



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.6.2002
COM(2002) 289 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Seguito dato al Libro Verde sulla tutela dei consumatori nell'UE

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Seguito dato al Libro Verde sulla tutela dei consumatori nell'UE

RIASSUNTO

Il Libro Verde¹, adottato nell'ottobre 2001, comprendeva un certo numero di opzioni e di questioni riguardanti la regolamentazione della tutela dei consumatori e la sua attuazione. Sugeriva in particolare di elaborare una direttiva-quadro sulle prassi commerciali leali. Proponeva inoltre di mettere a punto uno strumento giuridico per la cooperazione tra le autorità incaricate di assicurare l'applicazione della normativa sulla tutela dei consumatori.

Il Libro Verde ha ricevuto numerose risposte da parte di imprese, organizzazioni di consumatori, governi e organismi nazionali. Le idee che esso esprime hanno ricevuto nell'insieme un'accoglienza favorevole, anche se non tutte sono state approvate dalle parti che si sono espresse a riguardo. La consultazione ha evidenziato un ampio consenso sui seguenti orientamenti:

- la maggior parte delle risposte riconoscono la necessità di una riforma della legislazione dell'Unione europea relativa alla tutela dei consumatori. L'attuale status quo costituisce un ostacolo al mercato interno, sia per i consumatori che per le imprese;
- la maggior parte delle risposte che esprimono una preferenza auspicano che la riforma si effettui sulla base di una direttiva-quadro e che tale direttiva verta sulle prassi commerciali leali;
- la grande maggioranza dei pareri condividono l'idea della Commissione di elaborare uno strumento giuridico per la cooperazione tra gli organismi nazionali responsabili per l'applicazione delle regolamentazioni relative alla tutela dei consumatori.

Il Consiglio ha invitato la Commissione a dare priorità al seguito del Libro Verde. Dalla risposta alla consultazione si evince un netto favore per l'elaborazione di una proposta di direttiva-quadro. Sarebbe tuttavia altamente auspicabile proseguire la consultazione scendendo nei particolari prima di presentare una proposta. La presente comunicazione fissa pertanto un piano d'azione per il proseguimento della consultazione degli Stati membri e delle parti interessate. Comprende all'allegato I, quale prelude alla consultazione, un'indicazione delle questioni destinate ad essere disciplinate dalla direttiva-quadro. Documenti di consultazione più particolareggiati saranno disponibili in tempo utile.

Tali iniziative sono pienamente coerenti e compatibili con le esistenti politiche comunitarie quali la politica audiovisiva della Commissione (in particolare la direttiva "Televisione senza

¹ COM (2001) 531

frontiere"²), la sua politica sulle comunicazioni commerciali e il seguito dato alla strategia della Commissione relativa al mercato interno per i servizi.

Nel frattempo, qualsiasi parte interessata è invitata a presentare le proprie osservazioni. Tali osservazioni dovranno pervenire alla Commissione entro il **30 settembre 2002** e dovranno essere inviate per posta elettronica al seguente indirizzo: consultsanco@cec.eu.int. Inoltre, copie su carta possono essere spedite al seguente indirizzo:

Commissione Europea
DG Salute e Tutela dei Consumatori
F101 06/52
B-1049 Bruxelles/Brussel

Parallelamente, i servizi della Commissione inizieranno ad elaborare una proposta di strumento giuridico finalizzato a sviluppare la cooperazione nell'applicazione delle normative sulla tutela dei consumatori, consultando in modo informale i governi nazionali e le autorità particolarmente interessate in materia, allo scopo di adottare una proposta entro la fine del 2002.

I. INTRODUZIONE

1. Il Libro Verde enuncia come idea centrale che la frammentazione delle regole europee nazionali in materia di tutela dei consumatori impedisce il buon funzionamento del mercato interno per le operazioni commerciali tra le imprese e i consumatori. Identifica ostacoli che rendono i consumatori diffidenti nei confronti degli acquisti transfrontalieri e le imprese reticenti a vendere al di là delle frontiere e a stabilirsi in più Stati membri. Il potenziale del mercato interno in materia di stimolo della concorrenza e di vantaggi per i consumatori non è stato realizzato. Il Libro Verde propone una scelta, per proseguire sulla strada dell'armonizzazione, tra l'approccio specifico (misure di armonizzazione verticali supplementari) e l'approccio misto, consistente in una direttiva-quadro sulle prassi commerciali, completata, a seconda delle esigenze, da misure settoriali.
2. Il Libro Verde suggerisce di attribuire un ruolo importante ai codici di condotta a livello dell'Unione europea, sulla base di una direttiva-quadro. In tale contesto, propone che il mancato rispetto di impegni volontari codificati relativi alle prassi commerciali sia definito in sé come una prassi sleale. Suggerisce inoltre di rendere le associazioni responsabili della conformità dei loro codici con la legislazione, ma non del rispetto dei codici da parte dei loro membri.
3. Il Libro Verde pone la questione dell'opportunità di elaborare orientamenti non vincolanti che prenderebbero la forma sia di liste redatte da un comitato di regolamentazione degli Stati membri, presieduto dalla Commissione, sia di raccomandazioni della Commissione. Tali orientamenti potrebbero in tal modo servire a guidare gli organismi nazionali responsabili per l'applicazione delle norme sulla tutela dei consumatori, e ciò ridurrebbe il rischio di frammentazione garantendo un approccio comune. Il Libro Verde indica che il comitato potrebbe, al fine di garantire la partecipazione dei soggetti interessati, dare mandato alle imprese e ai consumatori di negoziare gli orientamenti non vincolanti.

² Direttiva del Consiglio 89/552/CEE del 3 ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (GU L298 del 17.10.1989, pag.23), modificata dalla direttiva 97/36/CE.

Infine, il Libro Verde propone la creazione di un quadro giuridico per la cooperazione tra organismi pubblici cui è demandata l'esecuzione della normativa in questione.

4. Il periodo di consultazione si è concluso il 15 gennaio 2002. Un'audizione pubblica sul Libro Verde si è tenuta il 7 dicembre 2001 a Bruxelles, con più di 200 partecipanti³.
5. Nelle sue conclusioni in preparazione del Consiglio europeo di Barcellona, il Consiglio sul mercato interno ha chiesto che il seguito dato al Libro Verde riceva un trattamento prioritario⁴.

II. RIASSUNTO DELLE RISPOSTE

6. Il Libro Verde ha suscitato un enorme interesse; sono state ricevute 169 risposte⁵, la maggior parte provenienti da organizzazioni di imprese. La tabella allegata (allegato II) fornisce indicazioni più particolareggiate sull'origine delle risposte. Tuttavia, la loro ripartizione non è geograficamente equilibrata. Tutti gli Stati membri hanno risposto alla consultazione. Tra le istituzioni europee, a tutt'oggi, il Comitato economico e sociale è l'unica ad aver espresso un parere⁶, che sostiene nell'insieme l'approccio misto del Libro Verde, pur richiedendo ulteriori chiarimenti.

