

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica le direttive 84/450/CEE, 97/7/CE e 98/27/CE (direttiva sulle pratiche commerciali sleali)**

(COM(2003) 356 def. - 2003/0134 (COD))

(2004/C 108/17)

Il Consiglio, in data 25 luglio 2003, ha deciso, in conformità con il disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico produzione consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato un parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore HERNANDEZ BATALLER, in data 16 dicembre 2003.

Il Comitato economico sociale europeo ha adottato, il 29 gennaio 2004, nel corso della 405a sessione plenaria, con 77 voti favorevoli, 8 contrari e 10 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1 Nel Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea <sup>(1)</sup>, la Commissione ha segnalato l'opportunità di procedere ad una riforma della legislazione dell'Unione in materia di protezione dei consumatori, menzionando come possibile base della riforma una direttiva quadro che avrebbe dovuto prevedere un obbligo di carattere generale in relazione alle pratiche commerciali sleali.

1.2 Il Comitato si è pronunciato a tale proposito <sup>(2)</sup>, appoggiando l'idea della direttiva quadro e concordando sul fatto che «un principio generale che preveda una norma giuridica è uno strumento flessibile, adatto a gestire il comportamento commerciale in un settore molto dinamico, in costante sviluppo e mutamento» <sup>(3)</sup>.

1.3 Nella comunicazione che ha fatto seguito al Libro verde <sup>(4)</sup> sono state pubblicate informazioni sui risultati della consultazione ed è stato presentato un progetto di struttura della direttiva quadro volta ad armonizzare la relazione tra concorrenza sleale e protezione dei consumatori e la funzione dei codici di condotta.

1.4 Quasi simultaneamente, la Commissione ha approvato una comunicazione in merito alle promozioni commerciali nel mercato interno e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione delle vendite nel mercato interno <sup>(5)</sup>, sulle quali il Comitato si è pronunciato <sup>(6)</sup> raccomandando alla Commissione di rivedere la proposta, allo scopo di salvaguardare la coerenza delle diverse politiche comunitarie in particolare alla luce del dibattito pubblico avviato dal Libro verde sulla tutela dei consumatori.

## 2. Contenuto della proposta di direttiva

2.1 La proposta definisce le condizioni che determinano se una pratica commerciale è sleale, ma non impone alcun

obbligo positivo che i commercianti debbano osservare per dimostrare che le loro pratiche sono leali.

2.2 Essa contiene una clausola «mercato interno», che stabilisce che i professionisti (venditori o fornitori) devono rispettare soltanto i requisiti del paese di origine e impedisce che altri Stati membri impongano requisiti aggiuntivi ai professionisti che già ottemperano ai loro obblighi nel paese di origine (principio del mutuo riconoscimento).

2.3 Essa armonizza completamente i requisiti dell'Unione europea relativi alle pratiche commerciali sleali delle imprese nelle loro relazioni con i consumatori e offre a questi ultimi, secondo la Commissione, un livello sufficientemente elevato di protezione.

2.3.1 Questo avvicinamento di requisiti si riferisce alle pratiche commerciali sleali che pregiudicano gli interessi economici dei consumatori, ragion per cui esulano dal campo di applicazione della proposta di direttiva gli aspetti relativi alla salute e alla sicurezza dei prodotti, ad eccezione delle affermazioni ingannevoli riguardanti la salute che saranno valutate nel quadro delle disposizioni sulle pratiche commerciali ingannevoli.

2.3.2 La proposta di direttiva prevede che le sue disposizioni vengano applicate quando non esistano disposizioni specifiche nella legislazione settoriale che regolino le pratiche commerciali sleali. Qualora tali disposizioni specifiche esistano, esse avranno priorità sulla direttiva quadro.

2.4 Essa contiene un divieto generale, che sostituirà le clausole generali attuali e gli attuali principi divergenti degli Stati membri, e intende definire un quadro comune per tutta l'Unione Europea.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 531 def.

<sup>(2)</sup> GU C 125 del 27.5.2002.

<sup>(3)</sup> Cfr. nota 2

<sup>(4)</sup> COM(2002) 289 def.

<sup>(5)</sup> COM(2001) 546 def.

<sup>(6)</sup> GU C 221 del 17.9.2002. COM(2001) 546 def.

