



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 20 marzo 2013 (21.03)
(OR. en)**

7710/13

**CONSOM 54
MI 224**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	14 marzo 2013
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2013) 139 final
Oggetto:	Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo Prima relazione sull'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 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")

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2013) 139 final.

All.: COM(2013) 139 final

Bruxelles, 14.3.2013
COM(2013) 139 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**Prima relazione sull'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 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")**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

Prima relazione sull'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 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”)

1. INTRODUZIONE

La presente relazione¹ contiene una prima valutazione dell'applicazione negli Stati membri della direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali² (di seguito, “la direttiva”) e un esame dei suoi effetti. Costituisce una delle iniziative principali adottate in vista dell'attuazione dell'agenda europea dei consumatori³.

Ai fini della presente relazione, nel corso del 2011 sono stati inviati agli Stati membri e ad una vasta gamma di portatori d'interessi dei questionari mirati⁴. Per quanto riguarda l'applicazione della direttiva nei settori dei servizi finanziari e dei beni immobili⁵, la presente relazione si fonda sui dati raccolti per conto della Commissione attraverso uno studio condotto tra il 2011 e il 2012⁶.

¹ Questa relazione accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale relativa alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali “*Ottenere un livello elevato di tutela dei consumatori – Rafforzare la fiducia nel mercato interno*”. Ai sensi dell'articolo 18 della direttiva, la Commissione è tenuta a presentare una relazione sull'applicazione della direttiva con riguardo a questioni specifiche, quali i servizi finanziari e i beni immobili, la “lista nera” delle pratiche vietate in qualunque circostanza nonché le possibilità di armonizzare e semplificare ulteriormente. Come illustrato al considerando 24 della direttiva, è opportuno valutare l'applicazione della 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.

² 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.

³ Si veda l'*agenda europea dei consumatori*, azione 3 (modernizzazione dell'acquis in materia di diritti dei consumatori).

⁴ In risposta alla consultazione sono stati ricevuti 25 contributi da parte di Stati membri (Lussemburgo e Malta non hanno fornito alcuna risposta), due da Islanda e Norvegia e 76 da portatori d'interessi, compresi 20 centri europei dei consumatori, 9 associazioni di consumatori e 47 portatori d'interessi delle imprese (tra cui camere di commercio, organizzazioni di coordinamento/federazioni e organismi di auto-regolamentazione).

⁵ A norma dell'articolo 18 della direttiva, la presente relazione fornisce una valutazione del funzionamento dell'articolo 3, paragrafo 9, riguardante l'applicazione della direttiva ai settori dei servizi finanziari e dei beni immobili.

⁶ Si veda *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property* (Studio sull'applicazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali ai servizi finanziari e ai beni immobili), condotto da *Civic Consulting* per conto della Commissione europea, DG Giustizia 2012, disponibile alla pagina web <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

La direttiva è stata adottata l'11 maggio 2005 con l'obiettivo di garantire che i consumatori non siano tratti in inganno o sottoposti ad un marketing aggressivo e che le qualità vantate dai professionisti nell'Unione siano chiare, accurate e comprovate, permettendo in tal modo ai consumatori di fare scelte informate ed appropriate. Le sue norme di principio sono volte a far sì che il quadro legislativo sia sufficientemente flessibile da adattarsi a nuovi metodi di vendita, prodotti e tecniche di marketing.

La direttiva ha carattere orizzontale e disciplina l'intera gamma di operazioni commerciali tra imprese e consumatori (*business-to-consumers*, "B2C"), concluse online o meno e aventi ad oggetto sia beni che servizi.

La direttiva ha il duplice scopo di contribuire al completamento del mercato interno mediante la rimozione degli ostacoli legati alle divergenze tra i diritti nazionali in materia di pratiche commerciali sleali, e di conseguire un livello elevato di tutela dei consumatori.

2. RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA

2.1. Calendario

Gli Stati membri erano tenuti ad adottare e pubblicare le misure di recepimento della direttiva entro il 12 giugno 2007, assicurandone l'entrata in vigore a livello nazionale entro il 12 dicembre 2007.

Tuttavia, si sono registrati notevoli ritardi nel recepimento, principalmente a causa del campo d'applicazione molto ampio della direttiva. La sua natura di armonizzazione piena, sancita dalla "clausola del mercato interno"⁷, ha altresì richiesto agli Stati membri una revisione su vasta scala delle rispettive legislazioni nazionali al fine di garantire l'adequatezza alle norme della direttiva.

Solo alcuni Stati membri⁸ hanno recepito la direttiva entro i termini previsti, l'ultimo recepimento è stato completato alla fine del 2009⁹, mentre la maggior parte delle misure nazionali sono state attuate tra il 2008 e il 2009¹⁰. Le azioni promosse dalla Commissione dinanzi alla Corte di giustizia hanno portato alla condanna di due Stati membri¹¹, mentre altri procedimenti sono stati archiviati in seguito all'avvenuta notifica delle misure adottate¹².

2.2. Impostazioni dell'attuazione negli Stati membri e caratteristiche del processo di recepimento

Le scelte tecniche fatte dagli Stati membri per dare attuazione alla direttiva possono essere raggruppate in due categorie, distinte a seconda della pre-esistenza o meno nello Stato

⁷ Cfr. articolo 4 della direttiva.

⁸ Belgio, Irlanda, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia hanno completato il recepimento entro il 12 luglio 2007.

⁹ Spagna.

¹⁰ Anche i tre paesi SEE - Islanda, Liechtenstein e Norvegia - hanno adottato la normativa necessaria a recepire la direttiva.

¹¹ Si vedano le sentenze del 23 aprile 2009 nella causa C-321/08, *Commissione/Spagna*, e del 5 febbraio 2009 nella causa C-282/08, *Commissione/Lussemburgo*.

¹² L'elenco delle misure di recepimento nazionali è accessibile tramite la banca dati sulle pratiche commerciali sleali alla pagina web <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/> o tramite il link: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm.

membro di una disciplina sulle pratiche commerciali sleali. Alcuni Stati membri hanno inserito le norme della direttiva in leggi vigenti: leggi sulla concorrenza sleale (Germania, Austria, Danimarca, Spagna), codici del consumo (Francia, Italia, Bulgaria, Repubblica ceca, Malta), codici civili (Paesi Bassi) o leggi specifiche (Belgio, Finlandia e Svezia); altri hanno optato per una nuova legge ad hoc che recepisce la direttiva quasi letteralmente (Regno Unito, Portogallo, Romania, Ungheria, Cipro, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Irlanda, Lussemburgo, Lettonia, Lituania e Grecia).