La necessità di una riforma

7. Sulla questione globale della riforma, le risposte al Libro Verde sono divise ma la maggior parte di quelle che esprimono un parere chiaro (114 su 141) è favorevole all'analisi della Commissione. Tutti gli **Stati membri**, con una sola eccezione, accettano la necessità di una riforma. Due altri Stati membri riconoscono unicamente la necessità di rivedere le direttive europee esistenti. Le risposte delle **imprese** e delle associazioni di imprese si dividono in due gruppi abbastanza equilibrati. Un gruppo importante (36) e la maggior parte delle imprese multinazionali che hanno risposto al Libro Verde (8) confermano questa analisi. Alcune forniscono esempi di ostacoli. Molte fanno valere che la mancanza di coerenza tra le legislazioni nazionali che recepiscono le prescrizioni minime delle direttive che garantiscono la tutela dei consumatori costituisce un ostacolo non trascurabile.
8. Un altro gruppo importante di associazioni di imprese (24 risposte) sostiene che l'analisi in questione non è sufficientemente provata. Queste imprese chiedono alla Commissione di produrre ulteriori elementi probanti sui comportamenti in materia di commercio transfrontaliero in generale e sul ruolo della tutela dei consumatori nel determinare questi comportamenti. Nell'ambito di questo gruppo alcuni manifestano un minore scetticismo e sono più propensi a lasciarsi convincere se la fossero forniti ulteriori argomenti a sostegno della necessità di una riforma. Per altri, è la natura di qualunque proposta giuridica che costituisce il fattore determinante. 17 associazioni di imprese e 3 imprese non esprimono un parere chiaro nell'uno o nell'altro senso.

³ Il resoconto dell'audizione pubblica figura al seguente indirizzo:
http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/hearing_greenpap_en.html

⁴ Resoconto del Consiglio mercato interno/consumatori/turismo del 1° marzo 2002 - Documento 6503/02 del Consiglio

⁵ L'elenco completo degli autori e il testo di tutte le risposte figurano al seguente indirizzo:
http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/responses/responses_en.html

⁶ CES 344/2002

9. Una netta maggioranza (30 su 31) di organizzazioni di **consumatori** riconosce la necessità di una riforma e alcune forniscono esempi che illustrano la necessità di tale riforma. Un'organizzazione respinge interamente l'analisi del Libro Verde facendo valere che è a livello nazionale che la tutela dei consumatori può essere garantita in modo più efficace.

Armonizzazione

10. Una vasta maggioranza degli **Stati membri** (12) sostiene l'**approccio misto** e una direttiva-quadro basata su un'armonizzazione completa e su prassi commerciali leali. I restanti tre esprimono una preferenza per l'**approccio specifico** e ritengono che la semplificazione e l'armonizzazione della legislazione esistente debbano ricevere la priorità. Tali paesi temono anche che la direttiva-quadro non possa ridurre sufficientemente la frammentazione normativa. Due Stati membri affermano che l'obiettivo della direttiva-quadro deve essere di proteggere i consumatori, i concorrenti e il pubblico con un divieto delle prassi commerciali sleali. Questi paesi affermano che la direttiva-quadro dev'essere redatta, come nel loro sistema contro la concorrenza sleale, in modo tale da comprendere i rapporti commerciali tra le imprese; Tale sistema include le prassi commerciali quali la tutela dei segreti commerciali o l'imitazione servile. Tali stati fanno valere che tale estensione del campo d'applicazione della direttiva si giustifica poiché non soltanto i consumatori ma anche i concorrenti, ed in particolare le PMI, hanno bisogno di essere protette contro le prassi commerciali sleali.
11. La maggior parte delle **associazioni di consumatori** (29) si pronunciano a favore dell'approccio misto, con una direttiva-quadro sulle prassi commerciali leali. Tuttavia, due di esse esprimono preoccupazione per il fatto che una direttiva-quadro toglierebbe qualunque giustificazione alle prescrizioni minime fissate dalle direttive in materia di tutela dei consumatori e creerebbe le condizioni per l'applicazione del principio del paese d'origine.
12. Ancora una volta, le **imprese** sono divise ed esprimono opinioni che vanno dal pieno sostegno al profondo scetticismo. 31 associazioni di imprese e numerose imprese singole esprimono una preferenza per l'approccio misto. 27 sono a favore dell'approccio specifico e 30 non esprimono una chiara preferenza, richiedendo ulteriori informazioni, chiarimenti o consultazioni. 18 associazioni e una serie di imprese preferiscono l'idea di una direttiva-quadro vertente sulle prassi commerciali leali, 16 sulle prassi ingannevoli e 54 non esprimono una preferenza chiara.
13. In linea generale, i più scettici esprimono la preoccupazione che una direttiva-quadro aumenti la frammentazione del mercato interno. Dubitano che una direttiva-quadro possa funzionare in pratica o realmente armonizzare le norme nazionali. In generale, reclamano ulteriori elementi in grado di dimostrare che una direttiva-quadro sarebbe in grado di superare questi ostacoli. Numerose imprese sarebbero disposte a dichiararsi a favore di una direttiva-quadro se essa fosse in grado di consolidare e semplificare le norme esistenti.

Codici di condotta, orientamenti non vincolanti e partecipazione delle parti interessate

14. Sono le idee del Libro Verde in materia di **codici di condotta** ad aver suscitato il maggior numero di domande e di risposte indecise, probabilmente a causa della loro novità e per il fatto che erano solo brevemente abbozzate nel documento. La maggior parte delle risposte delle associazioni di imprese e delle singole imprese sono favorevoli al principio dell'elaborazione di codici di condotta su scala comunitaria (55 favorevoli, 11 contrarie e

22 senza un parere ben definito). Alcune sostengono che i codici, in particolare nel settore della pubblicità, sono dotati di una grande forza, quasi regolamentare. Altre affermano il contrario e sostengono che i codici di condotta non possono costituire un complemento alla regolamentazione, o che affidandosi eccessivamente ai codici si crea confusione tra le imprese e i consumatori.

15. Una grande maggioranza delle imprese e associazioni di imprese che hanno espresso un parere (28 su 35) sono contrarie all'idea di rendere vincolanti gli impegni volontari . Tuttavia, 53 non hanno espresso alcun parere in merito. Il ruolo dei codici nazionali suscita numerose domande, in particolare da parte di uno Stato membro, nel quale l'utilizzazione dei codici è una prassi corrente. Le risposte sostengono l'idea del Libro Verde secondo la quale i codici di condotta devono rimanere realmente volontari ma alcune si pronunciano a favore di un'approvazione dei codici da parte della Commissione. Alcune preoccupazioni sono state espresse sul fatto che i titolari dei codici possano essere resi responsabili della loro osservanza.
16. I gruppi di consumatori nonché altri soggetti si mostrano favorevoli, ma con prudenza, auspicando con decisione che gli impegni siano resi vincolanti. Per coloro che hanno espresso un parere, l'idea di definire il mancato rispetto di un impegno come prassi sleale costituisce una condizione indispensabile affinché essi garantiscano il loro sostegno ai codici di condotta (8 a favore, 0 contrari e 25 senza opinione).
17. Gli Stati membri sono prevalentemente favorevoli al ricorso ai codici di condotta in generale. Uno Stato chiede un proseguimento della consultazione. Altri due sostengono in linea generale l'idea di valorizzare codici di condotta per la tutela dei consumatori . In particolare uno di questi due si dichiara fortemente favorevole all'approvazione dei codici da parte delle autorità. Quattro Stati membri auspicano una partecipazione più importante dei poteri pubblici alla negoziazione dei codici.
18. Anche le idee relative agli **orientamenti non vincolanti** e a un **comitato di regolamentazione** hanno suscitato una serie di interrogativi. Le risposte sono ampiamente favorevoli al progetto di elaborare orientamenti a livello dell'Unione europea per chiarire ulteriormente i concetti delle prassi commerciali leali. I gruppi di consumatori (15 a favore, 1 contro, 17 senza opinione) apprezzano in modo particolare tale opzione, considerando che essa migliora l'adattabilità del quadro regolamentare. Le associazioni di imprese e le imprese singole si dividono in modo abbastanza equilibrato: 19 favorevoli, 17 contrarie e 52 senza opinione definita. Le risposte favorevoli fanno valere che questa idea contribuisce alla sicurezza e alla chiarezza. Le risposte sfavorevoli temono che gli orientamenti non risolvano il problema della frammentazione. Non si delinea un'opinione chiara quanto alla forma e al carattere giuridico che dovrebbero assumere tali orientamenti: numerose risposte lasciano questo aspetto in ombra o generano altri punti interrogativi. Un gruppo limitato di imprese esprime preoccupazione sui modi in cui gli orientamenti sarebbero elaborati o funzionerebbero in pratica.
19. Le risposte delle imprese che esprimono un parere presentano forti riserve sul principio generale di far redigere gli orientamenti non vincolanti da un comitato di regolamentazione o pongono numerose questioni sul suo funzionamento e sulla sua composizione. Gli Stati membri che sostengono la direttiva-quadro riconoscono inoltre, in generale, la necessità di attribuire agli orientamenti carattere non vincolante.
20. Infine, i gruppi di consumatori sono molto favorevoli a una **partecipazione delle parti interessate** (20 a favore, 0 contrari, 13 senza opinione). La maggior parte delle