2.4.1 Il divieto generale riguarda le pratiche commerciali sleali e stabilisce tre condizioni per determinare se una pratica è sleale. Il ricorrente dovrà dimostrare che queste tre condizioni sono soddisfatte affinché una pratica possa essere considerata sleale:

- la pratica deve essere contraria agli obblighi di diligenza professionale,
- il consumatore di riferimento da considerare nella valutazione dell'impatto della pratica è il consumatore «medio»,
- la pratica in questione deve falsare o essere idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico dei consumatori.

2.5 Nella proposta si definisce come consumatore di riferimento, invece del consumatore vulnerabile o atipico, il «consumatore medio» come è stato definito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. I parametri stabiliti dalla Corte di giustizia sono relativi al consumatore «informato e ragionevolmente attento ed accorto» sebbene questa definizione sia modulata in modo da garantire che, quando la pratica si rivolge a un gruppo specifico di consumatori, nel valutarne l'impatto si prendano in considerazione le caratteristiche del membro medio di questo gruppo.

2.6 Nella proposta si menzionano due tipi fondamentali di pratiche commerciali sleali: le pratiche «ingannevoli» e le pratiche «aggressive». Le disposizioni ad esse relative contengono gli stessi elementi contenuti nel «divieto generale», ma operano indipendentemente da quest'ultimo.

2.6.1 Ciò significa che una pratica che sia considerata ingannevole o aggressiva in base alle disposizioni corrispondenti è automaticamente sleale; se la pratica in questione non è ingannevole né aggressiva, sarà il divieto generale a determinare se si tratti di una pratica sleale.

2.6.2 Una pratica commerciale può indurre in errore attraverso azioni o omissioni e questa divisione si riflette nella struttura degli articoli.

2.6.3 Quanto alle pratiche commerciali di assistenza alla clientela (post vendita) leali o sleali, la proposta non contiene tali definizioni, ma, in cambio, applica gli stessi principi di lealtà alle pratiche commerciali precedenti e posteriori alla vendita.

2.6.4 Nella proposta si prende atto che i codici di condotta hanno un carattere essenzialmente volontario e si stabiliscono criteri per determinare quando si può ragionevolmente ritenere che il comportamento del commerciante, valutato in relazione al codice, influenzi la decisione del consumatore.

2.6.5 Essa descrive il carattere aggressivo di una pratica commerciale in tre modi diversi: come molestia, come coercizione e come condizionamento indebito.

2.7 Incorpora le disposizioni sulle relazioni delle imprese con i consumatori stabilite nella direttiva sulla pubblicità ingannevole e limita l'ambito di applicazione della direttiva in materia vigente alla pubblicità da impresa a impresa e alla pubblicità comparativa suscettibile di danneggiare un concorrente senza però che vi sia pregiudizio del consumatore.

2.8 In un allegato della direttiva figura una lista nera di pratiche commerciali. Si tratta di pratiche che saranno in ogni circostanza sleali e che quindi saranno proibite in tutti gli Stati membri. Si impone così un divieto «ex ante» di queste pratiche concrete.

### 3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato condivide l'obiettivo della Commissione di offrire un elevato grado di protezione dei consumatori e di rendere possibile il funzionamento del mercato interno. Va dato atto non solo dell'opportunità della presentazione di questa proposta, ma anche dello sforzo realizzato nel dibattito pubblico avviato dalla Commissione, oltre che dell'importanza della valutazione «ex ante» condotta prima della presentazione della proposta. Il Comitato spera che si proceda nello stesso modo in futuro al momento di presentare proposte riguardanti la tutela dei consumatori.

3.1.1 Il Comitato ha già dato un giudizio positivo sul nuovo approccio della Commissione che prevede una normativa generale integrata da una serie di codici. Il Comitato è d'accordo sul fatto che va evitata una regolamentazione eccessivamente partecolareggiata, che è contraria sia gli interessi dei consumatori che a quelli delle imprese, e che va introdotto gradualmente il massimo livello possibile di armonizzazione nell'ambito legislativo di tutela dei consumatori ricorrendo agli strumenti più adeguati (7).

3.1.2 Il Comitato apprezza in modo particolare il fatto che in base alla proposta le direttive specifiche prevarranno sulla direttiva quadro in caso di divergenza.

3.1.3 Analogamente considera importante che la tutela relativa alle pratiche commerciali sleali comprenda le pratiche commerciali prima e dopo la vendita e/o la prestazione del servizio.

