

XVI legislatura

**Incontro interparlamentare
"Sviluppi attuali e futuri della
normativa dell'UE a favore dei
consumatori - Recepimento, attuazione,
e applicazione di detta normativa" -**

Bruxelles, 2 aprile 2009

n. 44/AP
31 marzo 2009



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea



**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

**Incontro interparlamentare
"Sviluppi attuali e futuri della
normativa dell'UE a favore dei
consumatori - Recepimento, attuazione,
e applicazione di detta normativa" -**

Bruxelles, 2 aprile 2009

Dossier n. 44/AP
31 marzo 2009

a cura di Luca Briasco
con la collaborazione di Alessandra Di Pippo e Daniela Piedimonte

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Marianna Guarino

_5370

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
Libro verde, del 27 novembre 2008, sui mezzi di ricorso collettivo dei consumatori presentato dalla Commissione (COM(2008) 794 def.)	"	1
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, sul monitoraggio dei risultati relativi ai consumatori nel mercato unico - seconda edizione del quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo (COM (2009) 25 def.)	"	19
Studio del Parlamento europeo, del 18 dicembre 2008, sulla trasposizione, l'attuazione e l'applicazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e della direttiva 2006/114/CE concernente la pubblicità ingannevole e comparativa (in lingua inglese)	"	35
Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE, e 2005/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ("direttiva sulle pratiche commerciali sleali")	"	71
Direttiva 2006/114/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa	"	89
Parere emesso il 17 dicembre 2008 dalla 14 ^a Commissione permanente del Senato della Repubblica (Politiche dell'Unione europea) sull'Atto comunitario n. 22 - Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti dei consumatori (COM (2008) 614 def.)	"	97

NOTA ILLUSTRATIVA

In occasione dell'incontro interparlamentare organizzato dalla Commissione mercato interno e protezione dei consumatori (IMCO) del Parlamento europeo, che si terrà a Bruxelles il 2 aprile prossimo, l'Ufficio dei Rapporti con le istituzioni dell'Unione europea ha proceduto alla raccolta della documentazione più significativa sul tema oggetto dell'incontro: "Il diritto europeo dei consumatori e sua trasposizione e attuazione". Più in particolare, l'incontro verterà su due questioni:

1. Gli sviluppi attuali e futuri del diritto europeo dei consumatori
2. La trasposizione, l'attuazione e l'applicazione (TIE) del diritto europeo dei consumatori.

Quanto al primo aspetto, si allegano il **Libro verde**, del 27 novembre 2008, **sui mezzi di ricorso collettivo dei consumatori** presentato dalla Commissione (COM(2008) 794 def.) e la **Comunicazione della Commissione** al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni **sul monitoraggio dei risultati relativi ai consumatori nel mercato unico - seconda edizione del quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo (COM (2009) 25 def.)**. Di entrambi i documenti allegati viene proposta una sintesi. Per quanto concerne più specificatamente la proposta di direttiva sui diritti dei consumatori, si rimanda al dossier n. 16/DN - Atto comunitario n. 22, del 28 novembre 2008. In questa sede si riporta solamente il **parere emesso il 17 dicembre 2008 dalla 14^a Commissione permanente** (Politiche dell'Unione europea) sull'Atto comunitario n. 22.

Quanto al secondo tema oggetto dell'incontro, si allegano uno **studio del Parlamento europeo**, del 18 dicembre 2008, sulla trasposizione, l'attuazione e l'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (c.d. "direttiva sulle pratiche commerciali sleali") e della direttiva 2006/114/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa (versione codificata), di cui si fornisce una sintesi di seguito. Per completezza d'informazione si allegano anche i testi completi delle direttive summenzionate.

Libro verde sui mezzi di ricorso collettivo dei consumatori presentato dalla Commissione (COM(2008) 794 def.)

Contesto

Attualmente, quando i consumatori vittime di una pratica abusiva desiderano far valere i propri diritti, essi si trovano ad affrontare degli ostacoli in termini di

accesso, efficacia e contenimento dei costi. I settori nei quali i consumatori hanno più difficoltà ad ottenere riparazione per ricorsi di massa sono i servizi finanziari (39% dei casi documentati), le telecomunicazioni (12%), i trasporti (8%), nonché i viaggi "tutto compreso" e il turismo (7%). Si tratta di settori per i quali è sempre più probabile che i consumatori agiscano a livello transfrontaliero.

Pur disponendo della possibilità di rivolgersi ai tribunali nazionali per ottenere un risarcimento a titolo individuale, i consumatori europei incontrano molti ostacoli che *de facto* impediscono loro di ottenere un risarcimento effettivo. Tali ostacoli sono legati, in particolare, a spese troppo elevate per il contenzioso e a procedure lunghe e complesse. Inoltre, i consumatori risultano poco informati circa i vari tipi di strumenti di esecuzione e di risarcimento che sono disponibili, in particolare nel caso di operazioni transfrontaliere effettuate sia di persona, che attraverso il commercio elettronico.

Obiettivi

In un simile contesto, la Commissione, dopo aver valutato la situazione attuale in materia di mezzi di ricorso, si prefigge lo scopo di fornire, attraverso il Libro verde in oggetto, mezzi efficaci per i risarcimenti collettivi dei cittadini in tutta l'UE, vale a dire meccanismi mediante i quali un gruppo importante di consumatori vittime delle prassi di un unico operatore commerciale può ottenere un indennizzo effettivo, qualsiasi sia la sede dell'operatore commerciale nell'Unione europea.

Nel quadro della sua strategia per la politica dei consumatori¹, la Commissione ha annunciato, con il favore del Parlamento europeo, del Consiglio e del Comitato economico e sociale, l'intenzione di prendere in considerazione azioni di ricorso collettivo da parte dei consumatori, considerate un mezzo complementare utile ad ottenere un risarcimento nei ricorsi di massa, sia a livello nazionale che a livello transfrontaliero.

Strumenti europei esistenti

Esistono già a livello europeo alcuni strumenti concepiti in maniera specifica per i ricorsi dei consumatori. Due raccomandazioni della Commissione² facilitano la risoluzione alternativa delle controversie con procedure semplici e non costose. Entrambe le raccomandazioni definiscono principi per il buon funzionamento delle

¹ COM (2007) 99 def.

² Raccomandazione 98/257/CE della Commissione riguardante i principi applicabili agli organismi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, GU L 115 del 17.04.1998, pag. 31 e raccomandazione 2001/310/CE della Commissione sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo ADR, GU L 109 del 19.04.2001, pag. 56.

risoluzioni extragiudiziali. La direttiva sui provvedimenti inibitori³ dispone una procedura che permette alle associazioni dei consumatori e alle autorità pubbliche di bloccare le infrazioni all'estero. Recentemente l'applicazione della legislazione da parte delle autorità pubbliche è stata rafforzata dal regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori⁴ che consente ad alcune autorità nazionali designate di chiedere ad un'autorità di un altro Stato membro di intervenire in caso di infrazione. Né la direttiva sui provvedimenti inibitori, né il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori dispongono un indennizzo dei consumatori.

I risultati generali dell'applicazione degli strumenti di ricorso esistenti per i consumatori e dell'applicazione delle disposizioni di legge presenti a livello europeo non appaiono soddisfacenti. Il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori è relativamente nuovo ma indica che l'applicazione della normativa a livello transfrontaliero da parte delle autorità pubbliche non è ancora ad un livello soddisfacente. I meccanismi alternativi di soluzione delle controversie non sono disponibili in tutti gli Stati membri o per tutti i settori.

Alternative presentate

La Commissione ha identificato un certo numero di opzioni alternative per arrivare a disporre di meccanismi efficaci che funzionino sia per i consumatori che per gli operatori commerciali.

Alternativa 1 – Nessun intervento comunitario

Questa alternativa non prevede alcun intervento comunitario e si basa sulle misure nazionali e comunitarie esistenti destinate ad ottenere un adeguato risarcimento dei consumatori. I sistemi nazionali giudiziari di risarcimento, individuale o collettivo, associati a meccanismi alternativi di soluzione delle controversie e a sistemi di gestione dei reclami istituiti da operatori commerciali/fornitori di servizi, forniscono possibilità di ricorso ai consumatori che presentano ricorsi di massa. L'entità dell'efficacia di questi ricorsi è variabile, a seconda dei vari sistemi in vigore.

A livello europeo, strumenti giuridici in grado di favorire la soluzione dei ricorsi di massa transfrontalieri dovranno essere attuati in un futuro prossimo o entrare in vigore fra breve. La direttiva sulla mediazione⁵ deve essere attuata entro il 2011 e la Commissione riferirà in merito nel 2016. Il regolamento sulle controversie

³ Direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, GU L 166 dell'11.6.1998, p. 51.

⁴ Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1.

⁵ Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3.

di modesta entità⁶ si applica a decorrere dal 1° gennaio 2009 e la Commissione riferirà in merito alla sua attuazione nel 2014. Tuttavia, entrambi gli strumenti si applicano in maniera limitata ai ricorsi di massa.

Alternativa 2 – Cooperazione tra Stati membri

Questa alternativa comporta lo sviluppo di una cooperazione fra Stati membri per garantire che i consumatori nell'UE possano accedere ai meccanismi di ricorso collettivo disponibili nei vari ordinamenti statali. Essa garantirebbe che gli Stati membri che possiedono un meccanismo di ricorso collettivo ne consentano l'accesso ai consumatori di altri Stati membri e che gli Stati membri che non possiedono questo tipo di meccanismo ne creino uno.

L'apertura di meccanismi nazionali di ricorso collettivo dovrebbe essere facilitata dall'istituzione di una rete di cooperazione alla quale partecipano le entità abilitate ad avviare azioni di ricorso collettivo negli Stati membri che dispongono di meccanismi di questo tipo, ivi compresi gli enti pubblici e le organizzazioni dei consumatori.

Alternativa 3: Associazione di strumenti diversi

L'alternativa 3 prevede un'associazione di diversi strumenti, vincolanti e non vincolanti, che insieme siano in grado di migliorare le possibilità di ricorso dei consumatori affrontando i principali ostacoli identificati in precedenza, vale a dire i costi giudiziari elevati, la complessità e la durata dei procedimenti, la mancanza d'informazione dei consumatori circa i mezzi di ricorso disponibili. L'alternativa comporta: il miglioramento dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, l'ampliamento del campo d'applicazione delle procedure relative alle controversie di modesta entità ai ricorsi di massa, l'ampliamento del campo di applicazione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, l'incoraggiamento delle imprese a migliorare i sistemi di gestione dei reclami e le azioni per sensibilizzare i consumatori circa i meccanismi di ricorso esistenti.

Alternativa 4 – Procedura giudiziaria di ricorso collettivo

Questa alternativa propone una misura comunitaria, vincolante o meno, per garantire che in tutti gli Stati membri esista un meccanismo di ricorso giudiziario collettivo efficace ed efficiente. In tal modo tutti i consumatori dell'UE potrebbero ottenere un adeguato risarcimento nei ricorsi di massa attraverso azioni rappresentative, azioni di gruppo o "*test case*". Fra le questioni per le quali occorre prendere una decisione vi sono il finanziamento della procedura, le modalità per impedire le richieste non fondate, la posizione nei tribunali, le procedure *opt-in* e *opt-out* e la distribuzione del risarcimento.

⁶ Regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, GU L 199 del 31.7.2007, pag. 1.

Con il Libro verde in esame, la Commissione invita, infine, gli interessati ad esprimere un parere riguardo alle alternative esposte e ad eventuali integrazioni o modifiche delle stesse.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, sul "Monitoraggio dei risultati relativi ai consumatori nel mercato unico-Seconda edizione del quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo" (COM (2009) 25) def.

La Comunicazione in esame contiene un ampio quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo e completa l'attività di monitoraggio del mercato stesso, intrapresa dalla Commissione nel 2008 (COM (2008) 31 e SEC (2008) 87).

Nella prima edizione del quadro di valutazione infatti, l'iniziativa di monitorare i risultati del mercato interno dal punto di vista del consumatore derivava dall'esigenza di riavvicinare le istituzioni e le politiche ai cittadini dell'UE, di tenere maggiormente conto delle loro esigenze e di fondare le politiche su fatti concreti, facendosi guidare da una migliore comprensione dei risultati effettivi per i consumatori. Nel 2008 la Commissione ha funzionalizzato il proprio lavoro alla fase empirica, iniziando concretamente ad elaborare e rilevare dati e fatti relativi ai consumatori attraverso indagini e studi, garantendone dunque qualità ed attendibilità. Malgrado alcuni Stati membri non siano avvezzi all'uso o all'aggregazione dei dati, e nonostante le differenze di indicatori tra sistemi nazionali, i lavori del 2008 hanno consentito di gettare una solida base per ulteriori progressi.

L'obiettivo principale che emerge dall'analisi delle tre parti di cui si compone la comunicazione consiste nell'identificare i segmenti del mercato interno che non stanno funzionando in modo corretto per i consumatori, confermando il valore della strategia basata sulla raccolta di dati e sull'analisi dei fatti.

La prima parte si occupa dell'osservazione dei mercati dei beni di consumo attraverso cinque indicatori spia -reclami, prezzi, soddisfazione, cambiamento del fornitore e sicurezza- i quali aiutano ad identificare i meccanismi che rischiano di non funzionare in modo adeguato. I **reclami** dei consumatori ad esempio, sono un indicatore chiave di disfunzioni dei mercati. Il mercato dei servizi risulta essere il settore che ne registra il più alto numero, in particolare il settore dei trasporti, delle telecomunicazioni e servizi postali, e dei servizi bancari e assicurativi. I **prezzi**, invece, sono una delle principali preoccupazioni dei consumatori ed uno dei fattori determinanti del loro benessere. Le divergenze di prezzo immotivate possono essere un segnale di disfunzione e frammentazione del mercato oppure possono riflettere differenze nei costi o nello standard di vita, nelle preferenze dei consumatori, nel sistema fiscale, nella buona o cattiva commerciabilità dei prodotti. I livelli di **soddisfazione** dei consumatori invece, indicano il modo in cui essi percepiscono la

possibilità di scelta, la comparabilità dei prezzi e della qualità, la trasparenza, e la fiducia riposta nel servizio o nel prodotto. Dalle analisi effettuate, emerge che i consumatori sono meno soddisfatti dei mercati dei servizi che dei mercati dei beni. Ciò può essere dovuto alla maggiore complessità delle relazioni contrattuali e della fornitura di servizi rispetto ai beni, per i quali è possibile operare una valutazione completa prima di decidere in merito all'acquisto. I consumatori che utilizzano i trasporti ferroviari e gli autobus sono i meno soddisfatti e sono quelli che denunciano il più alto numero di problemi. La soddisfazione generale è piuttosto bassa anche per la telefonia fissa, per i servizi postali e per l'energia (fornitura di elettricità e di gas) a causa del livello dei prezzi, dell'attrattiva delle offerte commerciali o della facilità di acquisto. Nell'economia di mercato, la capacità di **cambiare fornitore** è una dimensione essenziale della concorrenza ed esercita un effetto positivo solo se i relativi costi in termini di tempo, denaro e sforzo sono piuttosto bassi rispetto al prezzo del servizio in questione. L'assicurazione per l'automobile, a differenza del settore energetico, è stato il servizio per il quale si è registrato il maggior numero di cambiamenti del fornitore; la maggior parte dei consumatori che ha cambiato fornitore afferma di aver ottenuto un vantaggio economico. Infine, una delle priorità della politica dei consumatori è garantire che i beni di consumo e i servizi siano fruiti in termini di **sicurezza**. La percentuale di coloro che si sentono adeguatamente tutelati dalla normativa esistente è elevata, anche se varia considerevolmente tra gli Stati membri.

La seconda parte della Comunicazione invece, è dedicata al progresso dell'integrazione del mercato al dettaglio, un elemento essenziale per affrontare le sfide economiche dell'Europa e per fornire vantaggi tangibili ai cittadini. La situazione relativa al commercio al dettaglio transfrontaliero non è omogenea. Sebbene la quota di coloro che effettuano acquisti transfrontalieri non sia aumentata, sempre più consumatori sono fiduciosi nei confronti di tale tipo di acquisti. D'altro canto, una normativa armonizzata in tutta l'UE potrebbe incoraggiare i dettaglianti ad effettuare tale tipologia di vendite; nonostante il commercio elettronico si stia diffondendo, quello transfrontaliero non si sta sviluppando così rapidamente come quello interno.

La terza ed ultima parte della Comunicazione, contiene un' analisi comparativa delle politiche nazionali dei consumatori, i cui risultati aiutano ad identificare le prassi ottimali e a promuovere la fiducia tra gli operatori, i consumatori e le autorità coinvolte. I consumatori che si avvalgono dei loro diritti sono essenziali per un funzionamento efficace dei mercati, premiando i fornitori che operano onestamente e soddisfacendo meglio le esigenze dei consumatori stessi.

La seconda edizione del quadro di valutazione pertanto, si propone di identificare, attraverso questi strumenti di monitoraggio, i punti deboli del mercato unico, sottolineando anche la necessità di fornire alla Commissione dati concreti ed attendibili affinché essa possa disporre di informazioni tempestive, efficaci e qualitativamente affidabili in base alle quali intervenire. La collaborazione con gli Stati membri sarà essenziale per ampliare ulteriormente la base di dati e fatti

necessaria per un raffronto tra le situazioni relative ai consumatori nei vari paesi e per un'analisi comparativa del contesto per i consumatori a livello nazionale.

Sintesi dello studio del Parlamento europeo, del 18 dicembre 2008, sulla trasposizione, l'attuazione e l'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (c.d. "direttiva sulle pratiche commerciali sleali") e della direttiva 2006/114/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa (versione codificata).

Osservazione introduttiva

Il presente studio introduce un'analisi preliminare sulla trasposizione, l'implementazione e l'applicazione della Direttiva sulle pratiche commerciali sleali (2005/29/CE) e sulla Direttiva concernente la pubblicità ingannevole e comparativa (2006/114/EC). Lo studio è stato commissionato dalla Commissione mercato interno e protezione dei consumatori (IMCO). L'analisi si concentra sul processo di trasposizione in Austria, Francia, Germania e Gran Bretagna, ma fornisce esempi anche di altri Stati membri, in particolare di Belgio, Danimarca, Repubblica Ceca, Irlanda, Italia, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia e Svezia

1. Stato della trasposizione e scelte tecniche

Fino ad ora, 20 Stati membri hanno notificato la trasposizione della direttiva 2005/29/CE. La Commissione europea ha portato avanti un'azione contro 6 Stati membri per non aver adottato o notificato le misure necessarie di trasposizione. Gli Stati membri hanno scelto differenti tecniche di adattamento (legislazione specifica, incorporazione nelle leggi preesistenti, come, ad esempio, nei Codici dei consumatori, negli Atti contro la concorrenza sleale, nei Codici civili). La varietà degli approcci rende piuttosto difficile l'identificazione dei provvedimenti di adattamento applicabili e ciò può creare degli ostacoli nell'applicazione transfrontaliera.

Dal momento che la direttiva 2006/114/CE codifica essenzialmente i precedenti emendamenti alla direttiva 84/450/CEE, gli Stati membri hanno emendato solo in esigua parte le leggi nazionali in virtù delle precedenti leggi di adattamento alla direttiva 84/450/CEE. Tuttavia, in conseguenza dell'attività di adattamento, è riscontrabile in alcuni Stati membri un cambiamento dell'"architettura normativa", da un approccio unitario ad un approccio in due fasi.

2. Difficoltà nella trasposizione

Mentre la trasposizione della direttiva 2006/114/CE ha sollevato questioni riguardanti la mera architettura normativa dei Paesi membri, alcune parti della direttiva 2005/29/CE sono suscettibili di creare problemi più sostanziali. Ad

esempio, la combinazione della massima armonizzazione con una clausola dai termini piuttosto vaghi (per esempio, "diligenza professionale") potrebbe causare un'incertezza da cui conseguirebbe un marcato aumento delle richieste da parte delle corti nazionali (aumento dei ricorsi in via pregiudiziale di fronte alla Corte di giustizia delle Comunità europee) per un orientamento interpretativo. Inoltre, secondo la legislazione di adattamento di alcuni Stati membri, i requisiti di diligenza professionale devono essere stimati, contrariamente alla direttiva 2005/29/CE, empiricamente piuttosto che mediante mezzi di accertamento normativo.

Per di più, la direttiva 2005/29/CE non riguarda i requisiti giuridici inerenti al "buon gusto e alla decenza" che variano ampiamente tra gli Stati membri. Ancora, non è sempre chiaro, quali fattispecie possano essere ascrivibili alla violazione del buon gusto e della decenza e quali invece rientrino nel divieto di pratiche commerciali aggressive posto dall'articolo 8 della direttiva (come, ad esempio, la pubblicità di servizi funebri).

Tuttavia, l'incertezza che ne deriva potrebbe avere l'effetto positivo, nelle campagne pubblicitarie transnazionali, di trattenere le imprese dal mettere in atto pratiche contrarie ai (divergenti) divieti a livello nazionale di pubblicità contro la decenza.

Sebbene la direttiva 2005/29/CE non pregiudichi l'applicazione delle disposizioni comunitarie e nazionali del diritto contrattuale, è piuttosto probabile che ci saranno delle interdipendenze tra la direttiva e le leggi nazionali sul dovere di informazione pre-contrattuale. Infatti, la direttiva 2005/29/CE potrebbe condurre ad un "effetto imitazione"; per esempio, la massima armonizzazione nel campo delle pratiche commerciali può portare ad un'indiretta armonizzazione - seppur minima - nel campo dei doveri di informazione relativi al diritto contrattuale.

Per quanto concerne l'ultimo punto, va rilevato che alcuni Stati membri hanno scelto di prendere le distanze dalla lista nera (Allegato II della Direttiva 2005/29/CE) piuttosto che trasporla in blocco. Questo ha prodotto una mancanza di trasparenza che con ogni probabilità andrà a costituire un ostacolo per un'applicazione transnazionale. Questa situazione potrebbe aggravarsi ulteriormente se la lista nera venisse aggiornata (per esempio per mezzo della procedura di comitato).

3. Problemi amministrativi e giurisprudenza rilevante

Poiché la trasposizione della Direttiva era stata prevista per dicembre 2007, i tempi non sono ancora maturi per fornire un'esaustiva valutazione delle difficoltà amministrative e della giurisprudenza rilevante riguardo le due Direttive. Tuttavia, si deve mettere in conto che le differenze esistenti fra i regimi applicativi nazionali (per esempio ingiunzioni, pene o ammende) potranno creare ostacoli per un'applicazione transnazionale. Inoltre, il quadro legislativo che prevede un'applicazione transnazionale, in particolare la direttiva 98/27/CE ed il regolamento CE 2004/2006, deve ancora dimostrare la propria efficacia.

Una soluzione per superare tali rischi potrebbe essere quella di creare una banca dati europea sulle pratiche commerciali sleali, al fine di creare uno scambio di informazioni fra autorità nazionali e associazioni dei consumatori.

4. Settori problematici

Poiché è trascorso meno di un anno da quando è stata posta in essere la trasposizione delle due Direttive, è comprensibilmente troppo presto per indicare i settori che presentano particolari problemi dal punto di vista della trasposizione e dell'implementazione. Tuttavia, secondo la Commissione europea, in alcuni settori sussistono problemi sostanziali (per esempio i siti web per l'acquisto di biglietti aerei). E' auspicabile che un'ulteriore analisi in tal senso venga effettuata. I settori su cui potrebbe incentrarsi questo tipo di indagine possono essere quelli di particolare rilevanza per il mercato interno (per esempio i negozi *on line* di beni, tra cui musica e *software*, e i servizi di telecomunicazione).



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 27.11.2008
COM(2008) 794 definitivo

LIBRO VERDE

Sui mezzi di ricorso collettivo dei consumatori

(presentato dalla Commissione)

LIBRO VERDE

Sui mezzi di ricorso collettivo dei consumatori

1. INTRODUZIONE

1. In un'economia sempre più orientata verso i consumatori, globalizzata e digitale, un mercato unico che risponda in maniera efficiente alle esigenze dei consumatori favorisce la creazione di una situazione in cui prosperano l'innovazione e la competitività. Favorendo la partecipazione attiva dei cittadini al buon funzionamento dei mercati si difendono condizioni competitive ottimali. In particolare, l'accesso ai mezzi di ricorso da parte dei consumatori nel caso in cui i loro diritti vengano lesi dagli operatori commerciali, favorisce la fiducia nei mercati e ne migliora le loro prestazioni.
2. La strategia della Commissione per la politica dei consumatori¹ si prefigge entro il 2013 l'obiettivo promuovere il mercato interno al dettaglio mettendo a loro agio consumatori e dettaglianti sia negli acquisti transfrontalieri, che nelle transazioni realizzate nel paese d'origine. Questo obiettivo si può tuttavia raggiungere soltanto se i consumatori sono consapevoli del fatto che, se hanno un problema, i loro diritti saranno fatti valere e saranno adeguatamente compensati. Il 76% dei consumatori che hanno scarsa fiducia negli acquisti transfrontalieri ritiene che sia molto o abbastanza importante per la loro fiducia, in caso di controversia transfrontaliera, essere in grado di adire i rispettivi tribunali nazionali sulla base del loro ordinamento giuridico². Questa circostanza potrebbe indicare una mancanza di fiducia negli altri sistemi giuridici, sia per quanto riguarda diritti sostanziali, che per quanto riguarda gli strumenti per ottenere un indennizzo soddisfacente. La proposta di direttiva sui diritti dei consumatori³ riguarda la questione della certezza giuridica in materia di diritti sostanziali, ma l'efficacia dei ricorsi transfrontalieri è un aspetto che deve essere affrontato in maniera indipendente.
3. Nella sua strategia, la Commissione ha sottolineato l'importanza per i consumatori di disporre di mezzi di ricorso efficaci e ha annunciato l'intenzione di prendere in considerazione azioni di ricorso collettivo da parte dei consumatori. Il Parlamento europeo, il Consiglio e il Comitato economico e sociale hanno accolto con favore l'intenzione della Commissione di migliorare i mezzi di ricorso dei consumatori e in particolare il proposito di prendere in considerazione mezzi di ricorso collettivo⁴.

¹ COM (2007) 99 def.

² Flash Eurobarometro (EB) 57.2 – Primavera 2002.

³ COM (2008) 614 def.

⁴ Nella risoluzione sulla strategia per la politica dei consumatori, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione, dopo avere attentamente valutato la questione dei ricorsi collettivi dei consumatori negli Stati membri "...di presentare, ove opportuno, una soluzione coerente a livello europeo, che offra a tutti i consumatori l'accesso a meccanismi di ricorso collettivo per la composizione delle controversie transfrontaliere" (A6-0155/2008); il Consiglio ha invitato la Commissione "... ad analizzare attentamente i meccanismi di ricorso collettivo e a presentare i risultati degli studi pertinenti in corso, in vista di qualsiasi eventuale proposta o azione", GU C 166, del 20.7.2007, pagg. 1-3. La richiesta del Parlamento europeo è stata ribadita nella risoluzione sul Libro verde sui servizi finanziari al dettaglio nel mercato unico (A6-0187/2008). La commissione d'inchiesta del Parlamento europeo sulla Equitable Life ha inoltre chiesto alla Commissione di "... studiare ulteriormente la possibilità di definire un quadro giuridico con requisiti procedurali uniformi per i ricorsi collettivi europei transfrontalieri..."

L'OCSE, nella sua raccomandazione sulla risoluzione delle controversie di consumo e il risarcimento dei consumatori⁵ ha incoraggiato i suoi membri a fornire ai consumatori l'accesso a vari mezzi di ricorso, fra cui i meccanismi di ricorso collettivo.

4. L'obiettivo del presente Libro verde quello di valutare la situazione attuale in materia di mezzi di ricorso, in particolare nei casi in cui numerosi consumatori possono essere vittime della stessa infrazione alla legge e di proporre soluzioni possibili per colmare qualsiasi lacuna che ostacoli un indennizzo adeguato per questi casi. Dal momento che l'integrazione economica dei mercati di vendita al dettaglio induce sempre più i consumatori a rivolgersi ai mercati al dettaglio al di là delle loro frontiere, esponendoli pertanto alle stesse pratiche dei consumatori nazionali, non si ritiene utile operare una distinzione fra i meccanismi transfrontalieri per le richieste di risarcimento collettivo e i meccanismi puramente nazionali. Un'altra delle questioni sollevate consiste nel determinare se gli strumenti che verranno eventualmente scelti si applicheranno soltanto alle transazioni transfrontaliere o anche ai casi nazionali.
5. Il presente Libro verde non riguarda i mezzi di ricorso collettivo per le vittime delle infrazioni alla normativa antitrust comunitaria, a causa della natura specifica di questa normativa, e non si riferisce ad una categoria più ampia di vittime che comprende anche le PMI. A questo proposito la Commissione ha suggerito nel suo Libro bianco⁶ una serie di misure specifiche destinate a garantire che, sia i consumatori, che le imprese negli Stati membri dell'UE possano ottenere un risarcimento efficace per i danni subiti a seguito di violazioni della normativa comunitaria antitrust. Queste misure comprendono due meccanismi di ricorso collettivo messi a punto in maniera specifica per affrontare le difficoltà particolari incontrate dalle vittime delle infrazioni alla normativa antitrust, vale a dire un'azione collettiva "opt-in" da parte di diverse vittime che decidono espressamente di mettere in comune i ricorsi individuali nell'ambito di un'unica azione con un'azione rappresentativa, che può essere intentata da organizzazioni legittimate, quali le organizzazioni dei consumatori o gli organi statali che rappresentano una categoria di vittime.

2. PRESENTAZIONE DEL PROBLEMA

6. Mano mano che si registra un'espansione dei mercati di consumo che assumono dimensioni persino transfrontaliere, è possibile che un gran numero di consumatori sia vittima di pratiche identiche o analoghe da parte di un operatore commerciale. Le conseguenze di un'irregolarità possono avere una portata tanto ampia da distorcere i mercati. Ad esempio, le banche britanniche sono oggetto di un'indagine poiché hanno sistematicamente imposto oneri eccessivi a diverse centinaia di migliaia di consumatori i cui conti sono conseguentemente andati in rosso⁷. Un'azione di

(A6-0203/2007). Il CESE, nel suo parere d'iniziativa del 14 febbraio 2008 INT-348 – CESE 258/2008 ha presentato proposte relative alle disposizioni giuridiche per i meccanismi di ricorso collettivo.

⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>

⁶ Libro bianco in materia di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust comunitarie, COM (2008) 165 def.,

<http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>

⁷ http://www.offt.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/current/personal/personal-test-case

controllo realizzata su iniziativa della Commissione europea in tutto il territorio dell'Unione europea ha messo in evidenza abusi diffusi nel mercato delle suonerie telefoniche⁸: circa il 60% dei siti web controllati conteneva le informazioni obbligatorie precontrattuali, ma in maniera celata o in caratteri minuscoli. Nella pubblicità si offrivano suonerie "gratis", ma l'accettazione dell'offerta comportava un pagamento e, in alcuni casi, anche un abbonamento.

7. Dal momento che le violazioni dei diritti dei consumatori che riguardano un gran numero di persone possono creare distorsioni nei mercati, il Libro verde riguarda in modo particolare la risoluzione di casi di ricorso di massa e si prefigge lo scopo di fornire mezzi efficaci per i risarcimenti collettivi dei cittadini in tutta l'UE, vale a dire meccanismi mediante i quali un gruppo importante di consumatori vittime delle prassi di un unico operatore commerciale può ottenere un indennizzo effettivo, qualsiasi sia la sede dell'operatore commerciale nell'Unione europea.
8. Attualmente, quando i consumatori vittime di una pratica abusiva desiderano far valere i propri diritti, essi si trovano ad affrontare degli ostacoli⁹ in termini di accesso, efficacia e contenimento dei costi, in particolare per quanto riguarda le richieste relative a importi di entità ridotta. I settori nei quali i consumatori hanno più difficoltà ad ottenere riparazione per ricorsi di massa sono i servizi finanziari (39% dei casi documentati), le telecomunicazioni (12%), i trasporti (8%), nonché i viaggi tutto compreso e il turismo (7%)¹⁰. Si tratta di settori per i quali è sempre più probabile che i consumatori agiscano a livello transfrontaliero.
9. I consumatori hanno sempre la possibilità di rivolgersi ai tribunali per ottenere un risarcimento a titolo individuale. In linea di principio sarebbe possibile che i ricorsi di massa fossero risolti con un gran numero di ricorsi individuali. Tuttavia vi sono ostacoli che *de facto* impediscono ai consumatori europei di ottenere un risarcimento effettivo. Si tratta, in particolare, di spese elevate per il contenzioso e procedure lunghe e complesse. Un consumatore europeo su cinque non è disposto ad adire un tribunale per meno di 1 000 EUR, mentre la metà dichiara che non intende rivolgersi a un tribunale per meno di 200 EUR.¹¹ **I costi elevati e il rischio di vertenze giudiziarie** rendono antieconomico per il consumatore pagare spese di giustizia, avvocati ed esperti per un importo che può risultare superiore al risarcimento richiesto. **Le procedure sono talmente lunghe e complesse** che i consumatori rischiano di trovarsi invischiati senza riuscire a capire chiaramente quanto (o se) ci sarà una soluzione soddisfacente. Soltanto il 30% dei consumatori ritiene che sia facile risolvere le controversie in tribunale¹².
10. In alcuni casi, ma non in tutti, i consumatori possono accedere a meccanismi alternativi individuali di composizione delle controversie. A livello di UE tuttavia la situazione di questi meccanismi è variabile. L'accesso ai meccanismi stessi è diverso

⁸ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1169&format=HTML&aged=0&language=EN>

⁹ Cfr. Studio relativo ai problemi che devono affrontare i consumatori per ottenere riparazione dei danni derivanti dalla violazione della legislazione sulla protezione dei consumatori e conseguenze economiche di questi problemi (studio dei problemi), pag. 42, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

¹⁰ Studio della problematica, pag. 21.

¹¹ Eurobarometro speciale sull'accesso alla giustizia, ottobre 2004, pag. 29; i dati riguardano soltanto l'UE-15.

¹² Indagine Eurobarometro sulla protezione dei consumatori nel mercato interno, settembre 2008.

da uno Stato membro all'altro e anche all'interno di uno stesso Stato membro può variare per settore, essendo, ad esempio, disponibile solo per settori specifici. Soltanto il 39% dei consumatori europei ritiene che sia facile risolvere controversie con gli operatori commerciali attraverso meccanismi alternativi di composizione¹³.