associazioni di imprese e delle imprese singole apprezzano l'idea di essere strettamente associate in qualità di parti interessate (32 a favore, 11 contro, 45 senza opinione). Gli Stati membri che sostengono la direttiva-quadro appoggiano anche, in generale, la partecipazione delle parti interessate.

Esecuzione

21. Questa idea è stata accolta in modo molto favorevole dalle associazioni di imprese e dalle imprese (30 a favore, 7 contro) e dalle associazioni di consumatori (17 a favore, 1 contro) che hanno risposto; anche la maggior parte degli Stati membri esprime un parere molto positivo su questa proposta. Alcune imprese auspicano in particolare che le informazioni sulle imprese rimangano confidenziali, in modo tale che non siano resi pubblici reclami infondati. Uno degli Stati membri, che non possiede un sistema caratterizzato dalla presenza di organismi pubblici responsabili per l'applicazione di regolamentazioni in questo settore, preferisce valorizzare il ruolo della cooperazione giudiziaria e non vede la necessità in questa fase di adottare un particolare strumento. Un altro Stato pone l'accento sulla cooperazione giudiziaria e sottolinea gli ostacoli alla cooperazione tra il proprio organismo nazionale responsabile in materia e quelli degli altri paesi membri, a causa delle regole di confidenzialità che tale Stato applica alle procedure di diritto penale. Pur riconoscendo la necessità generale di un rafforzamento della cooperazione in materia di applicazione delle regolamentazioni, tre altri Stati membri preferiscono mettere l'accento a breve termine sullo sviluppo della cooperazione informale. Tutti gli altri Stati membri sottoscrivono con convinzione la necessità di tale strumento.

Iniziative future

22. Gran parte delle risposte è favorevole all'idea che la Commissione elabori una proposta sulla **cooperazione in materia di applicazione delle regolamentazioni** e non chiede altre consultazioni su questa iniziativa. Per quanto riguarda la **direttiva-quadro**, la maggior parte delle imprese reclama un Libro Bianco. Il maggior numero delle altre risposte auspica ulteriori consultazioni o pone domande alle quali desidererebbe ottenere una risposta. La maggior parte degli Stati membri, pur sostenendo la direttiva-quadro, è favorevole al proseguimento della consultazione sul contenuto di tale direttiva, ma non insisterebbe sulla necessità di adottare un Libro Bianco se ciò dovesse rallentare il progresso dell'iniziativa.

III. TAPPE SUCCESSIVE

La necessità di una riforma

- La risposta alla consultazione giustifica in modo sufficientemente chiaro i passi successivi verso la riforma. Un certo numero di risposte e la maggior parte degli Stati membri hanno indicato che le disparità tra le regole nazionali, in particolare nel settore delle prassi commerciali, causano notevoli distorsioni della concorrenza.
- La Commissione riconosce la necessità di continuare a sviluppare i lavori di ricerca in questo settore. Di conseguenza, sono previste ulteriori indagini, al fine di comprendere meglio gli atteggiamenti delle imprese e dei consumatori nei confronti del commercio transfrontaliero e la loro percezione degli ostacoli, ed inoltre per misurare le divergenze di prezzo. Tali inchieste aiuteranno la

Commissione a identificare gli ostacoli al mercato interno che dovranno essere eliminati in una futura direttiva-quadro.

- Al momento opportuno, qualunque proposta di rilievo sarà accompagnata da una valutazione d'impatto e da una lista dei relativi ostacoli al commercio transfrontaliero.

23. Altri elementi di prova sono emersi successivamente alla pubblicazione del Libro Verde. La relazione di Cardiff della Commissione sul funzionamento del mercato interno⁷ ha messo in luce importanti divergenze di prezzo che sono ancora presenti. La relazione mostra che alcuni prezzi al dettaglio possono essere sino al 40% superiori o inferiori alla media europea e che la differenza di prezzo medio è dell'ordine del 30%. La relazione conclude che tali divergenze sono dovute a fattori "economici" e non "geografici" e che "la riforma economica e le misure nel settore della concorrenza sembrano meglio in grado di eliminare la residuale dispersione dei prezzi in questi mercati". La relazione ricorda che il Libro Verde "presenta alcune opzioni per aumentare la concorrenza nei mercati dall'impresa al consumatore e al dettaglio".

Alcune imprese beneficerebbero evidentemente della perpetuazione di tali divergenze di prezzo e potrebbero quindi opporsi a una maggiore trasparenza e concorrenza in questo settore.

24. La Tavola rotonda europea sui servizi finanziari ha commissionato una relazione⁸, recentemente pubblicata, sui vantaggi di un mercato al dettaglio europeo dei servizi finanziari. La relazione ha stimato il potenziale di riduzione dei costi a 5 miliardi di euro l'anno e l'effetto benefico possibile allo 0,5% della crescita economica. La relazione identifica una serie di norme nazionali divergenti in materia di tutela dei consumatori e alcune prassi commerciali che costituiscono ostacoli importanti e che "rendono impossibili una strategia europea di commercializzazione e prodotti standardizzati".

25. Una recente inchiesta Eurobarometro realizzata dalla Commissione⁹ ha inoltre dimostrato che i consumatori dell'Unione europea danno prova di una fiducia nettamente minore nei confronti degli acquisti transfrontalieri rispetto agli acquisti effettuati nei loro paesi. La relazione indica che il 32% dei consumatori europei si sente ben protetta in caso di controversie con imprese che hanno sede in un altro Stato membro, contro il 56% quando si tratta di un'impresa del proprio paese. Questa mancanza di fiducia si riflette anche nell'atteggiamento generale nei confronti del commercio elettronico. La recente relazione sulla valutazione comparativa dei progressi dell'azione "eEuropa" ha rivelato una crescita inferiore alle previsioni e che solo il 4% degli utilizzatori europei indica di effettuare frequentemente acquisti on-line¹⁰.

Armonizzazione

La direttiva-quadro

- La risposta ricevuta sostiene la Commissione nel suo proposito di adottare l'approccio misto e di elaborare una proposta di direttiva-quadro. Sarebbe altamente auspicabile proseguire la consultazione sui particolari di tale direttiva-

⁷ COM 2001 (736) del 7 dicembre 2001

⁸ www.zew.de/erfstudyresults/

⁹ FLASH BE 117 "Studio consumatori" gennaio 2002

¹⁰ COM (2002) 62 def. del 5 febbraio 2002

quadro. Gli elementi di una possibile direttiva-quadro sono esposti nell'allegato I, che dovrà fungere da base per la consultazione.