3.1.4 Il Comitato si è già pronunciato (8) a favore dell'istituzione di codici di condotta sottoscritti volontariamente dalle imprese, purché essi siano di qualità, si soffermino in modo particolare sulla definizione di buone prassi e vi sia un monitoraggio da parte dei poteri pubblici e delle organizzazioni (imprese, consumatori o altre) che li hanno sottoscritti. Per tale motivo si accoglie con favore il fatto che la proposta preveda la possibilità di applicare sanzioni legali in caso di inosservanza delle decisioni degli organi preposti all'applicazione e al controllo di tali codici di condotta.

(7) GU C 95 del 23.4.2003.

(8) Cfr. nota 7

3.1.5 Il Comitato raccomanda che nella proposta della Commissione si rafforzi la tutela dei consumatori nei riguardi delle nuove tecnologie, in speciale modo per quanto riguarda la loro utilizzazione da parte dei gruppi più vulnerabili (particolarmente i bambini), allo scopo di integrare il quadro giuridico che si è iniziato a costruire con l'approvazione della direttiva sul commercio elettronico.<sup>(9)</sup>

3.2 Fatte salve le osservazioni che precedono, la proposta di direttiva suscita, in linea di principio, una serie di interrogativi riguardanti vari aspetti.

### 3.3 Osservazioni specifiche

#### L'armonizzazione minima

3.3.1 Il Trattato CE impone alla Commissione un «obbligo di risultato» in ordine alla presentazione di proposte relative all'armonizzazione delle legislazioni, nel senso che esse devono basarsi su un «livello di protezione elevato» dei consumatori. Tuttavia la presente proposta mette maggiormente l'accento sull'introduzione «a livello comunitario (di) norme uniformi» e sul chiarimento di «alcuni concetti giuridici, nella misura in cui ciò sia necessario per il corretto funzionamento del mercato interno e per soddisfare il requisito della certezza del diritto» (Considerando 4 della proposta).

3.3.2 Il Comitato teme che la proposta comporti un abbassamento del livello di tutela dei consumatori negli Stati membri e considera che risulterà difficile giustificare agli occhi dei cittadini europei che l'Unione europea possa ridurre il livello di protezione esistente<sup>(10)</sup>. È per questo che considera auspicabile l'inserimento nella proposta di una clausola «stand still» che garantisca che non si retrocederà rispetto ai livelli di protezione attuali.

3.3.3 Il Comitato si è già pronunciato a favore di un'armonizzazione massima, considerando che la tutela, in linea con quanto disposto dall'articolo 153, dovrebbe essere di livello elevato<sup>(11)</sup>.

3.3.4 Se possibile occorre fare maggiori progressi in futuro nei lavori relativi all'armonizzazione del diritto contrattuale secondo le linee esposte nell'ultima comunicazione della Commissione<sup>(12)</sup>.

#### 3.4 Campo di applicazione

3.4.1 La proposta di direttiva crea un nuovo regime giuridico per la pubblicità ingannevole relativamente ai consumatori, senza sostituire il regime precedente che, con alcune modifiche sarebbe mantenuto per quanto riguarda le imprese. Questa proposta di direttiva di tutela dei consumatori non contempla la regolamentazione della pubblicità comparativa che continuerebbe a rientrare nel campo di applicazione della vigente direttiva 1984/450/CEE, modificata dalla direttiva 1997/55/CE sulla pubblicità ingannevole relativa alle imprese. Inoltre e contrariamente allo spirito stesso che la informa, la proposta permetterebbe agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni volte a garantire una più ampia protezione in

materia di pubblicità ingannevole dei professionisti e dei concorrenti.

3.4.1.1 Il Comitato considera che la coesistenza di due regimi giuridici differenziati per disciplinare la stessa materia - la pubblicità ingannevole - a seconda del soggetto economico interessato - impresa o consumatore - possa complicare notevolmente il quadro normativo in vigore e che la sua applicazione possa introdurre incongruenze e differenze nel trattamento e nella regolamentazione; tutto ciò è in contrasto con il principio di semplificazione normativa e può dar origine a una mancanza di certezza giuridica.