11. I consumatori sono peraltro poco informati circa i vari tipi di strumenti di esecuzione e di risarcimento che sono disponibili, in particolare nel caso di operazioni transfrontaliere effettuate sia di persona, che attraverso il commercio elettronico. Vi è inoltre un'apparente mancanza di fiducia nei sistemi attuali, che scoraggia i reclami e impedisce quindi ai consumatori di ottenere un risarcimento. Il 51% dei consumatori che si sono lamentati con un operatore commerciale e che non sono rimasti soddisfatti del modo in cui il loro reclamo è stato preso in considerazione, non ha intrapreso ulteriori azioni¹⁴. Uno studio effettuato dall'Ufficio britannico per la concorrenza (Office of Fair Trading) sui pregiudizi subiti dai consumatori dimostra che nel Regno Unito in media soltanto il 62% dei consumatori lesi presenta un reclamo e la percentuale è del 54% per gli acquisti relativi a un importo inferiore a 10 GBP¹⁵. Interrogati sui problemi che potrebbero trovarsi ad affrontare nel fare acquisti transfrontalieri, i consumatori hanno citato al primo posto le difficoltà connesse alla risoluzione dei contenziosi (33%)¹⁶.
12. Tredici Stati membri dispongono attualmente di meccanismi giudiziari di ricorso collettivo. Questi meccanismi variano a seconda dei paesi e producono risultati diversi. Lo studio avviato dalla Commissione¹⁷ e le consultazioni effettuate¹⁸ dimostrano che la maggior parte dei meccanismi di ricorso collettivo esistenti hanno alcuni elementi che funzionano ed altri che non sono efficaci. Quasi tutti i meccanismi esistenti di ricorso collettivo presentano un valore aggiunto rispetto alle azioni giudiziarie individuali e ai sistemi alternativi di soluzione delle controversie¹⁹. Tuttavia la loro efficienza e la loro efficacia potrebbero essere perfezionate. I meccanismi sono stati applicati in un numero relativamente ridotto di casi²⁰. Il numero più basso di consumatori che fanno appello a un meccanismo di ricorso collettivo si registra in Germania dove, in media, solo quattro persone su dieci

¹³ Tuttavia la situazione varia fra uno Stato membro e l'altro. Nei Paesi Bassi si registra la percentuale più elevata di consumatori che hanno fiducia nei metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR) (57%), seguiti dai paesi scandinavi (Danimarca e Finlandia 47%, Svezia 45%). Viceversa, la Bulgaria presenta il tasso più basso (12%), assieme alla Slovacchia (17%) e al Portogallo (19%). Vedasi nota a pie' pagina n. 12.

¹⁴ Vedasi nota a pie' pagina n. 12.

¹⁵ http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/publications/reports/consumer-protection/

¹⁶ Vedasi nota a pie' pagina n. 12.

¹⁷ Studio sulla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dei meccanismi di ricorso collettivo nell'Unione europea (studio di valutazione), pag. 47 e parte II (relazioni dei paesi);

¹⁸ http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

¹⁸ La Commissione ha organizzato un seminario a Lovanio nel giugno 2007, nonché altri tre seminari con i consumatori, i rappresentanti delle imprese e gli operatori della giustizia nel maggio-giugno 2008. Nel corso della conferenza sui ricorsi collettivi organizzata dalla Presidenza portoghese a Lisbona nel novembre 2007, è stata avviata una consultazione sulle proposte di criteri di riferimento per un sistema efficace ed efficiente di ricorsi collettivi,

¹⁹ http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

¹⁹ Studio di valutazione, pag. 93.

²⁰ Sono documentati 326 casi. Un certo numero di meccanismi (le azioni di gruppo bulgare, danesi e finlandesi e la procedura greca "test case") sono stati introdotti troppo recentemente per consentire una valutazione adeguata. Il meccanismo italiano è in corso di esame.

milioni ogni anno partecipano ad un'azione di ricorso collettivo²¹. Il meccanismo di ricorso collettivo che ha coinvolto il maggior numero di persone in un unico caso si è registrato in Portogallo dove una causa contro un'azienda di telecomunicazioni ha permesso di risarcire circa 3 milioni di consumatori colpiti da fatturazione eccessiva. Il risarcimento dei consumatori è stato per lo più in natura e non in denaro. Il beneficio medio per i consumatori in caso di meccanismi di ricorso collettivo va da 32 EUR in Portogallo a 332 EUR in Spagna²².

13. Gli elementi che contribuiscono all'efficacia e all'efficienza di un meccanismo di ricorso collettivo comprendono il sostegno politico e finanziario da parte dei governi, un'ampia copertura mediatica (che possono spingere gli operatori commerciali ad accettare le condizioni e che possono aiutare a reperire finanziamenti; in generale possono avere una funzione di deterrente per i contravventori), spese giudiziarie nulle o poco elevate, spese giudiziarie nulle o ridotte per i rappresentanti, soluzioni flessibili per quanto riguarda gli onorari dei legali e possibilità di evitare le formalità delle normali cause civili.
14. D'altro canto, fra gli elementi che limitano l'efficacia e l'efficienza di un meccanismo di risarcimento collettivo citiamo i finanziamenti insufficienti, la mancanza di esperienza e di risorse da parte delle associazioni dei consumatori, il fatto che il rischio di dover pagare spese processuali elevate spesso ricade sull'organizzazione dei consumatori, la complessità dei meccanismi di risarcimento collettivo, requisiti molto severi in materia di ammissibilità e di qualifica (che ostacolano l'accesso ai meccanismi), le lungaggini procedurali e la capacità da parte dei convenuti di usare tattiche dilatorie, la mancanza di copertura mediatica, l'impossibilità di distribuire in maniera equa i risarcimenti, la dipendenza dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie dalla volontà dei commercianti di collaborare e il ricorso a un unico meccanismo di risarcimento collettivo per tutte le rivendicazioni, senza adattare il meccanismo al valore, alle esigenze e alle caratteristiche specifiche di ogni particolare reclamo.
15. In seguito alla debolezza dell'attuale contesto comunitario in materia di ricorsi e attuazione dei provvedimenti, una notevole proporzione di consumatori che hanno subito un pregiudizio non ottiene soddisfazione. Nei casi di ricorso di massa che interessano un gran numero di consumatori, anche se in alcuni casi il danno può essere limitato per il singolo consumatore, il pregiudizio può essere importante se si considerano le dimensioni del mercato. Poiché questi mercati assumono sempre più caratteristiche transfrontaliere, appare necessario un accesso efficace e transfrontaliero ai meccanismi di ricorso. Al momento circa il 10% delle richieste collettive di risarcimento comportano un elemento transfrontaliero²³. Ad esempio, recentemente una società britannica ha distribuito nei giornali irlandesi delle schede gratta e vinci che offrivano vacanze "gratis", mentre in realtà l'offerta costava a ciascun consumatore un minimo di 130 EUR²⁴. Mano a mano che aumenta l'integrazione dei mercati questa percentuale rischia anch'essa di aumentare.

²¹ Studio di valutazione, p. 116.

²² Studio di valutazione, pag. 116. Questi dati escludono i risultati relativi ai Paesi Bassi, alterati da alcuni casi che riguardano grandi società e importi notevoli.

²³ Studio di valutazione, pag. 44.

²⁴ Studio del problema, allegato 3.

3. STRUMENTI EUROPEI ESISTENTI

16. Esistono già a livello europeo alcuni strumenti concepiti in maniera specifica per i ricorsi dei consumatori. Due raccomandazioni della Commissione²⁵ facilitano la risoluzione alternativa delle controversie con procedure semplici e non costose. Entrambe le raccomandazioni definiscono principi per il buon funzionamento delle risoluzioni extragiudiziali. La direttiva sui provvedimenti inibitori²⁶ dispone una procedura che permette alle associazioni dei consumatori e alle autorità pubbliche di bloccare le infrazioni all'estero. Recentemente l'applicazione della legislazione da parte delle autorità pubbliche è stata rafforzata dal regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori²⁷ che consente ad alcune autorità nazionali designate di chiedere ad un'autorità di un altro Stato membro di intervenire in caso di infrazione. Né la direttiva sui provvedimenti inibitori, né il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori dispongono un indennizzo dei consumatori.
17. I risultati generali dell'applicazione degli strumenti di ricorso esistenti per i consumatori e dell'applicazione delle disposizioni di legge disponibili a livello europeo non sono soddisfacenti. Il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori è relativamente nuovo ma indica che l'applicazione della normativa a livello transfrontaliero da parte delle autorità pubbliche non è ancora ad un livello soddisfacente. I meccanismi alternativi di soluzione delle controversie non sono disponibili in tutti gli Stati membri o per tutti i settori. Ad esempio, in quasi nessuno Stato membro esiste un sistema alternativo di soluzione delle controversie per il settore dei trasporti aerei. Si sono registrati soltanto due casi transfrontalieri dichiarati dopo l'entrata in vigore della direttiva sui provvedimenti inibitori nel 1998²⁸, per lo più a causa del rischio finanziario per l'entità che presentava il ricorso, nonché per la complessità e la diversità dei procedimenti ingiuntivi nazionali.
18. Dal momento che risulta evidente che pratiche commerciali fraudolente che danneggiano più consumatori spesso non sono oggetto di provvedimenti e dal momento che, quando esistono, i meccanismi di ricorso collettivo possono potenzialmente fornire un mezzo complementare utile a ridurre il danno subito dal consumatore, il presente Libro verde riguarda principalmente il ricorso collettivo in quanto strumento che potrebbe aiutare a risolvere i problemi che i consumatori devono affrontare nell'ottenere un risarcimento nei ricorsi di massa, sia a livello nazionale che a livello transfrontaliero. Il 76% dei consumatori sarebbe più propenso a difendere i propri diritti in tribunale se potesse associarsi ad altri consumatori²⁹. Le imprese eviterebbero di subire perdite dovute a concorrenza sleale, beneficerebbero

²⁵ Raccomandazione 98/257/CE della Commissione riguardante i principi applicabili agli organismi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, GU L 115 del 17.04.1998, pag. 31 e raccomandazione 2001/310/CE della Commissione sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo ADR, GU L 109 del 19.04.2001, pag. 56.

²⁶ Direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, GU L 166 dell'11.6.1998, p. 51.

²⁷ Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1.

²⁸ Relazione della Commissione relativa all'applicazione della direttiva sui provvedimenti inibitori, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/injunctions_en.htm

²⁹ Questo dato è in leggero aumento rispetto ai dati precedenti dell'Eurobarometro per il 2006 (74%). Vedasi nota a pie' pagina n. 12.

di una maggiore certezza giuridica e risparmierebbero sui costi connessi ai contenziosi raggruppando le azioni nei loro confronti³⁰. Al tempo stesso, occorre adottare le precauzioni necessarie per non gravare le imprese di richieste non fondate, danni punitivi o costi eccessivi.

4. ALTERNATIVE

19. La situazione attuale in materia di ricorso dei consumatori nell'UE non è soddisfacente e non permette ad un gran numero di consumatori vittime di una medesima infrazione di ottenere risarcimenti e indennizzi. La Commissione ha identificato un certo numero di opzioni che potrebbero essere usate per risolvere questa questione, elemento importante per mantenere sani e integrati i mercati di vendita al dettaglio nell'UE. L'obiettivo è quello di disporre di meccanismi efficaci che funzionino sia per i consumatori che per gli operatori commerciali. Le alternative indicate qui di seguito sono presentate sulla base di un livello crescente di partecipazione dell'UE. Le alternative stesse, nonché i loro vari elementi, potranno essere associate fra di loro.

Alternativa 1 – Nessun intervento comunitario

20. Questa alternativa non prevede alcun intervento comunitario e si basa sulle misure nazionali e comunitarie esistenti destinate ad ottenere un adeguato risarcimento dei consumatori. I sistemi nazionali giudiziari di risarcimento, individuale o collettivo, associati a meccanismi alternativi di soluzione delle controversie e a sistemi di gestione dei reclami istituiti da operatori commerciali/fornitori di servizi, forniscono possibilità di ricorso ai consumatori che presentano ricorsi di massa. L'entità dell'efficacia di questi ricorsi è variabile, a seconda dei vari sistemi in vigore.
21. A livello europeo, strumenti giuridici in grado di favorire la soluzione dei ricorsi di massa transfrontalieri dovranno essere attuati in un futuro prossimo o entrare in vigore fra breve. La direttiva sulla mediazione³¹ deve essere attuata entro il 2011 e la Commissione riferirà in merito nel 2016. Il regolamento sulle controversie di modesta entità³² si applicherà a decorrere dal 1° gennaio 2009 e la Commissione riferirà in merito alla sua attuazione nel 2014. Tuttavia, entrambi gli strumenti si applicano in maniera limitata ai ricorsi di massa. La direttiva sulla mediazione può essere utile soltanto nei casi in cui le parti siano disposte a mediare. Il regolamento sulle controversie di modesta entità riguarda controversie transfrontaliere relative ad importi non superiori a 2 000 EUR e la sua applicazione a mezzi di ricorso collettivo dipende dalla normativa procedurale nazionale. Questa normativa può permettere, ad esempio, il raggruppamento di diversi ricorsi individuali contro lo stesso operatore commerciale, senza che ogni singolo ricorso superi la soglia prevista dal regolamento. Sarebbe opportuno aspettare la valutazione d'impatto di queste misure comunitarie sui ricorsi di massa.

³⁰ Studio del problema, pag. 96.

³¹ Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3.

³² Regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, GU L 199 del 31.7.2007, pag. 1.

22. L'alternativa 1 significherebbe aspettare fino a quando non siano disponibili ulteriori informazioni³³ sulle conseguenze delle misure nazionali e comunitarie in vigore o che stanno per essere attuate. Essa presenta il vantaggio di non imporre spese supplementari agli Stati membri o alle imprese e lo svantaggio di offrire ai consumatori mezzi di ricorso diversi, a seconda del luogo di residenza o dello Stato membro nel quale si è verificata la transazione o si è verificato il pregiudizio. Questa situazione non uniforme potrebbe comportare distorsioni della concorrenza e determinare delle differenze fra le possibilità di ricorso offerte ai consumatori nell'Unione europea. Questa alternativa probabilmente non permetterebbe di offrire un risarcimento soddisfacente ad alcuni consumatori interessati e non potrebbe rimediare agli ostacoli al mercato unico.

Alternativa 2 – Cooperazione tra Stati membri

23. Questa alternativa comporta lo sviluppo di una cooperazione fra Stati membri per garantire che i consumatori nell'UE possano accedere ai meccanismi di ricorso collettivo disponibili nei vari Stati membri. Essa garantirebbe che gli Stati membri che possiedono un meccanismo di ricorso collettivo ne consentano l'accesso ai consumatori di altri Stati membri e che gli Stati membri che non possiedono questo tipo di meccanismo ne creino uno. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto sia con una raccomandazione, che con una direttiva e, al tempo stesso, una raccomandazione potrebbe definire una serie di criteri di riferimento che i sistemi di tutti gli Stati membri dovrebbero rispettare.
24. Attualmente tredici Stati membri sono dotati di un qualche mezzo di ricorso collettivo (azione rappresentativa, azione di gruppo, meccanismo "test case"). Le azioni possono essere intentate dalle organizzazioni dei consumatori, da singoli individui o da enti pubblici. Ad esempio, se un operatore commerciale di uno Stato membro nel quale si può intervenire con un'azione rappresentativa commette un'infrazione della legislazione per la tutela dei consumatori, lo Stato membro interessato dovrebbe garantire che l'entità nazionale competente possa rappresentare anche i consumatori di altri Stati membri, ovvero dovrebbe permettere alle entità di altri Stati membri di avviare un'azione rappresentativa dinanzi ai suoi tribunali. Nel caso di un'azione di gruppo, lo Stato membro interessato dovrebbe permettere ai consumatori di altri Stati membri di partecipare alle azioni promosse dai consumatori suoi concittadini o dovrebbe permettere ai consumatori di altri Stati membri di avviare azioni dinanzi ai suoi tribunali. Infine, uno Stato membro dotato di una procedura di tipo "test case" dovrebbe permettere ai consumatori di altri Stati membri di avviare una procedura "test case" dinanzi ai suoi tribunali e garantire che le conseguenze di qualsiasi "test case" vengano estese a tutti i consumatori interessati, indipendentemente dalla nazionalità o dal luogo di residenza.
25. L'apertura di meccanismi nazionali di ricorso collettivo dovrebbe essere facilitata dall'istituzione di una rete di cooperazione alla quale partecipano le entità abilitate ad avviare azioni di ricorso collettivo negli Stati membri che dispongono di meccanismi di questo tipo, ivi compresi gli enti pubblici e le organizzazioni dei consumatori.

³³ Per raccogliere prove del funzionamento dei vari sistemi di ricorso, si userà il Quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo per presentare i dati raccolti in materia.

26. Per quanto riguarda le azioni rappresentative, le entità competenti nello Stato membro dell'operatore commerciale potrebbero collaborare sia avviando un'azione rappresentativa per conto dei consumatori residenti in altri Stati membri, su richiesta della loro controparte negli Stati membri stessi, che aiutando queste controparti ad avviare un'azione diretta. Per le azioni di gruppo e i "test case", i membri della rete nello Stato membro interessato potrebbero collaborare aiutando i consumatori lesi ad avviare azioni o a partecipare ad azioni di gruppo o a "test case" dinanzi ai tribunali dello Stato membro dell'operatore commerciale.
27. L'assistenza fornita potrebbe comprendere il varo di campagne d'informazione sulle azioni di ricorso collettivo in corso, il raggruppamento dei ricorsi, l'assistenza per la traduzione dei documenti, la spiegazione delle procedure giudiziarie nazionali e un aiuto per la ricerca di legali ed esperti nazionali.
28. Gli Stati membri dotati di meccanismi di ricorso collettivo potrebbero esitare a concedere alle loro entità le risorse necessarie per avviare azioni di ricorso collettivo per conto dei consumatori di altri Stati membri o aiutarli a farlo presentando le azioni dinanzi ai loro tribunali nel caso in cui le entità degli Stati membri che non hanno meccanismi di ricorso collettivo non sono sottoposte allo stesso obbligo. Le consultazioni informali con le associazioni dei consumatori in questi Stati membri indicano che non sarebbero disposti a sviluppare queste attività a causa della mancanza di risorse. Dovrebbe essere definito un meccanismo equo per l'assunzione dei costi delle procedure. Gli Stati membri potrebbero anche essere incoraggiati a fornire alle loro entità risorse sufficienti per questo scopo.
29. I lavori della rete di cooperazione potrebbero essere facilitati dalla rete dei Centri europei dei consumatori (rete CEC). Il vantaggio rappresentato dalla rete CEC consiste nel fatto che si tratta di una rete europea già esistente. Dal momento che questa rete si occupa tuttavia per lo più di azioni individuali transfrontaliere extragiudiziali, occorrerebbero maggiori competenze e più risorse³⁴.
30. Alternativamente, sarebbe possibile creare una nuova rete destinata in maniera specifica ai mezzi di ricorso collettivo. Il finanziamento necessario per questa rete dipenderebbe dal suo carico di lavoro che, a sua volta, sarebbe in funzione del numero di entità appartenenti alla rete, delle loro competenze ed esperienze, dei compiti specifici affidati loro e del numero di casi transfrontalieri presentati conseguentemente.
31. In questa alternativa rientrerebbero le questioni relative alla competenza giurisdizionale e alla normativa applicabile agli obblighi contrattuali e non contrattuali (vedasi paragrafi 58-60).

Alternativa 3: Associazione di strumenti diversi

32. L'alternativa 3 prevede un'associazione di diversi strumenti, vincolanti e non vincolanti, che insieme possono migliorare le possibilità di ricorso dei consumatori affrontando i principali ostacoli identificati prima, vale a dire i costi giudiziari elevati, la complessità e la durata dei procedimenti, la mancanza d'informazione dei consumatori circa i mezzi di ricorso disponibili. L'alternativa comporta: il miglioramento dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie,

³⁴ Ciò potrebbe comportare costi aggiuntivi da definire d'accordo con gli Stati membri.

l'ampliamento del campo d'applicazione delle procedure relative alle controversie di modesta entità ai ricorsi di massa, l'ampliamento del campo di applicazione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, l'incoraggiamento delle imprese a migliorare i sistemi di gestione dei reclami e le azioni per sensibilizzare i consumatori circa i meccanismi di ricorso esistenti.

33. Quando i consumatori decidono se avviare un'azione o meno, un parametro importante è costituito dall'importo cui si riferisce il ricorso. I consumatori preferiscono non agire quando l'oggetto del ricorso è inferiore a una determinata soglia. I sistemi alternativi di soluzione delle controversie, le procedure relative a controversie di modesta entità e la collaborazione fra le autorità pubbliche nazionali incaricate di applicare la normativa possono essere più efficienti a seconda dell'importanza dell'importo cui si riferisce la controversia.
34. Quando entrambe le parti hanno incentivi sufficienti³⁵ per ricorrere a modalità alternative di risoluzione della controversia, questo strumento si è rivelato un'alternativa efficiente alle procedure giudiziarie per i casi nei quali il danno è stato quantificato come medio o basso, dal momento che risulta più rapido, meno costoso e più flessibile. Le modalità alternative di risoluzione delle controversie potrebbero essere meno adatte a controversie relative ad importi più elevati, che spesso comportano elementi complessi e la ricerca di prove. Quando l'importo cui si riferisce la controversia è molto basso è poco probabile che i consumatori chiedano un risarcimento, dal momento che il pregiudizio subito dal singolo è inferiore al costo dell'azione giudiziaria.
35. Le procedure relative alle controversie di modesta entità sono procedure giudiziali semplificate con costi ridotti e gestione relativamente veloce. Per questi motivi sono uno strumento adatto a controversie riferite a importi medi e bassi, nei casi in cui le parti rifiutano di negoziare.
36. Un'azione da parte delle autorità pubbliche nazionali incaricate di applicare la normativa, quali la rete sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, potrebbe comportare un risarcimento adeguato nei casi in cui probabilmente i sistemi di risoluzione alternativa delle controversie e le procedure per le controversie di modesta entità non possono funzionare, in particolare nei casi in cui l'importo è molto basso e i consumatori sono poco inclini ad agire.
37. Le **procedure alternative di risoluzione delle controversie** attualmente esistenti, variano in maniera considerevole fra uno Stato membro e l'altro e all'interno di un medesimo Stato membro. Si tratta di procedure con finanziamento pubblico o privato, sostenute da organizzazioni pubbliche o private, da enti singoli o collegiali, con copertura nazionale, regionale o locale, responsabili per i reclami di qualsiasi tipo o per quelli di un settore specifico, che adottano decisioni vincolanti o non vincolanti o che possono sfociare in un accordo fra le parti. Esistono inoltre divari considerevoli per quanto riguarda il tasso di copertura delle modalità alternative di risoluzione delle controversie, siano esse specifiche per un settore, che a livello geografico non tutte le richieste dei consumatori possono quindi essere gestite mediante le procedure alternative di risoluzione delle controversie. La maggior parte dei sistemi alternativi di risoluzione delle controversie nell'UE riguardano per lo più

³⁵ Ad esempio, l'attenzione dei media o effettiva possibilità di ricorso giudiziario.

controversie individuali. Alcuni Stati membri hanno modificato³⁶ o potrebbero modificare³⁷ la loro legislazione per riconoscere espressamente i meccanismi alternativi e collettivi di risoluzione delle controversie.

38. Il quadro comunitario esistente non esclude i sistemi alternativi di risoluzione collettiva delle controversie. Sebbene le due raccomandazioni in materia non siano state elaborate nella prospettiva della risoluzione collettiva delle controversie dei consumatori, i loro principi si possono applicare ai sistemi alternativi di risoluzione collettiva delle controversie. Le raccomandazioni potrebbero essere rafforzate per rispondere a questioni specifiche connesse alla gestione delle azioni collettive.
39. L'UE potrebbe spingere gli Stati membri a definire sistemi alternativi di risoluzione collettiva delle controversie dei consumatori facendo in modo che i sistemi siano disponibili in tutto il territorio dell'UE per qualsiasi azione da parte dei consumatori e inoltre accessibile ai consumatori di altri Stati membri. Gli Stati membri potrebbero scegliere come definire i sistemi alternativi di risoluzione collettiva delle controversie. Essi potrebbero alternativamente adattare i sistemi esistenti o metterne a punto uno o più nuovi destinati alle azioni collettive dei consumatori. Le reti europee esistenti, quali la rete CEC o FIN-Net, che aiutano già i singoli consumatori che desiderano accedere a sistemi alternativi di risoluzione delle controversie in un altro paese potrebbero aiutare i consumatori con esigenze simili affinché possano accedere ai sistemi alternativi più adatti per la risoluzione collettiva delle controversie in un altro Stato membro. Ciò potrebbe comportare ulteriori costi operativi per le reti in questione. Qualsiasi costo aggiuntivo dovrebbe essere deciso d'accordo con gli Stati membri che partecipano al finanziamento della rete CEC.
40. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto mediante una raccomandazione o una direttiva. Come primo passo si potrebbe elaborare una raccomandazione con un meccanismo di monitoraggio basato sui risultati che offrirebbe un'attuazione in condizioni di flessibilità. Con una direttiva UE gli Stati membri dovrebbero mettere a punto meccanismi alternativi e collettivi di risoluzione delle controversie destinati ai consumatori. L'uno o l'altro di questi strumenti potrebbero essere più dettagliati e presentare le componenti principali di un sistema alternativo di risoluzione delle controversie (ad esempio, composizione del sistema e procedura).
41. Al tempo stesso la Commissione potrebbe riunire le parti in causa per mettere a punto un modello standard di sistema alternativo e collettivo di risoluzione delle controversie di facile utilizzazione, in particolare in situazioni transfrontaliere. Questo modello standard sarebbe dotato delle principali componenti di un sistema alternativo e collettivo di risoluzione delle controversie. Questo tipo di modello potrebbe essere usato dalle parti in causa che desiderano mettere a punto un sistema alternativo e collettivo. Si tratterebbe di compiere un passo volontario verso la convergenza dei sistemi alternativi e collettivi di risoluzione delle controversie.
42. Un'altra misura che potrebbe migliorare i meccanismi di ricorso esistenti consiste nell'estensione da parte degli Stati membri del campo di applicazione delle procedure relative ai **ricorsi di modesta entità**, in modo da gestire efficacemente anche i ricorsi di massa in un contesto nazionale e transfrontaliero. Ad esempio, quando diversi cittadini reclamano contro lo stesso operatore commerciale per lo stesso

³⁶ Svezia, Finlandia.

³⁷ Slovenia.

pregiudizio, tutti i reclami potrebbero essere raggruppati, idealmente dal tribunale, e trattati con le procedure semplificate previste per i reclami dei singoli, relativi a entità modeste. Lo strumento più adeguato potrebbe essere una raccomandazione seguita da monitoraggio.

43. **Il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori** istituisce una rete europea di autorità pubbliche nazionali incaricate dell'attuazione della legislazione. Queste autorità si possono rivolgere ad altri membri della rete per chiedere assistenza nell'indagare su eventuali violazioni della normativa a tutela dei consumatori e per intraprendere azioni contro gli operatori commerciali che sono responsabili delle violazioni in questione. Il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori indica una serie non esaustiva di capacità d'indagine e di esecuzione, necessarie per la sua applicazione, che possono essere esercitate soltanto quando esista un sospetto fondato di infrazione intracomunitaria e comprendono il diritto di esigere la cessazione o il divieto di qualsiasi infrazione intracomunitaria.
44. Il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori potrebbe essere modificato per inserirvi una facoltà in base alla quale un'autorità competente, dopo aver constatato una infrazione intracomunitaria, potrebbe esigere che l'operatore indennizzi i consumatori che hanno subito un danno³⁸. Il funzionamento dettagliato di questo tipo di meccanismo sarebbe affidato agli Stati membri. Essi si interesserebbero di aspetti quali il finanziamento, le modalità con cui i consumatori interessati verrebbero individuati e informati, la definizione delle prove che i consumatori dovrebbero produrre, le misure da adottare se l'operatore non rispetta l'ordine di procedere al risarcimento e le possibilità di appello. Alternativamente, queste questioni potrebbero anche essere affrontate a livello europeo mediante una raccomandazione o una direttiva. Per quanto riguarda il finanziamento, l'articolo 4, paragrafo 7 del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori stabilisce che "gli Stati membri si assicurano che le autorità competenti possiedano le risorse necessarie per l'attuazione del presente regolamento".
45. Il campo di applicazione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori dovrebbe comprendere le "infrazioni intracomunitarie" che danneggiano gli interessi individuali di più consumatori oltre alle azioni che danneggiano l'interesse collettivo dei consumatori. Sarebbe opportuno definire una soglia per il numero di consumatori interessati. L'indennizzo risultante dalla decisione di un tribunale o di un'autorità pubblica dovrebbe essere distribuito in maniera equa ai consumatori provenienti da altri Stati membri, in particolare per quanto riguarda le richieste di indennizzi di modesta entità, il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori potrebbe attribuire la facoltà di applicare un prelievo agli utili degli operatori che si sono resi responsabili di infrazioni intracomunitarie. A questo scopo gli Stati membri dovrebbero concedere questa facoltà alle loro autorità pubbliche³⁹. Le modalità più dettagliate verrebbero decise a livello di Stato membro.

³⁸ La Commissione ha consultato a livello informale la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori e apparentemente nella maggior parte degli Stati membri, le autorità pubbliche responsabili dell'attuazione della normativa non hanno il potere di imporre agli operatori che si sono resi responsabili di un'infrazione intracomunitaria di risarcire i consumatori, mentre soltanto in pochi Stati membri hanno il diritto di perseguire in giustizia i contravventori per ottenere un risarcimento per conto dei consumatori.

³⁹ La Commissione ha consultato a livello informale la rete CPC e apparentemente questo tipo di facoltà non esiste nella maggior parte degli Stati membri.

Ad esempio, gli Stati membri deciderebbero se l'importo prelevato verrebbe trasferito al Tesoro o destinato a obiettivi nel settore dei consumatori. Il campo di applicazione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori rimarrebbe invariato. Con questo sistema i singoli consumatori non sarebbero in grado di ottenere una parte degli utili prelevati, ma tutti i consumatori si avvantaggerebbero indirettamente dall'effetto deterrente di un sistema simile per gli operatori.

46. Le imprese hanno interesse a garantire che i clienti siano soddisfatti. Ove non ce ne fossero si potrebbero incoraggiare le misure di autoregolamentazione e le misure esistenti potrebbero essere ulteriormente perfezionate. Ciò comporterebbe, ad esempio, la garanzia che tutte le imprese siano dotate di un **sistema interno di gestione dei reclami** che sia credibile, efficace e sottoposto a controlli indipendenti o a norme di revisione riconosciute. La Commissione potrebbe invitare tutte le imprese, in particolare nei settori nei quali si verificano più frequentemente ricorsi di massa, a mettere a punto misure di autoregolamentazione sotto forma di codice e ad informarne in maniera diffusa i consumatori.
47. Per migliorare l'informazione dei consumatori per quanto riguarda i mezzi di ricorso, si potrebbero prendere in considerazione **azioni destinate a sensibilizzarli**. Queste azioni potrebbero assumere la forma di attività d'informazione a livello nazionale o comunitario, sia di natura generale, che destinate ad alcuni settori specifici. Le eventuali azioni potrebbero andare dagli eventi realizzati dalle organizzazioni dei consumatori fino alle azioni promosse dagli Stati membri o dall'UE.

Alternativa 4 – Procedura giudiziaria di ricorso collettivo

48. Questa alternativa propone una misura comunitaria, vincolante o meno, per garantire che in tutti gli Stati membri esista un meccanismo di ricorso giudiziario collettivo. In tal modo tutti i consumatori dell'UE potrebbero ottenere un adeguato risarcimento nei ricorsi di massa attraverso azioni rappresentative, azioni di gruppo o "test case". Fra le questioni per le quali occorre prendere una decisione vi sono il finanziamento della procedura, le modalità per impedire le richieste non fondate, la posizione nei tribunali, le procedure opt-in e opt-out e la distribuzione del risarcimento. L'obiettivo dell'azione consiste nel mettere a punto una procedura di ricorso giudiziario collettivo efficace ed efficiente affinché i consumatori possano essere risarciti. In ogni caso questa alternativa dovrebbe evitare elementi che potrebbero favorire una cultura del contenzioso, che apparentemente esiste in alcuni paesi non europei nei quali si applicano indennizzi punitivi, "contingency fees" e altri elementi.
49. Per quanto riguarda il **finanziamento**, i costi potrebbero impedire ai consumatori di avviare un'azione collettiva e rendere molto difficile per le organizzazioni dei consumatori la gestione di ricorsi di massa nelle azioni rappresentative.
50. Una soluzione – parziale – potrebbe limitare le spese, ad esempio, esentando le azioni di ricorso collettivo dalle spese giudiziarie proponendo un limite massimo alle spese legali.
51. Per quanto riguarda le azioni rappresentative, il finanziamento delle entità che rappresentano i consumatori è cruciale. Si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di assegnare una parte del risarcimento alle organizzazioni in modo da coprirne le spese. Un organismo terzo (ad esempio una banca) o un organismo pubblico potrebbe concedere un prestito destinato a coprire eventuali spese di

prefinanziamento della procedura giudiziaria. Il finanziamento della procedura giudiziaria da parte di terzi (ad esempio, società specializzate in questo settore) viene praticato con successo in alcuni Stati membri. Un'altra soluzione potrebbe essere un finanziamento pubblico da parte degli Stati membri e sarebbe inoltre possibile associare soluzioni diverse.