Una direttiva-quadro dovrebbe consentire di realizzare i seguenti obiettivi:

- un'armonizzazione massima con un livello elevato di tutela dei consumatori. Considerando la necessità di realizzare un corretto funzionamento del mercato interno, è opportuno proseguire la consultazione sul livello di armonizzazione richiesto nella direttiva-quadro;
- la semplificazione e, quando ciò risulti possibile, la deregolamentazione delle disposizioni esistenti devono avere la priorità;
- l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento e del controllo da parte del paese d'origine (i principi del mercato interno);
- un equilibrio tra la sicurezza giuridica e l'adattabilità alle circostanze del mercato. Da un lato, è essenziale che la legislazione presenti un livello di dettaglio sufficiente per garantire allo stesso tempo una reale armonizzazione e la necessaria certezza giuridica per le imprese ed i consumatori. La sua redazione dev'essere chiara, in modo tale che le questioni di interpretazione siano ridotte al minimo. D'altra parte, la legislazione deve essere in grado di resistere, quanto più possibile, alla prova del tempo ed essere neutra dal punto di vista tecnologico, evitando regole eccessivamente rigide;
- il campo d'applicazione della legislazione deve basarsi sulla più ampia nozione di "prassi commerciali leali" e non solo sul concetto più ristretto di "prassi ingannevoli". Deve inoltre essere redatta in termini di azioni sleali - in altri termini formulare un divieto di comportamenti commerciali sleali, piuttosto che un obbligo di comportamento commerciale leale;
- una direttiva-quadro dovrebbe basarsi su un principio generale che potrebbe comprendere due elementi fondamentali: il carattere sleale della prassi, nonché il "pregiudizio causato al consumatore" (sviluppato in allegato). Il principio generale dovrebbe essere affiancato da un certo numero di regole specifiche (le "categorie di prassi leali/sleali") riguardanti vari stadi del rapporto impresa-consumatore. Per illustrare la disposizione generale e le varie categorie verrebbe redatto un elenco non esaustivo di esempi.
- Le categorie di prassi leali/sleali potrebbero comprendere i seguenti elementi:
 - un divieto per le imprese ad impegnarsi in prassi commerciali che siano ingannevoli o suscettibili di trarre in inganno il consumatore;
 - un obbligo di divulgare al consumatore tutte le informazioni significative che siano suscettibili di influenzare la sua decisione;
 - un divieto del ricorso da parte delle imprese alla violenza, alle molestie, all'indebito condizionamento;
 - una efficace assistenza alla clientela e trattamento dei reclami durante il periodo post-vendita.

- L'accento dev'essere posto sulle prassi sleali che recano pregiudizio agli interessi collettivi dei consumatori, piuttosto che su casi particolari, conformemente all'approccio esistente. La legislazione dovrebbe prevedere la possibilità di provvedimenti inibitori affinché queste pratiche sleali siano eliminate rapidamente. La direttiva-quadro sarebbe integrata nell'elenco delle direttive coperte dall'articolo I della direttiva relativa ai provvedimenti inibitori¹¹.

Inoltre:

- Secondo due Stati membri, una direttiva-quadro deve egualmente comprendere le pratiche leali nelle relazioni commerciali tra imprese. Risulta chiaramente dal Libro Verde che l'intenzione iniziale della Commissione era di limitare la direttiva-quadro alle operazioni tra imprese e consumatori. Da un lato, esistono prassi sleali, quali la tutela dei segreti commerciali o l'imitazione servile, che sembrano per loro natura riguardare unicamente i rapporti tra imprese e che dovrebbero trovarsi al di fuori del campo d'applicazione della direttiva-quadro. D'altra parte, esistono talune prassi, quali la pubblicità ingannevole, che possono recare pregiudizio sia agli interessi dei consumatori che dei concorrenti e che entrano più chiaramente nel campo d'applicazione della direttiva, nella misura in cui sono interessati i consumatori. Dal momento che nessun altro Stato membro si è dichiarato favorevole all'estensione di una direttiva-quadro a tutti i rapporti tra imprese, la Commissione ritiene di dover modificare il suo orientamento iniziale secondo il quale verrebbero disciplinate solo le relazioni imprese- consumatori.
- La decisione di impegnarsi nell'approccio della direttiva-quadro non significa, come indica chiaramente il Libro Verde, l'abbandono del ricorso a misure settoriali specifiche quali la direttiva "Televisione senza frontiere". Esse continueranno ad essere utilizzate, in funzione delle necessità.

26. La proposta di regolamento relativo alle promozioni delle vendite nel mercato interno, presentata dalla Commissione, è compatibile con l'approccio misto. Il Consiglio ha indicato che è opportuno attribuire priorità al seguito del Libro Verde della Commissione sulla tutela dei consumatori. La presente comunicazione risponde a questa esigenza. Il Consiglio ha inoltre precisato che i lavori sulla proposta di regolamento relativa alle promozioni delle vendite devono proseguire. In questo contesto, la Commissione intende ribadire che tali lavori devono continuare contestualmente al seguito dato al Libro Verde.

Direttive esistenti in materia di tutela dei consumatori

27. Il Libro Verde, nella sua descrizione dell'approccio misto, suggerisce che qualunque riforma delle direttive esistenti in materia di tutela dei consumatori "debba essere intrapresa una volta che sia stata posta in essere la direttiva-quadro e il suo funzionamento nella pratica abbia consentito di acquisire una certa esperienza". La base fondamentale di questo approccio non è cambiata. L'insistenza degli Stati membri a far figurare prescrizioni minime nelle proposte della Commissione non era meramente arbitraria, ma era piuttosto una conseguenza delle differenze di approccio riscontrate nel settore della tutela dei consumatori, identificate nel Libro Verde. Malgrado gli auspici espressi in alcune risposte, non è politicamente realistico chiedere agli Stati membri di abbandonare

¹¹ Direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 1998 relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori.

le prescrizioni minime delle direttive esistenti in materia di tutela dei consumatori senza affrontare previamente tali differenze.

- Sarebbe tuttavia possibile abrogare alcune disposizioni delle direttive esistenti in materia di tutela dei consumatori incorporandole nella direttiva-quadro.
- Le possibilità di modificare le disposizioni di diritto contrattuale nelle direttive esistenti che hanno posto maggiori problemi sarebbero esaminate nel contesto del seguito dato alla comunicazione sul diritto contrattuale europeo¹², che sarà presentata entro la fine dell'anno.

Codici di condotta, orientamenti non vincolanti e partecipazione delle parti interessate

Codici di condotta

28. Secondo il Libro Verde, una direttiva-quadro affronterebbe due aspetti dei codici di condotta:

- la definizione del mancato rispetto degli impegni volontari contenuti in un codice come prassi commerciali sleale;
- la compatibilità dei codici che raccomandano prassi commerciali con la direttiva-quadro.

29. L'elaborazione dei codici di condotta a livello dell'Unione europea nel settore della tutela dei consumatori dovrebbe essere retta dai seguenti criteri:

- L'essenza dei codici di condotta è il loro carattere volontario: le imprese non devono essere tenute a redigere codici né ad aderirvi. Non devono neppure essere costrette a negoziare codici con i pubblici poteri o con parti terze. I codici non devono applicarsi a coloro che non vi hanno sottoscritto.
- La vigilanza sul rispetto degli impegni presi nei codici di condotta è essenziale affinché gli Stati membri che non hanno tradizioni in materia accettino che i codici siano più ampiamente utilizzati e si produca un corrispondente spostamento di tendenza verso una legislazione meno intrusiva. Il mancato rispetto dell'impegno volontario deve essere considerato come una prassi commerciale ingannevole e pertanto sleale.
- Solo gli impegni riguardanti le prassi commerciali tra imprese e consumatori saranno presi in considerazione.¹³ Inoltre, solo il mancato rispetto di un impegno fermo, come quello di seguire alcune "buone prassi commerciali", potrebbe essere considerato come una prassi ingannevole. Il mancato rispetto di un impegno formulato in termini di aspirazione ("migliori sforzi") non costituirebbe invece una prassi ingannevole.