3.4.1.2 Il Comitato ritiene che sarebbe più opportuno prevedere un'unica regolamentazione della pubblicità ingannevole, con l'abrogazione della direttiva vigente mediante la proposta in esame oppure con la sua modifica. L'obiettivo normativo dovrebbe incentrarsi sull'organizzazione del mercato interno e sul potenziamento della tutela dei consumatori attraverso una regolamentazione oggettiva che si occupi dei «fatti» - la pubblicità ingannevole - proteggendo allo stesso tempo tutti gli interessati, invece di creare due discipline che possono risultare divergenti nei contenuti e nei meccanismi di difesa a seconda dei loro ambiti di protezione soggettiva (domanda o offerta).

3.4.2 Partendo dalla premessa che la Commissione non abbia intenzione di ampliare sostanzialmente il campo di applicazione della direttiva nella direzione segnalata, quest'ultima dovrà prevedere, almeno all'inizio, la sua applicazione per analogia, con carattere obbligatorio, nei casi in cui una pratica commerciale, che può essere considerata come sleale nella relazione tra consumatore e impresa, formi parte di una relazione contrattuale tra imprese in una fase anteriore della catena di distribuzione.

3.4.3 La disposizione in base alla quale lo Stato membro di stabilimento del professionista deve assicurare il rispetto delle norme applicabili, pone problemi pratici nel quadro delle attività transfrontaliere delle imprese. Il Comitato esorta la Commissione a fornire ulteriori indicazioni pertinenti per l'applicazione di tale disposizione.

#### 3.5 Base giuridica

3.5.1 La proposta ha come base giuridica l'articolo 95 del TCE, che riguarda il riavvicinamento delle legislazioni aventi come obiettivo l'istituzione e il funzionamento del mercato interno. Tuttavia, l'articolo 153 del Trattato garantisce un elevato livello di tutela e contribuisce a proteggere gli interessi economici dei consumatori. Il Comitato vedrebbe con favore la scelta di questo ultimo articolo come base giuridica della proposta<sup>(13)</sup> o eventualmente la combinazione di questi due articoli come base giuridica congiunta.

#### 3.6 Concetto di «consumatore medio»

3.6.1 Nella proposta la Commissione utilizza il concetto di «consumatore medio», così com'è stato interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, vale a dire come il «consumatore normalmente informato e ragionevolmente attento e accorto».

<sup>(9)</sup> Direttiva 2001/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'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»)

<sup>(10)</sup> Cfr. nota 7

<sup>(11)</sup> Cfr. nota 2

<sup>(12)</sup> COM(2003) 68 def.

<sup>(13)</sup> Cfr. nota 2

3.6.2 Il Comitato teme che l'utilizzazione di questo parametro interpretativo implichi la perdita del carattere protettivo della politica di tutela dei consumatori e che, a prescindere dell'attenzione speciale che la proposta presta ai gruppi più vulnerabili, possano rimanere senza protezione i consumatori meno informati e con un livello di istruzione più basso. Non va dimenticata la situazione di disuguaglianza materiale esistente tra le parti nelle relazioni tra consumatori e imprese.

3.6.3 Il profilo del consumatore medio accolto nella proposta di direttiva presuppone che questi abbia un comportamento «informato» al momento di prendere delle decisioni. In alcuni Stati membri i messaggi pubblicitari non devono, secondo la giurisprudenza dominante, avere dei contenuti negativi o pregiudizievoli sullo specifico prodotto o sulla specifica prestazione. Tuttavia, è solo in base a questa conoscenza che possono esistere decisioni di consumatori informati. Il Comitato giudica importante una soluzione univoca e applicabile.

### 3.7 *Le pratiche commerciali sleali*

3.7.1 Il Comitato si è già detto d'accordo sul fatto che un principio generale che preveda una disposizione giuridica costituisce uno strumento flessibile e adeguato per disciplinare le pratiche commerciali in un settore molto dinamico in continuo e costante mutamento <sup>(14)</sup>.

3.7.2 La proposta contiene un approccio «negativo» al concetto di pratica commerciale e un allegato in cui figurano alcuni comportamenti illeciti; il Comitato tuttavia considera che si dovrebbe adottare un approccio «positivo» al concetto di pratica commerciale sleale, più in linea con le moderne normative in materia. Una clausola commerciale basata su tale approccio potrebbe adattarsi alle mutevoli circostanze del mercato e dei comportamenti concorrenziali e permetterebbe, in particolare, di controllare in base al criterio della slealtà i comportamenti inappropriati.