52. Un meccanismo comunitario dovrebbe facilitare i reclami fondati e avvantaggiare i consumatori. Al tempo stesso deve scoraggiare l'industria del contenzioso cui si è fatto riferimento prima, dal momento che questo si tradurrebbe in un vantaggio per i legali, piuttosto che per i consumatori e determinerebbe spese elevate per i convenuti. Per evitare la possibilità di un abuso del meccanismo del ricorso collettivo, vi sono elementi di salvaguardia che possono contribuire a **prevenire le richieste non fondate**. Il magistrato può svolgere un ruolo importante decidendo se un ricorso collettivo sia fondato o meno. La certificazione delle organizzazioni rappresentative ne custodisce l'accesso, come pure il principio in base al quale chi perde paga, negli Stati membri in cui esiste. Le autorità pubbliche potrebbero svolgere un ruolo potenziale di 'guardiane' nel finanziamento delle procedure di ricorso collettivo, rifiutando di assegnare risorse a rivendicazioni non fondate.
53. La posizione dei consumatori nelle procedure giudiziarie di ricorso collettivo potrebbe essere rafforzata attribuendo a enti qualificati, quali le organizzazioni dei consumatori o i mediatori, la **legittimazione giuridica** per avviare un'azione rappresentativa.
54. Un elemento importante delle procedure di ricorso collettivo consiste nella scelta se sia opportuno introdurre la **procedura opt-in o opt-out**.
55. I sistemi opt-in potrebbero essere onerosi e costosi per le organizzazioni dei consumatori che devono effettuare lavori preparatori, quali identificare i consumatori, definire le circostanze di ciascun caso, nonché gestirlo e gestire la comunicazione con tutti i ricorrenti. Inoltre si potrebbero affrontare difficoltà nel reperire un numero sufficientemente elevato di consumatori disposti all'opt-in nel caso di danni quantificabili in importi molto modesti, per i quali i consumatori sono meno propensi ad agire. Tuttavia questo sistema non rischia di favorire le richieste eccessive o non fondate.
56. Le soluzioni opt-out potrebbero ridurre alcune delle difficoltà dei sistemi opt-in. Spesso tuttavia sono considerate in maniera negativa in Europa, a causa del rischio percepito di favorire un eccesso di vertenze, come si verifica in alcuni paesi non europei. Qualsiasi sistema di ricorso collettivo dovrebbe essere progettato in modo da evitare questo rischio. Ad ogni modo resta problematica la diffusione delle informazioni attraverso le frontiere. La mancanza di informazioni potrebbe determinare una situazione nella quale i consumatori si troverebbero vincolati da una sentenza senza essere a conoscenza o senza essere stati in grado di contestare la gestione della causa. Inoltre, nelle procedure opt-out le organizzazioni dei consumatori potrebbero trovarsi di fronte all'onere di dovere identificare le vittime e distribuire il risarcimento.
57. In una soluzione opt-in i problemi citati potrebbero essere risolti se il tribunale **distribuisse il risarcimento**, permettesse ai consumatori di aderire ad un'azione di massa dopo che è stata pronunciata la sentenza in un "test case" e rendendo la sentenza applicabile a tutte le vittime. Ogni consumatore dovrebbe tuttavia seguire una procedura giudiziaria specifica per poter godere dei vantaggi della sentenza.

58. Nei **casi transfrontalieri** il regolamento sulla giurisdizione⁴⁰ si applicherebbe a qualsiasi azione, ivi compresa quella intentata da un'autorità pubblica se esercita diritti privati (ad esempio, un mediatore che avvia una procedura per conto dei consumatori). Le azioni rappresentative dovrebbero essere presentate al tribunale da cui dipende l'operatore o al tribunale del luogo di esecuzione del contratto (articolo 5, paragrafo 1).
59. Nei ricorsi di massa che riguardano consumatori provenienti da più Stati membri, il tribunale dovrebbe applicare agli obblighi contrattuali le varie legislazioni nazionali dei consumatori (articolo 6 del regolamento Roma I⁴¹). Questo comporterebbe problemi di natura pratica nelle cause che coinvolgono consumatori provenienti da più Stati membri. Una soluzione consisterebbe nell'introdurre una modifica delle disposizioni che impongono la normativa dell'operatore commerciale nei casi di ricorso collettivo. Altre alternative sono l'applicazione della legislazione del mercato più colpito o dello Stato membro in cui si trova l'entità rappresentativa.
60. In situazioni analoghe, nel settore della responsabilità da prodotti (articolo 5, regolamento Roma II⁴²) potrebbe risultare utile potere scegliere la legge da applicare con un accordo posteriore al verificarsi del fatto che ha determinato il danno (articolo 14, paragrafo 1, lettera a) del regolamento Roma II).

Domanda n. 1: Qual è la sua opinione circa il ruolo dell'UE in relazione ai ricorsi collettivi dei consumatori?

Domanda n. 2: Quali delle quattro alternative indicate prima preferisce? Ritiene opportuno respingere una delle alternative?

Domanda n. 3: Esistono elementi specifici delle alternative con cui è d'accordo/non è d'accordo?

Domanda n. 4: Esistono altri elementi che desidererebbe aggiungere all'alternativa che preferisce?

Domanda n. 5: Nel caso in cui preferisca un'associazione di più alternative, quali sarebbero quelle che vorrebbe associare e quali sarebbero le caratteristiche?

Domanda n. 6: Per quanto riguarda le alternative 2, 3 o 4, ritiene che sarebbero necessari strumenti vincolanti o preferirebbe strumenti non vincolanti?

⁴⁰ Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, GU L12 del 16.1.2001, pag. 1.

⁴¹ Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I), GU L177 del 4.7.2008, pag. 6.

⁴² Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II), GU L 199 del 31.7.2007, pag.40.

Domanda n. 7: Ritiene che vi possano essere altre modalità per affrontare il problema?

Con il presente Libro verde la Commissione europea invita gli interessati ad esprimere un parere inviando le loro risposte (con la dicitura "Risposta al Libro verde sui ricorsi collettivi dei consumatori") entro il 1° marzo 2009 al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione generale Salute e tutela dei consumatori
Rue de la Loi 200
1049 Bruxelles
Belgio

Oppure per e-mail all'indirizzo: Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu

Le risposte saranno pubblicate sul sito web della Direzione generale Salute e tutela dei consumatori della Commissione europea. Sarà possibile chiedere che le risposte rimangano confidenziali e in questo caso occorre indicare espressamente sulla prima pagina che si è contrari alla pubblicazione. La Commissione esaminerà i contributi e pubblicherà una sintesi nel corso della prima metà del 2009.

In base al risultato della consultazione la Commissione presenterà un nuovo documento orientativo nel 2009.

Dichiarazione di riservatezza

Obiettivo e riferimento dell'elaborazione dei dati personali:

La Direzione generale Salute e tutela dei consumatori registrerà e elaborerà i vostri dati personali nella misura in cui sono necessari a dare un seguito al contributo alla consultazione pubblica sul Libro verde relativo ai mezzi di ricorso collettivo per i consumatori.

I dati verranno gestiti conformemente alle disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.

I dati saranno registrati e memorizzati per il tempo necessario alle azioni di follow-up nel contesto del contributo fornito.

Per motivi di trasparenza i contributi, ivi compresi i nominativi e la posizione occupata in seno all'organizzazione, saranno comunicati al pubblico, in particolare tramite le pagine web relative alla salute e ai consumatori sul sito Europa, al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

Diritto di rettifica & responsabile del trattamento dei dati personali:

Se desidera ulteriori informazioni sul trattamento dei suoi dati personali o sull'esercizio dei suoi diritti (ad esempio, accesso a o rettifica di dati inesatti o incompleti) si prega di contattare:

Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu

In ogni momento si ha il diritto di ricorrere al garante europeo della protezione dei dati: edps@edps.europa.eu



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.1.2009
COM(2009) 25 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Monitoraggio dei risultati relativi ai consumatori nel mercato unico
Seconda edizione del quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo**

{SEC(2009) 76}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Monitoraggio dei risultati relativi ai consumatori nel mercato unico
Seconda edizione del quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo**

Sintesi

La presente comunicazione espone i risultati della seconda edizione del quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo e completa l'attività più ampia di monitoraggio del mercato da parte della Commissione¹ fornendo ulteriori informazioni sul malfunzionamento dei mercati dal punto di vista del consumatore. L'obiettivo principale del quadro di valutazione consiste nell'identificare i segmenti del mercato interno che non stanno funzionando in modo corretto per i consumatori. I principali risultati ottenuti dal quadro di valutazione sono i seguenti.

- I consumatori sono meno soddisfatti e riscontrano più problemi sul mercato dei servizi che su quello dei beni. Tra i settori esaminati, i più problematici sono quelli dell'energia, dei trasporti (autobus e ferrovia)² e dei servizi bancari. Il settore dell'energia presenta risultati particolarmente negativi in termini di cambiamento di fornitore ed è uno tra i meno efficienti in termini di soddisfazione dei clienti e gestione dei reclami. Solo il 7% dei consumatori ha cambiato fornitore di energia negli ultimi due anni, ma meno di due terzi dei consumatori sono soddisfatti del loro fornitore. Il trasporto su autobus e ferrovia è il settore che soddisfa meno i consumatori e che registra il numero più elevato di reclami. Nel settore bancario il cambiamento di fornitore è molto limitato e risulta difficile confrontare le varie offerte. Le sostanziali differenze tra le commissioni bancarie nei vari Stati membri non si possono spiegare con differenze nei livelli effettivi di spesa. Fra i tre settori esaminati, l'energia è quello in cui i consumatori spendono di più (5,7% del bilancio familiare) e, nell'ambito della spesa energetica, la parte maggiore della spesa dei consumatori spetta all'elettricità (2,1%). Di conseguenza il **mercato al dettaglio dell'energia elettrica** è il settore target di un'analisi di mercato volta a valutare in modo più approfondito i problemi dei consumatori.
- Nei mercati con alti tassi di cambiamento del fornitore, ad esempio le assicurazioni per l'automobile, Internet e telefonia mobile, i consumatori denunciano meno spesso aumenti di prezzi. Agevolare il cambiamento del fornitore dovrebbe diventare una priorità politica dei principali servizi al dettaglio.

¹ SEC(2008) 3074 – Market Monitoring: State of Play and Envisaged Follow-Up (Monitoraggio del mercato: situazione attuale e follow-up previsto).

² La Commissione ha già avviato iniziative in questi due settori problematici del trasporto. Il regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario entrerà in vigore nel dicembre 2009. La Commissione ha anche appena adottato una proposta di regolamento sui diritti dei passeggeri degli autobus di linea o da turismo, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili [COM(2008)817].

- Mentre il commercio elettronico si sta diffondendo, quello elettronico transfrontaliero non si sta sviluppando ad un ritmo analogo, a causa degli ostacoli transfrontalieri agli scambi commerciali online. La relazione sul commercio elettronico pubblicata insieme al presente quadro di valutazione espone dettagliatamente la situazione attuale del commercio elettronico nell'UE. La relazione sul mercato al dettaglio del 2009 comprenderà un capitolo dedicato alle vendite al dettaglio online, in cui vengono esposte le varie iniziative relative alla segmentazione geografica del mercato online, gli ostacoli incontrati dai consumatori che acquistano online oltre frontiera, nonché le attività in corso volte ad affrontare tale problema.
- Per un corretto funzionamento dei mercati sono indispensabili il rispetto delle norme e mezzi di ricorso efficaci: tra i vari Stati membri sussistono notevoli differenze e possibilità di miglioramento per quanto concerne l'applicazione ed il rispetto della normativa e i meccanismi di ricorso. La Commissione affronterà tali tematiche in una comunicazione sull'applicazione ed il rispetto della normativa ed attraverso il follow up al Libro verde sui sistemi di azione collettiva.
- Per elaborare una solida base fattuale dei clienti occorrono più dati di livello qualitativo elevato. La Commissione svilupperà ulteriormente la metodologia di raccolta dei prezzi medi di beni e servizi comparabili e rappresentativi. La Commissione cercherà inoltre di giungere ad una metodologia armonizzata per classificare i reclami dei consumatori.

I dati dei consumatori attualmente disponibili e riguardanti **reclami, prezzi, soddisfazione, cambiamento del fornitore e sicurezza** non consentono ancora di trarre conclusioni definitive, ma si possono comunque esprimere le seguenti osservazioni.

I dati relativi alla **soddisfazione** evidenziano che questa è minore nel settore dei servizi rispetto a quello dei beni. I servizi implicano contratti e relazioni con i clienti più complessi ed un contesto di clienti in evoluzione quando i mercati vengono liberalizzati. I consumatori che utilizzano i **trasporti ferroviari e gli autobus** sono i meno soddisfatti e sono quelli che denunciano il più alto numero di problemi: meno della metà dei consumatori è soddisfatta di tali servizi e circa un consumatore su quattro ha riscontrato problemi. La soddisfazione generale è piuttosto bassa anche per la **telefonia fissa**, per i **servizi postali** e per l'**energia (fornitura di elettricità e di gas)**. I principali motivi di insoddisfazione su tali mercati sono il livello dei prezzi, l'attrattiva delle offerte commerciali, la facilità di acquisto e l'attenzione per il consumatore.

I dati disponibili sui **reclami**, malgrado la comparabilità dei problemi, indicano anche un livello elevato di reclami sui mercati dei servizi, soprattutto dei **trasporti**, delle comunicazioni (**telecomunicazioni e servizi postali**) e del gruppo in cui rientrano i **servizi bancari e assicurativi**.

I dati relativi ai **cambiamenti di fornitore** evidenziano che i **servizi bancari (conti bancari)** e l'**energia (fornitura di elettricità e di gas)** sono particolarmente problematici in termini di comparabilità delle offerte, facilità di cambiamento del fornitore e numero effettivo di cambiamenti di fornitore effettuati. Solo il 9% dei correntisti ha cambiato banca, il 7% dei consumatori ha cambiato fornitore di gas e l'8% fornitore di energia elettrica. Si tratta di percentuali piuttosto basse se paragonate al 25% di clienti che ha cambiato società di assicurazione dell'automobile.

I dati disponibili riguardanti i **prezzi** non sono sufficienti per monitorare in modo adeguato il mercato interno. Molti dei dati disponibili attualmente sono sperimentali, ma effettuando comunque un'analisi dei prezzi disponibili si osservano variazioni transfrontaliere inspiegabili per una serie di beni e servizi: spese bancarie, taluni prodotti ad alta tecnologia (lettori di DVD e CD non registrati), taluni prodotti alimentari (caffè, yogurt naturale, olio d'oliva, gelato, succo d'arancia, tè nero, confettura, tonno in scatola), detersivo per lavatrice ed accesso a banda larga.

Il **commercio al dettaglio transfrontaliero** si trova in una situazione di stallo. La quota di consumatori che effettua acquisti transfrontalieri è rimasta ai livelli del 2006, mentre la quota di venditori transfrontalieri è diminuita. Tuttavia, mentre il 25% dei consumatori ha effettuato acquisti transfrontalieri negli ultimi 12 mesi, il 33% sta pensando di farlo l'anno prossimo. Se nell'UE venissero istituite normative armonizzate per i consumatori, il 49% dei venditori sarebbe interessato alla vendita transfrontaliera. Questo produrrebbe un significativo miglioramento rispetto al 20% dei venditori che attualmente effettuano operazioni transfrontaliere. L'acquisto online si sta diffondendo, ma il commercio elettronico transfrontaliero non si sta sviluppando rapidamente come quello elettronico a livello nazionale.

La percentuale di consumatori che si sente adeguatamente **tutelata** dalla normativa esistente varia considerevolmente tra gli **Stati membri**. Nel 2008 la metà degli Europei ritiene che le misure attualmente in vigore forniscano una protezione adeguata dei consumatori. Inoltre i consumatori sembrano trovarsi in difficoltà quando tentano di risolvere un problema o devono presentare **reclami**. Circa la metà dei consumatori europei che avevano presentato reclami non era soddisfatta del trattamento ad essi riservato. Solo quattro consumatori su dieci ritengono che sia facile risolvere le controversie con i venditori e i fornitori attraverso meccanismi alternativi di soluzione delle controversie e solo tre su dieci ritengono sia facile risolvere controversie di fronte al tribunale. Queste cifre sono leggermente più basse rispetto a quelle del 2006.

1. INTRODUZIONE

1. IL 29 gennaio 2008 la Commissione ha adottato la comunicazione "Monitoraggio dei risultati relativi ai consumatori nel mercato unico: la pagella dei mercati dei beni al consumo"³ ed il documento di accompagnamento (documento di lavoro dei servizi della Commissione)⁴, la prima edizione del quadro di valutazione. L'iniziativa di monitorare i risultati del mercato interno per i consumatori deriva dalla rassegna del mercato unico⁵, che chiedeva di riavvicinarsi ai cittadini dell'UE, di tenere maggiormente conto delle loro esigenze e di fondare le politiche di più su fatti concreti, facendosi guidare da una migliore comprensione dei risultati effettivi per i consumatori.
2. Nelle conclusioni sulla rassegna del mercato unico del 25 febbraio 2008, condivise dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 13 e 14 marzo 2008, il Consiglio "concorrenza" prende atto con soddisfazione dell'intenzione della Commissione di

³ COM(2008)31.

⁴ SEC(2008) 87.

⁵ COM(2007)724.

elaborare, insieme agli Stati membri, un quadro di valutazione dei mercati per i consumatori e nuovi dati sui prezzi al consumo.

3. Il 18 novembre 2008 il Parlamento europeo ha adottato una relazione che sostiene la metodologia e gli indicatori e chiede ulteriori dati relativi alla partecipazione dei consumatori, quali il livello di istruzione e le competenze. La relazione sottolinea anche l'importanza di un'assidua collaborazione con gli Stati membri e della comunicazione dei risultati al grande pubblico.

2. MONITORAGGIO DEI RISULTATI RELATIVI AI CONSUMATORI

4. Nel contesto della rassegna del mercato unico la Commissione ha avviato un'ampia iniziativa di monitoraggio del mercato volta ad esaminare sistematicamente i mercati in due fasi. Poiché, vista la mancanza di dati, la dimensione del cliente viene compresa solo in parte, il quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo può contribuire ad integrare meglio tale dimensione nel monitoraggio del mercato fornendo dati più adeguati. La Commissione ha appena avviato un'analisi approfondita di quattro settori: la catena di approvvigionamento alimentare, il settore della vendita al dettaglio, apparecchi e materiali elettrici e industrie farmaceutiche.
5. Il quadro di valutazione era stato elaborato per monitorare i mercati dal punto di vista del consumatore in due fasi: una di osservazione e una di analisi. Il quadro di valutazione è progettato anche per diventare una fonte preziosa di dati comparabili per l'elaborazione di politiche nei settori della concorrenza, dei consumatori ed in altri settori per i quali è importante rilevare eventuali funzionamenti scorretti del mercato su base nazionale.
6. Nella prima sezione il quadro di valutazione effettua un monitoraggio dei risultati dei mercati attraverso i vari settori economici avvalendosi di cinque indicatori chiave. In tal modo si intende identificare i settori che presentano i maggiori rischi di funzionamento scorretto in termini di risultati economici e sociali per i consumatori. Nella seconda sezione gli indicatori vengono presentati per registrare i progressi in termini di integrazione del mercato al dettaglio. La terza sezione del quadro di valutazione presenta i dati per l'analisi comparativa dei contesti nazionali per i consumatori.
7. Il monitoraggio dei mercati dal punto di vista del consumatore viene anche effettuato a livello nazionale. In Danimarca viene pubblicato un "indice annuale della situazione relativa ai consumatori" per cinquantasette mercati che vengono valutati l'uno rispetto all'altro. Il suddetto indice tiene conto della fiducia, della trasparenza e delle condizioni relative ai reclami. Basandosi su tale metodologia la Norvegia ha elaborato un "indice della soddisfazione dei consumatori" ed il Regno Unito una "indagine sulle condizioni relative ai consumatori", analoghi all'indice danese. La Francia, il Regno Unito ed il Portogallo hanno elaborato sistemi di reclamo completi per l'elaborazione delle politiche e vari Stati membri (ad es. Italia e Belgio) hanno istituito osservatori dei prezzi.
8. La prima edizione del quadro di valutazione conteneva i limitati dati allora disponibili, ma intendeva solamente illustrare le sue future potenzialità. Il risultato principale di tale prima edizione era l'aver stabilito che, nella maggior parte dei casi,

mancavano i dati pertinenti e comparabili a livello comunitario necessari per valutare se il mercato interno funzioni adeguatamente per i consumatori.

9. La relazione sul **commercio elettronico** allegata al presente quadro di valutazione presenta risultati preliminari relativi alle tendenze del commercio elettronico transfrontaliero. Nel primo semestre del 2009 la Commissione valuterà i problemi che i consumatori devono affrontare a causa della scarsa trasparenza nel settore dei **servizi finanziari al dettaglio**.
10. Nel 2008 la Commissione ha iniziato concretamente ad elaborare e rilevare dati e fatti relativi ai consumatori attraverso indagini e studi e grazie alla collaborazione con gli interessati negli Stati membri (istituti statistici nazionali, responsabili della politica dei consumatori, autorità responsabili dell'applicazione e del rispetto delle norme e organizzazioni di consumatori). Particolare attenzione è stata prestata a garantire la qualità dei dati. La seconda edizione del quadro di valutazione presenta più dati sugli indicatori, ma il lavoro resta incompleto per varie tematiche (ad esempio prezzi, reclami, applicazione della normativa): non sono ancora disponibili dati per tutti i mercati dei beni di consumo e a volte i dati vengono rilevati avvalendosi di definizioni del mercato diverse, gli indicatori vanno elaborati ulteriormente e le raccolte strutturate in modo da tenere conto delle differenze tra sistemi nazionali. Attualmente taluni Stati membri non usano dati per monitorare i mercati dei beni di consumo ed hanno difficoltà nell'aggregare i dati. Malgrado tali difficoltà i lavori del 2008 hanno consentito di gettare una solida base per ulteriori progressi.

3. **SECONDA EDIZIONE DEL QUADRO DI VALUTAZIONE DEI MERCATI DEI BENI DI CONSUMO**

11. La seconda edizione del quadro di valutazione conferma il valore della strategia basata su dati e fatti per individuare i mercati che non funzionano in modo adeguato per i consumatori. Essa dimostra anche che servono dati più completi per valutare tutti i principali mercati dei beni di consumo.

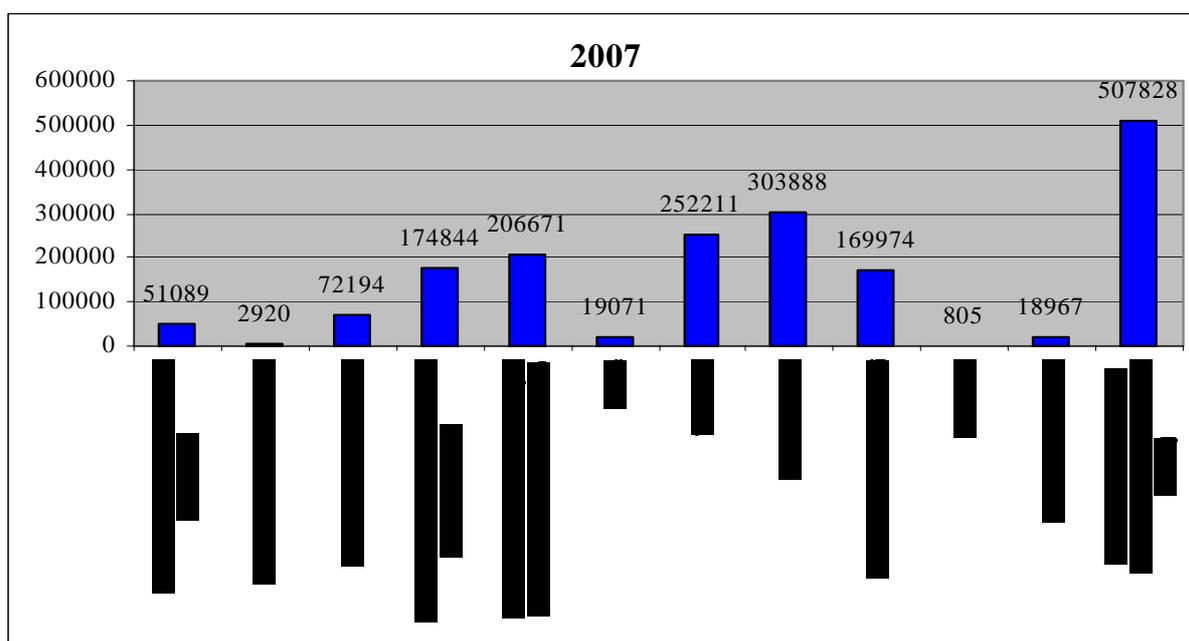
Parte 1 – Osservazione dei mercati dei beni di consumo

12. Cinque indicatori (reclami, prezzi, soddisfazione, cambiamento del fornitore e sicurezza) aiutano ad identificare i mercati dei beni di consumo che rischiano di non funzionare in modo adeguato. Nessun indicatore consente, da solo, di trarre conclusioni in merito ai segmenti per i quali servono ulteriori analisi: per giungere a tali conclusioni si devono esaminare vari indicatori. Inoltre il fatto di aver identificato un settore che necessita di ulteriori analisi non conferma un malfunzionamento del mercato. L'osservazione dei mercati dei beni di consumo completa quella effettuata nel quadro del monitoraggio del mercato.
13. I reclami dei consumatori sono un indicatore chiave di disfunzioni dei mercati del quale fanno ampio uso i responsabili politici nazionali per identificare i problemi in modo rapido. In tutti gli Stati membri i reclami vengono accolti dalle autorità nazionali, ma attualmente i dati sui reclami dei consumatori non sono armonizzati e non consentono di effettuare confronti adeguati tra mercati o tra paesi. La Commissione ha effettuato una consultazione pubblica sull'elaborazione di una

metodologia armonizzata per classificare i reclami dei consumatori⁶. Gli interessati erano a favore di una metodologia volontaria per classificare e riferire i reclami rivolti a terzi (quindi non alle aziende). La Commissione sta cooperando con tutte le parti in causa per garantire l'adozione di una metodologia il più possibile condivisa.

14. Le autorità di ventitre Stati membri, della Norvegia e dell'Islanda hanno fornito dati sui reclami dei consumatori. Malgrado le differenze nel rilevamento e nella classificazione, i dati aggregati sono comparabili fra loro. I dati della figura 1 sono chiaramente limitati, le risposte variano notevolmente per quanto riguarda la completezza ed il livello di aggregazione è troppo elevato per poter distinguere singoli mercati dei beni di consumo. Tuttavia si può chiaramente dedurre che i consumatori denunciano più problemi nei mercati dei servizi.

Figura 1: Reclami dei consumatori rivolti a terzi – COICOP.⁷ Voci principali



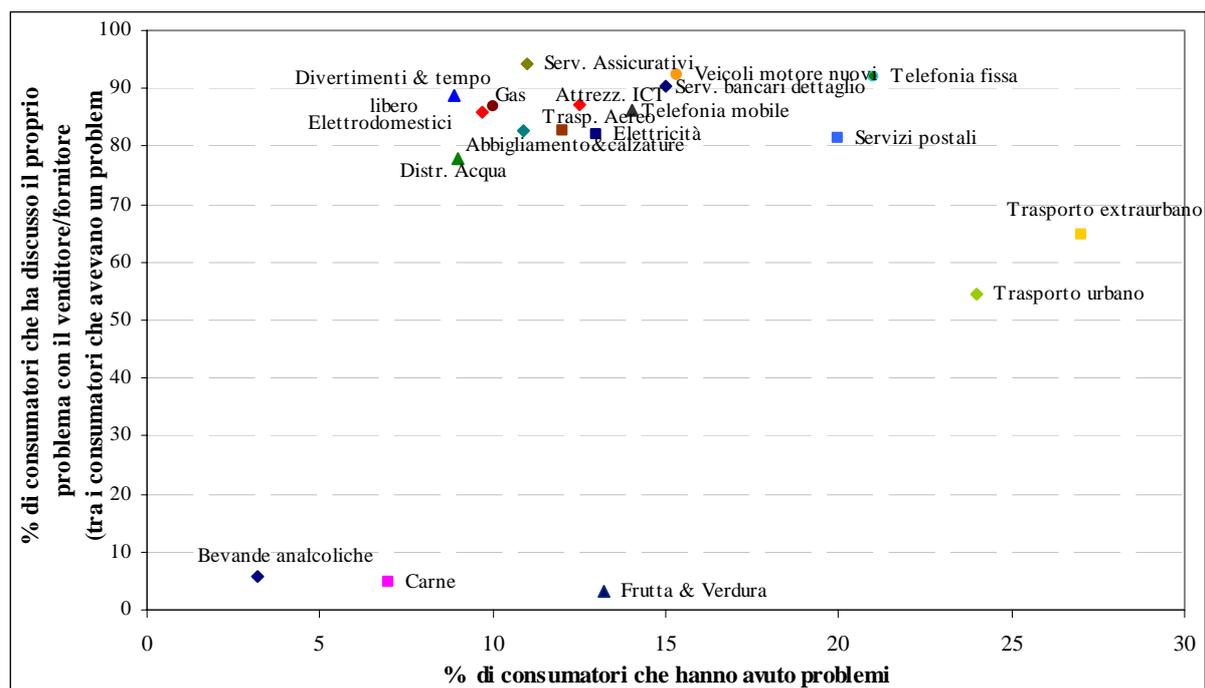
Fonte: Autorità degli Stati membri e dei paesi SEE

15. I dati relativi ai reclami sono importanti ai fini dell'individuazione di disfunzioni, ma l'assenza di reclami non indica sempre assenza di problemi. La figura 2 evidenzia che in taluni mercati i consumatori hanno una tendenza limitata a presentare reclami, anche in caso di problemi, ad esempio nel trasporto tramite autobus e ferrovia e su taluni mercati di prodotti alimentari, quali frutta e verdura.

⁶ Tutte le singole risposte sono pubblicate sul sito web della DG SANCO, unitamente ad un documento sinottico - http://ec.europa.eu/consumers/consultations/consultations_en.htm.

⁷ Classification Of Individual COnsumption by Purpose.(classificazione dei consumi individuali secondo la funzione).

Figura 2: Consumatori che hanno riferito di aver incontrato problemi e che hanno effettuato richieste o reclami, 19 mercati di beni e servizi



Fonte: Indagini IPSOS sulla soddisfazione dei consumatori, 2006 e 2008

16. I prezzi sono una delle principali preoccupazioni dei consumatori ed uno dei fattori determinanti del loro benessere. Le divergenze di prezzo immotivate possono essere un segnale di disfunzione e frammentazione del mercato. Le differenze di prezzo possono riflettere differenze nei costi o nello standard di vita, nelle preferenze dei consumatori, nel sistema fiscale, la buona o cattiva commerciabilità dei prodotti, ma possono anche costituire un segnale di frammentazione o funzionamento scorretto del mercato.
17. I dati sui prezzi sono disponibili solamente per un numero limitato di beni e servizi⁸. Le differenze di prezzo osservate tra un paese e l'altro sono spesso connesse a differenze nei livelli di spesa⁹. Vi sono tuttavia prodotti per i quali le differenze di prezzo osservate non sono connesse ai livelli di spesa. Tali prodotti sono: spese bancarie, taluni prodotti ad alta tecnologia (lettori di DVD e CD non registrati), taluni prodotti alimentari (caffè, yogurt naturale, olio d'oliva, gelato, succo d'arancia, tè nero, confettura, tonno in scatola), detersivo per lavatrice ed accesso a banda larga. Va tuttavia osservato che taluni dei dati sui prezzi sono dati di ricerca rilevati da Eurostat, che vanno considerati sperimentali nella fase attuale.

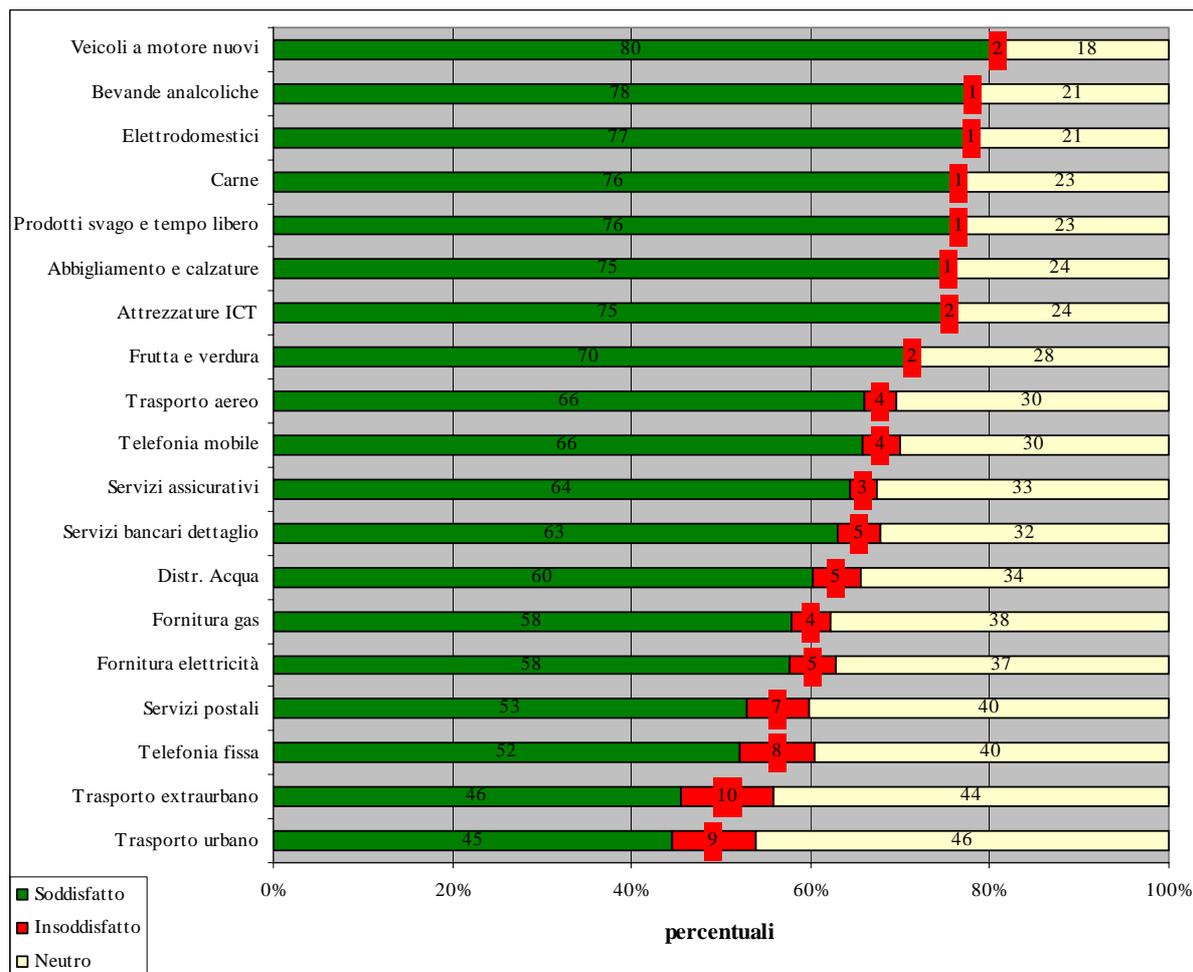
⁸ Nell'ambito di un progetto di ricerca sperimentale svolto da Eurostat e dagli istituti statistici di ventitre Stati membri, della Svizzera, dell'Islanda e della Norvegia sono stati rilevati i prezzi indicativi di sessantasei prodotti e servizi. Anche i prezzi di automobili, servizi di telecomunicazione, energia e gestione dei conti bancari sono disponibili da varie fonti.