¹² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul diritto contrattuale europeo (COM(2001) 398 def.)

¹³ La Commissione ha lanciato un'iniziativa sui codici di condotta tra imprese, nel settore del commercio elettronico. Cfr. <http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/policy/b2b-market-fair-trade.htm>

- I titolari dei codici dovrebbero essere responsabili della conformità dei loro codici con la legislazione ma non legalmente responsabili del rispetto del codice da parte dei loro membri. Vigilare affinché i titolari dei codici siano responsabili dei loro codici specifici dovrebbe rafforzarne la credibilità.
- È opportuno incoraggiare l'elaborazione di codici a livello dell'UE. L'adesione a un codice potrebbe assumere un'implicita "presunzione di conformità", equivalente al ruolo svolto dalle norme nel "nuovo approccio". Attualmente è quasi impossibile sviluppare un codice veramente europeo, a causa delle divergenze tra le regole vigenti a livello nazionale. Inoltre, lo status degli impegni presi nei codici differisce notevolmente tra i vari Stati membri.
- L'approvazione da parte dei pubblici poteri di codici di condotta deve sempre comportare un prezzo, in termini di trasformazioni che possono essere richieste dalle pubbliche autorità. La Commissione procederà a ulteriori consultazioni per stabilire se sia necessario prevedere un sistema di approvazione pubblica dei codici e i meccanismi indispensabili a garantire che tali codici siano in conformità con il diritto comunitario. Il sostegno pubblico darebbe origine a una presunzione di conformità con le disposizioni della direttiva-quadro, fatta salva tuttavia la compatibilità dei codici con il diritto comunitario o nazionale sulla concorrenza.

30. Importanti preoccupazioni sono state espresse quanto alla portata del ruolo dei codici di condotta. Tali codici non costituiscono una panacea. Possono essere violati sia per ingannare i consumatori sia per falsare la concorrenza. Non hanno in ogni caso lo stesso status giuridico della legislazione. Il ricorso in ultima istanza alla legislazione settoriale resta sempre possibile. Codici di condotta efficaci permettono semplicemente di ridurre il ricorso a questa salvaguardia. In tale contesto, la Commissione incoraggia l'elaborazione di codici che, piuttosto che fissare esigenze minime da rispettare, vanno al di là delle disposizioni delle direttive e garantiscono un livello più elevato di tutela dei consumatori.

Orientamenti non vincolanti e partecipazione delle parti interessate

31. Questi strumenti dovrebbero essere considerati globalmente insieme alla direttiva-quadro, dal momento che ciascun elemento reca gradi diversi di sicurezza e di adattabilità. Il valore degli orientamenti risiederebbe principalmente nel fatto che essi possono costituire un punto di riferimento per le imprese, i consumatori, le autorità responsabili per l'esecuzione ed i magistrati; sarebbe inoltre indubbiamente ridotto il rischio di interpretazioni divergenti. Il ricorso a questi orientamenti costituirebbe un contributo importante alla chiarezza in numerosi regimi giuridici nazionali di tutela dei consumatori nell'Unione europea e in altre politiche comunitarie. Anche se non vincolanti, essi costituirebbero uno strumento pratico per disciplinare nuove questioni. Funzione ancora più importante, essi getterebbero le basi per raggiungere un approccio comune tra i poteri pubblici nazionali, le cui interpretazioni hanno un impatto notevole sull'applicazione delle normative.

32. È opportuno proseguire la consultazione sia sulla forma che sul processo di elaborazione degli orientamenti, nonché sul ruolo che potrebbero svolgere in tale elaborazione le parti interessate. Quest'ultimo punto è stato accolto favorevolmente in linea di principio, ma una nuova consultazione e un nuovo esame sono necessari per quanto riguarda i meccanismi che darebbero alle parti interessate un ruolo nell'identificazione del consenso.

Esecuzione

33. L'accoglienza favorevole riservata alle proposte della Commissione sulla cooperazione nell'esecuzione delle regolamentazioni fornisce un chiaro sostegno alla presentazione di una proposta legislativa che stabilisca un quadro di cooperazione. La Commissione avvierà presto i lavori su questo punto, in vista della presentazione di una proposta entro la fine del 2002. Le parti più interessate, i governi nazionali e le autorità responsabili saranno consultati in modo informale. I particolari delle idee presentate nel Libro Verde (ad esempio la creazione di un punto di collegamento centrale a livello nazionale, l'assistenza reciproca e azioni comuni in materia di applicazione delle regolamentazioni) costituiranno la base della proposta della Commissione.

IV. INIZIATIVE FUTURE

34. Le consultazioni sulle questioni che restano aperte dovrebbero essere effettuate sulla base di documenti di lavoro. Le grandi linee della direttiva-quadro, delineate nell'allegato I, costituiscono il primo di questi documenti di lavoro.

Pratiche commerciali leali

Settori iniziali di ricerca e metodologia di valutazione

35. La prima tappa consisterà nel delineare i contorni generali consultando esperti nazionali e le parti interessate, al fine di identificare le possibili opzioni. I settori chiave di ricerca iniziali, esaminati sulla base di uno o più documenti di lavoro, comprenderanno le nozioni nazionali di pratiche leali/sleali - vale a dire le disposizioni generali e le categorie di prassi leali - i codici di condotta, gli orientamenti non vincolanti e la partecipazione delle parti interessate. Eventuali informazioni in materia saranno raccolte al fine di valutare l'impatto delle proposte.

36. Per quanto riguarda le nozioni di prassi leali, il fine è di identificare le nozioni/categorie di comportamento commerciale leale/sleale ("nozioni di prassi leali") che sono comuni ai sistemi giuridici della maggior parte degli Stati membri. Le nozioni che non sono comuni ma specifiche agli ordinamenti di uno o di una minoranza di Stati membri dovranno essere caratterizzate tenendo conto dei seguenti criteri: (i) gli obiettivi in termini d'interesse pubblico che motivano la misura; (ii) il fatto che la misura sia collegata all'obiettivo di interesse pubblico invocato; (iii) il grado di efficacia della misura per raggiungere gli obiettivi di interesse pubblico invocati; (iv) il fatto che la misura sia caratterizzata o no da particolarità culturali o sociali.

37. Sulla base delle precedenti informazioni, la Commissione procederà a una valutazione giuridica destinata a determinare se la misura nazionale costituisca una risposta proporzionata a un interesse pubblico legittimo di tutela dei consumatori e sia coerente in particolare con altre misure comunitarie in questo settore.

Creazione di un gruppo di esperti

38. La Commissione creerà un gruppo di esperti dei governi nazionali per:

- facilitare uno scambio di punti di vista più approfondito tra la Commissione e gli Stati membri;

- aiutare la Commissione a identificare i principali ostacoli transfrontalieri principali che incontrano le imprese e i consumatori nel settore delle prassi commerciali leali e che causano significative distorsioni di concorrenza;
- identificare e comparare i concetti di prassi commerciali leali negli Stati membri;
- identificare le basi comuni e le questioni da affrontare in qualunque direttiva-quadro, utilizzando l'allegato come punto di partenza per strutturare la discussione, e determinare il livello di armonizzazione necessario per applicare i principi del mutuo riconoscimento e del paese d'origine, realizzando in tal modo il mercato interno in questo settore;
- identificare gli ostacoli, in materia di prassi commerciali leali, che non causano significative distorsioni di concorrenza e possono quindi essere superati applicando i principi del mutuo riconoscimento e del paese d'origine nell'eventuale direttiva-quadro, senza che siano necessarie ulteriori misure di armonizzazione
- svolgere un'analisi particolareggiata ed individuare opzioni riguardanti le future misure in questo settore, come base di una più ampia consultazione.