2.3. Articolo 4 – clausola del mercato interno

L'articolo 4 della direttiva, noto come “clausola del mercato interno”, esprime l'effetto di armonizzazione piena della direttiva e vieta agli Stati membri di discostarsi dalle disposizioni in essa contenute. Questa caratteristica è stata confermata dalla Corte di giustizia nella causa “*Total Belgium*” nonché nell'ambito di altre procedure di rinvio pregiudiziale¹³ in cui la Corte ha costantemente ritenuto che “*la direttiva procede ad un'armonizzazione completa di dette norme a livello comunitario. Pertanto, [...] gli Stati membri non possono adottare misure più restrittive di quelle definite dalla direttiva, anche al fine di garantire un livello più elevato di tutela dei consumatori*”.

L'aspetto dell'armonizzazione piena si è rivelato il più problematico ai fini dell'attuazione della direttiva: la clausola del mercato interno ha richiesto un adeguamento sostanziale degli ordinamenti giuridici nazionali alle norme della direttiva. In particolare, gli Stati membri hanno dovuto effettuare un'ampia verifica delle rispettive legislazioni nazionali ed abrogare le norme incompatibili con la direttiva, norme riguardanti principalmente divieti di specifiche pratiche commerciali non figuranti nell'allegato I della direttiva (la cosiddetta “lista nera” delle pratiche vietate in tutte le circostanze), specialmente nel settore delle vendite promozionali.

La clausola del mercato interno ha portato ad una sostanziale semplificazione delle norme sulla pubblicità ingannevole e sulle pratiche commerciali sleali nelle operazioni commerciali tra imprese e consumatori in tutta l'UE, sostituendo i 27 regimi nazionali con un unico insieme di norme e mantenendo al contempo un elevato livello di tutela dei consumatori. Si è trattato di un'operazione necessaria per superare specifici ostacoli giuridici dovuti alla frammentarietà della normativa sulle pratiche commerciali sleali, che generava costi, complessità e incertezza per imprese e consumatori.

2.4. Deroghe

Stabilendo che “*in merito ai “servizi finanziari” [...] 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*”, l'articolo 3, paragrafo 9, introduce un rilevante limite alla piena armonizzazione della direttiva. A questi due settori si applica infatti un'armonizzazione minima: come illustrato al considerando 9, “*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*”. Di conseguenza, in questi

¹³ Sentenza del 23 aprile 2009 nelle cause riunite C-261/07 e C-299/07, *VTB-VAB NV / Total Belgium NV* e *Galatea BVBA / Sanoma Magazines Belgium NV*; sentenza del 14 gennaio 2010 nella causa C-304/08, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV / Plus Warenhandels-gesellschaft mbH*; ordinanza del 30 giugno 2011 nella causa C-288/10, *Wamo BVBA / JBC NV and Modemakers Fashion NV*; ordinanza del 15 dicembre 2011 nella causa C-126/11, *Inno NV / Unizo e altri*.

settori gli Stati membri possono imporre norme che vanno al di là delle disposizioni della direttiva, purché rispettino le altre norme del diritto dell'Unione.

Come illustrato di seguito, dalla consultazione è emerso che non vi è motivo per rimuovere detto limite, sia rispetto ai servizi finanziari che ai beni immobili.

Una seconda deroga temporanea al principio di armonizzazione piena si applica alle norme nazionali che danno attuazione alle direttive contenenti clausole di armonizzazione minima. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, per un periodo di sei anni a decorrere dal 12 giugno 2013 gli Stati membri possono continuare ad applicare disposizioni nazionali¹⁴ più dettagliate o vincolanti di quelle previste dalla direttiva, in attuazione di direttive contenenti clausole minime di armonizzazione¹⁵.

A norma del paragrafo 6 dello stesso articolo, gli Stati membri notificano alla Commissione senza indugio le disposizioni nazionali applicate sulla base dell'articolo 3, paragrafo 5.

Solo cinque Stati membri dichiarano di aver mantenuto disposizioni di cui all'articolo citato¹⁶: uno Stato membro¹⁷, ad esempio, ha notificato disposizioni per la tutela dei minori in materia di pubblicità televisiva, in attuazione della direttiva sui servizi di media audiovisivi¹⁸; un altro ha omesso di notificare una misura restrittiva riguardante le vendite porta a porta¹⁹. Una certa retrosia verso l'abrogazione di talune misure nazionali (entro il 12 giugno 2013) può spiegare perché alcuni Stati membri abbiano sinora utilizzato l'articolo 3, paragrafo 5.

La Commissione ritiene che la deroga non debba essere ulteriormente estesa; pur avendo alcuni Stati membri segnalato la necessità di un'estensione, tale necessità può essere soddisfatta grazie ad altre norme dell'Unione.

2.5. Relazione tra la direttiva e le norme settoriali dell'Unione

La direttiva è una legge generale che disciplina le pratiche sleali nelle operazioni commerciali tra imprese e consumatori. Si applica a tutte le pratiche B2C, salvo se esplicitamente convenuto altrimenti, come nel caso di condizioni di stabilimento o di regimi di autorizzazione (si veda l'articolo 3, paragrafo 8). Qualora la legislazione settoriale contrasti con le norme generali della direttiva, prevarranno le corrispondenti disposizioni della *lex*

¹⁴ Nel settore armonizzato dalla direttiva.

¹⁵ Tra le direttive che contengono clausole minime di armonizzazione nel settore armonizzato dalla direttiva 2005/29/CE ricorrono: la direttiva 98/6/CE relativa all'indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori, la direttiva 97/7/CE sui contratti a distanza, la direttiva 85/577/CEE sui contratti negoziati fuori dei locali commerciali, la direttiva 94/47/CE relativa all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili e la direttiva 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti "tutto compreso".

¹⁶ Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lettonia e Svezia.

¹⁷ Il 10 marzo 2008 la Danimarca ha notificato le disposizioni relative alla pubblicità televisiva contenute nella sezione 21 dell'ordinanza n. 1368 del 15 dicembre 2005 in materia di pubblicità e sponsorizzazione radio-televisiva. Queste norme, riguardanti tra l'altro le caratteristiche del prodotto pubblicizzato, il prezzo e le competenze necessarie al suo utilizzo, sono saldamente radicate nel diritto danese, contengono una tutela particolare per i minori e attuano la direttiva "televisione senza frontiere" (direttiva 89/552/CEE del Consiglio, ora direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi).

¹⁸ Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (direttiva sui servizi di media audiovisivi).

¹⁹ Il Belgio non ha notificato le disposizioni nazionali che vietano la vendita porta a porta di prodotti di un valore superiore a 250 euro. La compatibilità di queste misure sarà vagliata dalla Corte di giustizia nell'ambito di un procedimento pendente contro il Belgio.