⁹ Il livello di spesa viene utilizzato, in tale contesto, come approssimazione dei consumi effettivi, ovvero tutti i beni e i servizi consumati dalle famiglie e finanziati da fonti pubbliche o private. I risultati del calcolo dei prezzi vengono descritti nella sezione 1.2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione.

18. I dati disponibili non sono sufficienti per monitorare in modo adeguato il mercato interno; è necessario aumentare il numero di prezzi dei prodotti e dei servizi monitorati e migliorare la qualità dei dati, in particolare la comparabilità dei dati sui prezzi e la loro capacità di rappresentare il mercato. Ad esempio, sono quasi assenti i dati sui servizi professionali anche se lo studio¹⁰ svolto dalla Commissione evidenzia variazioni significative dei prezzi tra i paesi. Con dati trasparenti sui prezzi si può anche dimostrare la volontà di affrontare i problemi quotidiani dei cittadini. La Commissione collaborerà con gli istituti statistici nazionali per rilevare e pubblicare nei prossimi anni i prezzi di una serie significativa di prodotti nei vari Stati membri.
19. I livelli di soddisfazione dei consumatori indicano il modo in cui essi percepiscono la possibilità di scelta, la comparabilità dei prezzi e della qualità, la trasparenza, la fiducia. La figura 3 indica la soddisfazione generale su diciannove mercati avvalendosi di dati raccolti nel 2006 per i servizi e nel 2008 per i beni. Il grafico dimostra che i consumatori sono meno soddisfatti dei mercati dei servizi che dei mercati dei beni. Questo può essere dovuto alla maggiore complessità delle relazioni contrattuali e della fornitura di servizi rispetto ai beni, per i quali è possibile operare una valutazione completa prima di decidere in merito all'acquisto. Il livello generalmente basso di soddisfazione nel settore dei trasporti tramite autobus e ferrovia è dovuto al fatto che i consumatori devono spesso affrontare problemi e non sono soddisfatti dei prezzi, delle condizioni di acquisto e dell'attenzione che viene loro riservata. Le differenze tra Stati membri sono notevolmente più marcate rispetto alle differenze tra mercati.

¹⁰ COMP/2006/D3/003 – Conveyancing Services Markets (mercati dei servizi di trasferimento delle proprietà immobiliari), dicembre 2007.

Figura 3: Soddisfazione/insoddisfazione generale su 19 mercati di beni e servizi



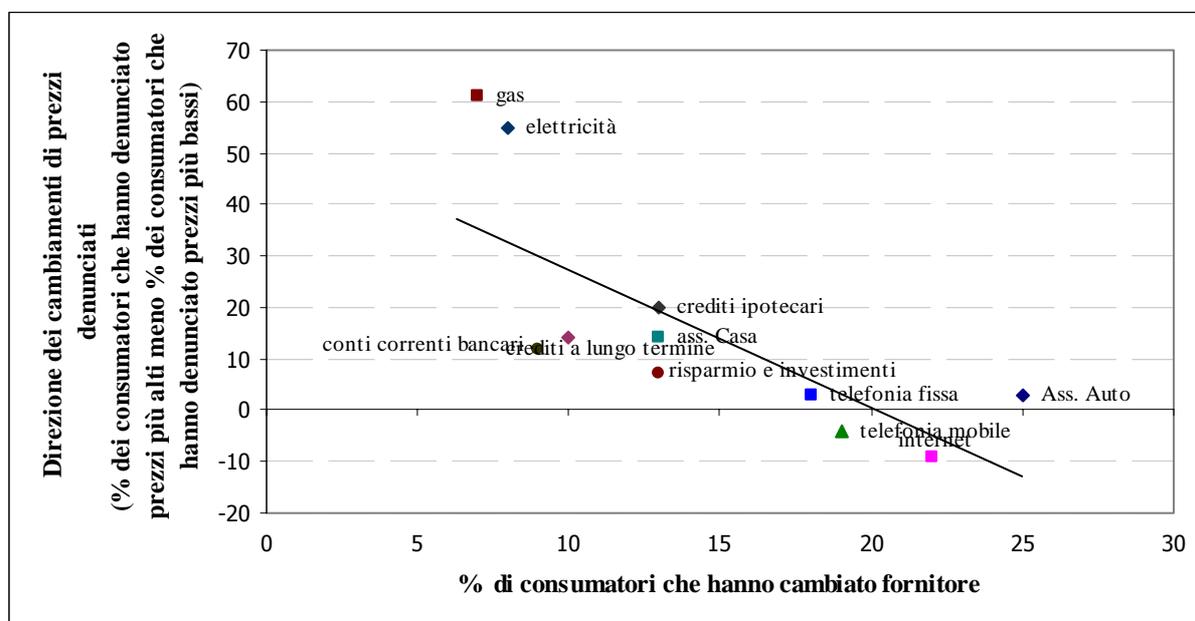
Fonte: Indagini IPSOS sulla soddisfazione dei consumatori, 2006 e 2008

20. Nei quadri di valutazione futuri l'indagine sarà estesa al fine di coprire tutti i principali mercati dei consumatori e poter fornire una valutazione comparabile (stesso anno).
21. Nell'economia di mercato, la capacità di cambiare fornitore è una dimensione essenziale della concorrenza. Il cambiamento di fornitore esercita un effetto positivo solo se i relativi costi in termini di tempo, denaro e sforzo sono piuttosto bassi rispetto al prezzo del servizio in questione. I consumatori possono scegliere l'offerta migliore solo se sono in grado di capire e confrontare le varie offerte.
22. La figura 4 indica i tassi di cambiamento del fornitore e i cambiamenti netti di prezzo per i mercati esaminati¹¹. *L'assicurazione per l'automobile* (responsabilità civile terzi) è stato il servizio per il quale si registra il maggior numero di cambiamenti del fornitore: un quarto di tutti gli assicurati ha cambiato fornitore negli ultimi due anni. Al secondo posto si trovano i servizi di telecomunicazione: servizi relativi ad Internet (22%), telefonia mobile (19%) e telefonia fissa (18%). In media solo l'11% degli

¹¹ Flash Eurobarometro 243 — Consumers' views on switching providers (opinioni dei consumatori sul cambiamento di fornitore).

utenti di servizi bancari al dettaglio ha cambiato fornitore o prodotti negli ultimi due anni; quelli più propensi al cambiamento erano i titolari di crediti ipotecari e di prodotti d'investimento (per entrambi 13%), mentre solo il 9% ha cambiato conto ed il 10% le modalità di credito a lungo termine. Il settore energetico è quello in cui si registra la minore propensione al cambiamento: il 7% degli utenti ha cambiato il fornitore di gas e l'8% il fornitore di elettricità.

Figura 4: Mobilità del mercato ed andamento dei prezzi, per settore di servizi



Fonte: Flash Eurobarometro 243 — Consumers' views on switching providers (opinioni dei consumatori sul cambiamento di fornitore).

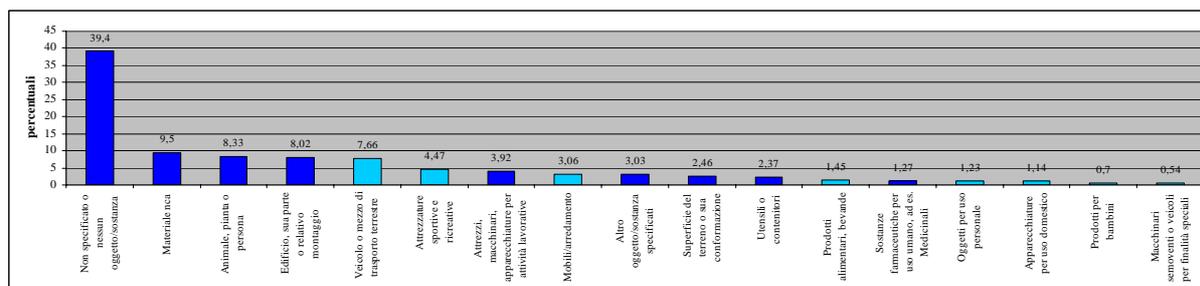
23. La maggior parte dei consumatori che ha cambiato fornitore afferma di aver ottenuto un vantaggio economico. Sui mercati caratterizzati da un livello piuttosto elevato di cambiamento del fornitore i consumatori sono meno inclini a denunciare aumenti dei prezzi. (Figura 4). I consumatori che optano per il cambiamento di fornitore contribuiscono a migliorare la situazione per tutti i consumatori.
24. Una delle priorità della politica dei consumatori è garantire che i beni di consumo e i servizi siano sicuri. Da un'indagine¹² risulta che la fiducia dei consumatori nella sicurezza dei prodotti è, in generale, elevata. Quasi la metà dei consumatori ritiene che pochi prodotti non siano sicuri ed un ulteriore 17% ritiene che tutti i prodotti siano essenzialmente sicuri. Dall'altro lato, il 18% dei consumatori ritiene che un numero significativo di prodotti non siano sicuri. Negli Stati membri in cui i consumatori hanno una percezione positiva della sicurezza, la stessa percezione¹³ tende a manifestarsi per i dettaglianti. Le differenze tra Stati membri sono comunque notevoli.

¹² Eurobarometro speciale 298 - Consumer protection in the internal market (tutela del consumatore nel mercato interno), 2008.

¹³ Flash Eurobarometro 224 sull'atteggiamento delle imprese nei riguardi del commercio transfrontaliero e della tutela dei consumatori, condotto nell'ottobre 2008.

25. Sedici Stati membri stanno attualmente raccogliendo dati su infortuni e lesioni attraverso un sistema comune, la base dati sulle lesioni (Injury Database, IDB). La figura 5 illustra in che misura varie categorie di prodotti sono coinvolte in infortuni in dieci Stati membri (le categorie di prodotti la cui quota è inferiore allo 0,5% non appaiono). Fra i prodotti di consumo, le categorie "veicoli o mezzi di trasporto terrestri" e "attrezzature sportive e/o ricreative" registrano il maggior numero di lesioni. Le percentuali effettive sono comunque piuttosto ridotte (7,7% e 4,5%, visto l'alto numero di prodotti non specificati).

Figura 5: Lesioni secondo il prodotto coinvolto nell'infortunio – media aggregata per 10 Stati membri



Fonte: IDB — All injuries in Europe (Tutte le lesioni in Europa)

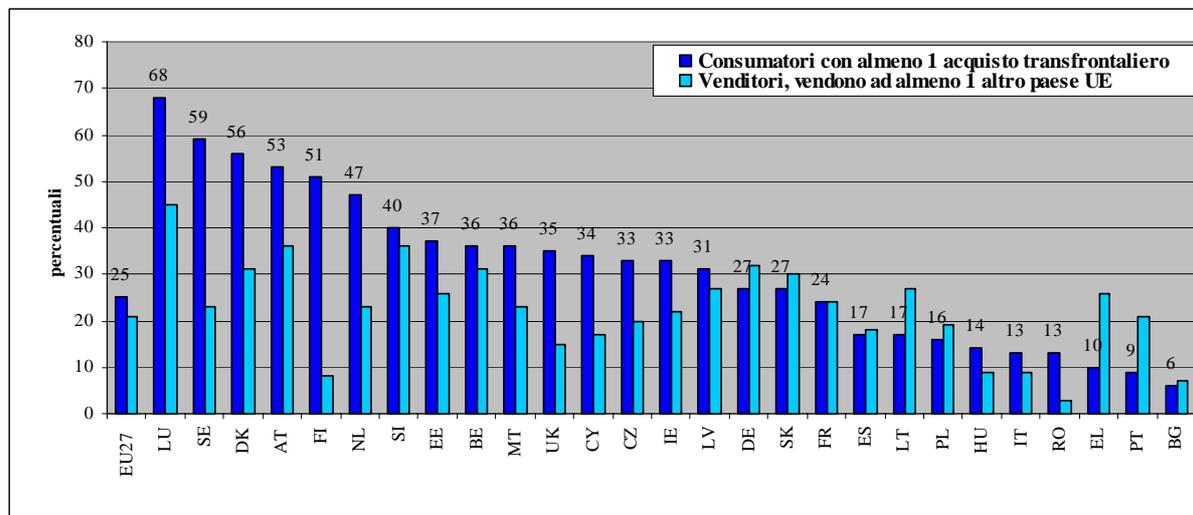
Parte 2 – Seguire il progresso dell'integrazione del mercato al dettaglio

26. Il completamento del mercato interno al dettaglio è un elemento essenziale per affrontare le sfide economiche dell'Europa e fornire vantaggi tangibili ai cittadini. Un mercato interno che funziona correttamente deve offrire ai consumatori un'ampia gamma di prodotti, i migliori prezzi possibili e, allo stesso tempo, un livello elevato di tutela del consumatore.
27. La situazione relativa al commercio al dettaglio transfrontaliero non è omogenea. Un quarto dei consumatori europei ha effettuato un acquisto transfrontaliero durante lo scorso anno (risultato circa uguale a quello del 2006). Il 75%¹⁴ dei venditori al dettaglio vende solo a consumatori del territorio nazionale (risultato leggermente superiore rispetto al 2006). Sebbene la quota di consumatori che effettuano acquisti transfrontalieri non sia aumentata, sempre più consumatori sono fiduciosi nei confronti di tale tipo di acquisti. La spesa media per acquisti transfrontalieri è considerevole (737 euro per persona l'anno). I dettaglianti ottengono tra il 10 e il 17% (a seconda del canale di vendita) del loro reddito attraverso vendite transfrontaliere, risultato analogo a quello del 2006. Una normativa armonizzata in tutta l'UE potrebbe incoraggiare i dettaglianti ad effettuare vendite transfrontaliere. Se vi fosse tale normativa, quasi un dettagliante su due si dichiara disposto ad effettuare vendite transfrontaliere, rispetto al 20% che lo fa attualmente. In tale ambito esiste quindi un chiaro potenziale di aumento dei livelli di vendita transfrontaliera nel prossimo futuro, se gli ostacoli vengono identificati e rimossi.
28. La figura 6 dimostra che la percentuale di attività transfrontaliera continua ad essere diversa da un paese all'altro all'interno dell'UE. Nella maggior parte dei paesi in cui molti consumatori acquistano oltre frontiera, molti dettaglianti vendono oltre frontiera, e viceversa. Il fatto che la maggior parte dei venditori al dettaglio venda

¹⁴ Escluse le vendite transfrontaliere nei negozi.

solo a clienti del proprio territorio e che solo il 7% venda a sei o più paesi europei, si riflette nel fatto che l'8% dei consumatori che hanno acquistato oltre frontiera si è trovato, ad un certo punto, in difficoltà nell'acquistare beni o servizi in un altro paese dell'UE in quanto non viveva in tale paese. In media, i dettaglianti effettuano vendite transfrontaliere verso solo 1,3 paesi dell'UE.

Figura 6: Acquisti dei consumatori e vendite dei dettaglianti oltre confine



Fonti: Speciale Eurobarometro 298 sulla tutela del consumatore nel mercato interno, giugno 2008 e Speciale Eurobarometro 205 sulla tutela del consumatore nel mercato interno, marzo 2006.

29. Il commercio elettronico si sta diffondendo, ma quello transfrontaliero non si sta sviluppando così rapidamente come quello interno. Il 33% dei consumatori ha effettuato acquisti online lo scorso anno, rispetto al 27% nel 2006. Quest'aumento non si riflette nelle cifre relative agli acquisti transfrontalieri tramite Internet, che restano stabili (6% nel 2006 e 7% nel 2008). Una relazione distinta sul commercio elettronico espone in modo più dettagliato la situazione attuale delle vendite al dettaglio online nell'UE.

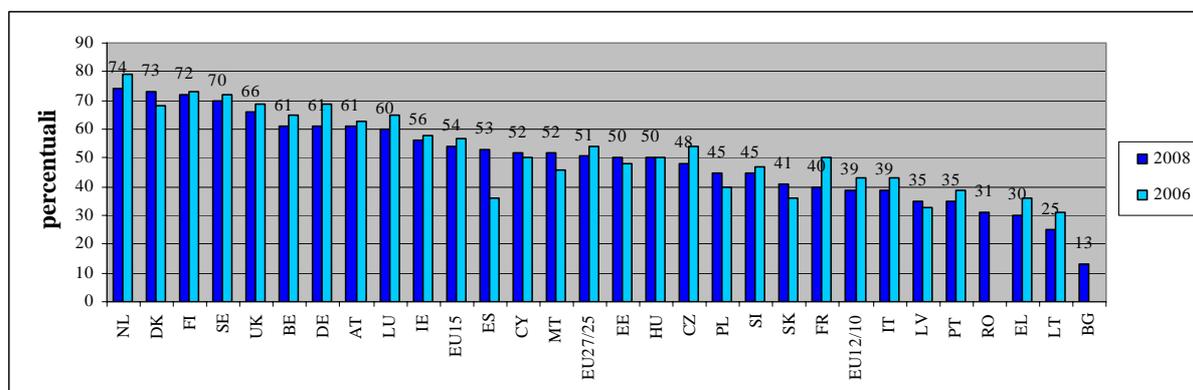
Parte 3 – Analisi comparativa delle politiche nazionali dei consumatori

30. Politiche e istituzioni nazionali per i consumatori sono essenziali per il funzionamento del mercato interno. I risultati dell'analisi comparativa nell'UE aiutano ad identificare le prassi ottimali e promuovono la fiducia tra gli operatori, i consumatori e le autorità nel fatto che il contesto sia equo. La libera circolazione di prodotti sicuri e la tutela dei consumatori nei confronti di commercianti disonesti dipendono entrambe dall'efficacia con cui si applicano e si fanno rispettare le leggi e si sorveglia il mercato negli Stati membri. I consumatori che si avvalgono dei loro diritti sono essenziali per un funzionamento efficace dei mercati, dato che premiano i fornitori che operano onestamente e soddisfano meglio le esigenze dei consumatori.

31. La percentuale di consumatori che si sente tutelata adeguatamente dalle misure esistenti varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro e nel 2008 era più bassa rispetto al 2006 nella maggior parte dei paesi. Circa la metà degli Europei ritiene che le misure attualmente in vigore forniscano una protezione adeguata dei consumatori. Attualmente i consumatori sembrano trovarsi in difficoltà quando tentano di risolvere un problema o devono presentare **reclami**. Circa la metà dei

consumatori europei che avevano presentato reclami non era soddisfatta del trattamento ad essi riservato. Solo quattro consumatori su dieci ritengono che sia facile risolvere le controversie con i venditori e i fornitori attraverso meccanismi alternativi di soluzione delle controversie e solo tre su dieci ritengono sia facile risolvere controversie di fronte al tribunale.

Figura 7: Percentuale di consumatori che si sentono adeguatamente tutelati dalle misure esistenti



Fonti: Speciale Eurobarometro 298 sulla tutela del consumatore nel mercato interno, giugno 2008 e Speciale Eurobarometro 205 sulla tutela del consumatore nel mercato interno, marzo 2006.

32. I dati raccolti dimostrano che, nell'UE, il rispetto delle norme e la partecipazione attiva dei consumatori non sono uniformi e che la maggior parte dei paesi presenta punti forti e punti deboli. Tuttavia, nella fase attuale, è necessario essere cauti nell'interpretare le cifre. Per capire meglio i dati, nel 2010 la Commissione intende svolgere un'indagine sulla partecipazione attiva dei consumatori.

4. Tappe future

33. Gli strumenti di monitoraggio del mercato quali il quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo aiutano la Commissione ad identificare i mercati che non trattano adeguatamente i consumatori e completano l'attività più ampia di monitoraggio del mercato. La seconda edizione identifica taluni punti deboli del mercato unico, ma sottolinea anche la necessità di fornire alla Commissione ulteriori dati concreti, affinché disponga di informazioni tempestive ed efficaci in base alle quali possa agire.

34. La collaborazione con gli Stati membri sarà essenziale per ampliare ulteriormente la necessaria base di dati e fatti. Una parte importante dell'istituzione di un mercato interno che funziona per i consumatori è costituita dal raffronto tra le situazioni relative ai consumatori nei vari paesi e dall'analisi comparativa del contesto per i consumatori a livello nazionale. I dati nazionali sui reclami, sui prezzi e sul rispetto delle norme forniranno maggiore trasparenza e chiarezza al dibattito sulle modalità attuali di funzionamento del mercato interno e dimostreranno le prassi ottimali. La Commissione coopererà con esperti nazionali nei comitati degli Stati membri, in gruppi di lavoro e con gli istituti statistici nazionali e le organizzazioni dei consumatori.

35. Tra le iniziative per il 2009 figurano:

- uno studio di mercato sulla vendita al dettaglio di energia elettrica;

- un capitolo dello studio del mercato al dettaglio dedicato alla segmentazione geografica del mercato online e ai problemi che incontrano i consumatori nell'effettuare acquisti online transfrontalieri;
- una comunicazione sull'applicazione e il rispetto delle norme, che espone una strategia globale per garantire l'applicazione uniforme dell'acquis sui consumatori;
- la realizzazione, da parte di Eurostat e degli istituti statistici nazionali, di una raccolta di prezzi medi di prodotti di consumo e servizi comparabili;
- l'elaborazione di una metodologia armonizzata volontaria per classificare i reclami dei consumatori.

Collaborazione con gli interessati a livello nazionale per sviluppare gli indicatori adeguati a quantificare l'applicazione ed il rispetto delle leggi nonché la partecipazione attiva dei consumatori.

Policy Department Economic and Scientific Policy

Transposition and Enforcement of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) and the Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC)

This study was requested by the European Parliament's committee on Internal Market and Consumer Protection (IMCO)

Only published in English.

Authors: Associated Prof. Mrs. Zita Čeponytė (Lithuanian Consumer Institute)
Prof. Dr. Schulte-Nölke (University of Osnabrück)
Dr. Christoph Busch (University of Osnabrück)

Administrator: Agneta STURESSON
Policy Department Economy and Science
DG Internal Policies
European Parliament
Rue Wiertz 60 - ATR 00L 046
B-1047 Brussels
Tel: +32-2-2831405
Fax: +32-2-2846805
E-mail: agneta.sturesson@europarl.europa.eu

Manuscript completed in November 2008.

The opinions expressed in this document do not necessarily represent the official position of the European Parliament.

Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorised provided the source is acknowledged and the publisher is given prior notice and receives a copy.

✉ Rue Wiertz – B-1047 Bruxelles - ☎ 32/2.284.43.74 Fax: 32/2.284.68.05
✉ Palais de l'Europe – F-67000 Strasbourg - ☎ 33/3.88.17.25.56 Fax:
33/3.88.36.92.14
E-mail: poldep-esc@europarl.europa.eu

TABLE OF CONTENTS

Transposition, implementation and enforcement of the Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC) and the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC)

Briefing Note by Prof. Dr. Schulte-Nölke and Dr. Christoph Busch

Executive Summary	3
Introductory Remark	5
1. State of the transposition and technical choices	6
a) Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC)	6
b) Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC)	7
2. Transposition difficulties	9
a) Legal requirements related to taste and decency (Recital 7 of Directive 2005/29/EC)	9
b) Interplay with contract law (Article 3(2) of Directive 2005/29/EC)	10
c) The requirement of professional diligence (Article 2 lit. (h) of Directive 2005/29/EC)	11
d) Reference to information duties in EC law (Article 7(5) Directive 2005/29/EC)	12
e) Transposition of the black list (Annex I of Directive 2005/29/EC)	12
3. Administrative problems and relevant jurisprudence	14
a) Multifaceted architecture of national enforcement mechanisms	14
b) Difficulties in cross-border enforcement	15
4. Problematic sectors	17
ANNEX 1	19
ANNEX 2	20
ANNEX 3	21
ANNEX 4	22
References	24

Briefing Note by Zita Ceponyte

Executive summary	25
1. Introduction	26
2. Transposition of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC)	27
3. Enforcement of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC)	28
3.1. Institutional framework	28
3.2. Administrative liability for infringements of prohibition on unfair commercial practices	28
4. Problematic aspects of enforcement of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC)	30
5. Transposition and enforcement of the Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC)	32
6. References	34

Transposition, implementation and enforcement of the Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC) and the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC)

by Prof. Dr. Hans Schulte-Nölke and Dr. Christoph Busch

Executive Summary

1. State of transposition and technical choices. So far, twenty Member States (MS) have notified the transposition of Directive 2005/29/EC. The European Commission has brought action against six MS for failing to adopt or notify transposition measures. The MS have chosen different transposition techniques with regard to this Directive (specific legislation, incorporation into existing laws, e.g. Consumer Codes, Acts against Unfair Competition, Civil Codes). The variety of approaches makes it rather difficult to identify the applicable transposition provisions and this could create obstacles for cross-border enforcement.

As Directive 2006/114/EC mainly codifies earlier amendments to Directive 84/450/EEC many MS only made minor amendments to national laws, if any, in view of earlier legislation transposing Directive 84/450/EEC. However, what can be seen in some MS as a consequence of the transposition is a change in the "regulatory architecture", from a unified approach to a two-track approach.

2. Transposition difficulties. While the transposition of Directive 2006/114/EC mainly raised questions with regard to the regulatory architecture in the MS, certain parts of Directive 2005/29/EC are likely to be subject to more substantial problems. For example, the combination of maximum harmonisation with a general clause using rather vague terms (e.g. "professional diligence") may cause uncertainty which could lead to a sharp increase in requests from national courts for preliminary rulings by the ECJ in view of interpretation guidance. In addition, under the transposition laws of some MS the requirements of professional diligence are to be assessed, contrary to Directive 2005/29/EC, empirically rather than by means of a normative assessment.

Furthermore, Directive 2005/29/EC leaves the regulation of "taste and decency" issues to the MS. Yet it is not always clear which cases fall under the taste and decency exemption and which cases fall under the prohibition of aggressive marketing practices in Article 8 of the Directive (e.g. advertising for funeral services at cemeteries). However, the resulting uncertainty could have the positive effect that in cross-border marketing campaigns businesses refrain from practices that might fall under (diverging) national prohibitions of indecent advertising.

Although Directive 2005/29/EC states that it is "without prejudice to contract law", it is rather likely that there will be interdependencies between the Directive and national rules on pre-contractual information duties. In fact, Directive 2005/29/EC may lead to a "benchmarking effect"; i.e. maximum harmonisation in the field of commercial practices may result in an indirect minimum harmonisation in the field of information duties related to contract law.

The last point concerns the fact that some MS have chosen to disaggregate the black list (Annex II of Directive 2005/29/EC) instead of transposing it *en bloc*. This creates a lack of transparency likely to hamper cross-border enforcement. This problem could be aggravated if the black list were to be updated (e.g. by means of the comitology procedure).

3. Administrative problems and relevant jurisprudence. As the transposition of the Directives was actually due in December 2007, it is still too early to provide a comprehensive assessment of administrative difficulties and relevant jurisprudence with regard to the two Directives. However, it is to be expected that the existing divergences between national enforcement systems (e.g. injunctions, criminal or administrative fines) will create obstacles for cross-border enforcement. In addition, the current framework for cross-border enforcement, in particular Directive 98/27/EC and Regulation (EC) 2004/2006, still has to prove its effectiveness.

A way to overcome these risks could be to establish an EU unfair commercial practices database in order to exchange information between national enforcement authorities and consumer associations.

4. Problematic sectors. As less than a year has passed since the transposition of the two Directives was actually due, it is too early to comprehensively indicate problematic sectors from the point of view of transposition and implementation. However, according to the European Commission there are substantial problems, in particular in the travel sector (e.g. websites selling airline tickets). It is highly desirable that further investigation of this kind will be executed. Possible sectors for such investigation should include those which are of particular relevance for the internal market, e.g. e-shops selling goods, including music and software, and telecommunication services.

Introductory Remark

This briefing paper provides a preliminary analysis of the transposition, implementation and enforcement of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) and the Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC). The paper responds to a request by the committee on the Internal Market and Consumer Protection of the European Parliament. The analysis is focused on the transposition process in Austria, France, Germany and the United Kingdom, but also provides examples from other Member States, in particular Belgium, Denmark, Czech Republic, Ireland, Italy, Malta, Portugal, Romania, Slovenia and Sweden.

1. State of the transposition and technical choices

This part provides a brief summary of the state of the transposition of the two Directives. In addition, technical choices undertaken by the Member States to transpose the Directives are described.

a) Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC)

Directive 2005/29/EC had to be transposed by 12 June 2007 and transposition measures to be applied by 12 December 2007. As of October 2008, the Directive has been transposed into national law by the majority of Member States.¹

Transposition notified to the European Commission	AT, BE, BG, CY, CZ, DK, EE, FR, GR, IE, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SK, SL, SE, UK
No transposition notified to the European Commission	DE, ES, FI, HU, LT, LU, NL

So far, the European Commission has brought action against Germany (C-326/08), Hungary (C-270/08), Luxembourg (C-282/08), the Netherlands (C-283/08), Spain (C-321/08) and the United Kingdom (C-284/08) for failing to adopt or notify transposition measures.²

The Member States have chosen different approaches for the transposition of Directive 2005/29/EC. Some Member States, e.g. PORTUGAL³, ROMANIA⁴, UNITED KINGDOM⁵, have enacted **separate laws** for the transposition of the Directive.

Other Member States have preferred to **integrate the provisions transposing the Directive** into existing legislation. For example, some Member States, which traditionally have regulated marketing practices for business-to-consumers (B2C) and business-to-business (B2B) together in one single act, e.g. AUSTRIA⁶, GERMANY⁷, have chosen to keep to this “unified approach”. Therefore they have incorporated the provisions transposing the Directive into the respective Act against Unfair Competition. Other Member States, e.g. BELGIUM⁸, FRANCE⁹ and ITALY¹⁰, have integrated the provisions transposing the Directive into Consumer Codes or Consumer

¹ See the overview of notified transposition measures on the website of DG SANCO:

http://ec.europa.eu/consumers/rights/index_en.htm.

² Case C-270/08, O.J. 2008 C 209/35; Case C-82/08, O.J. 2008 C 209/36; Case C-283/08, O.J. 2008 C 223/32; Case C-284/08, O.J. 2008 C 223/32; Case C-321/08, O.J. 2008 C 223/38 Case C-326/08, O.J. 2008 C 223/38.

³ Legislative Decree No. 57/2008 of 26 March 2008.

⁴ Act No. 363 of 21 December 2007.

⁵ Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008, S.I. 1277 of 2008.

⁶ Act against Unfair Competition (as amended by Act No. 79 of 2007), for an assessment of the transposition legislation cf. Lothar Wiltchek and Katharina Majchrzak, *Österreichische Blätter für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht* 2008, pp. 4-13.

⁷ Proposal for an Amendment of the Act against Unfair Competition of 23 May 2008, for a preliminary analysis of this legislative Proposal cf. Olaf Sosnitza, *Wettbewerb in Recht und Praxis* 2008, pp. 1014-1034.

⁸ Chapter VII of the Act of 14 July 1991 on Commercial Practices and the Information and Protection of the Consumer (as amended by the Act of 7 June 2007).

⁹ See in particular Articles L. 120-1, L. 121-1 to L. 121-7 and L. 122-11 to L. 122-15 of the Consumer Code (as amended by Act No. 2008-3 of 3 January 2008 and Act No. 2008-776 of 4 August 2008).

¹⁰ Articles 18 to 27 of the Consumer Code (as amended by Legislative Decree No. 146 of 2 August 2007).

Protection Acts which not only contain rules on marketing practices but also provisions regarding distance selling, off-premises contracts or unfair contract terms. A third approach is currently followed by the CZECH REPUBLIC, which, according to a recent legislative proposal, intends to incorporate several provisions stemming from Directive 2005/29/EC into the Civil Code.¹¹ Thus, based on these examples, among those Member States who have sought to fit the transposition provisions into existing laws, three different transposition techniques can be distinguished.

b) Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC)

Directive 2006/114/EC essentially replaces Directive 84/450/EEC on misleading advertising (without substantially changing the content of the latter) and codifies the amendments made to Directive 84/450/EEC by Directive 97/55/EC on comparative advertising. As the earlier Directives had already been transposed by most Member States, the key question concerning the transposition is not whether Directive 2006/114/EC has been implemented into national law. In fact, in their transposition notifications to the European Commission regarding Directive 2006/114/EC, some Member States simply refer to national legislation which had been enacted already for the transposition of Directives 84/450/EEC and 97/55/EC.¹²

As the substantial requirements of Directive 2006/114/EC are more or less the same as those set up by Directives 84/450/EEC and 97/55/EC the more interesting question is, whether Directive 2006/114/EC had any impact on the "regulatory architecture" in the Member States. In fact, the enactment of Directives 2006/114/EC and 2005/29/EC which both replace Directive 84/450/EEC at EC level means **a change from a "unified approach" to a "two-track approach"**.¹³ Directive 84/450/EEC set up minimum rules protecting both businesses and consumers.

By contrast, the new approach **distinguishes between the protection of businesses and consumers**. Directive 2005/29/EC contains maximum harmonised rules protecting consumers, whereas Directive 2006/114/EC contains minimum rules protecting businesses against misleading advertising and lays down maximum harmonised rules spelling out the conditions under which comparative advertising is permitted.¹⁴

A number of Member States have reorganised their national laws in order to mirror the new regulatory architecture adopted at EC level. For example, the new "**two-track approach**" has been introduced in Ireland, where European Communities (Misleading Advertising) Regulations 1988¹⁵ has been revoked and replaced by separate legislative acts, i.e. the Consumer Protection Act 2007¹⁶ and the European Communities (Misleading and Comparative Marketing Communications) Regulations 2007¹⁷. Similarly, in Italy the new Legislative Decree No. 145 of 2 August 2007 now contains rules on misleading and comparative advertising protecting traders,

¹¹ Sections 2475 et seq. of the draft for a Civil Code prepared by the Working Commission of the Czech Ministry of Justice.

¹² See the overview of transposition notifications in the EUR-LEX database. For example, GERMANY and LATVIA refer to acts which entered into force in the year 2000. LITHUANIA and POLAND have informed the European Commission that they consider national transposition measures unnecessary.

¹³ This policy change has been criticised, cf. Helmut Köhler and Tobias Lettl, *Wettbewerb in Recht und Praxis* 2003, pp. 1019-1057; Frauke Henning-Bodewig, *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht – Internationaler Teil* 2005, pp. 629-634.

