

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde — Revisione dell'*acquis* relativo ai consumatori

COM(2006) 744 def.

(2007/C 256/05)

La Commissione europea, in data 8 febbraio 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al *Libro verde — Revisione dell'acquis relativo ai consumatori*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 giugno 2007, sulla base del progetto predisposto dal relatore ADAMS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 12 luglio 2007, nel corso della 437^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 55 voti favorevoli, nessun voto contrario e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE prende atto del Libro verde, ma dubita che l'approccio proposto possa portare ad un livello elevato ed uniforme di protezione dei consumatori in tutta l'UE. Garantire tale protezione mediante l'effettiva attuazione di un *acquis* semplificato e coerente è un tema ricorrente nei pareri del CESE sulla tutela dei consumatori, ma vi sono elementi che inducono a ritenere che difficilmente con il processo di revisione proposto si possa conseguire tale risultato. La revisione dell'*acquis* deve costituire quindi un effettivo sforzo di attuazione dell'iniziativa «Legiferare meglio». La base e gli obiettivi di un tale sforzo dovranno essere chiari e concordati, a monte, con le parti interessate.

1.2 Sono necessarie un'autentica legittimazione democratica dell'*acquis* riveduto in materia di protezione dei consumatori e una chiara base giuridica e concettuale.

1.3 Il CESE accoglierebbe con favore l'applicazione dei principi dell'*acquis* al contesto digitale in rapida crescita e scarsamente regolamentato.

1.4 La politica dei consumatori è considerata dal CESE non solo parte integrante della strategia del mercato interno dell'UE, ma anche elemento essenziale e assertivo della cittadinanza. Il CESE è favorevole all'attuazione dei principi di una migliore regolamentazione nella legislazione relativa ai consumatori. Tutte le proposte di armonizzazione delle norme in questo campo dovrebbero essere supportate da un'adeguata valutazione di impatto e mirare alla semplificazione e al chiarimento delle norme esistenti.

1.5 L'adozione di misure per una migliore attuazione delle norme e il rafforzamento o l'introduzione di procedure semplici e chiare per ottenere un risarcimento andrebbero evidenziate come azioni prioritarie.

1.6 Il Comitato incoraggia la Commissione a tener conto del suo parere dell'aprile 2006 sul tema *Un quadro giuridico per la politica dei consumatori* ⁽¹⁾, che proponeva di rendere possibile

l'adozione di misure di politica dei consumatori in sé e non solo come sottoprodotto della creazione del mercato interno.

1.7 L'armonizzazione della legislazione in materia di protezione dei consumatori in tutta l'UE deve avere come principio guida l'adozione del migliore e più elevato livello di protezione dei consumatori esistente negli Stati membri. Qualsiasi «strumento orizzontale» dovrebbe basarsi sui più elevati standard, mentre la necessaria «integrazione verticale» si concentrerebbe sul chiarimento delle questioni tecniche. Uno strumento orizzontale potrebbe tuttavia contenere norme pienamente armonizzate in campi specifici, quali il diritto di recesso e la definizione di consumatore, le clausole abusive, la consegna o il diritto di ricorso dei consumatori, mentre negli altri casi verrebbe applicata un'armonizzazione minima. C'è da sperare che sarà questo l'approccio preferito sia dalla Commissione che da tutti gli Stati membri.

2. Introduzione

2.1 All'inizio del febbraio 2007 la Commissione europea ha adottato il tanto atteso **Libro verde — Revisione dell'*acquis* relativo ai consumatori** (cioè del patrimonio normativo comunitario in materia di diritti dei consumatori), concludendo così quella che viene definita «la fase diagnostica» del processo di riesame della materia. Nel Libro verde la Commissione sollecita pareri in merito a determinate opzioni destinate a semplificare, modernizzare e armonizzare la legislazione comunitaria vigente in materia di tutela dei consumatori. È infatti sua convinzione che analizzare i punti di forza e di debolezza della legislazione vigente e apportare le opportune modifiche potrà recare benefici sia ai consumatori che alle imprese. Essa ritiene inoltre che il riesame offra l'opportunità di conseguire una certa coerenza tra gli Stati membri e, in generale, migliorare la legislazione europea di tutela dei consumatori, una parte della quale risale a venti anni fa, soprattutto identificando i punti in cui vi sono differenze normative e verificando se queste creino ostacoli ai consumatori e alle imprese nel mercato interno — sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà. Il presente parere si concentra pertanto sul modo in cui sono percepite e presentate le tematiche che sottendono l'*acquis* relativo ai consumatori. Per il momento la Commissione si è limitata a prospettare opzioni di cambiamento.