*specialis*²⁰. Spesso un tale conflitto si verifica perché la *lex specialis* contiene obblighi d'informazione precontrattuale più dettagliati, o norme più severe sulle modalità di presentazione delle informazioni ai consumatori (si veda il considerando 10 della direttiva). Tuttavia, l'esistenza di specifiche norme dell'Unione in un dato settore non esclude l'applicazione della direttiva: in questi casi e per tutti gli aspetti non disciplinati dalla *lex specialis*, la direttiva completa le norme settoriali e colma le eventuali restanti lacune nel regime di tutela dei consumatori contro le pratiche commerciali sleali²¹.

2.6. Seguiti del recepimento

La presente analisi mette in luce inaccuratezze in vari Stati membri legate, in qualche caso, a concetti fondamentali della direttiva. A questo proposito i servizi della Commissione hanno condotto un ampio controllo del recepimento e sono attualmente impegnati in un dialogo strutturato con gli Stati membri interessati.

3. APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA

3.1. Applicazione uniforme

3.1.1. Ruolo e giurisprudenza della Corte di giustizia

Il ruolo della Corte di giustizia nel garantire l'interpretazione e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri è stato cruciale per quanto riguarda la direttiva. Le sue pronunce si sono dimostrate di grande utilità al fine di chiarire questioni generali legate al rapporto tra la direttiva e il diritto nazionale, così come problemi più specifici relativi all'interpretazione di alcune delle sue norme sostanziali. Dal canto suo, la Commissione interviene nei procedimenti dinanzi alla Corte di giustizia a titolo di *amicus curiae*.

Dal 2009, la Corte si è pronunciata su diverse questioni pregiudiziali, confermando in particolare la natura di armonizzazione piena della direttiva e il fatto che gli Stati membri non possono conservare norme nazionali che vanno al di là delle sue disposizioni.

A questo proposito, la Corte ha statuito che sono incompatibili con la direttiva le norme nazionali di seguito descritte.

- Il divieto generale di offerte congiunte:

²⁰ L'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva chiarisce che “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”.

²¹ Si vedano gli orientamenti, pagina 18-19. Ad esempio, il regolamento sui servizi aerei (regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità) contiene disposizioni specifiche sulla disponibilità al pubblico delle informazioni in materia di prezzi: ai sensi dell'articolo 23 del regolamento, oltre al prezzo finale, che deve comprendere tutte le imposte applicabili, i diritti, le tasse o i supplementi, i vettori aerei devono anche fornire una descrizione dettagliata del prezzo finale. Perciò, riguardo alle informazioni precontrattuali sui prezzi delle tariffe aeree, saranno applicate dette disposizioni più specifiche. Le disposizioni della direttiva intervengono per vietare le pratiche commerciali che sono suscettibili di ingannare il consumatore medio (come la pubblicità e il marketing propagandistici delle tariffe aeree) e le pratiche che costituiscono un comportamento aggressivo (come barriere non contrattuali onerose e sproporzionate imposte ai consumatori che vogliono esercitare il diritto di risolvere il contratto).

- le cause riunite C-261/07 e C-299/07 (*Total Belgium*, 23 aprile 2009) riguardavano rispettivamente una società di carburanti che offriva, a ciascun rifornimento, il servizio di soccorso stradale gratuito, e una società che aveva pubblicato una rivista contenente un buono sconto su prodotti venduti in un negozio di biancheria;
- la causa C-522/08 (*Telekomunikacja Polska*, 11 marzo 2010) riguardava un'impresa di telecomunicazioni che aveva subordinato la conclusione di un contratto per la fornitura di servizi di accesso ad internet su banda larga alla conclusione di un contratto di servizi telefonici.

- Il divieto generale di pratiche commerciali che subordinano la partecipazione di consumatori ad un gioco a premi o lotteria all'acquisto di beni o servizi:

- la causa C-304/08 (*Plus Warenhandelsgesellschaft*, 14 gennaio 2010) riguardava una campagna promozionale lanciata da una società che invitava i consumatori ad acquistare beni per ottenere un dato numero di punti che avrebbero consentito loro di partecipare all'estrazione di una lotteria nazionale.

- Il divieto generale di effettuare vendite con buoni, non solo destinato a tutelare i consumatori, ma diretto anche ad altri scopi:

- la causa C-540/08 (*Mediaprint*, 9 novembre 2010) riguardava un quotidiano che aveva organizzato un concorso a cui i consumatori potevano partecipare grazie ai buoni contenuti nel giornale. In questo caso, il governo austriaco aveva sostenuto che la norma nazionale non rientrava nel campo d'applicazione della direttiva in quanto finalizzata essenzialmente a mantenere il pluralismo della stampa in Austria.

- Il divieto generale di annunci di sconti durante il periodo precedente i saldi, nella misura in cui la norma in questione mira a tutelare gli interessi economici dei consumatori:

- la causa C-288/10 (*Wamo*, 30 giugno 2011) riguardava un'impresa che aveva trasmesso un invito ad alcuni dei suoi clienti ai fini di una vendita privata organizzata due settimane prima del periodo dei saldi;
- la causa C-126/11 (*Inno*, 15 dicembre 2011) riguardava un'impresa che aveva offerto una carta fedeltà che consentiva ai clienti di beneficiare di svariate offerte promozionali, compresi sconti sui prezzi durante il periodo precedente i saldi. Si noti che in questo caso la Corte ha ritenuto che la norma nazionale non rientrasse nel campo d'applicazione della direttiva se il suo unico scopo era, come sostenuto dal giudice del rinvio, la tutela della concorrenza²².

- Il divieto generale di annunciare "vendite di liquidazione" senza ottenere la previa autorizzazione dell'autorità amministrativa locale competente:

- la causa C-206/11 (*Köck*, 17 gennaio 2013) riguardava un imprenditore in Austria che aveva annunciato in un quotidiano una "liquidazione totale" dei prodotti del suo

²² "[...] une disposition nationale telle que celle en cause au principal n'est pas susceptible de relever du champ d'application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales si elle se limite seulement, comme le considère la juridiction de renvoi, à réglementer les relations concurrentielles entre commerçants et ne poursuit pas des finalités tenant à la protection des consommateurs." (causa C-126/11, *Inno*, punto 29).

negozio senza richiedere l'autorizzazione amministrativa come previsto dalla normativa nazionale. La Corte di giustizia ha statuito che una pratica commerciale non rientrante nell'allegato I della direttiva non può essere vietata per il solo fatto che detta pratica non abbia costituito l'oggetto di una previa autorizzazione dell'autorità amministrativa competente, senza prima avere esaminato il carattere sleale della pratica in questione alla luce dei criteri individuati dagli articoli da 5 a 9 della direttiva.