¹⁴ See Article(1) of Directive 2006/114/EC and ECJ, Judgement of 8 April 2003, Case C-44/01 – *Pippig Augenoptik / Hartlauer*.

¹⁵ S.I. No. 134 of 1988.

¹⁶ S.I. No. 19 of 2007.

¹⁷ S.I. No. 774 of 2007.

whereas the provisions protecting consumers have been incorporated into the Consumer Code.¹⁸ Specific legislation which separates marketing regulations protecting consumers from those protecting other traders against unfair commercial practices has also been enacted in the United Kingdom.¹⁹

As mentioned above, those Member States, which traditionally have combined marketing practices rules protecting consumers and businesses in one single act, e.g. Austria²⁰, Germany²¹, have chosen to keep to this "**unified approach**". Therefore, **the legislative architecture of these Member States does not mirror the approach chosen at EC level**. The variety of regulatory arrangements in the Member States has several disadvantages for the full effectiveness of harmonisation in the field of marketing practices law. For instance, as in the course of cross-border enforcement the courts and authorities in charge will often have to apply the law of the Member State where competitive relations or the collective interests of consumers are, or are likely to be, affected,²² the diversity of transposition approaches and the resulting lack of transparency are likely to **create obstacles for efficient cross-border enforcement**. Moreover, in those Member States which have chosen the "unified approach", a single provision of national law may transpose two different EC law provisions – one stemming from Directive 2005/29/EC (maximum harmonisation) the other stemming from Directive 2006/114/EC (minimum harmonisation). In consequence, the meaning of such a provision can vary depending on whether it is applied within the scope of one Directive or the other. Such a situation may lead to **difficulties and uncertainty regarding the interpretation of the national transposition laws**.

¹⁸ Articles 18 to 27 of the Consumer Code (as amended by Legislative Decree No. 146 of 2 August 2007).

¹⁹ See, on the one hand, the Business Protection from Misleading Marketing Regulations 2008, S.I. No. 1276 of 2008, and, on the other hand, the Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008, S.I. 1277 of 2008.

²⁰ Act against Unfair Competition (as amended by Act No. 79 of 2007).

²¹ Proposal for an Amendment of the Act against Unfair Competition of 23 May 2008.

²² See Article 6(1) of Regulation (EC) 864/2007 on the law applicable to non-contractual obligations ("Rome II").

2. Transposition difficulties

This section provides some examples indicating which parts or articles of the two Directives are most difficult to transpose into the Member States' legislation. Potential problems relate to the legal requirements related to taste and decency (Recital 7 of Directive 2005/29/EC), the interplay with contract law (Article 3(2) of Directive 2005/29/EC), the requirement of professional diligence (Article 2 lit. (h) of 2005/29/EC) reference to information duties in EC law (Article 7(5) of 2005/29/EC) and the transposition of the black list (Annex I of Directive 2005/29/EC). Another issue, which is more difficult to assess at this stage, relates to the combination of maximum harmonisation and the general clause using vague terms which may affect the transposition process.

While the transposition of Directive 2006/114/EC mainly raises questions regarding the "regulatory architecture" in the different Member States (see above), more substantial problems could arise with regard to Directive 2005/29/EC. In particular, the **combination of maximum harmonisation and a general clause using rather open and necessarily vague terms** (e.g. "professional diligence" in Article 5(2)(a) of Directive 2005/29/EC) may be one of main sources for transposition difficulties. In fact, there is a risk **that national courts may keep to their traditional case law** when interpreting the general clause. In such a scenario, full effectiveness of the Directive could only be achieved with the **help of interpretation guidance provided by the European Court of Justice (ECJ)**. This process could take a long time and very much depends on the cooperation between national courts and the ECJ, in particular to what extent national courts refer cases for a preliminary ruling. However, for a validation of this prognosis it is necessary to wait for case law from the Member States. Therefore, the following examples focus on those difficulties which have already become apparent in the course of the legislative transposition.

a) Legal requirements related to taste and decency (Recital 7 of Directive 2005/29/EC)

Directive 2005/29/EC does not address legal requirements related to taste and decency which, for cultural reasons, vary widely among the Member States. Therefore Member States "should be able to continue to ban commercial practices in their territory, in conformity with Community law, for reasons of taste and decency even where such practices do not limit consumers' freedom of choice" (Recital 7 of Directive 2005/29/EC). Thus, in general, the Directive does not regulate to what extent sexual innuendoes or the use of shocking pictures is permitted as a means of marketing.²³ However, in practice it may be rather difficult to draw a line between matters falling under the "taste and decency" exception and those that are covered by the Directive. The **difficulties in determining the scope of application** of the Directive may be illustrated by a recent case decided by a German Higher Regional Court in January 2008 (see ANNEX 1).²⁴

²³ Recital 7 of Directive 2005/29/EC mentions as a further example the admissibility of commercial solicitations in the streets.

²⁴ Higher Regional Court of Munich (Germany), Judgement of 17 January 2008, Case 29 U 4576/07, BeckRS 2008, 03240.

The relevance of this issue is shown by a recent request for a preliminary ruling, the very first concerning Directive 2005/29/EC, submitted by the German Federal Supreme Court regarding a national provision which states that a commercial practice, whereby the participation of consumers in a prize competition or lottery is made conditional on the purchase of goods, is in principle unlawful, irrespective of whether, in any particular case, the advertising in question affects consumers' interests.²⁵

b) Interplay with contract law (Article 3(2) of Directive 2005/29/EC)

The relationship between Directive 2005/29/EC and national contract law is only mentioned incidentally in the Directive. Article 3(2) merely states that the Directive is "without prejudice to contract law". However, it would be misleading to assume that there will be no interplay between national contract law and legislation implementing Directive 2005/29/EC.²⁶ **Interdependencies are to be expected, especially in the field of pre-contractual information duties.**

Recital 15 of Directive 2005/29/EC states that "Member States will be able to retain or add information requirements relating to contract law and having contract law consequences where this is allowed by the minimum clauses in the existing Community law instruments". Nevertheless, in practice the Member States' freedom to regulate information requirements relating to contract law will be limited as a result of Directive 2005/29/EC. In particular, Article 7(4) of the Directive setting out a list of material information which must not be omitted in case of an "invitation to purchase"²⁷ is likely to have an impact on contract law. While Recital 15 of the Directive underlines that Directive 2005/29/EC does not define an upper limit or "ceiling" for information duties under contract law, Article 7(4) of the Directive will in practice define a lower limit or "floor" for such duties. In other words: information which is considered so material that it must be disclosed under Article 7(4) in case of an "invitation to purchase" may, also from a contract law point of view, not be concealed before the conclusion of a contract.²⁸

The following example may illustrate the connection between contract law and unfair commercial practices law: Under the German Act against Unfair Competition, a seller of high quality consumer electronics is obliged to disclose in an advertisement the fact that the advertised product is a discontinued model.²⁹ However, such a statement is considered necessary only once the successor product is available on the market. Several German courts have transposed this line of argument to the field of contract law.³⁰ Thus, they denied consumers a contract law claim for damages in cases where the seller had not informed the other party about the introduction of a new model, which was imminent but not yet implemented. If now the ECJ was to consider that

²⁵ Reference for a preliminary Ruling from the Federal Supreme Court lodged on 9 July 2008, Case C-304/08 – *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. / Plus Warenhandelsgesellschaft mbH*.

²⁶ See *Simon Whittaker*, *The Relationship of the Unfair Practices Directive to European and National Contract Laws*, in: Stephen Weatherill and Ulf Bernitz (ed.), *The Regulation of Unfair Commercial Practices Under EC Directive 2005/29*, (Hart Publishing), Oxford 2007, pp. 139 et seq.

²⁷ For a definition of this term see Article 2 lit. (i) of Directive 2005/29/EC.

²⁸ See also Article II.-3:102(2) of the Draft Common Frame of Reference (DCFR). This provision which defines what kind of information a business has to provide to a consumer in a commercial communication is modelled on Article 7(4) of Directive 2005/29/EC. A violation of this rule is sanctioned by contract law remedies under Article II.-3:107 DCFR, e.g. damages or an adjustment of the business's obligations under the contract. See also Articles 2:202 and 2:207 of the *Acquis Principles (ACQP)*.

²⁹ Federal Supreme Court, Judgement of 3 December 1998, Case I ZR 63/96 - "Auslaufmodelle I", *Neue Juristische Wochenschrift* 1999, p. 2190.

³⁰ Higher Regional Court of Celle, Judgement of 11 July 2001, Case 7 U 72/00 *OLG-Report* 2001, p. 223; Higher Regional Court of Cologne, Judgement of 16 July 2002, Case 3 U 8/02, *OLG-Report* 2002, p. 404.

Article 7(4) of Directive 2005/29/EC requires a business to disclose an imminent model change, national courts in order to avoid inconsistencies would most likely also raise the level of information duties under contract law.

In consequence, Directive 2005/29/EC may lead to a sort of "**benchmarking effect**": Maximum harmonisation in the field of commercial practices may thus lead to an **indirect minimum harmonisation** in the field of information duties related to contract law.³¹

c) The requirement of professional diligence (Article 2 lit. (h) of Directive 2005/29/EC)

The Directive 2005/29/EC refers several times to the criterion of "professional diligence". Thus, the Directive's general clause requires national courts and marketing authorities to assess whether a commercial practice is "contrary to the requirements of professional diligence" in order to determine if such practice is to be considered unfair (cf. Article 5(2) lit. (a)). Similarly, Article 7(4) lit. (d) stipulates that a trader must provide information about any arrangements for payment, delivery, performance and its complaint handling policy, "if they depart from the requirements of professional diligence".

According to the definition in Article 2 lit. (h) "professional diligence" means the standard of special skill and care which a trader may reasonably be expected to exercise towards consumers, commensurate with honest market practice and/or the general principle of good faith in the trader's field of activity. This definition makes clear that **the Directive defines a normative standard of professional diligence**. A number of Member States use the term "professional diligence" in their transposition laws and use the same definition as the directive, e.g. Austria³², Belgium³³, Ireland³⁴, Italy³⁵, Malta³⁶, Portugal³⁷, Romania³⁸, Slovenia³⁹, United Kingdom⁴⁰. **However, in some Member States, e.g. France⁴¹ and Denmark⁴², the provisions transposing art. 7(4) lit. (d) of Directive 2005/29/EC refer to an empirical standard** (see ANNEX 2).

Using an empirical standard, as the wording of the French Consumer Code suggests, would have the unwelcome consequence that a business is not obliged to inform the consumer about a complaint handling policy deviating from the requirements of professional diligence (e.g. excessively high charges for a complaint hotline) provided that such malpractice is commonplace in the relevant industry.

³¹ For further details see Busch, *Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht* 2008, pp. 158-164.

³² § 2(6) No. 5 Act against unfair competition.

³³ Art. 94/7 § 4 No. 4 Act of 14 July 1991 on Commercial Practices and the Information and Protection of the Consumer (as amended by the Act of 7 June 2007)

³⁴ Sec. 46(3)(e) Consumer Protection Act 2007.

³⁵ Art. 22(4)(d) Consumer Code (as amended by Legislative Decree No. 146 of 2 August 2007).

³⁶ Sec. 51D(3)(d) Consumer Affairs Act 1994 (as amended by Act No. II of 29 January 2008).

³⁷ Art. 10(d) Act No. 57/2008 of 26 March 2008.

³⁸ Art. 7(4)(d) Act No. 363/2007 of 21 December 2007 against unfair commercial practices.

³⁹ Art. 6(4) Act No. 53/2007 of 15 June 2007 on the protection of consumers against unfair commercial practices.

⁴⁰ Regulation 6(4)(f) Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008.

⁴¹ Art. 121-1 (2) 2nd sentence, No. 4 of the Consumer Code.

⁴² § 12a No. 3 Act No. 1389 of 21 December 2005 on marketing practices ("*i det omfang disse forhold afviger fra, hvad der er sædvanligt i branchen*").

d) Reference to information duties in EC law (Article 7(5) Directive 2005/29/EC)

According to Article 7(5) of Directive 2005/29/EC information requirements established by Community law in relation to commercial communication including advertising or marketing are regarded as "material" in the sense of Article 7(1) of the Directive.⁴³ Annex II of Directive 2005/29/EC contains a non-exhaustive list of EC legislation setting up such information requirements. Member States have chosen different approaches for the transposition of Article 7(5) of the Directive. In some Member States, the list from Annex II has been incorporated directly into the transposition law, e.g. PORTUGAL⁴⁴.

In other Member States, the transposition law simply contains a global reference to "information requirements established by Community law in relation to commercial communication" without giving any indication which EC Directives or Regulations are referred to, e.g. Austria⁴⁵, Belgium⁴⁶, Germany⁴⁷, Italy⁴⁸. This approach makes it **extremely difficult for consumers and businesses alike to obtain a clear picture of the applicable information duties**. As the "information requirements established by Community law" are subject to progressive change, in particular in the course of the current review of the Consumer Acquis, the transposition laws contain a reference to a "moving target". It is therefore rather questionable whether this transposition technique is compatible with the transparency requirements set up by the ECJ for national transposition measures.⁴⁹ The situation does not become clearer if Annex II of the Directive 2005/29/EC (or the respective national transposition measures) are incorporated into the *travaux préparatoires* of the transposition law, as is the case e.g. in GERMANY⁵⁰.

e) Transposition of the black list (Annex I of Directive 2005/29/EC)

Further difficulties may arise regarding the transposition of the so called black list, in particular, with regard to the interplay between the black list and existing national marketing practices provisions. Some Member States have chosen to **transpose the black list en bloc** without any material changes, be it directly in the transposition law, e.g. Italy⁵¹, Portugal,⁵² or in a schedule annexed to the law, e.g. Austria⁵³, Denmark⁵⁴, Malta⁵⁵, Romania⁵⁶, United Kingdom⁵⁷. At least

⁴³ For more details on the interplay between Directive 2005/29/EC and other EC law information requirements see Hans Schulte-Nölke / Christoph Busch, *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht* 2004, p. 99-117.

⁴⁴ See Art. 9(4) Decree-Law 57/2008.

⁴⁵ See § 2(5) Act against Unfair Competition (as amended by Act No. 79 of 2007).

⁴⁶ See Art. 94/7 § 5 Act of 14 July 1991 on Commercial Practices and the Information and Protection of the Consumer (as amended by the Act of 7 June 2007) which contains a reference to Annex II of Directive 2005/29/EC.

⁴⁷ See § 5a(4) of the Proposal for an Amendment of the Act against Unfair Competition of 23 May 2008.

⁴⁸ See Art. 22(5) Consumer Code.

⁴⁹ See ECJ, Judgement of 20 March 1997, Case C-96/95 - *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*.

⁵⁰ See Proposal for an Amendment of the Act against Unfair Competition of 23 May 2008, *BR-Drucksache* 345/08, pp. 52-55. As the information provided in the *travaux préparatoires* will be outdated very soon as a result of legislative activity at the European level, this transposition technique also does not meet the transparency requirements set up in ECJ, Judgement of 7 May 2002, Case C-478/99 - *Commission of the European Communities v Kingdom of Sweden*.

⁵¹ See Art. 23 and 26 of the Consumer Code (as amended by Legislative Decree No. 146 of 2 August 2007).

⁵² See Art. 8 and 12 of the Legislative Decree No. 57/2008 of 26 March 2008.

⁵³ See Annex to § 1a(3) and § 2(2) of the Act against Unfair Competition (as amended by Act No. 79 of 2007).

⁵⁴ See Notification of 14 September 2007 by the Consumer Ministry.

⁵⁵ See First Schedule to Art. 51B(4) of the Consumer Affairs Act (as amended by Act No. II of 29 January 2008).

⁵⁶ See Annex No. 1 to Act No. 363 of 21 December 2007.

at a mere legislative level, these Member States **facilitate the locating of the relevant provisions**, e.g. for the purpose of cross-border enforcement.

By contrast, other Member States have **disaggregated the black list**. For example, in FRANCE most of the provisions from the black list have been implemented in Article L. 121-1-1 of the Consumer Code (misleading practices) and Article L. 122-11-1 of the Consumer Code (aggressive practices). However, the Article L. 121-1-1 does not contain a provision prohibiting pyramid promotional schemes (No. 14 of Annex I to Directive 2005/29/EC) as such practices had already been prohibited under a different provision of the Consumer Code which now serves as a transposition measure.⁵⁸ Similarly, in GERMANY, the legislative proposal for the transposition of the Directive provides that the prohibition of persistent and unwanted solicitations by telephone, fax or e-mail (No. 26 of Annex I to the Directive 2005/29/EC) should not be part of the black list to be added to the Act against Unfair Competition. Instead, in order to avoid overlaps and inconsistencies with existing national law this provision of the Directive's black list shall be transposed by means of an amendment to § 7(2) No. 2 of the Act against Unfair Competition.⁵⁹

The disaggregation of the black list results in a **lack of legislative transparency**. The purpose of the black list is to provide businesses with clear guidance as to which practices are prohibited under all circumstances across the European Union.⁶⁰ If, however, the black lists in the different Member States deviate from each other this is likely to create **obstacles for cross-border enforcement**. This problem could be aggravated if the black list were to be updated (e.g. by means of a comitology procedure as it could be provided by the planned horizontal directive on consumer contractual rights for the list of unfair terms from Directive 1993/93/EC).

⁵⁷ See Schedule to Regulation 3(4)(d) of the Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008, S.I. No. 1277 of 2008.

⁵⁸ See Art. L 122-6 of the Consumer Code (as amended by Act No. 2008-3 of 3 January 2008 and Act No. 2008-776 of 4 August 2008). Similarly, in BELGIUM the prohibition of pyramid promotional schemes has been removed from the black list and transposed in an article specifically prohibiting such promotional practices, see Art. 84 and Art. 94/8 of the Act of 14 July 1991 on Commercial Practices and the Information and Protection of the Consumer (as amended by the Act of 7 June 2007). In contrast, in MALTA, the prohibition of pyramid promotional schemes is expressed both in Article 52A of the Consumer Affairs Act as well as in the black list annexed to this act, cf. No. 14 of the First Schedule to Article 51B(4) of the Consumer Affairs Act (as amended by Act No. II of 29 January 2008

⁵⁹ See the Proposal for an Amendment of the Act against Unfair Competition of 23 May 2008. This transposition technique has been criticised by the *Bundesrat* in its opinion of 4 July 2008.

⁶⁰ See Fezer: „Such fundamental prohibitions require transparency and precision“.

3. Administrative problems and relevant jurisprudence

In the following section the main administrative problems in the implementation of the Directives will be addressed. In addition, the section provides some examples of relevant case law regarding the implementation of the rules of transposition of the Directives.

As several Member States have only transposed the Directives 2005/29/EC and 2006/114/EC in the course of the year 2008 (and some others have not yet transposed them at all), it is still too early to provide an accurate picture of main administrative problems in the implementation of the Directive. In addition, the availability of administrative decisions and case law based on the new Directives depends very much on the enforcement system and the national "publication culture" which varies considerably among the Member States.

In those Member States, where injunctions prohibiting unfair practices *pro futuro* are the main instrument for enforcing marketing practices law, e.g. AUSTRIA, GERMANY, courts immediately apply the new Directives to pending decisions, even if the national legislator has not yet enacted any transposition laws (see ANNEX 3). In other Member States, where unfair commercial practices are mainly sanctioned *ex post* by criminal or administrative fines, there is a certain time lag until cases concerning the newly introduced Directive 2005/29/EC are dealt with by enforcement authorities or heard in courts.⁶¹ Nevertheless, already at this present stage it is possible to indicate some of the **structural problems which may create administrative obstacles** for the implementation of the two Directives. Such obstacles are mainly due to the multifaceted architecture of national enforcement mechanisms and are **aggravated by specific difficulties relating to cross-border enforcement**.⁶²

a) Multifaceted architecture of national enforcement mechanisms

Directive 2005/29/EC gives much leeway to Member States with regard to sanctions for misleading actions or omissions. According to Article 11(1) of the Directive Member States shall ensure that adequate and effective means exist to combat unfair commercial practices and for the compliance with the provisions of the Directive. Such means shall include legal provisions under which persons or organisations regarded under national law as having a legitimate interest in combating unfair commercial practices may take legal action or bring such practices before a competent administrative authority. It is thus left to the Member States to decide who is granted a right of action. The Directive is also reticent with regard to the choice of sanctions. Its Article 11(2) only states that Member States shall confer upon the courts or administrative authorities the powers enabling them to order the cessation of unfair commercial practices.

Member States' laws show a broad variety of enforcement regimes for commercial practices law. In several Member States, enforcement is carried out mainly by public authorities such as consumer ombudsmen, e.g. DENMARK, FINLAND, SWEDEN, or other public authorities, e.g. IRELAND (*National Consumer Agency*), ITALY (*Autorità garante della concorrenza e del mercato*), MALTA (*Director of Consumer Affairs*), PORTUGAL (*Direcção-Geral do*

⁶¹ For example, in ITALY the decisions of the *Autorità garante della concorrenza e del mercato* in the year 2008 seem to concern exclusively cases falling still under the law applicable before the entry into force of the Legislative Decree No. 146 of 2 August 2007 which transposes Directive 2005/29/EC.

⁶² For a detailed analysis of national enforcement mechanisms cf. *Thomas M.J. Möllers and Andreas Heinemann* (ed.), *The Enforcement of Competition Law in Europe* (Cambridge University Press, Cambridge 2007).

Consumidor), ROMANIA (*Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor*), UNITED KINGDOM (*Office of Fair Trading*). In other Member States, the emphasis is on **private enforcement by competitors or consumer organisations**, e.g. AUSTRIA, BELGIUM, FRANCE, GERMANY, the NETHERLANDS. However, most **enforcement systems combine elements of both public and private enforcement**.

Likewise, sanctions for contraventions against the prohibition of misleading actions and omissions range from **injunction orders** and **damages** to **administrative fines** and **criminal sanctions** (for some examples from Member States see ANNEX 4).

b) Difficulties in cross-border enforcement

Directive 2005/29/EC contains no particular rules for enforcement in cross-border cases but it refers to two other pieces of EC legislation which set up the institutional framework for cross-border enforcement, i.e. Directive 98/27/EC on injunctions and Regulation (EC) 2006/2004 on consumer protection cooperation.⁶³

The main purpose of Directive 98/27/EC is to enable so-called "qualified entities" (usually consumer organisations)⁶⁴ from one Member State to file actions for injunctions in the courts of another Member State. So far, however, it is less than clear whether Directive 98/27/EC has really been successful in facilitating cross-border enforcement. Not only does the **number of "qualified entities" vary widely from one Member State to another**,⁶⁵ but also is there is **no convincing evidence** that the number of cross-border injunctions has increased significantly since the entry into force of Directive 98/27/EC.⁶⁶

Regulation (EC) 2006/2004 on consumer protection cooperation has set up an **EU-wide network of national enforcement authorities** (the so-called Consumer Protection Cooperation Network).⁶⁷ Within the network, each national authority is able to call on other members of the network for assistance in investigating possible breaches of consumer laws and in taking enforcement action. Considering the fact that the network was only officially launched in February 2007 on the occasion of the first meeting of EU enforcement authorities it is currently still too early for a solid assessment of the network's effectiveness with regard to Directive 2005/29/EC (which has not yet been transposed by all Member States). However, a first impression of how the Consumer Protection Cooperation Network could improve cross-border enforcement was provided by two **joint market surveillance and enforcement exercises** carried out by authorities from several Member States and EEA countries in September 2007 and June 2008. These joint exercises referred to as "**Sweep**", are a new kind of EU investigation and enforcement action. Member States carry out simultaneous coordinated checks of webpages for breaches in consumer law (not limited to Directive 2005/29/EC) in a particular sector. They contact operators with alleged irregularities and ask them to clarify their position and take corrective action.

⁶³ Article 16 of Directive 2005/29/EC.

⁶⁴ See Commission communication concerning Article 4(3) of Directive 98/27/EC, concerning the entities qualified to bring an action under Article 2 of this Directive.

⁶⁵ The number of qualified entities varies between one (e.g. the NETHERLANDS, ROMANIA) and more than 70 (e.g. GERMANY, GREECE).

⁶⁶ For a detailed analysis of obstacles for cross-border injunctions cf. Hans W. Micklitz, *Transborder Law Enforcement – Does it Exist?*, in: Stephen Weatherill / Ulf Bernitz (ed.), *The Regulation of Unfair Commercial Practices Under EC Directive 2005/29*, Hart Publishing 2007, pp. 235 et seq.

⁶⁷ For details see http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm.

The first internet inquiry referred to as “AirlineSweep” (which was still based on Directive 84/450/EEC) was targeted websites selling airline tickets (see further data on this below in Part 4). While the joint operation shows that the network is working in practice, the European Commission underlined in its mid-term report of 30 April 2008 that it was “disappointing to see that so far the enforcement via the Enforcement Network is taking longer than expected.”⁶⁸ The second Sweep which took place in June 2008 targeted websites offering mobile phone services such as ring-tones and wallpapers. So far, only preliminary findings have been published by the European Commission, which seem to confirm the outcome of the “Airline Sweep”.⁶⁹

A more profound assessment of difficulties in the practical work of the Consumer Protection Cooperation Network will be possible once the Commission has made available the reports to be prepared by the Member States every two years from the date of entry into force of Regulation (EC) 2006/2004.⁷⁰ In addition, a useful tool for the exchange of information between national enforcement authorities and consumer associations from different Member States could be the **establishment of an EU unfair commercial practices database**, as intended by the European Commission.⁷¹

⁶⁸ Commission Report "Can you trust air ticket selling sites? An internet sweep by the Enforcement network", 30 April 2008, p. 4, available online: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/sweep_report2008.pdf

⁶⁹ See Commission press release of 17 July 2008: "EU clampdown on ring-tone scams", IP/08/1169.

⁷⁰ See Article 21(2) of Regulation 2006/2004.

⁷¹ See TED Contract notice 2008/S 116-153995.

4. Problematic sectors

The following part discusses the question whether it is already possible to identify sectors or areas which are most problematic from the point of view of the transposition and implementation of the two Directives.

As the transposition of the Directives was actually due in December 2007, less than one year has passed since. Thus, until now no annual reports of national enforcement authorities are known which allow for comparison with the situation before the transposition of the directives. The very few court cases which already apply the transposed directives are too coincidental (e.g. marketing of goods with the help of a prize competition in a recent reference of a case to the ECJ for a preliminary ruling under Directive 2005/29/EC)⁷². On this rather thin basis, it is too early to reliably identify problematic sectors, but it might be worth to include into further investigation such sectors which are of particular relevance for the internal market, e.g. e-shops selling goods, including music and software, and telecommunication services.

It is anyway not very probable that the situation in the market will immediately change as a consequence of the transposition. The Directives do not install a completely new market regime in fields where no regulation was already in force. By contrast, the Directives only harmonise the pre-existing rules on commercial practices with a view to improving the internal market. Thus, it is more likely that market conditions will gradually change when businesses get used to the new law and dare to run Europe-wide marketing campaigns on the basis of the harmonised rules.

The efforts of the Commission to monitor the European consumer market with the help of the so called Consumer Market Scoreboard did not reveal data on particular problematic sectors under the new Directives.⁷³ The same is true with regard to the Consumer Protection Cooperation Network of national enforcement bodies formed on the basis of Regulation (EC) 2006/2004 on Consumer Protection Cooperation.⁷⁴ The only data available is for 2007, i.e. mainly before the Directives were transposed. In 2007, the network only dealt with about 130 cases, many of them in the field of travel, health and miscellaneous goods and services. An eye-catching finding is that certain sectors where the network took action deliver very few or no cases at all. Such sectors are housing, water, electricity, gas and other fuels, clothing and footwear, education, communication, alcoholic beverages and tobacco, food and non-alcoholic beverages, furnishing, household equipment and routine household maintenance.⁷⁵ The reason may partially be that there is not much cross-border marketing in these sectors. It should be noted in particular that the figures of the Consumer Protection Cooperation Network for 2007 include the findings of the so called EU "sweep" against misleading advertising and unfair practices on websites selling airline tickets.⁷⁶ The operation referred to as "AirlineSweep" was a systematic check of more than 400 websites, carried out simultaneously and in a co-ordinated way in different Member States to investigate

⁷² Reference for a preliminary Ruling from the Federal Supreme Court lodged on 9 July 2008, Case C-304/08 – *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. / Plus Warenhandels-gesellschaft mbH*, O.J. 2008, C 247/06; for further examples of court cases cf. ANNEX 3.

⁷³ See Communication from the Commission "Monitoring consumer outcomes in the Single Market: the Consumer Markets Scoreboard", COM (2008)31 final of 29 January 2008, available online: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/sec_2008_87_en.pdf.

⁷⁴ As to the network see above, part 3b)

⁷⁵ Data taken from the Commission's Communication "Monitoring consumer outcomes in the Single Market: the Consumer Markets Scoreboard", COM (2008)31 final of 29 January 2008, figure 41, p. 50.

⁷⁶ See RAPID press release IP/07/1694 of 14 November 2007.

breaches of consumer protection law. It found that 50% of airline ticket websites showed irregularities, in particular relating to price indications, contract terms and clarity of proposed conditions. More than 60 cases were handed over to the Consumer Protection Cooperation Network. These figures indicate that there is a substantial problem in this industry, but they do not exclude the fact that other sectors would deliver similar results. It is highly desirable that further investigation of this kind will be executed in the future. In June 2008, the European Commission has extended its investigation and enforcement actions to websites offering mobile phone services such as ring-tones and wallpapers.⁷⁷ Furthermore, the Commission is currently executing further market research in the travel sector (taxes and fees for air transportation, package travel).⁷⁸ Possible other sectors for such investigation could be e-shops selling goods, including music and software, and telecommunication services.

⁷⁷ See Commission press release of 17 July 2008: „EU clampdown on ring-tone scams“, IP/08/1169.

⁷⁸ See http://ec.europa.eu/consumers/tenders/information/grants/ex_post_publication.pdf.

ANNEX 1

1. Higher Regional Court of Munich (Germany), Judgement of 17 January 2008, Case 29 U 4576/07, BeckRS 2008, 03240.

The court had to decide whether it constitutes an unfair commercial practice under § 7(1) of the German Act against Unfair Competition if a funeral company's van displaying a large advertisement is parked on the premises of a cemetery while the workers of the company are carrying out work at the cemetery (see picture). The court held that the annoyance to the public caused by such behaviour was not "unacceptable" provided that the van is necessary for carrying out the works and that the van is not parked in the vicinity of a recent grave.

On the one hand, one could argue that such a case falls under the "taste and decency" exception thus leaving it to the Member States to decide the admissibility of such practices. On the other hand, it could be argued that a funeral company's advertising at a cemetery is exerting "undue influence" which could therefore be considered an "aggressive marketing practice" prohibited under Article 8 of Directive 2005/29/EC. In any case, the Directive is not an *acte clair* leaving no doubt about the scope of the intended full harmonisation.



(Source: Beck-Online, BeckRS 2008, 03240)

ANNEX 2

Transposition of Article 7(4) lit. (d) of Directive 2005/29/EC in France

Directive 2005/29/EC	Transposition
Article 7(4) lit. (d) of Directive 2005/29/EC	Lors d'une invitation à l'achat, sont considérées comme substantielles, dès lors qu'elles ne ressortent pas déjà du contexte, les informations suivantes: [...] d) les modalités de paiement, de livraison, d'exécution et de traitement des réclamations, <u>si elles diffèrent des conditions de la diligence professionnelle</u> ; [...]
Article 121-1 (2), 2 nd sentence, No. 4 French Consumer Code	Dans toute communication commerciale constituant une invitation à l'achat et destinée au consommateur mentionnant le prix et les caractéristiques du bien ou du service proposé, sont considérées comme substantielles les informations suivantes: [...] 4° Les modalités de paiement, de livraison, d'exécution et de traitement des réclamations des consommateurs, <u>dès lors qu'elles sont différentes de celles habituellement pratiquées dans le domaine d'activité professionnelle concerné</u> ;

ANNEX 3

Examples of national case law referring to Directive 2005/29/EC

AUSTRIA

Judgement	Reference to Directive 2005/29/EC	Sector
Supreme Court, 11 March 2008, Case 4Ob225/07b	Article 2 lit. (d)	Tourism
Supreme Court, 8 April 2008, Case 4 Ob 42/08t	Articles 5(2), 6(1) lit. (b)	Producer of pianos
Supreme Court, 20 May 2008, Case 4Ob18/08p	Article 6	Telecommunications

GERMANY

Judgement	Reference to Directive 2005/29/EC	Sector
Federal Supreme Court, 5 June 2008, Case I ZR 4/06	Article 5(2)	Supermarket (advertising with prize competition or lottery)
Higher Regional Court Berlin, 25 January 2008, Case 5 W 344/07	Articles 2 lit. (d), 2 lit. (e), 2 lit. (k), 3(1), 5(1), 19	Mail order business
Higher Regional Court Hamm, 11 March 2008, Case 4 U 193/07	Article 7(5)	Retail shop (advertising for washing machine)
Higher Regional Court Berlin, 11 April 2008, 5 W 41/08	Articles 7(5), 19	Internet shop
Higher Regional Court Cologne, 16 May 2008, 6 U 26/08	Article 19	Internet shop

ANNEX 4

Examples of enforcement regimes for commercial practices law

Member State	Outline of enforcement regime
BELGIUM	The most common sanction for unfair commercial practices is an injunction order issued by the president of the commercial court. ⁷⁹ Such a cease and desist order can be requested e.g. by those consumers and businesses having a legitimate interest, the competent Ministers as well as consumer associations. ⁸⁰ In addition, any violation of the prohibition of misleading actions or omissions is a criminal offence which can be sanctioned by a fine ranging from 250 to 10.000 EUR. ⁸¹
DENMARK	The Consumer Ombudsman (<i>forbrugerombudsman</i>) is responsible for ensuring compliance with marketing practices law. ⁸² The central remedy for violation against marketing practices law is the prohibition order (injunction), issued subject to the penalty of a fine upon further violation (<i>forbud</i>). ⁸³ In addition, action for damages can be brought to court by businesses and consumers.
FRANCE	Misleading advertising by action or omission may result in criminal sanctions (imprisonment or fines). ⁸⁴ In addition, competitors may claim damages according to general civil tort law. ⁸⁵
GERMANY	The main sanction for a contravention against the prohibition of misleading advertising are injunctions, which can be applied for by competitors, business associations and consumer associations. ⁸⁶ In contrast, damages, skimming of profits and criminal sanctions play a minor role in marketing practices law. ⁸⁷ From a contract law perspective the non-disclosure of material information may also result in a damages claim for <i>culpa in contrahendo</i> . ⁸⁸

⁷⁹ Article 95 Act of 14 July 1991 on Commercial Practices and the Information and Protection of the Consumer (as amended by the Act of 7 June 2007).

