commerciali sleali[21].

3.2.2. Provvedimenti inibitori

La maggior parte degli organismi od organizzazioni i cui nomi sono stati comunicati alla Commissione dagli Stati membri a norma della direttiva sui provvedimenti inibitori sono organizzazioni di consumatori. Finora nessuna di esse ha chiesto un provvedimento inibitorio transfrontaliero. Il lavoro attuale dovrebbe aiutare a determinare i principali ostacoli che le organizzazioni di consumatori potrebbero trovarsi a dover affrontare qualora decidano di promuovere una causa diretta ad ottenere un provvedimento inibitorio in un altro Stato membro.

Finora, il solo ad aver promosso una causa di questo tipo è l'organismo britannico Office of Fair Trading (OFT). Una società belga inviava cataloghi di vendita per corrispondenza a residenti britannici che non li avevano richiesti ed annunciava loro che avevano vinto un premio. Si faceva credere ai consumatori che per ricevere il presunto premio occorresse acquistare dal catalogo. Tuttavia, i vincitori erano stati scelti in anticipo e la stragrande maggioranza dei destinatari aveva una probabilità minima di ricevere il premio. L'OFT si è rivolto all'autorità giudiziaria belga sostenendo che tali promesse di premi inducevano i consumatori in errore e chiedendo un provvedimento inibitorio. L'autorità giudiziaria belga ha ordinato la cessazione della pubblicità.

Il regolamento relativo alla cooperazione in materia di tutela dei consumatori istituisce una rete di autorità pubbliche incaricate di proteggere gli interessi economici dei consumatori, armonizza in parte i poteri investigativi di tali autorità e prevede che queste ultime si prestino reciproca assistenza. L'OFT potrà dunque chiedere al suo omologo belga di adottare provvedimenti diretti a garantire la tutela degli interessi dei consumatori.

3.2.3. Godimento a tempo parziale di beni immobili

Le difficoltà incontrate dai consumatori nel godimento a tempo parziale di beni immobili costituiscono uno dei problemi più gravi. La Commissione riceve, principalmente da consumatori e dal Parlamento europeo, un certo numero di denunce riguardanti beni siti in Spagna e, meno frequentemente, in Portogallo o a Cipro. Gli elementi forniti dai centri europei dei consumatori sembrano confermare l'ampiezza del problema.

---

[21] Direttiva 2005/29/CE dell'11.5.2005, GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22.

Le principali questioni sono le seguenti:

- nuovi prodotti che sfuggono alla normativa sul godimento a tempo parziale di beni immobili (ad esempio, i club di vacanze, i contratti di meno di tre anni e quelli che riguardano l'alloggio in barca);

- metodi commerciali ingannevoli e informazioni insufficienti sul prodotto e sul periodo di riflessione;

- metodi di vendita aggressivi, a esempio vendite realizzate esercitando pressioni indebite sui consumatori;

- problemi ad ottenere il rimborso di anticipi vietati dalla direttiva.

Alcuni di questi problemi, connessi con le pratiche commerciali ingannevoli o aggressive, sono oggetto della recente direttiva sulle pratiche commerciali sleali.

3.2.4. Contratti a distanza

La revisione della direttiva sui contratti a distanza ha confermato la necessità di chiarire alcune definizioni e di utilizzare le parole in modo più coerente, tanto nella direttiva considerata quanto in altre direttive collegate. Un buon esempio è costituito dalle espressioni "giorni lavorativi" e "giorni" usate nella direttiva e dai differenti termini "minimi" di riflessione previsti in diversi strumenti di tutela dei consumatori[22].

Sono anche sorti problemi di definizione più sostanziali. In una recente sentenza[23] emessa in via pregiudiziale nell'ambito di una causa promossa dall'OFT e riguardante il significato dell'espressione "servizi relativi ai trasporti", la Corte di giustizia europea ha adottato un'interpretazione più ampia di quella sostenuta dalla Commissione e dall'OFT ed ha statuito che la direttiva non si applica al noleggio di autoveicoli.