Nella causa C-122/10 (*Ving Sverige*, 12 maggio 2011) la Corte ha chiarito il concetto di "invito all'acquisto", definito dall'articolo 2, lettera i), della direttiva: ha ritenuto che, ad esempio, sussiste invito all'acquisto quando esiste un riferimento visivo al prodotto e un prezzo, pur in mancanza della disponibilità immediata di un "mezzo" concreto per acquistare. La Corte ha altresì stabilito che la direttiva non vieta l'uso di "prezzi di partenza", purché l'informazione fornita risponda ai criteri della direttiva, tenuto conto delle circostanze del caso di specie. La questione riguardava un'agenzia di viaggi che vende pacchetti vacanza e che aveva fatto pubblicare una comunicazione commerciale su un quotidiano contenente solo informazioni limitate sul viaggio pubblicizzato. In questo caso la Corte ha seguito l'approccio adottato dai servizi della Commissione negli orientamenti, a favore di una nozione ampia di invito all'acquisto²³.

Nella causa C-559/11 (*Pelckmans Turnhout NV*, 4 ottobre 2012) la Corte ha chiarito che una norma nazionale che non è diretta a tutelare i consumatori non rientra nel campo d'applicazione della direttiva. Il caso riguardava la compatibilità con la direttiva di una disposizione belga che vieta a un imprenditore di aprire il proprio esercizio commerciale sette giorni a settimana, obbligandolo quindi a scegliere un giorno per la chiusura settimanale dell'esercizio. La Corte ha ritenuto che una tale norma è volta a tutelare unicamente gli interessi dei lavoratori e dipendenti del settore della distribuzione e non quelli dei consumatori.

Nella causa C-428/11 (*Purely Creative e.a.*, 18 ottobre 2012), la Corte era chiamata per la prima volta ad interpretare una disposizione dell'allegato I della direttiva, in particolare il punto 31, che vieta al professionista di dare al consumatore l'impressione di aver già vinto un premio, pretendendo poi che tale premio sia subordinato al versamento di denaro o al sostenimento di costi. In Inghilterra varie imprese avevano distribuito corrispondenza e annunci, comprese carte "gratta e vinci" in giornali e riviste, con cui informavano i destinatari che avevano vinto un premio, per ottenere il quale, i vincitori dovevano chiamare un numero di telefono a tariffa maggiorata, utilizzare un servizio di messaggistica di testo a carico del ricevente o richiedere l'informazione per posta ordinaria. La Corte ha dichiarato che pratiche del genere sono vietate anche se il costo imposto al consumatore è irrisorio (come quello di un francobollo) rispetto al valore del premio e a prescindere dal fatto che il pagamento di detti costi procuri o meno un vantaggio al professionista.

Tre rinvii pregiudiziali sono ancora pendenti dinanzi alla Corte:

- la causa C-435/11 (*CHS Tour Services*) relativa all'interpretazione dell'articolo 5 della direttiva, in particolare riguardo alla questione se la direttiva imponga un esame distinto del requisito della diligenza professionale (menzionato all'articolo 5, paragrafo 2, lettera a) della direttiva), quando viene valutato un caso concreto di azione od omissione ingannevole;

²³ Si veda inoltre la sezione 3.3.4 infra sull'invito all'acquisto e gli obblighi informativi sul prezzo.

- la causa C-265/12 (*Citroën Belux NV*) relativa alla compatibilità con la direttiva (in particolare l'articolo 3, paragrafo 9) della norma belga che vieta ai professionisti di proporre offerte congiunte quando almeno uno dei componenti è un servizio finanziario;
- la causa C-281/12 (*Trento Sviluppo Centrale Adriatica*) in cui il giudice del rinvio chiede se, ai fini dell'accertamento di una violazione, la direttiva imponga che, oltre a quella della condotta ingannevole, sia effettuata una distinta valutazione della distorsione materiale del comportamento economico del consumatore.

3.1.2. *Iniziative adottate dalla Commissione*

Sin dall'inizio del processo di recepimento, la Commissione ha adottato e adotta misure a sostegno delle autorità e dei giudici nazionali per garantire l'attuazione uniforme e l'applicazione coerente della direttiva. Si tratta di un compito particolarmente arduo in un settore caratterizzato da divergenze notevoli tra politiche nazionali, stile e tecniche di esecuzione.

3.1.3. *Gli orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva*

Nel dicembre 2009 i servizi della Commissione hanno presentato degli orientamenti sull'applicazione della direttiva²⁴ volti a sviluppare una comune comprensione e delle prassi convergenti. Questo documento, disponibile in 22 lingue ufficiali dell'Unione, ha contribuito a chiarire alcuni concetti e disposizioni fondamentali, considerati problematici. In esso si ritrovano esempi pratici sul funzionamento della direttiva. Malgrado il fatto che questo documento sia sprovvisto di status giuridico formale (valore vincolante), è stato ampiamente usato perfino nell'ambito di procedimenti dinanzi alla Corte di giustizia²⁵, oltreché da autorità e giudici nazionali nella valutazione dei singoli casi. Gli orientamenti sono stati concepiti come un documento in continua evoluzione, da aggiornare periodicamente con l'aumentare delle conoscenze sulle pratiche commerciali sleali.

3.1.4. *La banca dati giuridica della direttiva*

Nel luglio 2011 la Commissione ha istituito una banca dati giuridica online (la "banca dati della direttiva")²⁶. Lo sviluppo di questa banca dati è iniziato nel 2008, insieme a quello degli orientamenti, per garantire l'applicazione uniforme e l'esecuzione adeguata/efficace della direttiva.

²⁴ Orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali (documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2009) 1666), 3 dicembre 2009 - http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcm3vue.cec.eu.int:8080/justice/consumer-marketing/files/ucp_guidance_it.pdf

²⁵ Si vedano ad esempio le conclusioni dell'Avvocato generale nella causa C-122/10, *Konsumentombudsmannen KO/Ving Sverige AB*, punti 30, 40 e nota 13.

²⁶ Si veda il sito <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/>. Questa banca dati si basa sulla decisione n. 1926/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce un programma d'azione comunitaria in materia di politica dei consumatori (2007-2013) - Azione 9: consulenza giuridica e tecnica, compresi studi, per il controllo e la valutazione tanto del recepimento e dell'applicazione da parte degli Stati membri della legislazione in materia di tutela dei consumatori quanto dell'attività svolta dagli Stati membri per garantire l'esecuzione di tale normativa, in particolare della direttiva 2005/29/CE. Ciò comprende anche lo sviluppo e la gestione di banche dati facilmente e pubblicamente accessibili riguardanti l'applicazione della normativa comunitaria sulla tutela dei consumatori.