⁸⁰ Article 98 Act of 14 July 1991.

⁸¹ Article 102 No. 8 Act of 14 July 1991. For further details see Jules Stuyck, in: Reto M. Hilty / Frauke Henning-Bodewig (ed.), *Law Against Unfair Competition*, (Springer) Heidelberg 2007, pp. pp. 139-150.

⁸² § 22 Act No. 1389 of 21 December 2005 on marketing practices.

⁸³ § 27 Act No. 1389 of 21 December 2005.

⁸⁴ Article L 121-6 and L 213-1 Consumer Code.

⁸⁵ Article 1382, 1383 Civil Code and Art. L 121-14 Consumer Code.

⁸⁶ § 8 Act on Unfair Competition.

⁸⁷ §§ 9, 10, 16 Act on unfair competition.

⁸⁸ §§ 241(2), 311(2) Civil Code.

ITALY	The Competition Authority (<i>Autorità garante della concorrenza e del mercato</i>) may investigate irregular commercial practices and misleading and comparative advertising following a complaint by any interested party or <i>ex officio</i> . ⁸⁹ The Competition Authority may order the business to stop any unfair commercial practices, request rectifying statements to be published and impose administrative fines. ⁹⁰ In addition, acts of unfair competition (<i>atti di concorrenza sleale</i>), in the sense of Article 2598 of the Civil Code interested parties may request a court injunction (Article 2599 Civil Code) or, in case of intentional or negligent acts, demand damages (Article 2600 Civil Code).
MALTA	The director of Consumer Affairs is in charge of the implementation of commercial practices rules. He may issue compliance orders in case of infringements and impose administrative fines <i>ex officio</i> or upon request of registered consumer organisations. ⁹¹
PORTUGAL	The Directorate General of Consumer Affairs (<i>Direcção-Geral do Consumidor</i>) and several other public authorities are in charge of the implementation of Act 57/2008 of 26 March 2008. Any person having a legitimate interest may submit a complaint to the competent public authority. ⁹² The administrative authority may issue cease and desist orders and impose fines. ⁹³

⁸⁹ Article 27(2) Consumer Code.

⁹⁰ Article 27(2) and (4) Consumer Code.

⁹¹ Sec. 106 Consumer Affairs Act 2008.

⁹² Article 20(1) Legislative Decree No. 57/2008 of 26 March 2008.

⁹³ Article 20(2) and 21 Legislative Decree No. 57/2008 of 26 March 2008.

References

Christian von Bar, Eric Clive and Hans Schulte-Nölke (ed.), *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law, Draft Common Frame of Reference (DCFR), Interim Outline Edition* (Sellier European Law Publishers), Munich 2008.

Christoph Busch, Welche Folgen hat die Umsetzung der Lauterkeitsrichtlinie für das Vertragsrecht? Der Regierungsentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2005/29/EG aus der Perspektive des Gemeinschaftsprivatrechts, *Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht* 2008, pp. 158-164.

Karl-Heinz Fezer, Plädoyer für eine offensive Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken in das deutsche UWG, *Originärer Verbraucherschutz durch Lauterkeitsrecht als Paradigma der europäischen Rechtsharmonisierung*, *Wettbewerb in Recht und Praxis* 2006, pp. 781-790.

Frauke Henning-Bodewig, Die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken, *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht – Internationaler Teil* 2005, pp. 629-634.

Helmut Köhler and Tobias Lettl, Das geltende europäische Lauterkeitsrecht, der Vorschlag für eine EG-Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und die UWG-Reform, *Wettbewerb in Recht und Praxis* 2003, pp. 1019-1057.

Hans W. Micklitz, Transborder Law Enforcement – Does it Exist?, in: Stephen Weatherill and Ulf Bernitz (ed.), *The Regulation of Unfair Commercial Practices Under EC Directive 2005/29*, (Hart Publishing), Oxford 2007, pp. 235-253.

Thomas M.J. Möllers and Andreas Heinemann (ed.), *The Enforcement of Competition Law in Europe* (Cambridge University Press), Cambridge 2007.

Research Group on the Existing EC Private Law (Acquis Group) (ed.), *Principles of the Existing EC Contract Law (Acquis Principles), Contract I, Pre-contractual Obligations, Conclusion of Contract, Unfair Terms* (Sellier European Law Publishers), Munich 2007.

Hans Schulte-Nölke and Christoph Busch, Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, *KOM (2003) 356 endg.*, *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht* 2004, pp. 99-117.

Olaf Sosnitzer, Der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, *Wettbewerb in Recht und Praxis* 2008, pp. 1014-1034.

Jules Stuyck, in: Reto M. Hilty and Frauke Henning-Bodewig (ed.), *Law Against Unfair Competition* (Springer), Heidelberg 2007, pp. 139-150.

Simon Whittaker, The Relationship of the Unfair Practices Directive to European and National Contract Laws, in: Stephen Weatherill and Ulf Bernitz (ed.), *The Regulation of Unfair Commercial Practices Under EC Directive 2005/29*, (Hart Publishing), Oxford 2007, pp. 139-158.

Lothar Wiltschek and Katharina Majchrzak, Die UWG-Novelle 2007, Die Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken in Österreich, *Österreichische Blätter für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht* 2008, pp. 4-13.

Transposition and Enforcement of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) and the Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC)

by Associated Prof. Zita Ceponyte

Executive Summary

The Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) has been transposed in the Baltic States in the following ways: **separate laws** on prohibition of unfair business-to-consumer commercial practices (in Latvia and Lithuania) or **amendments** to the Consumer Protection Act and the Law on Obligations Act (in Estonia).

Supervision of the laws regulating unfair commercial practices in the Baltic States is **delegated to the State institutions**, protecting consumer rights, which may impose administrative penalties for the infringements of the laws¹.

The majority of the investigated infringement cases relate to **misleading omissions and misleading actions**.² Most infringements have been detected in the fields of **telecommunications, travel packages, air transportation and financial services**, which therefore can be seen as the most problematic sectors in regard to transposition and implementation.

Despite a successful transposition of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC), there remain some problematic aspects of the legal concepts “professional diligence” and “vulnerable consumer” as well as the interpretation of the so called blacklist³ of unfair commercial practices.

With a view to achieving more efficient enforcement, it is necessary to organise training of employees of the bodies that monitor the law and judges, and to create an information system within the EU to accumulate information about enforcement and provide the relevant information of the Consumers Markets Scoreboard⁴.

In all three Baltic countries the Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC) has been transposed into the Laws on Advertising, amending them, supplementing them or adopting revised versions. Notwithstanding the fact that the said laws regulate the requirements concerning misleading and comparative advertising in order to protect traders from misleading advertising and unfair competition, in certain cases there is a chance for consumers to also lodge their claims concerning misleading advertising. This may introduce an element of confusion when cases concerning misleading advertising and unfair commercial practices (misleading omissions or misleading actions) are being investigated, thus impeding effective implementation of the legislation at both the national and EU level.

¹ In Lithuania this concerns the State Consumer Rights Protection Authority as well the Competition Council of the Republic of Lithuania; in Latvia — the Consumer Rights Protection Centre, Health Inspectorate (in the field of medicinal products), Food and Veterinary Service (in the field of veterinary medicinal products); and in Estonia the Consumer Protection Board.

² Article 6 and Article 7 of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC).

³ Annex 1 of the Directive on unfair commercial practices (2005/29 EC).

⁴ Communication from the Commission – Monitoring consumer outcomes in the Single Market: the Consumers Markets Scoreboard – COM (2008) 31 final of 29/1/2008.

1. Introduction

The adoption of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) was a highly important step in the field of protection of consumer rights and legitimate interests, removal of barriers to the free movement of goods and services arising from national differences in the regulation of unfair commercial practices and the reduction of the costs and complexity of cross-border trading for businesses.

The Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC) sets business-to-business rules in the sphere of misleading and comparative advertising and seeks to ensure fair competition in the internal market and consumers' freedom of choice.

The transposition and enforcement of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) and the Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC) will be considered by the examples of the Baltic States, namely **Latvia**, **Estonia** and **Lithuania**. In this briefing note we will focus more on regulation of business-to-consumer unfair commercial practices, since this is the more problematic area, and quite a new one in the above-mentioned countries.

2. Transposition of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC)

The Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) stipulates that its provisions must be transposed into national law by 12 June 2007 and become effective as of 12 December 2007. For the purposes of transposition of provisions of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC), **Lithuania and Latvia** chose to **pass separate laws** on prohibition of unfair business-to-consumer commercial practices, whereas **Estonia** transposed a part of the provisions into the Consumer Protection Act, and another part into the Law of Obligations Act. In Estonia, the above-mentioned legislation came into force on 12 December 2007, in Latvia on 1 January 2008 and in Lithuania on 1 February 2008. As can be seen from the data submitted, only in Estonia did laws on regulating unfair commercial practices come in to force on schedule, as envisaged by the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC).

Having regard to the fact that earlier not one of the Baltic countries had regulated unfair commercial practices⁵, the transposition of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) into national law will help ensure a high level of consumer protection and consumer confidence. Clearly, with only ten months having transpired the coming into force of the national legislation, it is still difficult to evaluate the effect on business and consumers, however the first results (both positive and negative) can now be discussed.

⁵ See 'Unfair commercial practices: An analysis of the existing national laws on unfair commercial practices between business and consumers in the new Member States'. Coordinated by Professor Dr Cees van Dam, Erika Budaite BA in Law (Estonia). British Institute of International and Comparative Law, London.
http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/ucp_general_report_en.pdf

3. Enforcement of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC)

3.1. Institutional framework

In the Baltic States, supervision of legal acts on unfair commercial practices has been delegated to existing State consumer protection bodies: in **Lithuania** this concerns the State Consumer Rights Protection Authority as well the Competition Council of the Republic of **Lithuania**; in Latvia, the Consumer Rights Protection Centre, Health Inspectorate, Food and Veterinary service; and in **Estonia**, the Consumer Protection Board.

On the one hand, assigning the control function for unfair commercial practices to already functioning institutions that have experience in investigating the cases of misleading and comparative advertising and consumer complaints, which can be successfully used in the investigation of cases of unfair commercial practices, will help to more effectively implement the above-mentioned legislation. Furthermore, it should be emphasised that all the above-mentioned institutions are members of the Consumer Protection Cooperation Network⁶; therefore this will undoubtedly be significant for the effective enforcement of legislation regulating unfair commercial practices at the EU-wide level.

On the other hand, having regard to the fact that earlier not one of the Baltic countries had regulated unfair commercial practices, the personnel of the above-mentioned consumer rights protection institutions will lack specific experience and information when it comes to applying legislation regulating unfair commercial practices.

3.2. Administrative liability for infringements of prohibition of unfair commercial practices

Application concerning infringements of the law. In the countries studied, the right to appeal to the authorities exercising control of unfair commercial practices is vested in different groups of persons. In the Baltic countries, consumers, consumer associations, State and Local Government institutions and likewise institutions that oversee the implementation of legislation may appeal against the infringements of the legislation regulating unfair commercial practices at their own initiative⁷.

It is believed that by giving such a wide range of entities the right to report unfair commercial practices will have a positive effect in reducing the cost of unfair commercial practices to consumers and business at both the national and EU levels.

Infringement cases concerning unfair commercial practices. Having considered the decisions adopted in respect of infringements of the prohibition of unfair commercial practices, we easily notice that their number is still small.

⁶ Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws. OJ L 364/1, 9.12.2004.

⁷ In **Lithuania**, consumers, State and municipal institutions as well as agencies and associations of consumers may refer to the State Consumer Rights Protection Authority in respect of infringements of the law regulating prohibition of unfair commercial practices. The State Consumer Rights Protection Authority also has the right to initiate consideration of a case.

In **Latvia** consumers and institutions are entitled to have recourse to the Consumer Rights Protection Centre regarding infringements of law, and this Centre may also initiate a case at its own discretion.

In **Estonia**, the right of recourse regarding infringements of the law is granted to consumers, consumer associations and State institutions. The Consumer Protection Board also has the right to initiate consideration of a case at its own discretion.

Latvia has adopted 11 decisions stating that traders have infringed the prohibition of unfair commercial practices, in **Estonia**, there have been 15 such cases, and in **Lithuania** 2. The nature of the adopted decisions varies: to warn the infringer, to place the infringer under the obligation of discontinuing the infringement, to impose fines. It can be noted that in the investigated cases, most infringements have been detected in relation to **misleading actions** and **misleading omissions**.⁸

Unfair commercial practices are most frequently identified in the fields of **telecommunications, travel packages, financial services, air transportation and electronic commerce services**. Health claims, provision of incomplete information about a product or service, claims regarding the limited timing of sales, etc. are frequently recognised as unfair commercial practices. These areas can therefore be understood as the most problematic ones in view of the transposition and implementation of the Directives.

Given that the majority of infringements are detected in the fields of **misleading actions** and **misleading omissions**, a conclusion can be easily drawn that institutions have accumulated sufficient experience while investigating the infringements concerning misleading advertising and made use of it when adopting decisions on unfair commercial practices. Meanwhile, the provisions of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC), for instance, the ones regulating the blacklist of unfair commercial practices and placing emphasis on vulnerable consumers, have not yet been applied. We believe that a relatively small number of cases arise because the legal provisions on prohibition of unfair commercial practices that have recently become effective are little known to potential claimants such as consumers, State institutions and consumer organisations, whereas the implementing authorities lack financial and human resources as well as the knowledge needed to be able to initiate investigations of unfair commercial practices themselves.

⁸ Article 6 and Article 7 of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) .

4. Problematic aspects of the enforcement of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC)

The Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) devotes considerable attention to codes of conduct, in which traders are supposed to specify appropriate commitments and comply with them. However, none of the codes of conduct of the Baltic countries under consideration can be characterised by deeply rooted traditions of adoption⁹ and compliance, hence **assessment and control** of unfair commercial practices in this field is an issue for the future. Such a situation will complicate adoption of cross-border decisions concerning infringements of prohibition of unfair commercial practices in the internal market. Therefore, it is necessary to encourage entrepreneurs in individual Member States¹⁰ to adopt codes of conduct and to act in compliance with these codes, also to inform consumers of their importance when pursuing commercial activity.

Fears regarding the **legal concepts** which the majority of consumer law specialists and experts¹¹ considered as likely to raise problems when used in practice, due to their vagueness have proved to be justified. In a research¹² done in connection with the preparation of this briefing note, some institutions raised questions about some of the unclear and very broad legal concepts used and the problems of applying them in practice. This primarily concerns such legal concepts as **“professional diligence”** and **“vulnerable consumers”**.

“Professional diligence” is defined in Article 2(j) of Directive 2005/29/EC as “the measure of special care and skill exercised by a trader commensurate with the requirements of normal market practice towards consumers in his field of activity in the internal market”. Therefore, on the basis of the definition of the concept of “professional diligence”, we can draw the conclusion that different fields of activity should be subject to different standards. This would mean that one type of standard of “professional diligence” would apply in the field of telecommunications, and another in the field of financial services. Moreover, they would be different in different EU Member States. Thus, such a **multi-layer of the legal concept** might in practice, particularly when hearing cases, give rise to numerous interpretations, which will not serve the purpose of consumer protection. It might even turn out that having such a range of meanings of the concept may be more beneficial to traders than to consumers.

Both the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) and national legal acts provide that unfair commercial practices which reach the generality of consumers, but are likely to materially distort the economic behaviour only of a group of consumers who are particularly vulnerable to the practice or the underlying product because of their credulity, age, mental or physical infirmity, shall be assessed from the perspective of the average member of that group. It remains unclear whether the group of **vulnerable consumers** will be protected in the case when commercial practices are assessed using the criterion of the “average consumer”, who is “reasonably well informed and reasonably observant and circumspect”.

⁹ See Consumer scene by countries (http://ec.europa.eu/consumers/strategy/scene_en.htm) Documents submitted to the European Commission in 2006 show that in Estonia there were no self-regulation bodies, while Latvia and Lithuania had two each.

¹⁰ In order to encourage the development of a Code of Conduct, the Law of the Republic of Lithuania on unfair commercial practices provides that commercial entities must inform the State Consumer Rights Protection Authority that they support the Code of Conduct and must nominate a Contact Person to be responsible for the Code of Code of Conduct.

¹¹ See Geraint Howells, Hans Micklitz, Thomas Wilhelmsson European Fair Trading law: the unfair commercial practices directive (Markets and the Law), Ashgate 2006.

¹² During the research a questionnaire survey of consumer rights defence organisations was arranged.

Annex¹³ of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC), as well as legislation in the Baltic countries, present a list of commercial practices which are deemed to always restrict the capacity of consumers to make an informed decision and are always unfair. It is to be noted that some of the unfair commercial practices included in **the blacklist are very abstract** and therefore cause numerous interpretation problems. For example, the blacklist¹⁴ includes an activity described as “making persistent and unwanted solicitations by telephone, fax, e-mail ...”. When this activity is examined, a subjective understanding of the preceding formula is possible. What are “persistent solicitations”? When can it be said that solicitations are wanted, and when do they become unwanted?

As early as pending adoption of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC), fears¹⁵ were voiced that the State institutions to be assigned supervision of the laws regulating unfair commercial practices would encounter difficulties in performing the new functions due to the **lack of personnel and competence**. Having regard to the fact that laws regulating unfair commercial practices are very new, and the number of cases is still relatively small, it may be considered that the personnel lack specific knowledge and skills or competence to apply the laws in practice at the national as well as the EU level.

Seeking greater efficiency in enforcement of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC), it is necessary to undertake the measures by addressing the enforcement authorities and other institutions such as judges, consumer associations and the business entities that are entitled under the law to report infringements to the administrative authorities. In our opinion, the enforcement authorities require measures such as **training and organisation of conferences, during which information and expertise could be exchanged**.

In their annual activity reports, European Consumer Centres¹⁶ should focus on the presentation of information about instances of unfair commercial practices, which would enhance the possibilities of exchanging information and expertise. Moreover, this topic should be given considerable attention in the Consumers Markets Scoreboard¹⁷, which would present detailed data on the situation in the Member States regarding enforcement of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) as well as survey results.

One efficient measure could be the **development of an information system**¹⁸ to accumulate the information relating to issues of unfair commercial practices across the EU. This system should include national legislation, decisions of administrative authorities, judicial practice, rulings of the Court of Justice of the European Communities, references to legal literature on the issues of unfair commercial practices and information on cooperation of the EU-wide network of national enforcement authorities (alerts, requests for investigation and requests to take enforcement measures and coordinated action at the EU level)¹⁹. A similar information system was created when implementing Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts.

¹³ Annex 1 of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC).

¹⁴ Comments from the Insurance Supervisory Commission of the Republic of Lithuania, made in the Seimas (Parliament) during consideration of the Republic of Lithuania Law on the prohibition of unfair commercial practices.

¹⁵ Unfair Commercial Practice and the New Member States. British Institute of International and Comparative Law.

http://www.biicel.org/files/882_general_report_unfair_commercial_practices_new_member_states%5Bwith_dir_t able_and_new_logo%5D.pdf.

¹⁶ See http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/index_en.htm

¹⁷ Communication from the Commission – Monitoring consumer outcomes in the Single Market: the Consumers Markets Scoreboard – COM(2008) 31 Final of 29/1/2008.

¹⁸ The European Commission has announced a tender for the creation of a database on unfair commercial practices in the EU.

¹⁹ Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws. OJ L 364/1, 9.12.2004.

5. Transposition and enforcement of the Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC)

In each of the three Baltic countries, the Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC) has been transposed into the Laws on Advertising, amending them, supplementing them or adopting revised versions.

Amendments and supplements to the Law on Advertising entered into force in Latvia on 1 January 2008 and in Lithuania on 1 February 2008. In Estonia, a new revised Law on Advertising was passed on 2 March 2008 and it will come into force in November this year.

Article 1 of the Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC) states that the aim of the Directive is to protect traders against misleading advertising and the unfair consequences thereof. Article 1 of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) declares that the aim of the Directive is to assist the appropriate operation of the internal market and to achieve a high level of consumer protection by coordinating Member States laws and other legislation on unfair commercial practices that are detrimental to the interests of consumers. Therefore, the conclusion may be drawn that there is a transition in EU law towards two-track approach legal régimes that regulate marketing activity (practice) – business-to-business (B2B) and business-to-consumer (B2C).

In the Baltic countries, the Laws on Advertising establish the general requirements for the use of advertising, the responsibilities of participants in the advertising industry and the legal basis for control of the use of advertising, and they regulate misleading and comparative advertising. An analysis of the above-mentioned laws, which have certain limitations in that if other laws stipulate otherwise than the Law on Advertising, the provisions of the other special laws (e.g. Law on prohibition of unfair commercial practices and similar) shall be applicable, allows the conclusion to be drawn that the above-mentioned two-track approach legal régimes regulating B2B and B2C marketing practices have been firmly established in the national laws of the Baltic countries.

However, it should be noted that in some of the Baltic countries,²⁰ consumer cases may in certain instances, due to erroneous information, be investigated either in accordance with the Law on Advertising, into which the provisions of the Directive concerning misleading and comparative advertising (2006/114/EC) have been transposed, or the Law on unfair commercial practices, into which the provisions of the Directive on unfair commercial practices (2005/29/EC) have been transposed. On the one hand, giving consumers the right to lodge complaints to as many institutions as possible makes it possible to defend their rights better and to achieve a high level of consumer protection. On the other hand, however, some duplication of functions may occur, with consumers becoming uncertain as to which institution is responsible for dealing with which issues.

In the Baltic countries, control over advertising rests with several institutions²¹: these are

²⁰ For example, the Law on advertising of the Republic of Lithuania grants consumers the right to appeal to the Competition Council in regard to misleading advertising, while the Law on unfair commercial practices of the Republic of Lithuania grants consumers the right to appeal to the State Consumer Rights Protection Authority concerning misleading omissions and misleading actions.

²¹ In **Latvia**, advertising is controlled by the Consumer Rights Protection Centre, the Radio and Television Council, and the Food and Veterinary Service of the Health Inspectorate.

In **Lithuania**, control of advertising rests with the State Consumer Rights Protection Authority, the Competition Council, municipalities, the State Tobacco and Alcohol Control Agency and the State Medicines Control Agency.

In **Estonia** advertising is controlled by the Estonian Consumer Protection Board, rural municipalities, city government, the Agency of Medicines, the Financial Services Authority and the Medicinal Inspection.

specialised institutions, which exercise control over advertising at the national, regional or Local Government level. Naturally, specialised institutions are always more effective at solving consumers' and businessmen's problems. Since they operate in the regions or Local Government councils, they better understand the problems of firms or consumers that work or live in that region or municipality. However, when a large number of institutions are involved, there may be problems in terms of suitable coordination of their activities and clear delineation of functions.

6. References:

1. Geraint Howells, Hans Micklitz, Thomas Wilhelmsson. European Fair Trading law: the Unfair Commercial Practices Directive (Markets and the Law), Ashgate 2006.
2. The unfair commercial practices directive: Executive summary of the consultation on implementing the EU Directive on Unfair Commercial Practices and Amending Existing Consumer legislation, 2005. <http://www.berr.gov.uk/files/file29685.pdf>
3. Unfair Commercial Practice and the New Member States. British Institute of International and Comparative Law.
http://www.biiel.org/files/882_general_report_unfair_commercial_practices_new_member_states%5Bwith_dir_table_and_new_logo%5D.pdf.
4. Analysis of National Fairness Laws Aimed at Protecting Consumers in Relation to Commercial Practices. Coordinated by Prof. Dr. Reiner Schulze and Prof. Dr. Hans Schulte - Nölke.
http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/green_pap_comm/studies/unfair_practices_en.pdf.
5. Unfair commercial practices: An analysis of the existing national laws on unfair commercial practices between business and consumers in the new Member States. Coordinated by Professor Dr Cees van Dam, Erika Budaite BA in Law (Estonia). British Institute of International and Comparative Law, London.
http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/ucp_general_report_en.pdf

DIRETTIVA 2005/29/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**dell'11 maggio 2005****relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»)****(Testo rilevante ai fini del SEE)**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 95,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo ⁽¹⁾,deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato ⁽²⁾,

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 153, paragrafi 1 e 3, lettera a), del trattato prevede che la Comunità deve contribuire al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori mediante misure adottate a norma dell'articolo 95 del medesimo.
- (2) A norma dell'articolo 14, paragrafo 2, del trattato, il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci e dei servizi, nonché la libertà di stabilimento. Lo sviluppo di pratiche commerciali leali all'interno dello spazio senza frontiere interne è essenziale per promuovere le attività transfrontaliere.
- (3) Le leggi degli Stati membri in materia di pratiche commerciali sleali sono caratterizzate da differenze notevoli che possono provocare sensibili distorsioni della concorrenza

e costituire ostacoli al buon funzionamento del mercato interno. Nel settore della pubblicità, la direttiva 84/450/CEE del Consiglio, del 10 settembre 1984, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa ⁽³⁾, fissa criteri minimi di armonizzazione nella normativa in tema di pubblicità ingannevole, ma non si oppone al mantenimento o all'adozione, da parte degli Stati membri, di disposizioni che garantiscano una più ampia tutela dei consumatori. Di conseguenza, le disposizioni degli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole sono profondamente diverse.

- (4) Queste differenze sono fonte di incertezza per quanto concerne le disposizioni nazionali da applicare alle pratiche commerciali sleali lesive degli interessi economici dei consumatori e creano molti ostacoli sia alle imprese che ai consumatori. Questi ostacoli rendono più oneroso per le imprese l'esercizio delle libertà del mercato interno, soprattutto ove tali imprese intendano effettuare attività di marketing, campagne pubblicitarie e promozioni delle vendite transfrontaliere. Tali ostacoli causano inoltre incertezze circa i diritti di cui godono i consumatori e compromettono la fiducia di questi ultimi nel mercato interno.
- (5) In assenza di norme uniformi a livello comunitario, gli ostacoli alla libera circolazione di servizi e di merci transfrontaliere o alla libertà di stabilimento potrebbero essere giustificati, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, purché volti a tutelare obiettivi riconosciuti di interesse pubblico e purché proporzionati a tali obiettivi. Tenuto conto delle finalità della Comunità, stabilite dalle disposizioni del trattato e dal diritto comunitario derivato in materia di libera circolazione, e conformemente alla politica della Commissione riguardante le comunicazioni commerciali come indicato nella comunicazione della Commissione «Seguito dato al Libro verde sulla comunicazione commerciale nel mercato interno», tali ostacoli dovrebbero essere eliminati. Ciò è possibile solo introducendo a livello comunitario norme uniformi che prevedono un elevato livello di protezione dei consumatori e chiarendo alcuni concetti giuridici, nella misura necessaria per il corretto funzionamento del mercato interno e per soddisfare il requisito della certezza del diritto.

⁽¹⁾ GU C 108 del 30.4.2004, pag. 81.

⁽²⁾ Parere del Parlamento europeo del 20 aprile 2004 (GU C 104 E del 30.4.2004, pag. 260), posizione comune del Consiglio del 15 novembre 2004 (GU C 38 E del 15.2.2005, pag. 1) e posizione del Parlamento europeo del 24 febbraio 2005 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale). Decisione del Consiglio del 12 aprile 2005.

⁽³⁾ GU L 250 del 19.9.1984, pag. 17. Direttiva modificata dalla direttiva 97/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 290 del 23.10.1997, pag. 18).

- (6) La presente direttiva ravvicina pertanto le legislazioni degli Stati membri sulle pratiche commerciali sleali, tra cui la pubblicità sleale, che ledono direttamente gli interessi economici dei consumatori e, quindi, indirettamente gli interessi economici dei concorrenti legittimi. Secondo il principio di proporzionalità, la presente direttiva tutela i consumatori dalle conseguenze di tali pratiche commerciali sleali allorché queste sono rilevanti, ma riconosce che in alcuni casi l'impatto sui consumatori può essere trascurabile. Essa non riguarda e lascia impregiudicate le legislazioni nazionali sulle pratiche commerciali sleali che ledono unicamente gli interessi economici dei concorrenti o che sono connesse ad un'operazione tra professionisti. Tenuto pienamente conto del principio di sussidiarietà, gli Stati membri, ove lo desiderino, continueranno a poter disciplinare tali pratiche, conformemente alla normativa comunitaria. Inoltre la presente direttiva non riguarda e lascia impregiudicate le disposizioni della direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità che risulti ingannevole per le imprese ma non per i consumatori e in materia di pubblicità comparativa. La presente direttiva lascia altresì impregiudicate pratiche pubblicitarie e di marketing generalmente ammesse, quali il product placement consentito, la differenziazione del marchio o l'offerta di incentivi in grado di incidere legittimamente sulla percezione dei prodotti da parte dei consumatori e di influenzarne il comportamento senza però limitarne la capacità di prendere una decisione consapevole.
- (7) La presente direttiva riguarda le pratiche commerciali il cui intento diretto è quello di influenzare le decisioni di natura commerciale dei consumatori relative a prodotti. Non riguarda le pratiche commerciali realizzate principalmente per altri scopi, comprese ad esempio le comunicazioni commerciali rivolte agli investitori, come le relazioni annuali e le pubblicazioni promozionali delle aziende. Non riguarda i requisiti giuridici inerenti al buon gusto e alla decenza che variano ampiamente tra gli Stati membri. Le pratiche commerciali quali ad esempio le sollecitazioni commerciali per strada possono essere indesiderabili negli Stati membri per motivi culturali. Gli Stati membri dovrebbero di conseguenza poter continuare a vietare le pratiche commerciali nei loro territori per ragioni di buon gusto e decenza conformemente alle normative comunitarie, anche se tali pratiche non limitano la libertà di scelta dei consumatori. In sede di applicazione della direttiva, in particolare delle clausole generali, è opportuno tenere ampiamente conto delle circostanze del singolo caso in questione.
- (8) La presente direttiva tutela direttamente gli interessi economici dei consumatori dalle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori. Essa, quindi, tutela indirettamente le attività legittime da quelle dei rispettivi concorrenti che non rispettano le regole previste dalla presente direttiva e, pertanto, garantisce nel settore da essa coordinato una concorrenza leale. Resta inteso che esistono altre pratiche commerciali che, per quanto non lesive per i consumatori, possono danneggiare i concorrenti e i clienti. La Commissione dovrebbe valutare accuratamente la necessità di un'azione comunitaria in materia di concorrenza sleale al di là delle finalità della presente direttiva e, ove necessario, presentare una proposta legislativa che contenga questi altri aspetti della concorrenza sleale.
- (9) La presente direttiva non pregiudica i ricorsi individuali proposti da soggetti che sono stati lesi da una pratica commerciale sleale. Non pregiudica neppure l'applicazione delle disposizioni comunitarie e nazionali relative al diritto contrattuale, ai diritti di proprietà intellettuale, agli aspetti sanitari e di sicurezza dei prodotti, alle condizioni di stabilimento e ai regimi di autorizzazione, comprese le norme relative, in base al diritto comunitario, alle attività legate all'azzardo, e alle norme comunitarie in materia di concorrenza e relative norme nazionali di attuazione. Gli Stati membri potranno in tal modo mantenere o introdurre limitazioni e divieti in materia di pratiche commerciali, motivati dalla tutela della salute e della sicurezza dei consumatori nel loro territorio ovunque sia stabilito il professionista, ad esempio riguardo ad alcol, tabacchi o prodotti farmaceutici. Per i servizi finanziari e i beni immobili occorrono, tenuto conto della loro complessità e dei gravi rischi inerenti, obblighi particolareggiati, inclusi gli obblighi positivi per i professionisti. Pertanto, nel settore dei servizi finanziari e dei beni immobili, la presente direttiva non pregiudica il diritto degli Stati membri di andare al di là delle sue disposizioni al fine di tutelare gli interessi economici dei consumatori. Non è opportuno disciplinare in questo ambito la certificazione e le indicazioni concernenti il titolo degli articoli in metalli preziosi.
- (10) È necessario garantire un rapporto coerente tra la presente direttiva e il diritto comunitario esistente, soprattutto per quanto concerne le disposizioni dettagliate in materia di pratiche commerciali sleali applicabili a settori specifici. La presente direttiva modifica pertanto la direttiva 84/450/CEE, la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 1997, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza ⁽¹⁾ la direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori ⁽²⁾ e la direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori ⁽³⁾. Di conseguenza, la presente direttiva si applica soltanto qualora non esistano norme di diritto comunitario specifiche che disciplinino

(1) GU L 144 del 4.6.1997, pag. 19. Direttiva modificata dalla direttiva 2002/65/CE (GU L 271 del 9.10.2002, pag. 16).

(2) GU L 166 dell'11.6.1998, pag. 51. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2002/65/CE.

(3) GU L 271 del 9.10.2002, pag. 16.

aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, come gli obblighi di informazione e le regole sulle modalità di presentazione delle informazioni al consumatore. Essa offre una tutela ai consumatori ove a livello comunitario non esista una specifica legislazione di settore e vieta ai professionisti di creare una falsa impressione sulla natura dei prodotti. Ciò è particolarmente importante per prodotti complessi che comportano rischi elevati per i consumatori, come alcuni prodotti finanziari. La presente direttiva completa pertanto l'acquis comunitario applicabile alle pratiche commerciali lesive degli interessi economici dei consumatori.