Problemi pratici sono anche creati da alcune eccezioni previste dalla direttiva. A esempio, le vendite all'asta sono escluse dall'ambito di applicazione della direttiva, ma alcuni Stati membri ne hanno escluso soltanto certi tipi. Diversi siti Internet combinano tuttavia la vendita all'asta e la vendita a prezzi fissi. In quest'ultimo caso, le disposizioni della direttiva si applicano soltanto alle transazioni di tipo B2C. Ciò può confondere i consumatori.

Occorre parimenti verificare se alcune definizioni sono adeguate tenuto conto delle nuove tecnologie e pratiche commerciali. Ad esempio, la direttiva richiede una conferma scritta delle informazioni su un "supporto duraturo". Alcuni Stati membri si pongono il problema di come interpretare questo termine con riferimento ai contratti conclusi per sms (brevi messaggi di testo inviati mediante un telefono portatile). Nell'esaminare tali questioni la Commissione terrà naturalmente conto dell'interpretazione di concetti simili contenuti in altri strumenti comunitari, per esempio nella direttiva concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari[24].

---

22 I problemi relativi alla diversità dei termini di riflessione erano già stati riconosciuti in occasione dell'adozione della direttiva: si veda la dichiarazione del Consiglio e del Parlamento europeo, GU L 144 del 4.6.1997, pag. 28.

23 C-336/03 *Easycar (UK) Ltd v. Office of Fair Trading.*

24 Direttiva 2002/65 del 23.9.2002, GU L 271 del 9.10.2002, pag. 16.

La Commissione verificherà altresì quanto sia facile in pratica applicare la direttiva. Nell'ambito di tale esame la Commissione si porrà la seguente questione: vi sono aspetti particolari della direttiva che hanno causato problemi alle imprese o ai consumatori? Ad esempio, il fatto che il termine di riflessione possa decorrere da date diverse a seconda che si tratti di beni o di servizi ha confuso i consumatori od ostacolato le imprese nel caso di contratti aventi ad oggetto sia beni che servizi?

Più in generale, la revisione della direttiva richiede un attento esame della sua interazione con altri strumenti comunitari, tanto nel settore della tutela dei consumatori (si pensi all'obbligo di fornire informazioni preliminari previsto dalla direttiva sui viaggi "tutto compreso"[25] e dalla direttiva sul godimento a tempo parziale di beni immobili; si pensi ancora alla vendita a rate o al leasing, rispetto ai quali si pone la questione se costituiscano servizi finanziari ai sensi della direttiva sui contratti a distanza o della direttiva sulla commercializzazione a distanza di servizi finanziari) quanto in altri settori come quello della protezione dei dati e del commercio elettronico.

3.3. Possibili soluzioni

Se in esito alla fase diagnostica si dovesse concludere che occorre rivedere o completare l'acquis, la Commissione potrà in teoria scegliere tra due soluzioni:

a) adottare un approccio verticale consistente nel rivedere singole direttive già esistenti (ad esempio, revisione della direttiva sul godimento a tempo parziale di beni immobili) o nel proporre nuovi atti normativi riguardanti settori specifici (ad esempio, una direttiva sul turismo che includa disposizioni attualmente contenute nella direttiva sui viaggi "tutto compreso" e nella direttiva sul godimento a tempo parziale di beni immobili);

b) adottare un approccio più orizzontale, consistente nell'adottare uno o più strumenti quadro riguardanti aspetti comuni dell'acquis. Questi strumenti quadro fornirebbero definizioni comuni e disciplinerebbero i principali diritti contrattuali dei consumatori e i relativi rimedi giuridici.