La base giuridica è molto ampia e consente al pubblico di accedere in modo agevole alla legislazione e alla giurisprudenza degli Stati membri relative la direttiva, oltre che ad altra documentazione utile come la pertinente dottrina. Attualmente conta circa 330 articoli giuridici, 400 decisioni²⁷ e 25 contenuti di altro tipo (come studi o orientamenti adottati dalle autorità nazionali responsabili dell'applicazione della direttiva). Le informazioni contenute nella banca dati sono organizzate in sezioni e possono essere filtrate mediante il riferimento a specifici articoli della direttiva, parole chiave, giurisprudenza e dottrina. Tutte le sezioni sono collegate tra loro e consentono anche confronti tra Stati membri diversi. Le sezioni per paese includono sempre una descrizione del sistema dei mezzi di esecuzione nazionale.

La Commissione è tuttora impegnata nello sviluppo della banca dati della direttiva, che deve essere regolarmente aggiornata con nuova giurisprudenza, articoli di dottrina e altri materiali, nell'ottica di creare, a termine, una nuova banca dati sul diritto del consumo unificando la banca dati della direttiva sulle pratiche commerciali sleali con l'esistente *EU Consumer Law Compendium*²⁸. I servizi della Commissione stanno valutando le opzioni esistenti per garantire un efficace collegamento tra la banca dati della direttiva e il portale europeo della giustizia elettronica²⁹.

3.2. Il campo d'applicazione della direttiva

La direttiva ha un campo d'applicazione molto vasto, come descritto dalla definizione di pratiche commerciali (tra imprese e consumatori) di cui all'articolo 2, lettera d): *“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”*. Il “prodotto” è definito come *“qualsiasi bene o servizio, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni”*³⁰. La direttiva si applica teoricamente a tutte le operazioni commerciali tra imprese e consumatori (“B2C”) in tutti i settori, e non solo nella fase di pubblicità o commercializzazione di un'operazione, ma anche *“...durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto”*³¹. Riguarda tuttavia solo la tutela degli interessi economici dei consumatori relativamente a misure volte a definire una pratica commerciale sleale o risultanti in tale definizione, ad esclusione quindi di altri interessi come la salute e la sicurezza o l'ambiente. Gli Stati membri mantengono la facoltà di estendere il campo d'applicazione della direttiva o di disciplinare altri tipi di relazioni, in conformità alle altre norme dell'Unione, così come sono liberi di decidere gli effetti che le pratiche commerciali sleali hanno sulla validità, la formazione o l'efficacia di un contratto, dal momento che la direttiva non armonizza il diritto dei contratti³².

3.2.1. Necessità di estendere il campo d'applicazione oltre le operazioni tra imprese e consumatori

L'estensione della direttiva al di là delle operazioni commerciali B2C è stata evocata principalmente riguardo a tre tipi di situazioni: le operazioni escluse dal campo d'applicazione della direttiva, che sono quelle tra imprese (*business-to-business*, “B2B”), quelle tra consumatori (*consumer-to-consumer*, “C2C”) e quelle in cui i consumatori vendono o

²⁷ La banca dati contiene attualmente (maggio 2012) le sintesi di 158 decisioni amministrative e 202 pronunce giudiziali (comprese 63 sentenze della corte nazionale di ultima istanza).

²⁸ <http://www.eu-consumer-law.org/index.html>.

²⁹ <https://e-justice.europa.eu/home.do>.

³⁰ Articolo 2, lettera c), della direttiva.

³¹ Articolo 3, paragrafo 1, della direttiva.

³² Articolo 3, paragrafo 2, della direttiva.

forniscono un prodotto ad un professionista (*consumer-to-business*, “C2B”). Pur conservando la facoltà di disciplinare questi rapporti, la maggior parte degli Stati membri ha scelto di attuare la direttiva mantenendone il campo d’applicazione originale.

Operazioni commerciali tra imprese

Attualmente solo quattro Stati membri applicano la direttiva, con taluni adeguamenti, anche ai rapporti tra imprese³³. L’estensione, a livello di Unione, del campo d’applicazione della direttiva ai rapporti tra imprese è stata invocata in passato da alcuni portatori d’interessi principalmente al fine di risolvere il problema delle pratiche delle società di compilazione degli annuari, che toccano soprattutto le piccole imprese e i liberi professionisti. Queste pratiche sono attualmente vietate dalla direttiva 2006/114/CE concernente la pubblicità ingannevole e comparativa. Nella sua recente comunicazione sul funzionamento generale di questa direttiva, la Commissione ha concluso che devono essere rafforzati i mezzi di esecuzione disponibili a livello transfrontaliero e deve essere rivisto il quadro giuridico vigente per contrastare più efficacemente queste pratiche³⁴.

Rapporti consumatore-impresa

Alcune autorità nazionali³⁵ competenti per l’applicazione della normativa hanno segnalato casi in cui dei consumatori sono stati vittime di pratiche commerciali sleali in occasione di vendite di prodotti a professionisti. Sono stati riferiti casi in cui, ad esempio, i consumatori hanno venduto oggetti di antiquariato e gioielli (soprattutto oro) di loro proprietà a professionisti e sono stati ingannati dalle affermazioni fatte dai professionisti quanto alle caratteristiche e/o al valore degli oggetti. Solo alcuni Stati membri³⁶ vorrebbero un’estensione della direttiva, mentre gli altri non sono ad essa favorevoli. Uno Stato membro³⁷, che applica la direttiva secondo il campo d’applicazione originale, ha suggerito di adottare un approccio estensivo all’interpretazione della direttiva³⁸, piuttosto che optare per una modifica normativa a livello dell’UE.

Rapporti tra consumatori

Il rapido sviluppo delle piattaforme internet ha posto la questione se rafforzare la tutela riguardo alle operazioni commerciali tra consumatori. Dall’esperienza dell’applicazione delle norme si nota che i maggiori problemi, in realtà, sono causati da professionisti che si fingono consumatori nascondendo la loro reale qualifica o i loro scopi commerciali. Queste pratiche sono già vietate dalla direttiva che, all’allegato I, punto 22, proibisce la pratica di “*falsamente dichiarare o dare l’impressione che il professionista non agisca nel quadro della sua attività*”.

³³ Si tratta di Germania, Austria, Francia e Svezia. In Germania, però, solo l’allegato I della direttiva (“lista nera”) viene applicato ai rapporti B2B, mentre in Francia lo sono solo l’articolo 6 e l’allegato I (solo per la parte sulle pratiche ingannevoli).

³⁴ Si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “*Proteggere le imprese dalle pratiche di commercializzazione ingannevoli e garantire l’effettivo rispetto delle norme*” - Revisione della direttiva 2006/114/CE concernente la pubblicità ingannevole e comparativa, 27 novembre 2012 (COM(2012) 702 final).

³⁵ L’*Office of Fair Trading* nel Regno Unito.

³⁶ Estonia, Irlanda, Lettonia e Romania.

³⁷ Il Regno Unito.

³⁸ Ad esempio, mediante un chiarimento da parte dei servizi della Commissione negli orientamenti.

*commerciale, industriale, artigianale o professionale, o presentarsi falsamente come consumatore*³⁹.