- (11) L'elevata convergenza conseguita mediante il ravvicinamento delle disposizioni nazionali attraverso la presente direttiva dà luogo a un elevato livello comune di tutela dei consumatori. La presente direttiva introduce un unico divieto generale di quelle pratiche commerciali sleali che falsano il comportamento economico dei consumatori. Essa stabilisce inoltre norme riguardanti le pratiche commerciali aggressive, che attualmente non sono disciplinate a livello comunitario.
- (12) Dall'armonizzazione deriverà un notevole rafforzamento della certezza del diritto sia per i consumatori sia per le imprese, che potranno contare entrambi su un unico quadro normativo fondato su nozioni giuridiche chiaramente definite che disciplinano tutti gli aspetti inerenti alle pratiche commerciali sleali nell'UE. In tal modo si avrà l'eliminazione degli ostacoli derivanti dalla frammentazione delle norme sulle pratiche commerciali sleali lesive degli interessi economici dei consumatori e la realizzazione del mercato interno in questo settore.
- (13) Per conseguire gli obiettivi comunitari mediante l'eliminazione degli ostacoli al mercato interno, è necessario sostituire le clausole generali e i principi giuridici divergenti attualmente in vigore negli Stati membri. Il divieto unico generale comune istituito dalla presente direttiva si applica pertanto alle pratiche commerciali sleali che falsano il comportamento economico dei consumatori. Per sostenere la fiducia da parte dei consumatori il divieto generale dovrebbe applicarsi parimenti a pratiche commerciali sleali che si verificano all'esterno di un eventuale rapporto contrattuale tra un professionista ed un consumatore o in seguito alla conclusione di un contratto e durante la sua esecuzione. Il divieto generale si articola attraverso norme riguardanti le due tipologie di pratiche commerciali più diffuse, vale a dire le pratiche commerciali ingannevoli e quelle aggressive.
- (14) È auspicabile che nella definizione di pratiche commerciali ingannevoli rientrino quelle pratiche, tra cui la pubblicità ingannevole, che inducono in errore il consumatore gli impediscono di scegliere in modo consapevole e, di conseguenza, efficiente. Conformemente alle leggi e alle

pratiche di alcuni Stati membri sulla pubblicità ingannevole, la presente direttiva suddivide le pratiche ingannevoli in azioni e omissioni ingannevoli. Per quanto concerne le omissioni, la presente direttiva elenca un limitato novero di informazioni chiave necessarie affinché il consumatore possa prendere una decisione consapevole di natura commerciale. Tali informazioni non devono essere comunicate in ogni pubblicità, ma solo qualora il professionista inviti all'acquisto, nozione questa chiaramente definita nella presente direttiva. Il fatto che la presente direttiva sia imposta sull'armonizzazione completa non osta a che gli Stati membri precisino nella legislazione nazionale le principali caratteristiche di particolari prodotti quali, per esempio, gli oggetti da collezione o i prodotti elettrotecnici, qualora l'omissione di tale precisazione avesse importanza decisiva al momento dell'invito all'acquisto. La presente direttiva non intende ridurre la scelta del consumatore vietando la promozione di prodotti apparentemente simili ad altri prodotti, a meno che tale somiglianza non sia tale da confondere il consumatore riguardo all'origine commerciale del prodotto e sia pertanto ingannevole. La presente direttiva non dovrebbe pregiudicare la normativa comunitaria in vigore che attribuisce espressamente agli Stati membri la scelta tra varie opzioni in materia di regolamentazione per la protezione dei consumatori nel settore delle pratiche commerciali. In particolare, la presente direttiva dovrebbe lasciare impregiudicato l'articolo 13, paragrafo 3 della direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche ⁽¹⁾.

- (15) Qualora il diritto comunitario stabilisca obblighi di informazione riguardo a comunicazioni commerciali, pubblicità e marketing, tali informazioni sono considerate rilevanti ai fini della presente direttiva. Gli Stati membri potranno mantenere gli obblighi di informazione o prevedere obblighi aggiuntivi riguardanti il diritto contrattuale e aventi conseguenze sotto il profilo del diritto contrattuale qualora ciò sia consentito dalle clausole minime previste dai vigenti strumenti giuridici comunitari. L'allegato II riporta un elenco non completo di tali obblighi di informazione previsti dall'acquis. Tenuto conto della piena armonizzazione introdotta dalla presente direttiva, solo le informazioni previste dal diritto comunitario sono considerate rilevanti ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 5 della stessa. Qualora gli Stati membri abbiano introdotto informazioni aggiuntive rispetto a quanto specificato nel diritto comunitario, sulla base delle clausole minime, l'omissione di tali informazioni non costituisce un'omissione ingannevole ai sensi della presente direttiva. Di contro, gli Stati membri, se consentito dalle clausole minime presenti nella legislazione comunitaria, hanno facoltà di mantenere o introdurre disposizioni maggiormente restrittive, conformemente alla normativa comunitaria, per garantire un livello più elevato di tutela dei singoli diritti contrattuali dei consumatori.

⁽¹⁾ GU L 201 del 31.7.2002, pag. 37.

- (16) Le disposizioni sulle pratiche commerciali aggressive dovrebbero riguardare le pratiche che limitano considerevolmente la libertà di scelta del consumatore. Si tratta di pratiche che comportano il ricorso a molestie, coercizione, compreso l'uso di forza fisica, e indebito condizionamento.
- (17) È auspicabile che le pratiche commerciali che sono in ogni caso sleali siano individuate per garantire una maggiore certezza del diritto. L'allegato I riporta pertanto l'elenco completo di tali pratiche. Si tratta delle uniche pratiche commerciali che si possono considerare sleali senza una valutazione caso per caso in deroga alle disposizioni degli articoli da 5 a 9. L'elenco può essere modificato solo mediante revisione della presente direttiva.
- (18) È opportuno proteggere tutti i consumatori dalle pratiche commerciali sleali. Tuttavia, la Corte di giustizia ha ritenuto necessario, nel deliberare in cause relative alla pubblicità dopo l'entrata in vigore della direttiva 84/450/CEE, esaminare l'effetto su un virtuale consumatore tipico. Conformemente al principio di proporzionalità, e per consentire l'efficace applicazione delle misure di protezione in essa previste, la presente direttiva prende come parametro il consumatore medio che è normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, tenendo conto di fattori sociali, culturali e linguistici, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, ma contiene altresì disposizioni volte ad evitare lo sfruttamento dei consumatori che per le loro caratteristiche risultano particolarmente vulnerabili alle pratiche commerciali sleali. Ove una pratica commerciale sia specificatamente diretta ad un determinato gruppo di consumatori, come ad esempio i bambini, è auspicabile che l'impatto della pratica commerciale venga valutato nell'ottica del membro medio di quel gruppo. È quindi opportuno includere nell'elenco di pratiche considerate in ogni caso sleali una disposizione che, senza imporre uno specifico divieto alla pubblicità destinata ai bambini, tuteli questi ultimi da esortazioni dirette all'acquisto. La nozione di consumatore medio non è statistica. Gli organi giurisdizionali e le autorità nazionali dovranno esercitare la loro facoltà di giudizio tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia, per determinare la reazione tipica del consumatore medio nella fattispecie.
- (19) Qualora talune caratteristiche, quali età, infermità fisica o mentale o ingenuità, rendano un gruppo di consumatori particolarmente vulnerabile ad una pratica commerciale o al prodotto a cui essa si riferisce, e il comportamento economico soltanto di siffatti consumatori sia suscettibile di essere distorto da tale pratica, in un modo che il professionista può ragionevolmente prevedere, occorre far sì che essi siano adeguatamente tutelati valutando la pratica nell'ottica del membro medio di detto gruppo.
- (20) È opportuno prevedere un ruolo per i codici di condotta che consenta ai professionisti di applicare in modo efficace i principi della presente direttiva in specifici settori economici. Nei settori in cui vi siano obblighi tassativi specifici che disciplinano il comportamento dei professionisti, è opportuno che questi forniscano altresì prove riguardo agli obblighi di diligenza professionale in tale settore. Il controllo esercitato dai titolari dei codici a livello nazionale o comunitario per l'eliminazione delle pratiche commerciali sleali può evitare la necessità di esperire azioni giudiziarie o amministrative e dovrebbe pertanto essere incoraggiato. Le organizzazioni dei consumatori potrebbero essere informate e coinvolte nella formulazione di codici di condotta, al fine di conseguire un elevato livello di protezione dei consumatori.
- (21) Le persone o le organizzazioni che in base alla legislazione nazionale siano considerate titolari di interesse legittimo nel caso di specie devono disporre di mezzi di impugnazione contro le pratiche commerciali sleali dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un'autorità amministrativa competente a decidere dei reclami o a promuovere un'adeguata azione giudiziaria. Pur spettando al diritto nazionale stabilire l'onere della prova, è appropriato attribuire agli organi giurisdizionali e alle autorità amministrative il potere di esigere che il professionista fornisca prove sull'esattezza delle allegazioni fattuali che ha presentato.
- (22) È necessario che gli Stati membri determinino le sanzioni da irrogare per le violazioni delle disposizioni della presente direttiva e ne garantiscano l'applicazione. Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.
- (23) Poiché gli scopi della presente direttiva, vale a dire l'eliminazione degli ostacoli al funzionamento del mercato interno rappresentati dalle leggi nazionali in materia di pratiche commerciali sleali e il conseguimento di un elevato livello comune di tutela dei consumatori mediante il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri sulle pratiche commerciali sleali, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per eliminare gli ostacoli al funzionamento del mercato interno e conseguire un elevato livello comune di tutela dei consumatori in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (24) È opportuno rivedere la presente direttiva onde assicurare che sia stato affrontato il problema degli ostacoli al mercato interno e sia stato raggiunto un alto livello di protezione dei consumatori. Il riesame potrebbe portare a una proposta della Commissione intesa a modificare la

presente direttiva, in cui potrebbero essere comprese un'estensione limitata della deroga di cui all'articolo 3, paragrafo 5, e/omodifiche ad altri atti legislativi in materia di tutela dei consumatori che rispecchino l'impegno della Commissione nell'ambito della strategia della politica dei consumatori di rivedere l'acquis esistente in modo da conseguire un elevato livello comune di tutela dei consumatori.

- (25) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO 1

DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Scopo

La presente direttiva intende contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e al conseguimento di un livello elevato di tutela dei consumatori mediante l'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pratiche commerciali sleali lesive degli interessi economici dei consumatori.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- a) «consumatore»: qualsiasi persona fisica che, nelle pratiche commerciali oggetto della presente direttiva, agisca per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale;
- b) «professionista»: qualsiasi persona fisica o giuridica che, nelle pratiche commerciali oggetto della presente direttiva, agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale e chiunque agisca in nome o per conto di un professionista;
- c) «prodotto»: qualsiasi bene o servizio, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni;
- d) «pratiche commerciali tra imprese e consumatori» (in seguito denominate «pratiche commerciali»): qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresi la pubblicità e il marketing, posta in essere da un professionista, direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori;
- e) «falsare in misura rilevante il comportamento economico dei consumatori»: l'impiego di una pratica commerciale idonea ad alterare sensibilmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole, inducendolo pertanto ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso;
- f) «codice di condotta»: un accordo o una normativa che non sia imposta dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro e che definisce il comportamento dei professionisti che si impegnano a rispettare tale codice in relazione a una o più pratiche commerciali o ad uno o più settori imprenditoriali specifici;
- g) «responsabile del codice»: qualsiasi soggetto, compresi un professionista o un gruppo di professionisti, responsabile della formulazione e revisione di un codice di condotta e/o del controllo del rispetto del codice da parte di coloro che si sono impegnati a rispettarlo;
- h) «diligenza professionale»: rispetto a pratiche di mercato oneste e/o al principio generale della buona fede nel settore di attività del professionista, il normale grado della speciale competenza e attenzione che ragionevolmente si possono presumere essere esercitate da un professionista nei confronti dei consumatori;
- i) «invito all'acquisto»: una comunicazione commerciale indicante le caratteristiche e il prezzo del prodotto in forme appropriate rispetto al mezzo impiegato per la comunicazione commerciale e pertanto tale da consentire al consumatore di effettuare un acquisto;
- j) «indebito condizionamento»: lo sfruttamento di una posizione di potere rispetto al consumatore per esercitare una pressione, anche senza il ricorso alla forza fisica o la minaccia di tale ricorso, in modo da limitare notevolmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole;
- k) «decisione di natura commerciale»: una decisione presa da un consumatore relativa a se acquistare o meno un prodotto, in che modo farlo e a quali condizioni, se pagare integralmente o parzialmente, se tenere un prodotto o disfarsene o se esercitare un diritto contrattuale in relazione al prodotto. Tale decisione può portare il consumatore a compiere un'azione o all'astenersi dal compierla;
- l) «professione regolamentata»: attività professionale, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, è subordinata direttamente o indirettamente, in base a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali.

*Articolo 3***Ambito di applicazione**

1. La presente direttiva si applica alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori, come stabilite all'articolo 5, poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto.

2. La presente direttiva non pregiudica l'applicazione del diritto contrattuale, in particolare delle norme sulla formazione, validità o efficacia di un contratto.

3. La presente direttiva non pregiudica l'applicazione delle disposizioni comunitarie o nazionali relative agli aspetti sanitari e di sicurezza dei prodotti.

4. In caso di contrasto tra le disposizioni della presente direttiva e altre norme comunitarie che disciplinino aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, prevalgono queste ultime e si applicano a tali aspetti specifici.

5. Per un periodo di sei anni a decorrere dal 12 giugno 2007 gli Stati membri possono continuare ad applicare disposizioni nazionali più dettagliate o vincolanti di quelle previste dalla presente direttiva nel settore da essa armonizzato, in attuazione di direttive contenenti clausole minime di armonizzazione. Tali misure devono essere essenziali al fine di assicurare un'adeguata protezione dei consumatori da pratiche commerciali sleali e devono essere proporzionate al raggiungimento di tale obiettivo. La revisione di cui all'articolo 18 può, se ritenuto opportuno, comprendere una proposta intesa a prorogare questa deroga per un ulteriore periodo limitato.

6. Gli Stati membri notificano alla Commissione senza indugio le disposizioni nazionali applicate sulla base del paragrafo 5.

7. La presente direttiva non pregiudica l'applicazione delle norme che determinano la competenza giurisdizionale.

8. La presente direttiva non pregiudica le eventuali condizioni relative allo stabilimento, o ai regimi di autorizzazione, o i codici deontologici di condotta o altre norme specifiche che disciplinano le professioni regolamentate, volti a mantenere livelli elevati di integrità dei professionisti, che gli Stati membri possono, conformemente alla normativa comunitaria, imporre a questi ultimi.

9. In merito ai «servizi finanziari» definiti alla direttiva 2002/65/CE e ai beni immobili, gli Stati membri possono imporre obblighi più dettagliati o vincolanti di quelli previsti dalla presente direttiva nel settore che essa armonizza.

10. La presente direttiva non è applicabile all'attuazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di certificazione e di indicazioni concernenti il titolo degli articoli in metalli preziosi.

*Articolo 4***Mercato interno**

Gli Stati membri non limitano la libertà di prestazione dei servizi né la libera circolazione delle merci per ragioni afferenti al settore armonizzato dalla presente direttiva.

CAPO 2

PRATICHE COMMERCIALI SLEALI*Articolo 5***Divieto delle pratiche commerciali sleali**

1. Le pratiche commerciali sleali sono vietate.
2. Una pratica commerciale è sleale se:
 - a) è contraria alle norme di diligenza professionale,
 - e
 - b) falsa o è idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori.
3. Le pratiche commerciali che possono falsare in misura rilevante il comportamento economico solo di un gruppo di consumatori chiaramente individuabile, particolarmente vulnerabili alla pratica o al prodotto cui essa si riferisce a motivo della loro infermità mentale o fisica, della loro età o ingenuità, in un modo che il professionista può ragionevolmente prevedere sono valutate nell'ottica del membro medio di tale gruppo. Ciò lascia impregiudicata la pratica pubblicitaria comune e legittima consistente in dichiarazioni esagerate o in dichiarazioni che non sono destinate ad essere prese alla lettera.

4. In particolare, sono sleali le pratiche commerciali:

a) ingannevoli di cui agli articoli 6 e 7

o

b) aggressive di cui agli articoli 8 e 9.

5. L'allegato I riporta l'elenco di quelle pratiche commerciali che sono considerate in ogni caso sleali. Detto elenco si applica in tutti gli Stati membri e può essere modificato solo mediante revisione della presente direttiva.

Sezione 1

Pratiche commerciali ingannevoli

Articolo 6

Azioni ingannevoli

1. È considerata ingannevole una pratica commerciale che contenga informazioni false e sia pertanto non veritiera o in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, inganni o possa ingannare il consumatore medio, anche se l'informazione è di fatto corretta, riguardo a uno o più dei seguenti elementi e in ogni caso lo induca o sia idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso:

a) l'esistenza o la natura del prodotto;

b) le caratteristiche principali del prodotto, quali la sua disponibilità, i vantaggi, i rischi, l'esecuzione, la composizione, gli accessori, l'assistenza post-vendita al consumatore e il trattamento dei reclami, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, la consegna, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale o i risultati che si possono attendere dal suo uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sul prodotto;

c) la portata degli impegni del professionista, i motivi della pratica commerciale e la natura del processo di vendita, qualsiasi dichiarazione o simbolo relativi alla sponsorizzazione o all'approvazione dirette o indirette del professionista o del prodotto;

d) il prezzo o il modo in cui questo è calcolato o l'esistenza di uno specifico vantaggio quanto al prezzo;

e) la necessità di una manutenzione, ricambio, sostituzione o riparazione;

f) la natura, le qualifiche e i diritti del professionista o del suo agente, quali l'identità, il patrimonio, le capacità, lo status, il riconoscimento, l'affiliazione o i collegamenti e i diritti di proprietà industriale, commerciale o intellettuale o i premi e i riconoscimenti;

g) i diritti del consumatore, incluso il diritto di sostituzione o di rimborso ai sensi della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999 su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo ⁽¹⁾, o i rischi ai quali può essere esposto.

2. È altresì considerata ingannevole una pratica commerciale che, nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, induca o sia idonea ad indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso e comporti:

a) una qualsivoglia attività di marketing del prodotto, compresa la pubblicità comparativa, che ingeneri confusione con i prodotti, i marchi, la denominazione sociale e altri segni distintivi di un concorrente;

b) il mancato rispetto da parte del professionista degli impegni contenuti nei codici di condotta che il medesimo si è impegnato a rispettare, ove:

i) non si tratti di una semplice aspirazione ma di un impegno fermo e verificabile;

e

ii) il professionista indichi in una pratica commerciale che è vincolato dal codice.

Articolo 7

Omissioni ingannevoli

1. È considerata ingannevole una pratica commerciale che nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, nonché dei limiti del mezzo di comunicazione impiegato, ometta informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno in tale contesto per prendere una decisione consapevole di natura commerciale e induca o sia idonea ad indurre in tal modo il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

⁽¹⁾ GU L 171 del 7.7.1999, pag. 12.

2. Una pratica commerciale è altresì considerata un'omissione ingannevole quando un professionista occulta o presenta in modo oscuro, incomprensibile, ambiguo o intempestivo le informazioni rilevanti di cui al paragrafo 1, tenendo conto degli aspetti di cui a detto paragrafo, o non indica l'intento commerciale della pratica stessa, qualora non risultino già evidenti dal contesto e quando, in uno o nell'altro caso, ciò induce o è idoneo a indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

3. Qualora il mezzo di comunicazione impiegato per comunicare la pratica commerciale imponga restrizioni in termini di spazio o di tempo, nel decidere se vi sia stata un'omissione di informazioni si tiene conto di dette restrizioni e di qualunque misura adottata dal professionista per mettere le informazioni a disposizione dei consumatori con altri mezzi.

4. Nel caso di un invito all'acquisto sono considerate rilevanti le informazioni seguenti, qualora non risultino già evidenti dal contesto:

- a) le caratteristiche principali del prodotto in misura adeguata al mezzo di comunicazione e al prodotto stesso;
- b) l'indirizzo geografico e l'identità del professionista, come la sua denominazione sociale e, ove questa informazione sia pertinente, l'indirizzo geografico e l'identità del professionista per conto del quale egli agisce;
- c) il prezzo comprensivo delle imposte o, se la natura del prodotto comporta l'impossibilità di calcolare ragionevolmente il prezzo in anticipo, le modalità di calcolo del prezzo e, se del caso, tutte le spese aggiuntive di spedizione, consegna o postali oppure, qualora tali spese non possano ragionevolmente essere calcolate in anticipo, l'indicazione che tali spese potranno essere addebitate al consumatore;
- d) le modalità di pagamento, consegna, esecuzione e trattamento dei reclami qualora esse siano difformi dagli obblighi imposti dalla diligenza professionale;
- e) l'esistenza di un diritto di recesso o scioglimento del contratto per i prodotti e le operazioni commerciali che comportino tale diritto.

5. Sono considerati rilevanti gli obblighi di informazione, previsti dal diritto comunitario, connessi alle comunicazioni commerciali, compresa la pubblicità o il marketing, di cui l'allegato II fornisce un elenco non completo.

Sezione 2

Pratiche commerciali aggressive

Articolo 8

Pratiche commerciali aggressive

È considerata aggressiva una pratica commerciale che, nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, mediante molestie, coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica, o indebito condizionamento, limiti o sia idonea a limitare considerevolmente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo induca o sia idonea ad indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

Articolo 9

Ricorso a molestie, coercizione o indebito condizionamento

Nel determinare se una pratica commerciale comporti molestie, coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica, o indebito condizionamento, sono presi in considerazione i seguenti elementi:

- a) i tempi, il luogo, la natura o la persistenza;
- b) il ricorso alla minaccia fisica o verbale;
- c) lo sfruttamento da parte del professionista di qualsivoglia evento tragico o circostanza specifica di gravità tale da alterare la capacità di valutazione del consumatore, al fine di influenzarne la decisione relativa al prodotto;
- d) qualsiasi ostacolo non contrattuale, oneroso o sproporzionato, imposto dal professionista qualora un consumatore intenda esercitare diritti contrattuali, compresi il diritto di risolvere un contratto o quello di cambiare prodotto o rivolgersi ad un altro professionista;
- e) qualsiasi minaccia di promuovere un'azione legale ove tale azione non sia giuridicamente ammessa.

CAPO 3

CODICI DI CONDOTTA

Articolo 10

Codici di condotta

La presente direttiva non esclude il controllo, che gli Stati membri possono incoraggiare, delle pratiche commerciali sleali esercitate dai responsabili dei codici né esclude che le persone o le organizzazioni di cui all'articolo 11 possano ricorrere a tali organismi qualora sia previsto un procedimento dinanzi ad essi, oltre a quelli giudiziari o amministrativi di cui al medesimo articolo.

Il ricorso a tali organismi di controllo non è mai considerato equivalente alla rinuncia agli strumenti di ricorso giudiziario o amministrativo di cui all'articolo 11.

CAPO 4

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 11

Applicazione

1. Gli Stati membri assicurano che esistano mezzi adeguati ed efficaci per combattere le pratiche commerciali sleali al fine di garantire l'osservanza delle disposizioni della presente direttiva nell'interesse dei consumatori.

Tali mezzi includono disposizioni giuridiche ai sensi delle quali le persone o le organizzazioni che secondo la legislazione nazionale hanno un legittimo interesse a contrastare le pratiche commerciali sleali, inclusi i concorrenti, possono:

a) promuovere un'azione giudiziaria contro tali pratiche commerciali sleali,

e/o

b) sottoporre tali pratiche commerciali sleali al giudizio di un'autorità amministrativa competente a giudicare in merito ai ricorsi oppure a promuovere un'adeguata azione giudiziaria.

Spetta a ciascuno Stato membro decidere a quali di questi mezzi si debba ricorrere e se sia opportuno che l'organo giurisdizionale o amministrativo possa esigere che si ricorra in via preliminare ad altri mezzi previsti per risolvere le controversie, compresi quelli di cui all'articolo 10. Il ricorso a tali mezzi è indipendente dal fatto che i consumatori interessati si trovino nel territorio dello Stato

membro in cui è stabilito il professionista o in un altro Stato membro.

Spetta a ciascuno Stato membro decidere:

a) se le azioni giudiziarie possano essere promosse singolarmente o congiuntamente contro più professionisti dello stesso settore economico,

e

b) se possano essere promosse nei confronti del responsabile del codice allorché il codice in questione incoraggia a non rispettare i requisiti di legge.

2. Nel contesto delle disposizioni giuridiche di cui al paragrafo 1, gli Stati membri conferiscono all'organo giurisdizionale o amministrativo il potere, qualora ritengano necessari detti provvedimenti tenuto conto di tutti gli interessi in causa e, in particolare, dell'interesse generale:

a) di far cessare le pratiche commerciali sleali o di proporre le azioni giudiziarie appropriate per ingiungere la loro cessazione,

o

b) qualora la pratica commerciale sleale non sia stata ancora posta in essere ma sia imminente, di vietare tale pratica o di proporre le azioni giudiziarie appropriate per vietarla,

anche in assenza di prove in merito alla perdita o al danno effettivamente subito, oppure in merito all'intenzionalità o alla negligenza da parte del professionista.

Gli Stati membri prevedono inoltre disposizioni affinché i provvedimenti di cui al primo comma possano essere adottati nell'ambito di un procedimento d'urgenza:

— con effetto provvisorio,

oppure

— con effetto definitivo,

fermo restando che compete ad ogni Stato membro scegliere una delle due opzioni.

Inoltre, al fine di impedire che le pratiche commerciali sleali la cui sospensione sia stata ordinata da una decisione definitiva continuino a produrre effetti, gli Stati membri possono conferire all'organo giurisdizionale o all'autorità amministrativa il potere:

a) di far pubblicare tale decisione per esteso, o in parte, e nella forma che ritengano opportuna,

b) far pubblicare inoltre una dichiarazione rettificativa.

3. L'autorità amministrativa di cui al paragrafo 1 deve:

a) essere composta in modo che la sua imparzialità non possa essere messa in dubbio;

b) avere, quando decide in merito ai ricorsi, i poteri necessari per vigilare e assicurare l'effettiva esecuzione delle sue decisioni;

c) motivare, in linea di massima, le sue decisioni.

Allorché i poteri di cui al paragrafo 2 sono esercitati esclusivamente da un'autorità amministrativa, le sue decisioni sono sempre motivate. In questo caso, devono essere inoltre previste procedure in base alle quali l'esercizio improprio o ingiustificato dei poteri dell'autorità amministrativa e le omissioni improprie o ingiustificate nell'esercizio dei poteri stessi possano essere oggetto di ricorso giurisdizionale.

Articolo 12

Organi giurisdizionali e amministrativi: allegazioni fattuali

Gli Stati membri attribuiscono agli organi giurisdizionali o amministrativi il potere, in un procedimento civile o amministrativo di cui all'articolo 11:

a) di esigere che il professionista fornisca prove sull'esattezza delle allegazioni fattuali connesse alla pratica commerciale se, tenuto conto degli interessi legittimi del professionista e di qualsiasi altra parte nel procedimento, tale esigenza risulti giustificata, date le circostanze del caso specifico;

e

b) di considerare inesatte le allegazioni fattuali, se le prove richieste ai sensi della lettera a) non siano state fornite o siano ritenute insufficienti dall'organo giurisdizionale o amministrativo.

Articolo 13

Sanzioni

Gli Stati membri determinano le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in applicazione della presente direttiva e adottano tutti i provvedimenti necessari per garantirne l'applicazione. Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

Articolo 14

Modifiche della direttiva 84/450/CEE

La direttiva 84/450/CEE è così modificata:

1) l'articolo 1 è sostituito dal seguente:

«Articolo 1

La presente direttiva ha lo scopo di tutelare i professionisti dalla pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali e di stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa.»;

2) all'articolo 2,

— il punto 3) è sostituito dal seguente:

«3) "professionista": qualsiasi persona fisica o giuridica che agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale; e chiunque agisca in nome o per conto di un professionista.»;

— è aggiunto il punto seguente:

«4) "responsabile del codice": qualsiasi soggetto, compresi un professionista o un gruppo di professionisti, responsabile della formulazione e della revisione di un codice di condotta e/o del controllo del rispetto del codice da parte di coloro che si sono impegnati a rispettarlo.»;

3) l'articolo 3 bis è sostituito dal seguente:

«Articolo 3 bis

1. Per quanto riguarda il confronto, la pubblicità comparativa è ritenuta lecita qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni: che essa
 - a) non sia ingannevole ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, e degli articoli 3 e 7, paragrafo 1 della presente direttiva o degli articoli 6 e 7 della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (*);
 - b) confronti beni o servizi che soddisfano gli stessi bisogni o si propongono gli stessi obiettivi;
 - c) confronti obiettivamente una o più caratteristiche essenziali, pertinenti, verificabili e rappresentative, compreso eventualmente il prezzo, di tali beni e servizi;
 - d) non causi discredito o denigrazione di marchi, denominazioni commerciali, altri segni distintivi, beni, servizi, attività o circostanze di un concorrente;
 - e) per i prodotti recanti denominazione di origine, si riferisca in ogni caso a prodotti aventi la stessa denominazione;
 - f) non tragga indebitamente vantaggio dalla notorietà connessa al marchio, alla denominazione commerciale o ad altro segno distintivo di un concorrente o alle denominazioni di origine di prodotti concorrenti;
 - g) non rappresenti un bene o servizio come imitazione o contraffazione di beni o servizi protetti da un marchio o da una denominazione commerciale depositati;
 - h) non ingeneri confusione tra i professionisti, tra l'operatore pubblicitario ed un concorrente o tra i marchi, le denominazioni commerciali, altri segni distintivi, i beni o i servizi dell'operatore pubblicitario e quelli di un concorrente.

4) l'articolo 4, paragrafo 1, è sostituito dal seguente:

«1. Gli Stati membri assicurano che esistano mezzi adeguati ed efficaci per combattere la pubblicità ingannevole e garantire l'osservanza delle disposizioni in materia di pubblicità comparativa nell'interesse sia dei professionisti sia dei concorrenti. Tali mezzi includono disposizioni giuridiche ai sensi delle quali persone od organizzazioni che secondo la legislazione nazionale hanno un legittimo interesse contrastare la pubblicità ingannevole o la regolamentazione della pubblicità comparativa possano:

a) promuovere un'azione giudiziaria contro tale pubblicità

o

b) sottoporre tale pubblicità al giudizio di un'autorità amministrativa competente a giudicare in merito ai ricorsi oppure a promuovere un'adeguata azione giudiziaria.

Spetta a ciascuno Stato membro decidere a quali di questi mezzi si debba ricorrere e se sia opportuno che l'organo giurisdizionale o amministrativo sia autorizzato ad esigere che si ricorra in via preliminare ad altri mezzi previsti per risolvere le controversie, compresi quelli di cui all'articolo 5.

Spetta a ciascuno Stato membro decidere:

a) se le azioni giudiziarie possano essere promosse singolarmente o congiuntamente contro più professionisti dello stesso settore economico

e

b) se possano essere promosse nei confronti del responsabile del codice allorché il codice in questione incoraggia a non rispettare i requisiti di legge.»

5) l'articolo 7, paragrafo 1, è sostituito dal seguente:

«1. La presente direttiva non si oppone al mantenimento o all'adozione da parte degli Stati membri di disposizioni che abbiano lo scopo di garantire una più ampia tutela, in materia di pubblicità ingannevole, dei professionisti e dei concorrenti.»

(*) GU L 149 del 11.6.2005, pag. 22.»

Articolo 15

Modifiche delle direttive 97/7/CE e 2002/65/CE

- 1) L'articolo 9 della direttiva 97/7/CE è sostituito dal seguente:

«Articolo 9

Fornitura non richiesta

Considerato il divieto delle pratiche di fornitura non richiesta stabilito dalla direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (*), gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per dispensare il consumatore da qualsiasi prestazione corrispettiva in caso di fornitura non richiesta, fermo restando che l'assenza di risposta non implica consenso.

(*) GU L 149 del 11.6.2005, pag. 22.»

- 2) l'articolo 9 della direttiva 2002/65/CE è sostituito dal seguente:

«Articolo 9

Considerato il divieto delle pratiche di fornitura non richiesta stabilito dalla direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (*), e fatte salve le disposizioni della legislazione degli Stati membri relative al tacito rinnovo dei contratti a distanza, quando dette norme consentono il tacito rinnovo, gli Stati membri adottano le misure necessarie per dispensare il consumatore da qualunque obbligo in caso di fornitura non richiesta, fermo restando che l'assenza di risposta non implica consenso.

(*) GU L 149 del 11.6.2005, pag. 22.»

Articolo 16

Modifiche della direttiva 98/27/CE e del regolamento (CE) n. 2006/2004

- 1) Nell'allegato della direttiva 98/27/CE il punto 1 è sostituito dal seguente:

«1. Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (GU L 149 del 11.6.2005, pag. 22).»

- 2) All'allegato del regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori («regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori») (*), è aggiunto il punto seguente:

«16. Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (GU L 149 del 11.6.2005, pag. 22).»

Articolo 17

Informazione

Gli Stati membri adottano misure appropriate per informare il consumatore della legge nazionale che recepisce la presente direttiva e, se del caso, incoraggiano i professionisti e i responsabili del codice ad informare i consumatori in merito ai propri codici di condotta.

Articolo 18

Revisione

1. Entro il 12 giugno 2011, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione globale sull'applicazione della presente direttiva e, in particolare, dell'articolo 3, paragrafo 9, dell'articolo 4 e dell'allegato I, e sulle possibilità di armonizzare e semplificare ulteriormente il diritto comunitario in materia di protezione dei consumatori, nonché di adottare, tenendo conto dell'articolo 3, paragrafo 5, eventuali misure necessarie a livello comunitario per assicurare il mantenimento di livelli adeguati di protezione dei consumatori. La relazione è corredata, se del caso, di una proposta di revisione della presente direttiva o di altre norme pertinenti del diritto comunitario.

2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, ai sensi del trattato, si adoperano per adottare un'iniziativa entro due anni dalla presentazione da parte della Commissione di eventuali proposte presentate a norma del paragrafo 1.

Articolo 19

Recepimento

Gli Stati membri adottano e pubblicano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 12 giugno 2007. Essi ne informano immediatamente la Commissione e comunicano senza indugio a quest'ultima ogni eventuale successiva modifica.

(*) GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1.

Essi applicano tali disposizioni entro il 12 dicembre 2007. Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono stabilite dagli Stati membri.

Articolo 20

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 21

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Strasburgo, addì 11 maggio 2005.