39. La Commissione presiederà il gruppo, che sarà composto da esperti governativi degli Stati membri. La Commissione inviterà le parti interessate, in particolare le associazioni di imprese e le organizzazioni di consumatori, a presentare le loro posizioni sulle questioni specifiche considerate. Il gruppo di esperti si riunirà a intervalli regolari. L'ordine del giorno del gruppo di esperti, i documenti di lavoro complementari preparati a tal fine e i resoconti delle sue riunioni saranno resi pubblici. I lavori del gruppo di esperti saranno presi considerazione insieme ai contributi provenienti da altre fonti.

Gruppi di esperti esistenti

40. I lavori e le esperienze dei gruppi di esperti esistenti saranno messi a profitto, se ciò risulterà necessario e nei settori pertinenti, per apportare nuove idee e riflessioni sulle questioni chiave. Un ruolo importante sarà attribuito, in particolare, ai lavori del gruppo di esperti sulle comunicazioni commerciali, del gruppo di esperti sulla strategia dei servizi, dell'OCSE e della Rete internazionale di controllo delle pratiche commerciali (Europa), che costituisce un'istanza importante nella quale le autorità responsabili per l'applicazione delle regolamentazioni degli Stati membri si incontrano e discutono i vari problemi. Il Comitato dei consumatori continuerà inoltre ad essere associato alle discussioni quando ciò risulterà opportuno.

Gruppi di studio

41. La Commissione creerà inoltre uno o più gruppi composti da docenti universitari provenienti dai vari Stati membri per aiutare a identificare le nozioni di prassi leali che sono comuni ai sistemi giuridici dei vari Stati, aiutando a distinguerle da quelle che sono specifiche a taluni Stati membri. A tal fine, il gruppo universitario effettuerà uno studio giuridico comparativo approfondito.

Partecipazione delle parti interessate

42. La Commissione ritiene che sia essenziale continuare a consultare le parti interessate e proseguirà il dialogo nel corso dei prossimi mesi. Organizzerà un certo numero di riunioni aperte a Bruxelles ed eventualmente negli Stati membri, su iniziativa dei governi nazionali, per analizzare questioni specifiche. Nel frattempo, le reazioni alla comunicazione sono benvenute e devono essere inviate alla Commissione **entro il 30 settembre 2002**. Tutte le reazioni dovranno essere inviate per posta elettronica al seguente indirizzo: consultsanco@cec.eu.int. Inoltre, copie su carta potranno essere inviate al seguente indirizzo:

Commissione Europea
DG Sanità e Tutela dei Consumatori
F101 06/52
B-1049 Bruxelles/Brussel

43. Salvo esplicita indicazione contraria, la Commissione pubblicherà su Internet tutte le risposte ricevute.

Parlamento europeo

44. La Commissione manterrà il Parlamento europeo pienamente informato sull'evoluzione della consultazione, in particolare dei risultati dei gruppi di esperti e delle riunioni con le parti interessate.

Esame dei risultati acquisiti

45. La Commissione avvierà inoltre un esame particolareggiato della legislazione vigente in materia di tutela dei consumatori, al fine di identificare settori suscettibili di essere consolidati e semplificati. Questo esame comprenderà gli elementi dell' "acquis" comunitario relativi alle prassi commerciali che non hanno effetto sulle disposizioni di diritto contrattuale degli Stati membri. La Commissione individuerà i settori fondamentali al fine di procedere ad un'ampia consultazione sulle iniziative di consolidamento possibili e di garantire la coerenza con le misure adottate a seguito del dibattito avviato dal Libro Verde. Le imprese, i consumatori ed alcuni Stati membri hanno stigmatizzato, nelle loro risposte, gli ostacoli esistenti, come ad esempio i vari periodi di recesso stabiliti dalle direttive attuali. Come indicato in precedenza, la Commissione esaminerà gli ostacoli generati dalle disposizioni di diritto contrattuale dell' "acquis comunitario" in esito al dibattito avviato dalla comunicazione della Commissione sul diritto contrattuale europeo.

ALLEGATO I

ELEMENTI DI UN'EVENTUALE DIRETTIVA-QUADRO

Quanto segue costituisce un documento di lavoro che delinea gli elementi di una possibile direttiva-quadro, al fine di disporre di un punto di partenza per strutturare la discussione nell'ambito del gruppo di esperti sopra menzionato.

I. Campo d'applicazione

Un'eventuale direttiva-quadro potrebbe armonizzare le disposizioni legali degli Stati membri relative alla lealtà delle prassi commerciali, al fine di garantire un livello uniformemente elevato di tutela dei consumatori e il buon funzionamento del mercato interno. Tale direttiva non coprirebbe gli aspetti di sanità e di sicurezza concernenti i beni mobili ed immobili, nonché i servizi, né le norme disciplinanti i contratti in ciascuno degli ordinamenti nazionali.

Una direttiva-quadro sarebbe dedicata in primo luogo alle prassi commerciali sleali che recano pregiudizio agli interessi collettivi dei consumatori, piuttosto che ai reclami individuali. In virtù delle sue disposizioni, gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché i ricorsi giurisdizionali nei rispettivi ordinamenti consentano di adottare rapidamente misure, anche a carattere temporaneo, destinate a porre fine a qualunque prassi sleale. La direttiva-quadro sarebbe inserita nell'elenco delle direttive di cui all'articolo 1 della direttiva relativa ai provvedimenti inibitori.

Un altro tema oggetto della consultazione consiste nel sapere se la direttiva-quadro debba prevedere o no la possibilità di un'azione autonoma da parte degli organismi nazionali responsabili per l'applicazione delle regolamentazioni e/o delle organizzazioni dei consumatori. È opportuno inoltre esaminare in questo contesto se le infrazioni più flagranti e più gravi di specifiche disposizioni della direttiva-quadro (ad esempio, uso della forza, molestie o costrizioni, vedi sotto) potrebbero generare una responsabilità per danni subiti da singoli consumatori.

La direttiva-quadro si applicherebbe solo nella misura in cui non esistono specifiche disposizioni di diritto comunitario che disciplinano queste prassi commerciali. Ad esempio, si applicherebbe facendo salvi i requisiti di informazione da fornire in virtù della direttiva sul credito al consumo¹⁴, o le regole sulla sponsorizzazione stabilite nella direttiva sulla "Televisione senza frontiere".

II. Struttura

1. Disposizione generale

La direttiva-quadro si baserebbe su una disposizione generale, in virtù della quale gli Stati membri devono vigilare affinché gli operatori stabiliti sul loro territorio non operino in base a prassi commerciali sleali.

¹⁴ Direttiva del Consiglio 87/102/CEE del 22 dicembre 1986 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo e le successive modifiche.

Il principio generale potrebbe comprendere due elementi:

- a) il carattere sleale della prassi commerciale;
- b) il "pregiudizio al consumatore", vale a dire il fatto che la prassi commerciale deve causare o essere suscettibile di causare un pregiudizio diretto al consumatore. Tale criterio dev'essere misurato facendo riferimento a un consumatore di intelligenza media, normalmente informato e ragionevolmente circospetto, così come definito dalla Corte di Giustizia¹⁵. Quando l'impresa concentra scientemente le sue attività su un gruppo vulnerabile specifico di consumatori (come i bambini), tale criterio deve essere adeguato di conseguenza.