⁽¹⁾ GU C 185 dell'8.8.2006.

2.2 La spesa dei consumatori, pur rappresentando il 58 % del PIL dell'UE, risulta ancora ampiamente frammentata tra i 27 mercati nazionali. Il mercato interno sarebbe potenzialmente il più grande al mondo, e la Commissione ha descritto la propria strategia come il tentativo di risvegliare un gigante dormiente, ossia il settore del commercio al dettaglio del mercato interno⁽²⁾. Oggi, secondo la Commissione, la politica europea dei consumatori da un lato garantisce a tutti i consumatori europei, a prescindere dal luogo dell'UE in cui abitano, si recano o fanno acquisti, un elevato livello comune di tutela da rischi e minacce alla loro sicurezza e ai loro interessi economici, dall'altro accresce la loro capacità di difendere i propri interessi⁽³⁾.

2.3 L'obiettivo di assicurare che sul territorio dell'UE sia coerentemente applicato un quadro di riferimento comune in materia di diritti dei consumatori trova ampio sostegno. Tale quadro darebbe a tutti i consumatori diritti e strumenti di tutela chiari ed equi, garantendo allo stesso tempo parità di condizioni ai fornitori di beni e servizi. Il Libro verde riconosce esplicitamente che la marcia di avvicinamento a questo traguardo è stata lenta, incoerente e ostacolata da una serie ampia e mutevole di priorità ed eccezioni nazionali. L'adesione di nuovi Stati membri, certo opportuna, ha però reso ancora più difficile giungere ad una concezione comune di tutela dei consumatori. Il Libro verde sulla revisione dell'*acquis* espone quello che la Commissione considera un processo in grado di introdurre maggiore chiarezza e coerenza e di garantire l'applicazione delle direttive vigenti, ma molte organizzazioni di difesa dei consumatori ritengono che esso sollevi anche interrogativi sull'indirizzo della politica dei consumatori nel suo complesso.

2.4 Le direttive incluse nel riesame coprono un ampio spettro di problematiche connesse al diritto contrattuale relativo ai consumatori, tra cui le vendite a domicilio, la multiproprietà, i viaggi tutto compreso, i contratti stipulati a distanza, la vendita di beni di consumo e le clausole vessatorie. Non tutte le direttive che trattano di tutela dei consumatori, però, sono prese in considerazione, in quanto alcune sono ritenute troppo recenti e altre rientrano in settori di cui la Commissione si sta occupando in altra sede. Nel Libro verde è stata citata in particolare la direttiva sulla multiproprietà per il suo urgente bisogno di revisione e si attende fra breve una direttiva riveduta sulla materia. Un nuovo importante settore, che secondo il Libro verde dovrebbe essere incorporato nei principi dell'*acquis*, è il «contesto» digitale, caratterizzato dalle sfide mondiali del commercio elettronico.

2.5 La Commissione ha riesaminato le direttive realizzando:

- un'analisi comparativa del loro recepimento negli ordinamenti nazionali,
- una ricerca sulle percezioni di consumatori e imprese,
- seminari con esperti nazionali e parti interessate in materia di diritto contrattuale.

⁽²⁾ <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/320&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (NdT: non disponibile in italiano).

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_en.htm (NdT: non disponibile in italiano).

2.6 La terminologia consolidata che viene utilizzata da chi si occupa di protezione dei consumatori rischia di dar adito a confusione, per cui si ritiene utile fornire in questa sede una spiegazione di alcuni dei principali concetti. Si parla di «armonizzazione minima» quando una direttiva impone una serie di norme minime che lo Stato membro deve applicare. Ciò lascia agli Stati membri la possibilità di applicare anche norme più severe rispetto a quelle previste dalla direttiva. In caso invece di «armonizzazione massima» (o «piena armonizzazione») gli Stati membri devono applicare le norme contenute nella direttiva e non possono andare oltre (limite che è al tempo stesso minimo e massimo). Molte organizzazioni per la tutela dei consumatori vedono pertanto la piena armonizzazione come sinonimo di un livello minimo di protezione dei consumatori e l'armonizzazione minima come sistema che offre la possibilità di un livello molto più elevato di protezione.