In conclusione, i risultati della consultazione mostrano che la grande maggioranza degli Stati membri e delle parti interessate⁴⁰ non è favorevole ad un'estensione della direttiva, che sia alle operazioni commerciali tra imprese o a quelle da consumatore a professionista o tra consumatori. La Commissione è dell'avviso che al momento non vi sia motivo di procedere ad una tale estensione. Mentre il problema specifico delle società di compilazione degli annuari riguardante le operazioni tra imprese sarà trattato nel quadro della revisione in corso della direttiva sulla pubblicità ingannevole, per altri tipi di rapporti gli Stati membri hanno la facoltà di regolamentare il settore interessato per tener conto di specificità e bisogni nazionali.

3.2.2. *Promozione delle vendite*

Il dibattito sulla questione delle promozioni delle vendite è iniziato⁴¹ dopo che la proposta della Commissione di un regolamento in questo settore⁴² era stata ritirata nel 2006 per mancanza di accordo tra gli Stati membri. La proposta conteneva una serie di obblighi informativi volti a garantire la trasparenza delle comunicazioni commerciali relative alle vendite promozionali e a far sì che i destinatari interessati potessero ottenere tutte le informazioni pertinenti in essi annunciate.

La direttiva garantisce la protezione dalle pratiche commerciali sleali nel campo delle promozioni delle vendite: l'articolo 6, paragrafo 1, lettera d) vieta ai professionisti di ingannare i consumatori in merito al *“prezzo o il modo in cui questo è calcolato o l'esistenza di uno specifico vantaggio quanto al prezzo”*; i divieti contenuti nell'allegato I riguardano specifiche pratiche promozionali come la pubblicità *“propagandistica” (bait advertising)* (punto 5), le offerte speciali (punto 7), le promozioni (punto 19) o i concorsi a premi (punto 31) e l'uso del termine *“gratuito”* (punto 20).

Nella sentenza *“Total Belgium”*⁴³ la Corte ha confermato in particolare che, in ragione della natura di armonizzazione piena della direttiva, gli Stati membri non possono conservare norme nazionali sulle promozioni delle vendite che vanno al di là delle sue disposizioni.

Alcuni Stati membri e portatori d'interessi hanno sostenuto che l'abrogazione improvvisa di certe norme nazionali sulle promozioni delle vendite può pregiudicare la tutela dei consumatori contro le vendite promozionali ingannevoli sul piano nazionale⁴⁴. Essi ritengono

³⁹ Si veda l'articolo 6, paragrafo 1, lettere c) ed f), della direttiva.

⁴⁰ Alcuni Stati membri (ad es. Italia e Francia) e portatori d'interessi hanno dichiarato di poter essere favorevoli ad un'estensione solo per risolvere problemi molto specifici come le attività ingannevoli delle società di compilazione degli annuari; la Romania ritiene che un'estensione della direttiva alle situazioni B2B creerebbe un approccio più coerente riguardo alle pratiche commerciali dirette sia alle imprese che ai consumatori; i paesi Bassi vorrebbero estendere la direttiva sino a tutelare le imprese dal problema delle *“false fatture”*; Germania, Austria e Svezia, che applicano già la totalità delle disposizioni della direttiva anche alle operazioni tra imprese, vorrebbero che queste ultime beneficiassero dello stesso livello di tutela dei consumatori in tutta l'UE.

⁴¹ Si vedano ad esempio le interrogazioni parlamentari E-5539/08, E-010017/2010, E-1704/2011.

⁴² COM(2001) 546 definitivo del 2.10.2001; proposta modificata COM(2002) 585 definitivo del 25.10.2002.

⁴³ Si vedano anche le sentenze nelle cause C-304/08 *Plus Warenhandels-gesellschaft* (rinvio pregiudiziale, Germania, 14 gennaio 2010), C-540/08 *Mediaprint Zeitungs* (rinvio pregiudiziale, Austria, 9 novembre 2010) e C-522/08 *Telekomunikacja Polska* (rinvio pregiudiziale, Polonia, 11 marzo 2010).

⁴⁴ Alcune autorità nazionali responsabili dell'applicazione della direttiva ritengono che l'assenza di queste norme dettagliate possa generare incertezza giuridica e rendere l'applicazione troppo gravosa o

che alcune delle norme nazionali vigenti più severe (come quelle che rinviavano ad un “prezzo di riferimento” per calcolare se un dato sconto annunciato sia genuino o meno) sarebbero di grande aiuto ai consumatori e alle autorità responsabili, anche se risulterebbero oggi giuridicamente incompatibili con la direttiva⁴⁵.

I contributi alla consultazione mostrano che alcuni Stati membri e portatori d'interessi sarebbero favorevoli a delle modifiche legislative in questo campo, mediante nuove norme⁴⁶ o attraverso l'esclusione delle promozioni delle vendite dall'ambito di applicazione della direttiva⁴⁷. Altri Stati membri sono esplicitamente contrari a qualunque ulteriore regolamentazione di questo settore, mentre altri ancora⁴⁸ auspicano più supporto da parte della Commissione su questo tema. Tra gli altri portatori d'interessi, solo due rappresentanti delle imprese⁴⁹, il BEUC, un'associazione di consumatori nazionale⁵⁰ e un centro europeo dei consumatori⁵¹ chiedono ulteriori norme e insistono sul fatto che l'assenza di disposizioni dettagliate provoca incertezza giuridica, mentre la Camera di commercio danese si dice a favore dell'esclusione delle promozioni delle vendite dal campo d'applicazione della direttiva per lasciare agli Stati membri un margine di manovra più ampio.

La Commissione ritiene che la maggior parte delle preoccupazioni sollevate dagli Stati membri e dalle parti interessate possa essere affrontata mediante misure volte ad accrescere la certezza giuridica e l'uniforme applicazione della direttiva in questo campo. Uno dei modi per ottenere un tale risultato può essere elaborare ulteriormente gli orientamenti.

La Commissione, tuttavia, continuerà a monitorare da vicino l'applicazione della direttiva in questo ambito e valuterà, se necessario, eventuali misure legislative.

3.3. Norme sostanziali della direttiva

Questa parte della relazione presenta una descrizione delle norme sostanziali della direttiva (in particolare gli articoli da 5 a 9 e l'allegato I) e dei principali problemi sorti riguardo alla loro applicazione negli Stati membri.

3.3.1. La nozione di diligenza professionale

L'articolo 5, paragrafo 2, è la “clausola generale” della direttiva in quanto vieta le pratiche commerciali sleali in generale. Contiene due criteri cumulativi per valutare se una pratica commerciale sia da considerarsi sleale, ossia:

- se è contraria alle norme di “diligenza professionale”,

inefficiente (ai sensi della direttiva, occorre dimostrare caso per caso che una vendita promozionale è ingannevole).