Nell'ambito dell'approccio orizzontale, la Commissione potrebbe, a esempio, elaborare una direttiva sulla vendita B2C di beni la quale disciplinerebbe in modo coerente aspetti della vendita attualmente oggetto di disposizioni sparpagliate in molte direttive (quali la direttiva sulla vendita dei beni di consumo[26], la direttiva sulle clausole contrattuali abusive[27], la direttiva sui contratti a distanza e quella sulla vendita a domicilio[28]). Conformemente ai principi dell'iniziativa "Legiferare meglio", tale strumento razionalizzerebbe considerevolmente il quadro normativo in quanto tutte le disposizioni pertinenti delle direttive attualmente in vigore sarebbero sistematizzate nella nuova direttiva. Quanto alle parti delle direttive che riguardano le tecniche di commercializzazione (si pensi alle norme che limitano l'utilizzo di alcuni mezzi di comunicazione a distanza) e i servizi, esse rimarrebbero in vigore e in futuro, ove possibile e necessario, potrebbero essere oggetto di uno o più strumenti quadro distinti. L'approccio orizzontale non escluderebbe il ricorso a soluzioni verticali in caso di bisogno.

---

25 Direttiva 90/314/CE del 13.6.1990, GU L 158 del 23.6.1990, pag. 59.
26 Direttiva 1999/44/CE del 25.5.1999, GU L 171 del 7.7.1999, pag. 12.
27 Direttiva 93/13/CEE del 5.4.1993, GU L 95 del 21.4.1993, pag. 28.
28 Direttiva 85/577/CEE del 20.12.1985, GU L 372 del 31.12.1985, pag. 31.

Qualunque sia l'approccio prescelto, le sinergie tra la revisione dell'acquis e l'iniziativa DCE saranno messe a profitto.

Qualsiasi decisione di rivedere l'acquis in materia di tutela dei consumatori sarà oggetto di una valutazione d'impatto. In conformità dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"[29], i risultati della valutazione saranno messi a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e del pubblico.

4. ALTRI SVILUPPI

4.1. Misura II del piano d'azione

Nel piano d'azione 2003 la Commissione aveva dichiarato di essere disposta ad esaminare l'opportunità di incoraggiare il settore privato ad elaborare clausole e condizioni standard (CCS) utilizzabili in tutta l'UE, in particolare ospitando un sito web sul quale gli operatori del mercato avrebbero potuto scambiare informazioni pertinenti.

Dopo un'attenta riflessione, la Commissione ritiene che non sia opportuno creare tale sito web per i motivi seguenti:

- Per essere applicabili in tutti gli ordinamenti giuridici del SEE, le CCS dovrebbero essere conformi alle norme del diritto nazionale più restrittivo. La Commissione ritiene che i soggetti i quali non operano in tutti gli Stati membri UE, soprattutto quelli che non operano nei Paesi con le normative nazionali più restrittive, potrebbero considerare non interessante il ricorso a tali CCS. Ciò restringerebbe considerevolmente la cerchia dei soggetti economici che potrebbero trarre beneficio da tale iniziativa.

- Di norma, le CCS sono concepite per un settore particolare ed è difficile immaginare che clausole contrattuali elaborate per un settore determinato possano essere utili in altri settori dell'economia.

- L'accelerarsi dei cambiamenti legislativi richiede l'aggiornamento continuo delle CCS. Pertanto, le ipotetiche CCS inviate sul sito web della Commissione perderebbero ben presto la loro utilità.

- Data la complessità delle CCS e la necessità di rivederle costantemente, l'aggiornamento comporterebbe costi considerevoli in termini di onorari da versare ai consulenti giuridici. La Commissione dubita che i soggetti che investissero grandi somme di denaro nell'elaborazione e nell'aggiornamento delle CCS sarebbero poi disposti a mettere gratuitamente a disposizione dei loro concorrenti il frutto di tale investimento.