2.7 La pubblicazione del Libro verde segna la fine della fase esplorativa del riesame. La Commissione aveva invitato a trasmettere osservazioni sul documento entro il 15 maggio 2007. Essa sta ora analizzando le risposte ricevute per presentare poi una sintesi delle osservazioni formulate e decidere se sarà necessario uno strumento legislativo, ma l'intero processo durerà qualche mese. Un'eventuale proposta legislativa sarebbe corredata di una valutazione dell'impatto. Alla fine del riesame dovrebbe essere in teoria possibile dire ai consumatori dell'UE: «Ovunque vi troviate nell'UE e ovunque facciate acquisti a partire dall'UE non fa nessuna differenza: i vostri diritti essenziali sono gli stessi»⁽⁴⁾.

3. Sintesi del Libro verde

3.1 Il Libro verde intende fornire un contesto nel quale raccogliere le osservazioni delle parti interessate sulle diverse opzioni strategiche di revisione dell'*acquis* e su altre questioni specifiche. Come «questioni principali» sono indicate le seguenti:

- nuovi sviluppi del mercato: la maggior parte delle direttive comprese nell'*acquis* non risponde più ai «requisiti dei mercati odierni in rapida evoluzione». A titolo di esempio sono citati lo scaricamento di brani musicali e le aste online, così come l'esclusione del software e dei dati dal campo di applicazione della direttiva sulle vendite ai consumatori,
- la frammentazione delle regole: le direttive vigenti consentono agli Stati membri di prevedere nel proprio ordinamento un livello di tutela dei consumatori più elevato. Su diverse questioni, tra cui la durata del periodo di riflessione nel quadro di un contratto, si registrano incoerenze tra le disposizioni nazionali,
- la mancanza di fiducia: la maggior parte dei consumatori ritiene che acquistando beni e servizi da aziende site in altri Stati membri, sia minore la certezza che le aziende rispettino le leggi a tutela dei consumatori.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/green-paper_cons_acquis_it.pdf

3.2 Sulla base di lavori precedenti, la Commissione identifica poi due strategie concrete per la revisione dell'*acquis*.

— Opzione I: l'approccio verticale, secondo cui le direttive vigenti andrebbero modificate individualmente e, con il tempo, allineate.

— Opzione II: l'approccio misto, secondo cui le questioni comuni a tutte le direttive andrebbero identificate ed estrapolate per essere disciplinate coerentemente in uno «strumento orizzontale». Tale approccio richiederebbe anche in certa misura uno specifico adeguamento «verticale» di determinate direttive.

3.3 La Commissione accenna brevemente a una terza strategia, denominata «nessuna azione legislativa», ma avverte che in quel caso i problemi esistenti non sarebbero risolti e le incoerenze tra gli Stati membri rischierebbero di aumentare.

3.4 Il Libro verde tratta poi del possibile campo di applicazione di un eventuale strumento orizzontale e suggerisce tre opzioni:

I. uno strumento quadro che si applichi sia alle operazioni interne che a quelle transfrontaliere senza sostituirsi però alle attuali norme settoriali, che rimarrebbero in vigore. Sono citati come esempi i servizi finanziari e assicurativi;

II. uno strumento che si applichi solo ai contratti transfrontalieri. Darebbe maggiore certezza e fiducia ai consumatori che acquistano beni e servizi all'estero, ma potrebbe determinare differenze tra l'ambito interno e quello transfrontaliero in termini di standard di tutela;

III. uno strumento orizzontale che si applichi solo alle vendite a distanza, transfrontaliere o interne. Sostituirebbe la direttiva sulle vendite a distanza, ma rischierebbe anche di portare a una frammentazione della tutela tra le vendite a distanza e le vendite «faccia a faccia».