2. *Categorie di prassi leali/sleali*

Il principio generale dovrebbe essere affiancato da un insieme esaustivo di regole specifiche (le "categorie di prassi leali/sleali") riguardanti i vari stadi del rapporto impresa/consumatore. Per definire tali categorie, la Commissione dovrà esaminare le nozioni di prassi leali che sono comuni alla maggior parte degli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

Gli elementi comuni potrebbero essere in particolare:

- le pratiche ingannevoli;
- la mancata indicazione di informazioni essenziali ("obbligo di comunicazione"), comprendendo le dichiarazioni, le azioni e le omissioni;
- il ricorso alla violenza, alle molestie, alla costrizione o agli indebiti condizionamenti;
- la mancata assistenza post-vendita ed il mancato trattamento in maniera efficace dei reclami.

2.1 Prassi commerciali ingannevoli

Una direttiva-quadro dovrebbe vietare alle imprese di operare in base a prassi commerciali che siano ingannevoli o suscettibili di ingannare il consumatore cui si rivolgono direttamente o indirettamente. Esempi:

- qualunque tecnica commerciale finalizzata a promuovere la vendita di beni mobili o immobili o i servizi che non sia chiaramente identificabile come tale dal consumatore. In particolare, la divulgazione d'informazioni e gli annunci o promozioni che sono effettuate dietro pagamento o nell'ambito di un accordo commerciale devono essere chiaramente riconoscibili in quanto tali dal consumatore;

¹⁵ *Pall corp. contro Dahlhausen*, C-283/89 Racc. 1990 I-4827; *Verband Sozialer Wettbewerb e.V contro Clinique Laboratoires SNC and Estée Lauder Cosmetics GmbH*, C-315/92 Racc. 1994 I-317; *Mars*, C-470/93 Racc. 1995 I-1923; *Commissione contro R.F. tedesca "Sauce Hollandaise"*, C-51/94 Racc. 1995 I-3299; *Gut Springenheide*, C-210/96 Racc. 1998 I-4657, *Estée Lauder contro Lancaster*, C-220/98 Racc. I-117

- un'affermazione secondo la quale un bene o un servizio possiedono o beneficiano di sponsorizzazioni, omologazioni, caratteristiche tecniche, accessori, ingredienti, quantità, componenti o vantaggi che in realtà non possiedono o di cui non beneficiano;
- un'affermazione secondo la quale un bene o un servizio è di un certo livello, qualità, categoria, stile o modello, mentre non lo è.

In questo contesto, si dovrebbe esigere che l'impresa debba essere capace di provare in modo oggettivo la veridicità di tutte le affermazioni presentate ai consumatori, in modo diretto o indiretto, diverse da quelle specificamente disciplinate da altre disposizioni legislative comunitarie. Tale dovere non si estenderebbe anche ai casi di pubblicità basata su affermazioni puramente soggettive o su opinioni correttamente riportate, a condizione che l'attenzione del consumatore venga richiamata sulla fonte e sui limiti inerenti a tale informazione. Inoltre, non sarebbero compresi i casi di "iperbole pubblicitaria" in quanto una persona di comune buon senso è capace di distinguere le affermazioni manifestamente esagerate e di non prenderle sul serio. Alcuni dei punti sopra elencati sono parzialmente coperti dalla direttiva sulla pubblicità ingannevole, che potrebbe essere integrata in un'eventuale direttiva-quadro.

2.2 Obbligo di comunicazione

Spesso le informazioni sono fornite in opuscoli e contratti interminabili o in gergo tecnico. Una direttiva-quadro dovrebbe garantire la trasparenza di informazioni essenziali, quali le sanzioni, le spese o i limiti nascoste riguardanti i beni e i servizi e che sono suscettibili di esercitare un'importante influenza sulla decisione di acquistare. Il consumatore deve ricevere queste informazioni dal fornitore prima dell'acquisto di qualunque bene o servizio.

Una direttiva-quadro potrebbe imporre agli operatori un obbligo di comunicare al consumatore tutte le informazioni suscettibili di influenzare la sua condotta o la sua decisione nei confronti dei beni o dei servizi.

Forniamo qui di seguito un elenco non esaustivo di tali elementi:

- l'identità del fornitore e, nel caso di contratti che richiedono un pagamento anticipato, il suo indirizzo;
- il prezzo dei beni o dei servizi, tasse comprese, nella valuta applicabile;
- eventualmente, le spese di consegna;
- le modalità di fornitura o di esecuzione;
- la possibilità di rinviare i beni, se è prevista dal diritto comunitario, o l'esistenza di prassi imprenditoriali in materia di rinvio, di scambio o di rimborso;
- il costo, se è superiore alla tariffa di base, che un consumatore dovrebbe sostenere per comunicare con l'operatore, come ad esempio ne caso di utilizzazione di numeri telefonici a tariffa maggiorata;
- le informazioni relative ai servizi alla clientela post-vendita;

- l'adesione a un codice di condotta ed eventualmente a un regime alternativo di composizione delle controversie.

2.3 Ricorsi alla forza, alle molestie, alla costrizione o a agli indebiti condizionamenti

Una direttiva-quadro potrebbe prevedere che le imprese non possano ricorrere alla violenza, alle molestie, alla costrizione o agli indebiti condizionamenti nei loro rapporti con i consumatori. Tali disposizioni sarebbero volte a reprimere le prassi di vendita aggressive e si applicherebbero qualora un'impresa:

- a) sfrutti caratteristiche o circostanze proprie del consumatore o la situazione nelle quale egli si trova. Ad esempio, il fatto di approfittare di una situazione sfavorevole o di una disgrazia del consumatore, come un lutto o una malattia grave in famiglia o di eventuali timori per la sicurezza personale o la situazione finanziaria del consumatore;
- b) sottoponga il consumatore ad indebite pressioni affinché accetti di acquistare beni o servizi. Ad esempio, il fatto di far comprendere al consumatore che non potrà lasciare i locali commerciali prima di aver firmato il contratto, o visite prolungate da parte di rappresentanti commerciali che ignorino gli inviti del consumatore ad andare via.

2.4 Assistenza post-vendita al consumatore e trattamento dei reclami

Sarà necessario esaminare quali aspetti dell'assistenza post-vendita al consumatore potrebbero essere disciplinati dalla direttiva-quadro.

Le procedure di trattamento dei reclami sono suscettibili di figurarvi. La prassi varia, ma numerose imprese non attribuiscono sufficiente priorità ad un'efficace gestione delle richieste e dei reclami dei loro clienti, e ciò si riflette nella qualità delle procedure di reclamo, nelle risorse dedicate a tali procedure, negli atteggiamenti e nei risultati. La direttiva-quadro potrebbe imporre agli operatori di attivarsi per rispondere in modo rapido ed efficace ad ogni reclamo e di assicurare un rimborso completo al consumatore qualora giustificato. È opportuno che le regole si concentrino sui risultati piuttosto che sui metodi e lascino le imprese libere di organizzare le loro prassi commerciali interne.

Esempi di procedure possibili sono:

- coordinare la gestione dei reclami;
- vigilare affinché le informazioni provenienti da reclami d'interesse generale siano riferite alla direzione dell'impresa;
- informare i consumatori sul modo di presentare un reclamo e sul seguito dato;
- prevedere punti di contatto presso i quali i consumatori possano consegnare un reclamo;
- praticare controlli interni per fare in modo che i reclami ricevano un trattamento adeguato;
- fornire informazioni sui meccanismi di risoluzione delle controversie con l'intervento di una terza parte.