⁴⁵ Sei Stati membri (Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Irlanda e Lettonia) hanno già modificato la loro normativa riguardo alle promozioni delle vendite, per adeguarla alla direttiva e alla giurisprudenza della Corte di giustizia. 13 Stati membri conservano tuttora norme più severe rispetto alla direttiva, riguardo agli sconti sui prezzi (Belgio, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Francia, Lettonia, Polonia, Portogallo e Spagna) o alle lotterie commerciali (Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania e Lussemburgo). Norme analoghe esistono in Islanda e Norvegia.

⁴⁶ Francia, Germania, Irlanda, Lettonia e Spagna.

⁴⁷ Belgio, Danimarca, Spagna (e Norvegia).

⁴⁸ Slovacchia, Polonia, Bulgaria, Paesi Bassi, Regno Unito.

⁴⁹ L'Associazione europea dei marchi e la Camera federale del lavoro austriaca.

⁵⁰ CLCV - *Consommation Logement Cadre de Vie*, Francia.

⁵¹ Il Centro europeo dei consumatori irlandese.

- e se falsa o è idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico del consumatore medio.

La “diligenza professionale” è definita come, *“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”*. Questa nozione incorpora principi già consolidati nei diritti degli Stati membri, quali la “pratica di mercato onesta” e la “buona fede”, dando ulteriore risalto ai valori normativi che si applicano a un dato settore di attività.

Il concetto di diligenza professionale è stato correttamente recepito nella maggior parte degli Stati membri; in alcuni, invece, pare siano state conservate le nozioni di “buona pratica” o di “buona pratica di mercato”⁵². A questo proposito la Commissione è attualmente in contatto con gli Stati membri interessati per garantire che queste nozioni non portino ad un’interpretazione più restrittiva di quanto richieda la direttiva.

Alcune autorità nazionali competenti per l’applicazione della normativa hanno sollevato la questione se, per sanzionare un professionista per la violazione degli articoli da 6 a 9 della direttiva, sia necessario dimostrare che la condotta ha violato la “diligenza professionale”. La Commissione ritiene che non sia necessario e che la diligenza professionale debba automaticamente considerarsi violata in caso di azione od omissione ingannevole o pratica aggressiva. Per contro, l’articolo 5 può essere applicato in maniera autonoma, come una “rete di sicurezza” volta a garantire che qualunque pratica sleale che non trovi disciplina nel resto della direttiva possa essere sanzionata⁵³.

A seguito di un recente rinvio pregiudiziale⁵⁴, è attualmente pendente la decisione della Corte di giustizia quanto alla questione se sia necessario un esame distinto del requisito della diligenza professionale quando vengono valutate delle pratiche commerciali (articoli da 6 a 9 della direttiva).

3.3.2. Tutela dei consumatori vulnerabili

L’articolo 5, paragrafo 3, prevede una tutela specifica per i consumatori che sono particolarmente vulnerabili a motivo della loro infermità mentale o fisica, della loro età o ingenuità, nel caso in cui la pratica commerciale in questione possa falsare il loro comportamento economico in un modo che il professionista può ragionevolmente prevedere.

Una particolare categoria di consumatori vulnerabili - i bambini – gode di una protezione supplementare nell’ambito dell’allegato I, che esplicitamente vieta al punto 28 la pratica di *“[i]ncludere in un messaggio pubblicitario un’esortazione diretta ai bambini affinché acquistino o convincano i genitori o altri adulti ad acquistare loro i prodotti reclamizzati”*.

⁵² Ad esempio, in Polonia, Danimarca e Svezia.

⁵³ Un esempio di questo tipo può riscontrarsi nel caso di un’autorità nazionale che ha ritenuto che la pratica di interrompere l'erogazione d'acqua senza alcuna previa comunicazione non rispettasse il requisito della diligenza professionale. L’autorità ha considerato che, tenuto conto dell’importanza del servizio di erogazione dell’acqua, il professionista era tenuto a garantire un livello più elevato di diligenza professionale e avrebbe dovuto adottare misure specifiche prima di interrompere l’erogazione. Autorità garante della concorrenza e del mercato italiana (AGCM), decisione del 12 marzo 2009, PS 166 - *Acea Distacco fornitura d’acqua*.

⁵⁴ Causa C-435/11, *CHS Tour Services*.

I contributi alla consultazione non hanno evidenziato problemi significativi rispetto ai consumatori vulnerabili. Pur non chiedendo una revisione della direttiva, il Regno Unito afferma che, qualora si procedesse in tal senso, sarebbe opportuno aggiungervi delle disposizioni dirette a tutelare specificamente anche gli anziani da certe pratiche aggressive. La Danimarca sottolinea che spesso le pratiche aggressive sono mirate ai bambini nel settore dei giochi online. Solo due Stati membri sono favorevoli ad un intervento normativo che rafforzi la tutela contrattuale dei bambini, questione però che non può essere trattata nell'ambito della direttiva⁵⁵.

L'esperienza e i dati raccolti mostrano che occorre maggiore impegno per potenziare l'applicazione della direttiva rispetto ai consumatori vulnerabili, come le persone anziane, i bambini/adolescenti e altre categorie di cittadini che si trovano in situazioni di fragilità⁵⁶.

L'indagine a tappeto ("sweep")⁵⁷ condotta nel 2008 dalle autorità nazionali nell'ambito del regolamento sulla cooperazione per la protezione dei consumatori ("regolamento CPC") ha evidenziato, ad esempio, che più della metà dei siti web oggetto d'indagine miravano specificamente ad adolescenti e bambini. Dopo 18 mesi d'indagine a livello nazionale, il 70% di questi siti sono stati corretti o chiusi. Il risultato della prima fase dell'indagine a tappeto (sweep) del 2012 sul contenuto digitale ha rivelato che i minori sono ancora presi di mira da siti web che risultano non rispettare le norme di tutela dei consumatori, e sono frequentemente allettati ad acquistare prodotti connessi a giochi apparentemente gratuiti⁵⁸.

3.3.3. *Articolo 6 relativo alle azioni ingannevoli*

Ai sensi dell'articolo 6 della direttiva, si è in presenza di un'azione ingannevole quando la pratica inganna mediante le informazioni in essa contenute o la loro presentazione e induca o sia idonea ad indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale diversa da quella che avrebbe altrimenti preso. Insieme all'articolo 7 relativo alle omissioni ingannevoli, questa è la norma di gran lunga più utilizzata ai fini dell'applicazione a livello nazionale.