### 3.8 *Chiarezza concettuale della proposta*

3.8.1 Ogni norma giuridica deve offrire sicurezza e certezza giuridica. La proposta introduce concetti sconosciuti in molte legislazioni degli Stati membri per esempio quello di «diligenza professionale», che, secondo la Commissione, comprende quello di «buona fede» e, inoltre, quello di «competenza professionale». Il Comitato vorrebbe che la Commissione spiegasse nella relazione della proposta, in modo chiaro, il contenuto di tale concetto in modo che gli operatori giuridici, economici e sociali possano comprendere esattamente la portata della proposta.

### 3.9 *Coerenza con il resto dell'ordinamento comunitario*

3.9.1 Il Comitato teme che l'adozione della direttiva non farà aumentare la trasparenza nelle relazioni «consumatore-impresa» e che non si manterrà la debita coerenza rispetto al resto dell'ordinamento comunitario. In modo particolare, auspica che risultino infondati i timori di un eventuale collisione con quanto previsto nella proposta di regolamento relativa alle promozioni delle vendite nel mercato interno <sup>(15)</sup>, e che i testi siano invece complementari tra loro. Il Comitato esorta la Commissione a fornire, prima dell'entrata in vigore della direttiva, maggiori indicazioni sulla sua relazione con le altre direttive vigenti nel settore nonché con altri ambiti giuridici (ad esempio il diritto contrattuale).

3.9.2 Si dovrebbe verificare la corrispondenza tra le versioni linguistiche di alcuni concetti, specie quelli relativi alle pratiche commerciali aggressive, dato che l'uso di termini come coercizione o minaccia non pare particolarmente indicato in un testo di diritto privato in quanto fa riferimento a termini che definiscono comportamenti tipificati come reati in molti ordinamenti giuridici degli Stati membri.

### 3.10 *Soluzioni extragiudiziali*

3.10.1 A complemento dei codici di condotta, la proposta potrebbe prevedere la possibilità di adottare misure di soluzione extragiudiziale dei conflitti in modo che i consumatori e le imprese possano dirimere davanti ad organi extragiudiziali le controversie sulle pratiche commerciali sleali in modo agile e rapido. Tutto questo senza intaccare il diritto fondamentale di ottenere la tutela giudiziaria effettiva dinanzi ai tribunali. Detti organi, in ogni caso, dovrebbero rispettare i principi di indipendenza, trasparenza, del contraddittorio, di efficacia, legalità, libertà e rappresentanza contemplati nella raccomandazione della Commissione 98/257/CE <sup>(16)</sup>.

3.10.2 La proposta prevede misure di esecuzione che devono essere applicate dagli Stati membri per rendere effettiva la direttiva quadro. Si tratta per esempio dell'adozione di misure cautelari o della possibilità di esigere che il professionista fornisca prove delle dichiarazioni connesse ai prodotti e ai servizi. Il Comitato reputa che dovrebbero essere contemplate altre misure, che la proposta presenta come facoltative, in quanto rafforzerebbero l'applicazione della direttiva quadro, ad esempio la pubblicazione, secondo l'apprezzamento prudenziale del giudice, nei mezzi di comunicazione, delle decisioni giudiziarie che obblighino la cessazione delle pratiche commerciali sleali.

Bruxelles, 29 gennaio 2004.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

<sup>(14)</sup> Cfr. nota 2

<sup>(15)</sup> Cfr. nota 6

<sup>(16)</sup> Raccomandazione della Commissione del 30 marzo 1998 riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo GU L 115 del 17.4.1998.

## ALLEGATO

**al parere del Comitato economico e sociale europeo**

I seguenti emendamenti, pur avendo ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso del dibattito:

**Punto 3.6.**

Cancellare i punti 3.6.1. e 3.6.2.

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 24, Voti contrari: 55, Astensioni: 3.

**Punto 3.7.2.**

Cancellare il punto.

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 24, Voti contrari: 59, Astensioni: 4

**Il testo seguente del parere della sezione specializzata è stato respinto e sostituito con un emendamento, pur avendo ottenuto almeno un quarto dei voti espressi:**

3.3.1. Il Trattato CE impone alla Commissione un «obbligo di risultato» in ordine alla presentazione di proposte relative all'armonizzazione delle legislazioni, nel senso che esse devono basarsi su un «livello di protezione elevato» dei consumatori. La presente proposta è improntata a un corretto equilibrio tra i due obiettivi fondamentali: migliorare il funzionamento del mercato interno e garantire un elevato livello di protezione dei consumatori.

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 28, Voti contrari: 53, Astensioni: 5.

---