- Nel piano d'azione e nella comunicazione del 2004 la Commissione aveva già dichiarato che le CCS sarebbero state inserite sul sito web sotto la responsabilità esclusiva di chi le avesse inviate e che la Commissione non avrebbe accettato nessuna responsabilità quanto alla validità giuridica o commerciale delle CCS. Tuttavia, in assenza di un controllo diretto a verificare che le CCS inviate nel sito web siano valide ed applicabili in tutti gli Stati membri dell'Unione europea nonché compatibili con il diritto comunitario, il valore di un siffatto scambio risulterebbe sensibilmente ridotto.

---

[29] GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

Alla luce di quanto precede e data la rilevanza tanto dei costi previsti per creare un sito dotato delle funzionalità necessarie quanto dei costi di traduzione, la Commissione ha deciso di non istituire un sito web per lo scambio di CCS.

4.2. Opportunità di uno strumento facoltativo nel DCE ("ventiseiesimo regime")

Per quanto riguarda il settore dei servizi finanziari, la Commissione, nel Libro verde sulla politica in materia di servizi finanziari (2005-2010)[30], ha preso atto del dibattito sul cosiddetto "ventiseiesimo regime", il quale lascerebbe immutati i 25 regimi nazionali. La Commissione risponde alla richiesta di esaminare ulteriormente l'opportunità di un ventiseiesimo regime avviando uno studio di fattibilità, per esempio per i prodotti più semplici nel settore delle assicurazioni (assicurazione temporanea sulla vita) e del risparmio. La Commissione si propone anche di costituire gruppi di discussione per determinati prodotti al dettaglio. Questi gruppi di discussione saranno composti da esperti che rappresentano gli interessi degli operatori e dei consumatori e avranno il compito di individuare gli eventuali ostacoli ed esaminare le possibili soluzioni; i loro lavori si baseranno su ricerche approfondite. Inoltre, nel Libro verde sul credito ipotecario nell'UE[31] la Commissione invita i soggetti interessati a presentare il loro punto di vista sui vantaggi dell'uniformazione dei contratti ipotecari, alla quale si potrebbe giungere tramite il ventiseiesimo regime, e precisa che tale regime potrebbe essere introdotto mediante uno strumento giuridico il quale si affiancherebbe alle disposizioni nazionali, senza sostituirle, e sarebbe disponibile alle parti contraenti in via facoltativa.

---

30 COM(2005) 177 def.

31 COM(2005) 327 def.

Annex: CFR-net members; overview

Country	Business					Legal professions					Consumers' org.	Total
	Industry	Trade	Services	Financial Services	General	Lawyers	Judges	Notaries	Arbitrators	Public registrars		
Austria					2	1						3
Belgium						2					1	3
Cyprus												
Czech Republic	1					1						2
Denmark						1						1
Estonia												
Finland					1	1						2
France		1		3	1	2					1	8
Germany	11		1	6		5	10	2				35
Greece												
Hungary												
Ireland						1						1
Italy		1		1		4	2	1			1	10
Latvia						1						1
Lithuania											1	1
Luxemburg				1	1						1	3
Malta						1			1			2
Netherlands	2					1	1					4
Poland	1					1						2
Portugal						1					2	3

Country	Business					Legal professions					Consumers' org.	Total
	Industry	Trade	Services	Financial Services	General	Lawyers	Judges	Notaries	Arbitrators	Public registrars		
Slovakia												
Slovenia					1				1			2
Spain						4				2	1	7
Sweden	2					2						4
UK	2	1	2	4		12	2		1		1	25
EU org.	8[32]	5[33]	1	14	2	4[34]		13[35]			4	51
Non-EU	4											4

[32] 1 Belgium, 1 Spain, 1 Germany,1 Norway, 2 Italy (UNICE).
[33] 1 Spain, 1 France (FEDSA).
[34] 1 France, 1 Italy, 1 Slovenia, 1 UK (CCBE).
[35] 1 Austria, 1 Belgium, 4 France, 1 Hungary, 3 Germany, 1 Netherlands, 1 Italy, 1 Spain (CNUE).