Un'altra questione sottoposta alla consultazione consiste nel determinare se altri aspetti dell'assistenza post-vendita alla clientela (ad esempio l'omissione di fornire informazioni rilevanti per tutta la durata di un prodotto complesso o l'inidoneità di pezzi di ricambio o il loro prezzo eccessivo) debbano essere integrati in una categoria specifica di prassi sleali.

In alternativa tali questioni potrebbero essere coperte dalle disposizioni sulle informazioni da fornire in virtù dell'obbligo di comunicazione.

2.5. Codici di condotta

Sarebbero presi in considerazione dalla direttiva-quadro solo gli impegni volontari sottoscritti nell'ambito di codici di condotta resi pubblici dalle imprese e vertenti su prassi commerciali tra imprese e consumatori. Tali impegni potrebbero essere adottati collettivamente da un settore professionale o da un'associazione di imprese o da un'impresa singola. Il titolare del codice dovrebbe essere definito come l'organismo responsabile per la sua elaborazione (ad esempio un'associazione o l'impresa stessa nel caso di un codice individuale).

La decisione di aderire a un codice sarebbe inoltre volontaria. Quando l'impresa comunica ai consumatori la sua adesione a un codice, suscita legittime aspettative. Se tale impresa non rispetterà gli impegni sottoscritti nel codice, il suo comportamento sarà considerato come una falsa comunicazione e quindi come una prassi sleale in virtù della direttiva-quadro. Il titolare del codice sarebbe ritenuto responsabile della conformità del contenuto del codice alla direttiva-quadro. Tuttavia, la direttiva-quadro non renderebbe il titolare del codice responsabile per il rispetto del codice da parte dei singoli membri. Sono soltanto questi ultimi, come è indicato in precedenza, che sarebbero responsabili se venissero meno ai loro impegni.

Come indicato in precedenza, sono necessarie ulteriori consultazioni per stabilire se la direttiva-quadro debba prevedere che le pubbliche autorità possano approvare dei codici di condotta. Tutti i codici, in quanto accordi tra le imprese, sarebbero comunque soggetti all'obbligo di rispettare le norme sulla concorrenza. Come già detto, l'eventuale approvazione da parte delle pubbliche autorità creerebbe una presunzione di conformità con le disposizioni della direttiva-quadro, ma non creerebbe alcuna presunzione in merito alla loro compatibilità con le disposizioni del diritto della concorrenza, e in particolare con quelle dell'articolo 81 del Trattato.

3. Elenco di esempi

Per illustrare meglio il campo d'applicazione del principio generale e delle categorie di prassi leali/sleali, un elenco non esaustivo di esempi figurerebbe in allegato alla direttiva-quadro. A titolo di esempio, potrebbero essere citate le seguenti prassi ingannevoli:

- una dichiarazione che un parere è indipendente, neutrale o obiettivo, quando ciò non corrisponde alla realtà;
- una dichiarazione sul rischio o sulla probabilità di rischio associata a beni o servizi che non corrisponda alla realtà.

III. Mutuo riconoscimento e paese d'origine

Coniugare un livello adeguato di armonizzazione e i principi del mutuo riconoscimento e del paese d'origine (che dovrebbero essere fatti propri dalla direttiva-quadro) consentirà di evitare una frammentazione del mercato interno dovuta a interpretazioni giurisprudenziali divergenti fra i diversi stati membri.

IV. Orientamenti non vincolanti

Dovrebbero essere stabilite nella direttiva-quadro regole per l'elaborazione di orientamenti sul principio generale e sulle categorie di prassi leali/sleali. La direttiva dovrebbe indicare chiaramente che questi orientamenti non sono giuridicamente vincolanti. Esistono varie opzioni per l'elaborazione degli orientamenti. Una di esse consiste nella formulazione di raccomandazioni/comunicazioni interpretative da parte della Commissione, dopo aver consultato i rappresentanti degli Stati membri in una sede adeguata, nonché le associazioni di imprese e le organizzazioni di consumatori.

V. Partecipazione delle parti interessate

In funzione dell'opzione scelta per la formulazione degli orientamenti, la direttiva-quadro stabilirebbe che la Commissione dia mandato alle parti interessate per tentare di raggiungere un accordo su questi orientamenti.

La direttiva-quadro dovrebbe prevedere dei criteri generali per la selezione delle parti interessate, affinché esse rappresentino adeguatamente gli interessi in gioco.

Altri criteri dovrebbero essere fissati per l'attribuzione del mandato e la verifica del suo rispetto, affinché tale mandato sia chiaro e sottoposto ad un termine preciso. La direttiva-quadro dovrebbe fare salvo il diritto della Commissione di produrre autonomamente gli orientamenti se i negoziati dovessero fallire.

È opportuno proseguire la consultazione sulla natura precisa delle disposizioni di cui sopra.

ALLEGATO II

| | Riforma | | | Strategia | | | Oggetto | | | Codici | | | Orientamenti | | | Parti interessate | | | Applicazione delle regolamentazioni | | |
|--------------------------------------|---------|--|----|-----------|---|-----------|---------|---|-------------|--------|---|----|--------------|---|----|-------------------|---|----|-------------------------------------|---|----|
| | Sì | Senza opinione / maggiori informazioni | No | Mista | Senza pref./ senza opinione /maggiori info. | Specifica | Leali | Senza pref./ senza opinione /maggiori info. | Ingannevoli | Sì | Senza pref./ senza opinione /maggiori info. | No | Sì | Senza pref./ senza opinione /maggiori info. | No | Sì | Senza pref./ senza opinione /maggiori info. | No | Sì | Senza pref./ senza opinione /maggiori info. | No |
| Stati membri | 12 | 2 | 1 | 12 | 0 | 3 | 13 | 1 | 1 | 10 | 2 | 3 | 10 | 5 | 0 | 11 | 4 | 0 | 10 | 3 | 2 |
| Governi (altri) | 9 | 1 | 0 | 6 | 1 | 3 | 6 | 4 | 0 | 6 | 3 | 1 | 5 | 5 | 0 | 3 | 7 | 0 | 5 | 5 | 0 |
| Organizzazioni di consumatori | 30 | 2 | 1 | 29 | 2 | 2 | 22 | 10 | 1 | 15 | 11 | 7 | 15 | 17 | 1 | 20 | 13 | 0 | 18 | 14 | 1 |
| Assoc. di imprese | 36 | 17 | 24 | 27 | 25 | 25 | 16 | 46 | 15 | 49 | 18 | 10 | 16 | 44 | 17 | 28 | 38 | 11 | 26 | 44 | 7 |
| Imprese | 8 | 3 | 0 | 4 | 5 | 2 | 2 | 8 | 1 | 6 | 4 | 1 | 3 | 8 | 0 | 4 | 7 | 0 | 4 | 7 | 0 |
| Giuristi | 8 | 0 | 1 | 5 | 2 | 2 | 2 | 6 | 1 | 3 | 6 | 0 | 5 | 4 | 0 | 4 | 5 | 0 | 6 | 3 | 0 |
| Altri | 11 | 3 | 0 | 12 | 1 | 1 | 9 | 4 | 1 | 9 | 4 | 1 | 7 | 6 | 1 | 8 | 6 | 0 | 7 | 7 | 0 |
| TOTALE | 114 | 28 | 27 | 95 | 36 | 38 | 70 | 79 | 20 | 98 | 48 | 23 | 61 | 89 | 19 | 78 | 80 | 11 | 76 | 83 | 10 |