Per il Parlamento europeo

Il presidente

J. P. BORRELL FONTELES

Per il Consiglio

Il presidente

N. SCHMIT

ALLEGATO I

PRATICHE COMMERCIALI CONSIDERATE IN OGNI CASO SLEALI

Pratiche commerciali ingannevoli

- 1) Affermazione, da parte di un professionista, di essere firmatario di un codice di condotta, ove egli non lo sia.
- 2) Esibire un marchio di fiducia, un marchio di qualità o un marchio equivalente senza aver ottenuto la necessaria autorizzazione.
- 3) Asserire che un codice di condotta ha l'approvazione di un organismo pubblico o di altra natura, ove esso non la abbia.
- 4) Asserire che un professionista (incluse le sue pratiche commerciali) o un prodotto è stato approvato, accettato o autorizzato da un organismo pubblico o privato quando esso non lo sia stato o senza rispettare le condizioni dell'approvazione, dell'accettazione o dell'autorizzazione ricevuta.
- 5) Invitare all'acquisto di prodotti ad un determinato prezzo senza rivelare l'esistenza di ragionevoli motivi che il professionista può avere per ritenere che non sarà in grado di fornire o di far fornire da un altro professionista quei prodotti o prodotti equivalenti a quel prezzo entro un periodo e in quantità ragionevoli in rapporto al prodotto, all'entità della pubblicità fatta dal prodotto e al prezzo offerti (*bait advertising* ovvero pubblicità propagandistica).
- 6) Invitare all'acquisto di prodotti ad un determinato prezzo e successivamente:
 - a) rifiutare di mostrare l'articolo pubblicizzato ai consumatori,
 - oppure
 - b) rifiutare di accettare ordini per l'articolo o di consegnarlo entro un periodo di tempo ragionevole,
 - oppure
 - c) fare la dimostrazione dell'articolo con un campione difettoso,con l'intenzione di promuovere un altro prodotto (*bait and switch* ovvero pubblicità con prodotti civetta).
- 7) Dichiarare falsamente che il prodotto sarà disponibile solo per un periodo molto limitato o che sarà disponibile solo a condizioni particolari per un periodo di tempo molto limitato, in modo da ottenere una decisione immediata e privare i consumatori della possibilità o del tempo sufficiente per prendere una decisione consapevole.
- 8) Impegnarsi a fornire l'assistenza post-vendita a consumatori con i quali il professionista ha comunicato prima dell'operazione commerciale in una lingua diversa dalla lingua ufficiale dello Stato membro in cui il professionista è situato e poi offrire concretamente tale servizio soltanto in un'altra lingua, senza chiaramente comunicarlo al consumatore prima che questi si sia impegnato a concludere l'operazione.
- 9) Affermare o generare comunque l'impressione che la vendita del prodotto è lecita, ove non lo sia.

- 10) Presentare i diritti conferiti ai consumatori dalla legge come una caratteristica propria dell'offerta fatta dal professionista.
- 11) Impiegare contenuti redazionali nei media per promuovere un prodotto, qualora i costi di tale promozione siano stati sostenuti dal professionista senza che ciò emerga chiaramente dai contenuti o da immagini o suoni chiaramente individuabili per il consumatore (advertorial ovvero pubblicità redazionale). Tale disposizione è senza pregiudizio della direttiva 89/552/CEE ⁽¹⁾.
- 12) Formulare affermazioni di fatto inesatte per quanto riguarda la natura e la portata dei rischi per la sicurezza personale del consumatore o della sua famiglia se egli non acquistasse il prodotto.
- 13) Promuovere un prodotto simile a quello fabbricato da un particolare produttore in modo tale da fuorviare deliberatamente il consumatore facendogli credere che il prodotto è fabbricato dallo stesso produttore mentre invece non lo è.
- 14) Avviare, gestire o promuovere un sistema di promozione a carattere piramidale nel quale il consumatore fornisce un contributo in cambio della possibilità di ricevere un corrispettivo derivante principalmente dall'entrata di altri consumatori nel sistema piuttosto che dalla vendita o dal consumo di prodotti.
- 15) Affermare che il professionista sta per cessare l'attività o traslocare, ove non stia per farlo.
- 16) Affermare che alcuni prodotti possono facilitare la vincita in giochi d'azzardo.
- 17) Affermare falsamente che un prodotto ha la capacità di curare malattie, disfunzioni o malformazioni.
- 18) Comunicare informazioni di fatto inesatte sulle condizioni di mercato o sulla possibilità di ottenere il prodotto allo scopo d'indurre il consumatore ad acquistare il prodotto a condizioni meno favorevoli di quelle normali di mercato.
- 19) Affermare in una pratica commerciale che si organizzano concorsi o promozioni a premi senza attribuire i premi descritti o un equivalente ragionevole.
- 20) Descrivere un prodotto come gratuito, senza oneri o simili se il consumatore deve pagare un sovrappiù rispetto all'inevitabile costo di rispondere alla pratica commerciale e ritirare o farsi recapitare l'articolo.
- 21) Includere nel materiale promozionale una fattura o analoga richiesta di pagamento che dia al consumatore l'impressione di aver già ordinato il prodotto in commercio mentre non lo ha fatto.
- 22) Falsamente dichiarare o dare l'impressione che il professionista non agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, o presentarsi falsamente come consumatore.
- 23) Dare la falsa impressione che i servizi post-vendita relativi a un prodotto siano disponibili in uno Stato membro diverso da quello in cui è venduto il prodotto.

⁽¹⁾ Direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (GU L 298 del 17.10.1989, pag. 23). Direttiva modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 202 del 30.7.1997, pag. 60).

Pratiche commerciali aggressive

- 24) Creare l'impressione che il consumatore non possa lasciare i locali commerciali fino alla conclusione del contratto.
- 25) Effettuare visite presso l'abitazione del consumatore, ignorando gli inviti del consumatore a lasciare la sua residenza o a non ritornarvi, fuorché nelle circostanze e nella misura in cui siano giustificate dalla legge nazionale ai fini dell'esecuzione di un'obbligazione contrattuale.
- 26) Effettuare ripetute e sgradevoli sollecitazioni commerciali per telefono, via fax, per posta elettronica o mediante altro mezzo di comunicazione a distanza, fuorché nelle circostanze e nella misura in cui siano giustificate dalla legge nazionale ai fini dell'esecuzione di un'obbligazione contrattuale, fatti salvi l'articolo 10 della direttiva 97/7/CE e le direttive 95/46/CE ⁽¹⁾ e 2002/58/CE.
- 27) Imporre al consumatore che intenda presentare una richiesta di risarcimento in virtù di una polizza di assicurazione di esibire documenti che non potrebbero ragionevolmente essere considerati pertinenti per stabilire la validità della richiesta, o omettere sistematicamente di rispondere alla relativa corrispondenza, al fine di dissuadere un consumatore dall'esercizio dei suoi diritti contrattuali.
- 28) Includere in un messaggio pubblicitario un'esortazione diretta ai bambini affinché acquistino o convincano i genitori o altri adulti ad acquistare loro i prodotti reclamizzati. Questa disposizione non osta all'applicazione dell'articolo 16 della direttiva 89/552/CEE, concernente delle attività televisive.
- 29) Esigere il pagamento immediato o differito o la restituzione o la custodia di prodotti che il professionista ha fornito, ma che il consumatore non ha richiesto, salvo nel caso dei beni di sostituzione di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 97/7/CE (fornitura non richiesta).
- 30) Informare esplicitamente il consumatore che se non acquista il prodotto o servizio sarà in pericolo il lavoro o la sussistenza del professionista.
- 31) Dare la falsa impressione che il consumatore abbia già vinto, vincerà o vincerà compiendo una determinata azione un premio o una vincita equivalente, mentre in effetti:
 - non esiste alcun premio né vincita equivalente,
 - oppure
 - qualsiasi azione volta a reclamare il premio o altra vincita equivalente è subordinata al versamento di denaro o al sostenimento di costi da parte del consumatore.

⁽¹⁾ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31). Direttiva modificata dal regolamento (CE) n. 1882/2003 (GU L 284 del 31.10.2003, pag. 1).

ALLEGATO II

**DISPOSIZIONI DI DIRITTO COMUNITARIO CHE STABILISCONO NORME IN
MATERIA DI PUBBLICITÀ E COMUNICAZIONI COMMERCIALI**

Articoli 4 e 5 della direttiva 97/7/CE

Articolo 3 della direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» ⁽¹⁾

Articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 94/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 1994, concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili ⁽²⁾

Articolo 3, paragrafo 4 della direttiva 98/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori ⁽³⁾

Articoli da 86 a 100 della direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano ⁽⁴⁾

Articoli 5 e 6 della direttiva 2000/31/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») ⁽⁵⁾

Articolo 1, lettera d) della direttiva 98/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, che modifica la direttiva 87/102/CEE del Consiglio relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo ⁽⁶⁾

Articoli 3 e 4 della direttiva 2002/65/CE

Articolo 1, paragrafo 9, della direttiva 2001/107/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 gennaio 2002, che modifica la direttiva 85/611/CEE del Consiglio concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) al fine di regolamentare le società di gestione e i prospetti semplificati ⁽⁷⁾

Articoli 12 e 13 della direttiva 2002/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 dicembre 2002, sulla intermediazione assicurativa ⁽⁸⁾

Articolo 36 della direttiva 2002/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, relativa all'assicurazione sulla vita ⁽⁹⁾

⁽¹⁾ GU L 158 del 23.6.1990, pag. 59.

⁽²⁾ GU L 280 del 29.10.1994, pag. 83.

⁽³⁾ GU L 80 del 18.3.1998, pag. 27.

⁽⁴⁾ GU L 311 del 28.11.2001, pag. 67. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2004/27/CE (GU L 136 del 30.4.2004, pag. 34).

⁽⁵⁾ GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.

⁽⁶⁾ GU L 101 dell'1.4.1998, pag. 17.

⁽⁷⁾ GU L 41 del 13.2.2002, pag. 20.

⁽⁸⁾ GU L 9 del 15.1.2003, pag. 3.

⁽⁹⁾ GU L 345 del 19.12.2002, pag. 1. Direttiva modificata dalla direttiva 2004/66/CE del Consiglio (GU L 168 dell'1.5.2004, pag. 35).

Articolo 19 della direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa ai mercati degli strumenti finanziari ⁽¹⁾

Articoli 31 e 43 della direttiva 92/49/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (terza direttiva assicurazione non vita) ⁽²⁾

Articoli 5, 7 e 8 della direttiva 2003/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativa al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari ⁽³⁾

⁽¹⁾ GU L 145 del 30.4.2004, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 228 dell'11.8.1992, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 35 dell'11.2.2003, pag. 1).

⁽³⁾ GU L 345 del 31.12.2003, pag. 64.

DIRETTIVA 2006/114/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**del 12 dicembre 2006****concernente la pubblicità ingannevole e comparativa****(versione codificata)****(Testo rilevante ai fini del SEE)**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 95,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo ⁽¹⁾,deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato ⁽²⁾,

considerando quanto segue:

(1) La direttiva 84/450/CEE del Consiglio, del 10 settembre 1984, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa ⁽³⁾ è stata più volte modificata in modo sostanziale ⁽⁴⁾. Per ragioni di chiarezza e razionalizzazione è opportuno procedere alla codificazione di tale direttiva.

(2) Esistono grandi disparità delle disposizioni legislative vigenti negli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole. La pubblicità si estende oltre i confini dei singoli Stati membri e quindi ha un'incidenza diretta sul corretto funzionamento del mercato interno.

(3) La pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa può condurre ad una distorsione di concorrenza nel mercato interno.

(4) La pubblicità, indipendentemente dal fatto che essa porti o no alla conclusione di un contratto, influisce sulla situazione economica dei consumatori e dei professionisti.

(5) La difformità delle disposizioni degli Stati membri in materia di pubblicità che induce in inganno le imprese ostacola la realizzazione di campagne pubblicitarie oltre i confini nazionali e quindi incide sulla libera circolazione di merci e servizi.

⁽¹⁾ Parere del 26 ottobre 2006 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

⁽²⁾ Parere del Parlamento europeo del 12 ottobre 2006 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del 30 novembre 2006.

⁽³⁾ GU L 250 del 19.9.1984, pag. 17. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22).

⁽⁴⁾ V. allegato I, Parte A.

(6) Il completamento del mercato interno comporta una grande varietà dell'offerta. Poiché i consumatori e i professionisti possono e devono ricavare il massimo vantaggio dal mercato interno, e la pubblicità costituisce uno strumento molto importante per aprire sbocchi reali in tutta la Comunità per qualsiasi bene o servizio, le disposizioni essenziali che disciplinano la forma e il contenuto della pubblicità comparativa dovrebbero essere uniformi e le condizioni per l'utilizzazione della pubblicità comparativa in tutti gli Stati membri dovrebbero essere armonizzate. Il rispetto di queste condizioni contribuirà a mettere oggettivamente in evidenza i pregi dei vari prodotti comparabili. La pubblicità comparativa può anche stimolare la concorrenza tra i fornitori di beni e di servizi nell'interesse dei consumatori.

(7) Si dovrebbero fissare dei criteri minimi oggettivi in base ai quali si possa giudicare se una determinata forma di pubblicità è ingannevole.

(8) La pubblicità comparativa che confronti caratteristiche essenziali, pertinenti, verificabili e rappresentative e non sia ingannevole, può essere un mezzo legittimo per informare i consumatori nel loro interesse. È opportuno definire un concetto generale di pubblicità comparativa per includere tutte le forme della stessa.

(9) È opportuno stabilire le condizioni della pubblicità comparativa lecita, per quanto riguarda il confronto, per determinare quali prassi in materia di pubblicità comparativa possono comportare una distorsione della concorrenza, svantaggiare i concorrenti e avere un'incidenza negativa sulla scelta dei consumatori. Tali condizioni di pubblicità lecita dovrebbero includere criteri di confronto obiettivo delle caratteristiche di beni e servizi.

(10) Le convenzioni internazionali sui diritti d'autore nonché le disposizioni nazionali in materia di responsabilità contrattuale e responsabilità extracontrattuale dovrebbero essere applicate quando si fa riferimento, o si riproduce, nella pubblicità comparativa, il risultato di test comparativi effettuati da terzi.

(11) Le condizioni della pubblicità comparativa dovrebbero essere cumulative e soddisfatte nella loro interezza. A norma del trattato, la scelta della forma e dei mezzi di applicazione di tali condizioni dovrebbe essere lasciata agli Stati membri, nella misura in cui forma e mezzi non siano già determinati dalla presente direttiva.

- (12) Queste condizioni dovrebbero, in particolare, tener conto delle disposizioni del regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 13 e le altre disposizioni adottate dalla Comunità nel settore agricolo.
- (13) L'articolo 5 della prima direttiva 89/104/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi di impresa ⁽²⁾, conferisce al titolare di un marchio di impresa registrato un diritto esclusivo, che comporta in particolare il diritto di vietare ai terzi di usare nel commercio un segno identico o simile per prodotti o servizi identici o, se del caso, anche per altri prodotti.
- (14) Per poter svolgere una pubblicità comparativa efficace può, tuttavia, essere indispensabile identificare i prodotti o i servizi di un concorrente, facendo riferimento ad un marchio di cui quest'ultimo è titolare, oppure alla sua denominazione commerciale.
- (15) Una simile utilizzazione del marchio, della denominazione commerciale o di altri segni distintivi appartenenti ad altri, se avviene nel rispetto delle condizioni stabilite dalla presente direttiva, non viola il diritto esclusivo del titolare del marchio, essendo lo scopo unicamente quello di effettuare distinzioni tra di loro e quindi di metterle obiettivamente in rilievo le differenze.
- (16) Le persone o le organizzazioni che in base alla legislazione nazionale si considerano aventi un diritto o interesse legittimo nel caso di specie dovrebbero avere la possibilità di agire contro la pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa davanti ad un tribunale o ad un'autorità amministrativa avente la competenza di giudicare in merito ai ricorsi oppure di promuovere un'adeguata azione giudiziaria.
- (17) I tribunali o gli organi amministrativi dovrebbero avere il potere di ordinare ed ottenere la cessazione della pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa. In certi casi può essere opportuno vietare la pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa anche prima che essa sia stata portata a conoscenza del pubblico. Tuttavia ciò non implica assolutamente che gli Stati membri siano tenuti ad istituire una regolamentazione che preveda un sistematico controllo preliminare della pubblicità.
- (18) I controlli volontari esercitati da organismi autonomi per eliminare la pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa possono evitare azioni giudiziarie o ricorsi amministrativi e devono quindi essere incoraggiati.

- (19) Pur spettando al diritto nazionale stabilire l'onere della prova, è appropriato attribuire agli organi giurisdizionali e alle autorità amministrative il potere di esigere che il professionista fornisca prove sull'esattezza delle allegazioni fattuali che ha presentato.
- (20) La regolamentazione della pubblicità comparativa appare necessaria per il buon funzionamento del mercato interno e un'azione a livello comunitario s'impone. L'adozione di una direttiva è la misura appropriata poiché stabilisce i principi generali uniformi, pur consentendo agli Stati membri di scegliere la forma e i mezzi appropriati per raggiungere detti obiettivi. Essa è conforme al principio di sussidiarietà.
- (21) La presente direttiva dovrebbe far salvi gli obblighi degli Stati membri relativi ai termini di attuazione e applicazione di cui all'allegato I, parte B,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

La presente direttiva ha lo scopo di tutelare i professionisti dalla pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali e di stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa.

Articolo 2

Ai sensi della presente direttiva si intende per

- a) «pubblicità», qualsiasi forma di messaggio che sia diffuso nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, allo scopo di promuovere la fornitura di beni o servizi, compresi i beni immobili, i diritti e gli obblighi;
- b) «pubblicità ingannevole», qualsiasi pubblicità che in qualsiasi modo, compresa la sua presentazione, induca in errore o possa indurre in errore le persone alle quali è rivolta o che essa raggiunge e che, dato il suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il comportamento economico di dette persone o che, per questo motivo, leda o possa ledere un concorrente;
- c) «pubblicità comparativa», qualsiasi pubblicità che identifica in modo esplicito o implicito un concorrente o beni o servizi offerti da un concorrente;
- d) «professionista», qualsiasi persona fisica o giuridica che agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale; e chiunque agisca in nome o per conto di un professionista;

⁽¹⁾ GU L 93 del 31.3.2006, pag. 12.

⁽²⁾ GU L 40 dell'11.2.1989, pag. 1. Direttiva modificata dalla decisione 92/10/CEE (GU L 6 dell'11.1.1992, pag. 35).

e) «responsabile del codice», qualsiasi soggetto, compresi un professionista o un gruppo di professionisti, responsabile della formulazione e della revisione di un codice di condotta e/o del controllo del rispetto del codice da parte di coloro che si sono impegnati a rispettarlo.

Articolo 3

Per determinare se la pubblicità sia ingannevole, se ne devono considerare tutti gli elementi, in particolare i suoi riferimenti:

- a) alle caratteristiche dei beni o dei servizi, quali la loro disponibilità, la natura, esecuzione, composizione, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale o i risultati che si possono attendere dal loro uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sui beni o sui servizi;
- b) al prezzo o al modo in cui questo viene calcolato, e alle condizioni alle quali i beni o i servizi vengono forniti;
- c) alla natura, alle qualifiche e ai diritti dell'operatore pubblicitario, quali l'identità, il patrimonio, le capacità, i diritti di proprietà industriale, commerciale o intellettuale ed i premi o riconoscimenti.

Articolo 4

Per quanto riguarda il confronto, la pubblicità comparativa è ritenuta lecita qualora rispetti soddisfatte le seguenti condizioni: che essa

- a) non sia ingannevole ai sensi dell'articolo 2, lettera b, e degli articoli 3 e 8, paragrafo 1 della presente direttiva o degli articoli 6 e 7 della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (direttiva sulle pratiche commerciali sleali) ⁽¹⁾;
- b) confronti beni o servizi che soddisfano gli stessi bisogni o si propongono gli stessi obiettivi;
- c) confronti obiettivamente una o più caratteristiche essenziali, pertinenti, verificabili e rappresentative, compreso eventualmente il prezzo, di tali beni e servizi;
- d) non causi discredito o denigrazione di marchi, denominazioni commerciali, altri segni distintivi, beni, servizi, attività o circostanze di un concorrente;
- e) per i prodotti recanti denominazione di origine, si riferisca in ogni caso a prodotti aventi la stessa denominazione;

⁽¹⁾ GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22.

f) non tragga indebitamente vantaggio dalla notorietà connessa al marchio, alla denominazione commerciale o ad altro segno distintivo di un concorrente o alle denominazioni di origine di prodotti concorrenti;

g) non rappresenti un bene o servizio come imitazione o contraffazione di beni o servizi protetti da un marchio o da una denominazione commerciale depositati;

h) non ingeneri confusione tra i professionisti, tra l'operatore pubblicitario ed un concorrente o tra i marchi, le denominazioni commerciali, altri segni distintivi, i beni o i servizi dell'operatore pubblicitario e quelli di un concorrente.

Articolo 5

1. Gli Stati membri assicurano la disponibilità di mezzi adeguati ed efficaci per combattere la pubblicità ingannevole e garantire l'osservanza delle disposizioni in materia di pubblicità comparativa nell'interesse dei professionisti e dei concorrenti.

Tali mezzi includono disposizioni giuridiche a norma delle quali persone od organizzazioni aventi secondo la legislazione nazionale un legittimo interesse a combattere la pubblicità ingannevole o la regolamentazione della pubblicità comparativa possano:

a) promuovere un'azione giudiziaria contro tale pubblicità

o

b) sottoporre tale pubblicità al giudizio di un'autorità amministrativa competente a giudicare in merito ai ricorsi oppure a promuovere un'adeguata azione giudiziaria.

2. Spetta a ciascuno Stato membro decidere a quali dei mezzi di cui al paragrafo 1, secondo comma si debba ricorrere e se sia opportuno che l'organo giurisdizionale o amministrativo sia autorizzato ad esigere che si ricorra in via preliminare ad altri mezzi previsti per risolvere le controversie, compresi quelli di cui all'articolo 6.

Spetta a ciascuno Stato membro decidere:

a) se le azioni giudiziarie possano essere promosse singolarmente o congiuntamente contro più professionisti dello stesso settore economico

e

b) se possano essere promosse nei confronti del responsabile del codice allorché il codice in questione incoraggia a non rispettare i requisiti di legge.

3. Nel contesto delle disposizioni di cui ai paragrafi 1 e 2 gli Stati membri conferiscono alle autorità giudiziarie o amministrative il potere, qualora ritengano che detti provvedimenti siano necessari, tenuto conto di tutti gli interessi in causa e in particolare dell'interesse generale:

a) di far sospendere la pubblicità ingannevole o illegittimamente comparativa oppure di avviare le azioni giudiziarie appropriate per fare ingiungere la sospensione di tale pubblicità,

o

b) qualora la pubblicità ingannevole o illegittimamente comparativa non sia stata ancora portata a conoscenza del pubblico, ma la pubblicazione ne sia imminente, di vietare tale pubblicità o di avviare le azioni giudiziarie appropriate per vietare tale pubblicità.

Il primo comma si applica anche in assenza di prove in merito alla perdita o al danno effettivamente subito, oppure in merito all'intenzionalità o alla negligenza da parte dell'operatore pubblicitario.

Gli Stati membri prevedono che i provvedimenti di cui al primo comma possano essere adottati con procedimento d'urgenza con effetto provvisorio o con effetto definitivo, a discrezione degli Stati membri.

4. Al fine di impedire che continui a produrre effetti la pubblicità ingannevole o illegittimamente comparativa la cui sospensione sia stata ordinata con una decisione definitiva, gli Stati membri possono conferire alle autorità giudiziarie o amministrative il potere:

a) di far pubblicare tale decisione per esteso, o in parte, e nella forma che ritengano opportuna;

b) di far pubblicare inoltre, una dichiarazione rettificativa.

5. Le autorità amministrative di cui al paragrafo 1, secondo comma, lettera b) devono:

a) essere composte in modo che la loro imparzialità non possa essere messa in dubbio;

b) avere i poteri necessari per vigilare e imporre in modo efficace l'esecuzione delle loro decisioni, quando esse decidono in merito ai ricorsi

e

c) motivare, in linea di massima, le loro decisioni.

6. Allorché le competenze di cui ai paragrafi 3 e 4 sono esercitate esclusivamente da una autorità amministrativa, le decisioni devono essere sempre motivate. Devono essere previste, in questo caso, procedure in base alle quali l'esercizio improprio o ingiustificato dei poteri dell'autorità amministrativa e le omissioni improprie o ingiustificate nell'esercizio dei poteri stessi possano essere oggetto di ricorso giurisdizionale.

Articolo 6

La presente direttiva non esclude il controllo volontario, che gli Stati membri possono incoraggiare, della pubblicità ingannevole o comparativa esercitato da organismi autonomi, né esclude che le persone o le organizzazioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1, secondo comma possano adire tali organismi a condizione che sia prevista una procedura dinanzi ad essi, oltre a quella giudiziaria o amministrativa di cui a detto articolo.

Articolo 7

Gli Stati membri attribuiscono ai tribunali o agli organi amministrativi il potere, in occasione di un procedimento giurisdizionale civile o amministrativo, di cui all'articolo 5:

a) di esigere che l'operatore pubblicitario fornisca prove sull'esattezza materiale dei dati di fatto contenuti nella pubblicità se, tenuto conto dei diritti o interessi legittimi dell'operatore pubblicitario e di qualsiasi altra parte nella procedura, tale esigenza risulti giustificata, date le circostanze del caso specifico e nel caso della pubblicità comparativa di esigere che l'operatore pubblicitario fornisca tali elementi entro un periodo di tempo breve;

e

b) di considerare inesatti i dati di fatto, se le prove richieste conformemente alla lettera a) non siano state fornite o siano ritenute insufficienti dal tribunale o dall'organo amministrativo.

Articolo 8

1. La presente direttiva non osta al mantenimento o all'adozione da parte degli Stati membri di disposizioni che abbiano lo scopo di garantire una più ampia tutela, in materia di pubblicità ingannevole, dei professionisti e dei concorrenti.

Il primo comma non si applica alla pubblicità comparativa per quanto riguarda il confronto.

2. Le disposizioni della presente direttiva si applicano lasciando impregiudicate le disposizioni comunitarie applicabili alla pubblicità riguardante prodotti e/o servizi specifici oppure restrizioni o divieti relativi al contenuto pubblicitario di particolari mezzi di comunicazione di massa.

3. Le disposizioni della presente direttiva concernenti la pubblicità comparativa non obbligano gli Stati membri che, nel rispetto delle disposizioni del trattato, mantengono o introducono il divieto della pubblicità per taluni beni o servizi imposto direttamente o da un ente o un'organizzazione incaricati, ai sensi della legge degli Stati membri, di disciplinare l'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, a consentire la pubblicità comparativa per tali beni o servizi. Qualora tale divieto sia limitato a mezzi di comunicazione di massa particolari, la presente direttiva si applica ai mezzi di comunicazione che non sono coperti da tale divieto.

4. Nessuna disposizione della presente direttiva impedisce agli Stati membri, nel rispetto delle disposizioni del trattato, di mantenere o introdurre divieti o limitazioni dell'uso della pubblicità comparativa riguardante servizi professionali, imposti direttamente o da un ente o un'organizzazione incaricati, a norma della legislazione degli Stati membri, di disciplinare l'esercizio di un'attività professionale.

Articolo 9

Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

Articolo 10

La direttiva 84/450/CEE è abrogata, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativi ai termini d'attuazione e di applicazione che figurano all'allegato I, parte B.

I riferimenti alla direttiva abrogata si intendono fatti alla presente direttiva e si leggono secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato II.

Articolo 11

La presente direttiva entra in vigore il 12 dicembre 2007.

Articolo 12

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Strasburgo, il 12 dicembre 2006.

Per il Parlamento europeo
Il presidente
J. BORRELL FONTELLES

Per il Consiglio
Il presidente
M. PEKKARINEN

ALLEGATO I

PARTE A

Direttiva abrogata e sue modificazioni successive

Direttiva 84/450/CEE del Consiglio	limitatamente all'articolo 14
(GU L 250 del 19.9.1984, pag. 17)	
Direttiva 97/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio	
(GU L 290 del 23.10.1997, pag. 18)	
Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio	
(GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22)	

PARTE B

Elenco dei termini di attuazione e di applicazione in diritto interno

(di cui all'articolo 10)

Direttiva	Termine di attuazione	Data di applicazione
84/450/CEE	1° ottobre 1986	—
97/55/CE	23 aprile 2000	—
2005/29/CE	12 giugno 2007	12 dicembre 2007

ALLEGATO II

TAVOLA DI CONCORDANZA

Direttiva 84/450/CEE	Presente direttiva
Articolo 1	Articolo 1
Articolo 2, alinea	Articolo 2, alinea
Articolo 2, punto 1	Articolo 2, lettera a)
Articolo 2, punto 2	Articolo 2, lettera b)
Articolo 2, punto 2bis	Articolo 2, lettera c)
Articolo 2, punto 3	Articolo 2, lettera d)
Articolo 2, punto 4	Articolo 2, lettera e)
Articolo 3	Articolo 3
Articolo 3 bis, paragrafo 1	Articolo 4
Articolo 4 paragrafo 1, primo comma, prima frase	Articolo 5, paragrafo 1, primo comma
Articolo 4, paragrafo 1, primo comma, seconda frase	Articolo 5, paragrafo 1, secondo comma
Articolo 4, paragrafo 1, secondo comma	Articolo 5, paragrafo 2, primo comma
Articolo 4, paragrafo 1, terzo comma	Articolo 5, paragrafo 2, secondo comma
Articolo 4, paragrafo 2, primo comma, alinea	Articolo 5, paragrafo 3, primo comma, alinea
Articolo 4, paragrafo 2, primo comma, primo trattino	Articolo 5, paragrafo 3, primo comma lettera a)
Articolo 4, paragrafo 2, primo comma, secondo trattino	Articolo 5, paragrafo 3, primo comma lettera b)
Articolo 4, paragrafo 2, primo comma, parole finali	Articolo 5, paragrafo 3, secondo comma
Articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, alinea	Articolo 5, paragrafo 3, terzo comma
Articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, primo trattino	Articolo 5, paragrafo 3, terzo comma
Articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, secondo trattino	Articolo 5, paragrafo 3, terzo comma
Articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, parole finali	Articolo 5, paragrafo 3, terzo comma
Articolo 4, paragrafo 2, terzo comma, alinea	Articolo 5, paragrafo 4, alinea
Articolo 4, paragrafo 2, terzo comma, primo trattino	Articolo 5, paragrafo 4, lettera a)
Articolo 4, paragrafo 2, terzo comma, secondo trattino	Articolo 5, paragrafo 4, lettera b)
Articolo 4, paragrafo 3, primo comma	Articolo 5, paragrafo 5
Articolo 4, paragrafo 3, secondo comma	Articolo 5, paragrafo 6
Articolo 5	Articolo 6
Articolo 6	Articolo 7
Articolo 7, paragrafo 1	Articolo 8, paragrafo 1, primo comma
Articolo 7, paragrafo 2	Articolo 8, paragrafo 1, secondo comma
Articolo 7, paragrafo 3	Articolo 8, paragrafo 2
Articolo 7, paragrafo 4	Articolo 8, paragrafo 3
Articolo 7, paragrafo 5	Articolo 8, paragrafo 4
Articolo 8, primo comma	—
Articolo 8, secondo comma	Articolo 9
—	Articolo 10
—	Articolo 11
Articolo 9	Articolo 12
—	Allegato I
—	Allegato II

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: Mauro Maria MARINO)

Roma, 17 dicembre 2008

Parere sull'atto comunitario:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti dei consumatori (COM (2008) 614 def.) (Atto comunitario n. 22)

La Commissione, esaminato l'atto comunitario in titolo, considerato che la proposta si colloca nel quadro della nuova strategia per la politica dei consumatori 2007-2013, presentata dalla Commissione europea nel marzo del 2007 con l'obiettivo di rafforzare il mondo del commercio al dettaglio inteso come fattispecie del mercato interno e di consentire ai consumatori di effettuare liberamente i loro acquisti all'interno dell'Unione europea, godendo ovunque del medesimo livello di tutela;

considerato che la suddetta strategia persegue l'obiettivo di assegnare più potere ai consumatori instaurando un mercato più trasparente e competitivo, nel quale i consumatori siano liberi di effettuare vere scelte; di rafforzare il benessere dei consumatori dal punto di vista della qualità, della diversità, dell'accessibilità e della sicurezza; di tutelare efficacemente i consumatori contro rischi e minacce gravi;

considerato che, dalla procedura di consultazione pubblica lanciata dalla Commissione con il Libro verde sulla revisione dell'*acquis* comunitario in materia di tutela dei consumatori e conclusasi nel maggio del 2007 è emersa un'ampia convergenza sull'adozione "di uno strumento legislativo orizzontale applicabile alle transazioni nazionali e transfrontaliere, basato su un'armonizzazione completa e mirata, vale a dire incentrata sulle questioni che costituiscono barriere importanti al commercio per le imprese e/o che scoraggiano i consumatori dall'acquistare oltre frontiera";

formula, per quanto di competenza, una valutazione positiva sulla proposta di direttiva, con le seguenti osservazioni:

la proposta appare nel complesso rispettosa del principio di sussidiarietà, poiché il problema della frammentazione giuridica, provocata dalla scelta di mantenere un livello di armonizzazione minima in tema di diritti dei consumatori, rappresenta un

Al Presidente
della 10^a Commissione permanente
S E D E

ostacolo oggettivo alla piena realizzazione del mercato interno, e può essere risolto con piena efficacia solo creando un unico corpus normativo, con strumenti comuni;

la proposta, modificando e unificando quattro direttive adottate tra il 1985 e il 1999 a garanzia dei consumatori per quanto concerne i contratti negoziati fuori dai locali commerciali, le clausole abusive, i contratti a distanza e la vendita e le garanzie dei beni di consumo, contribuisce a introdurre elementi di maggiore chiarezza e leggibilità, semplificando l'accesso e la comprensione della normativa comunitaria;

l'armonizzazione completa di alcuni aspetti normativi essenziali dovrebbe aumentare la certezza giuridica sia per i consumatori che per le imprese, che potranno fare riferimento a un unico quadro normativo basato su concetti giuridici chiaramente definiti;

è auspicabile che il Governo, tanto in sede negoziale quanto nella successiva fase di recepimento della direttiva, punti a valorizzare al massimo la comprensibilità e l'applicabilità diretta della normativa comunitaria, così da consentire ai consumatori di far valere i propri diritti in modo rapido ed efficace, senza dover ricorrere alla tutela giurisdizionale. In questo senso, la Commissione esprime un particolare apprezzamento per gli articoli 14-16 della proposta di direttiva, che prevedono la possibilità per il consumatore di esercitare il proprio diritto di recesso senza requisiti formali specifici e senza che gli Stati membri interpongano ulteriori adempimenti amministrativi o procedurali;

sempre al fine di garantire il più ampio accesso dei consumatori alle misure di tutela e di autotutela, appare opportuno rafforzare al massimo gli strumenti di informazione diretta, ricorrendo con maggiore costanza ed efficacia agli spazi pubblicitari gestiti dal Governo e a ogni altro mezzo utile, in linea con le priorità individuate dalla Commissione europea nella Strategia per la politica dei consumatori 2007-2013.

Mauro Maria Marino