3.5 L'argomento successivo affrontato nel Libro verde sarà considerato da molti la questione cruciale della revisione dell'*acquis*: **il grado di armonizzazione**. Attualmente gli Stati membri hanno la facoltà di prevedere un livello di tutela dei consumatori più elevato di quello stabilito dalle direttive. Si tratta della cosiddetta «armonizzazione minima». La priorità riservata alle questioni relative alla tutela dei consumatori e gli obiettivi stabiliti in materia variano notevolmente da uno Stato membro all'altro, il che rischia talvolta di confondere i consumatori e dissuadere le imprese dall'attuare marketing transfrontaliero. Ancora una volta, la Commissione presenta due opzioni:

1. una legislazione integralmente riveduta e armonizzata. Per le questioni in cui non fosse possibile una piena armonizzazione, si applicherebbe una clausola di riconoscimento reciproco «per certi aspetti coperti dalla legislazione proposta, ma non pienamente armonizzati»;

2. una legislazione riveduta che si baserebbe su un'armonizzazione minima combinata con una clausola di riconoscimento reciproco o con il principio del paese di origine ⁽⁵⁾.

3.6 Allegato I — La consultazione

La maggior parte del Libro verde è dedicata ad un esercizio di consultazione dettagliato ed estremamente strutturato, nel quale i rispondenti sono invitati ad esprimersi su un'ampia gamma di questioni attinenti alla politica generale, a problemi di definizione, a problemi di diritto contrattuale, a questioni di principio e anche a questioni di dettaglio e di campo di applicazione. La consultazione inizia con le questioni già descritte sopra riguardanti la politica in sé:

— l'approccio legislativo generale,

— la portata di uno strumento orizzontale,

— il grado di armonizzazione.

Per ogni questione la Commissione formula un quesito chiave e suggerisce tre o quattro possibili risposte. Vengono affrontate 27 questioni specifiche riguardanti le direttive in esame. La formula utilizzata è ancora una volta quella di introdurre brevemente la questione, porre il quesito principale, per esempio: «In quale misura la disciplina delle clausole contrattuali vessatorie ovvero abusive copre anche le clausole oggetto di negoziato individuale?» oppure «La lunghezza del periodo di riflessione dovrebbe essere armonizzata su tutto l'*acquis* relativo ai consumatori?», e fornire tre o quattro possibili opzioni di risposta.

4. Osservazioni generali

4.1 Da anni il Comitato, attraverso il suo lavoro e i suoi pareri, appoggia l'obiettivo primario della politica europea dei consumatori: mettere a disposizione di tutti un livello di tutela elevato, uniforme e coerente. Il Comitato appoggia anche l'obiettivo secondario che consiste nel mettere in grado i consumatori di informarsi e di effettuare scelte consapevoli in un mercato senza barriere. La struttura del Libro verde fa sì che le tensioni di fondo legate al pieno raggiungimento di questi due obiettivi vengano inevitabilmente alla luce.

⁽⁵⁾ In base al riconoscimento reciproco gli Stati membri manterrebbero la possibilità di introdurre regole più rigorose a tutela dei consumatori nella loro legislazione nazionale, ma non avrebbero il diritto di imporre i loro requisiti più rigorosi alle aziende stabilite in altri Stati membri secondo modalità che creerebbero restrizioni ingiustificate alla libera circolazione di beni o alla libera prestazione di servizi. In base al principio del paese di origine uno Stato membro manterrebbe la possibilità di introdurre regole più rigorose a tutela dei consumatori nella propria legislazione nazionale, ma le aziende stabilite in altri Stati membri sarebbero soltanto tenute a rispettare le regole che si applicano nel paese in cui sono stabilite.

4.2 È chiaro fin d'ora che il mantenimento dell'*acquis* relativo ai consumatori nella sua forma attuale non dovrebbe essere considerato un'opzione a lungo termine. Le differenze legislative tra gli Stati membri, l'incoerenza nelle definizioni, le notevoli discrepanze tra i modi in cui la legislazione vigente viene attuata e fatta rispettare e la mancanza di chiarezza nelle procedure di reclamo e di ricorso — o perfino l'esistenza o meno di tali procedure — sono tutti fattori che contribuiscono in qualche modo a creare barriere al mercato unico.

4.3 È inoltre evidente che per la Commissione questo riesame è anche l'occasione di analizzare alcuni aspetti della politica dei consumatori finora ritenuti fondamentali e di valutare se siano compatibili con l'esistenza di un mercato unico vigoroso e, soprattutto, di un mercato competitivo in un contesto globalizzato. Sotto questo aspetto si riscontrano analogie con altri processi di riesame innescati dall'attuazione dell'Agenda di Lisbona. Un livello elevato e uniforme di tutela dei consumatori è visto da alcuni come parte integrante del modello sociale europeo e uno spostamento di accento volto a ridefinire la relativa politica europea in modo che contribuisca con la massima efficacia alla realizzazione di due obiettivi basilari dell'UE — generare crescita economica e posti di lavoro e riavvicinare l'Europa ai cittadini — potrebbe essere interpretato come una messa in discussione di tale concetto ⁽⁶⁾.

4.4 Anche se il compito sarà arduo, il Comitato accoglie con favore il riesame dell'*acquis* e appoggia la Commissione nel perseguimento dei suoi obiettivi dichiarati di riduzione degli ostacoli al mercato interno e di mantenimento, nel contempo, di un livello elevato di protezione dei consumatori. Ritiene, tuttavia, che questo sforzo non debba limitarsi solo alle 8 direttive adesso in esame, e debba invece comprendere, per lo meno, le 22 direttive riportate nell'elenco redatto dalla Commissione nel maggio 2003.

4.5 Il CESE desidera partecipare al dibattito attivamente allo scopo di rafforzare il mercato interno a vantaggio di tutte le parti interessate — consumatori, professionisti, imprese e cittadini.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Nel Libro verde vengono sollevate complesse questioni relative alla politica, ai principi e alla legislazione. Gli Stati membri hanno sviluppato essi stessi un corpus di norme relative alla tutela dei consumatori che, sebbene coerenti fra di loro a livello di grandi principi, variano per dettagli e applicazione. Il processo di consultazione sistematico ed esteso allegato al documento riflette tale complessità. Questo quadro dettagliato solle-

cita risposte da parte di molte centinaia di organizzazioni interessate che desiderano far conoscere il loro punto di vista. Nel presente parere tuttavia, il CESE si limita alle osservazioni sulle principali questioni relative alla politica, reputando di doversi pronunciare, caso per caso, su tutte le direttive da riesaminare, come ha già fatto nel suo parere in merito alla direttiva sui contratti a distanza (parere INT/334 in merito alla comunicazione della Commissione COM(2006) 514 def. del 21 settembre 2006).

5.2 La priorità dovrebbe essere quella di porre rimedio alle lacune esistenti nelle direttive in vigore e di provvedere a coordinare tali direttive fra di loro.

5.3 È probabile che l'«armonizzazione minima» combinata con un approccio positivo da parte degli Stati membri, consistente nell'adottare in modo coerente standard più elevati in materia di protezione dei consumatori, costituisca la base per la maggior parte dell'*acquis* nell'immediato futuro. Per varie (e mutevoli) ragioni economiche e sociali gli Stati membri vorranno mantenere il livello di protezione dei consumatori di cui già godono o muoversi cautamente e al ritmo desiderato verso un diverso livello di protezione. Tale posizione rispetta e si concilia molto più facilmente con il principio di sussidiarietà. Ciononostante accetta anche il punto di vista secondo cui diverse categorie di consumatori in tutta l'UE sono svantaggiate nel loro attuale livello di protezione o nelle possibilità di cui dispongono di avviare una procedura di ricorso e quindi è necessario intervenire sia a livello dell'UE che a livello degli Stati membri.

5.3.1 Ciò non significa che, in una valutazione di casi specifici, in settori ben precisi in cui la realizzazione del mercato interno presenti un'importanza preminente, non si debba considerare la possibilità di un'armonizzazione massima, purché sia garantito un livello più elevato di tutela dei consumatori, eventualmente anche per mezzo di regolamenti.

5.4 L'obiettivo dichiarato di mettere il consumatore al posto di guida — in termini di conoscenza dei diritti dei consumatori e della capacità di questi ultimi di intentare un'azione nei confronti dei loro fornitori e di ottenere un risarcimento — non dovrebbe essere considerato un'alternativa ad una protezione chiara e applicata in modo proattivo mediante una combinazione di diritto comunitario e di diritto nazionale. L'informazione è una cosa del tutto diversa dalla protezione. In realtà nella maggioranza delle operazioni commerciali è il fornitore ad essere in posizione di forza e gran parte delle leggi di protezione dei consumatori mira a garantire i diritti dell'acquirente.

Bruxelles, 12 luglio 2007

Il presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Meglena Kuneva, commissaria europea per la tutela dei consumatori: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/256&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (NdT: non è disponibile in italiano).