I risultati della consultazione mostrano che gli Stati membri non hanno finora incontrato particolari problemi nell'applicazione dell'articolo 6. Le pratiche citate più spesso dai partecipanti alla consultazione riguardano informazioni false sulle caratteristiche principali e/o il prezzo del prodotto o servizio offerto nei settori dei servizi di telecomunicazione e internet (ad es. velocità della banda larga), dei servizi finanziari (ad es. il credito al consumo, le assicurazioni sulla vita), del turismo (ad es. i servizi di soggiorno, tra cui le spese legate

⁵⁵ La Danimarca e i Paesi Bassi fanno riferimento al rafforzamento della tutela dei consumatori vulnerabili mediante interventi normativi, senza tuttavia specificare soluzioni/opzioni.

⁵⁶ Come menzionato nell'agenda europea dei consumatori, occorre assicurare che i consumatori vulnerabili siano tutelati dai rischi che derivano dagli effetti della crisi economica, dal progressivo invecchiamento della popolazione e dalla crescente complessità dei mercati digitali unitamente alla scarsa dimestichezza che alcuni consumatori possono avere con l'ambiente digitale.

⁵⁷ Si veda la sezione 4 della presente relazione sull'applicazione.

⁵⁸ L' "indagine a tappeto" condotta nel 2008 riguardava i siti web che vendono suonerie, sfondi e altri servizi per telefoni cellulari. Sui 500 siti controllati durante l'azione, 301 sono stati trovati in violazione grave delle norme di diritto del consumo dell'Unione e più della metà di questi miravano specificamente ad adolescenti e bambini. Tre sono i problemi principali riscontrati: prezzi non chiari, mancanza di informazioni complete e pubblicità ingannevole (in particolare, la pubblicizzazione di suonerie come falsamente "gratuite" quando in realtà il consumatore sottoscrive un abbonamento a pagamento). Per i risultati della prima fase dell'indagine a tappeto 2012 sul contenuto digitale, cfr. http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm

all'uso delle carte di credito per soggiorni in hotel, per servizi di timeshare e prodotti collegati), del trasporto aereo e del commercio elettronico.

Un esempio recente dell'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera g) (che vieta ai professionisti di trarre in inganno i consumatori quanto ai loro diritti riconosciuti da altre norme), è particolarmente interessante per la portata europea degli effetti della pratica in questione. Un'impresa leader nel mercato delle apparecchiature elettroniche è stata sanzionata da un'autorità nazionale per aver offerto ai consumatori una garanzia commerciale a pagamento che includeva servizi a cui essi avevano già diritto gratuitamente per legge⁵⁹.

La tutela assicurata dall'articolo 6 è di ampia portata ed è stata invocata, ad esempio, anche in merito a questioni sensibili sotto il profilo politico relative agli scambi, come nel caso di prodotti importati da territori la cui sovranità nazionale è controversa e per i quali vi è il rischio che i consumatori siano tratti in inganno sulla reale origine geografica o commerciale del prodotto, con potenziale violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b).

Un problema sollevato energicamente da un'associazione d'impres⁶⁰ riguarda l'adeguatezza dell'articolo 6, paragrafo 2 e in particolare della lettera a) dello stesso, al fine di sanzionare la pratica dell' "imballaggio copiato" (*copycat packaging*). Il *copycat packaging* si riferisce alla pratica di disegnare l'imballaggio di un prodotto (o il suo 'trade dress' o 'get-up') che gli conferisca la grafica generale ("look and feel") di un marchio concorrente rinomato. Il *copycat packaging* si distingue dalla contraffazione dal momento che solitamente non comporta la copia di marchi commerciali. Il problema si è presentato in paesi in cui i mezzi di ricorso contro la concorrenza sleale non risultano soddisfacenti e i concorrenti guardano alla direttiva come a un possibile strumento per avviare l'azione legale. I servizi della Commissione si sono già occupati della questione negli orientamenti del 2009. La Commissione sosterrà un intervento forte per l'applicazione delle norme in questo settore laddove le pratiche in questione traggano in inganno i consumatori.

3.3.4. Articolo 7, paragrafo 4 - offerte commerciali e obblighi d'informazione relativa al prezzo

I professionisti possono scegliere se includere o meno il prezzo nella pubblicità. Tuttavia, ai sensi della direttiva⁶¹, tutte le comunicazioni commerciali che menzionano il prezzo sono qualificate come "invito all'acquisto" e pertanto, in questi casi, la direttiva impone ai professionisti, a norma dell'articolo 7, paragrafo 4, di rispettare una serie di obblighi d'informazione specifici.

⁵⁹ Decisione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato italiana (AGCM) PS7256 – *Comet-Apple Prodotti in Garanzia* Provvedimento n. 23193, 27 dicembre 2011 – L'impresa sotto indagine ha offerto una garanzia commerciale nella quale rientravano servizi a cui i consumatori avevano già diritto ai sensi della direttiva 1999/44/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo (ovvero, due anni di garanzia legale nei confronti del venditore per difetto di conformità). La Commissione ha sostenuto l'impegno delle associazioni di consumatori portando la questione all'attenzione del CPC Network (rete delle autorità nazionali responsabili dell'applicazione della direttiva) e per iscritto (con lettera della vicepresidente Reding del 21 settembre 2012) a tutti i ministri dell'Unione responsabili della protezione dei consumatori, al fine di garantire un approccio coordinato all'applicazione laddove sorga un problema ricorrente in vari Stati membri.

⁶⁰ AIM Associazione europea delle industrie di prodotti di marca.

⁶¹ Si veda l'articolo 2, lettera i), della direttiva.

L'invito all'acquisto costituisce in effetti un momento cruciale nel processo decisionale del consumatore ed un modo tipico di fare pubblicità e offrire prodotti e servizi ai consumatori, anche online. È una forma, per sua natura, diretta ed immediata di promuovere un prodotto e che provoca una reazione più impulsiva nei consumatori esponendoli quindi a rischi maggiori. Lo scopo dell'articolo 7, paragrafo 4, è perciò di far sì che i professionisti, nel formulare offerte commerciali ai consumatori, mettano allo stesso tempo a loro disposizione, in modo comprensibile e non ambiguo, dati sufficienti senza trarli in inganno omettendo informazioni importanti. Tali obblighi riguardano: le caratteristiche principali del prodotto, l'indirizzo geografico del professionista, il prezzo complessivo, le modalità di pagamento, consegna, esecuzione e trattamento dei reclami e l'esistenza di un diritto di recesso o scioglimento del contratto, se del caso. Questi obblighi vanno interpretati in combinato disposto con gli obblighi d'informazione previsti dalla direttiva sui diritti dei consumatori⁶² e dall'articolo 5 della direttiva sul commercio elettronico⁶³.

Negli orientamenti i servizi della Commissione promuovono una nozione ampia di invito all'acquisto, unita ad un'applicazione flessibile e proporzionata degli obblighi d'informazione, senza che, tuttavia, sia necessario riscontrare un "meccanismo" per l'acquisto (ad esempio la possibilità di effettuare una prenotazione online) per far scattare tali obblighi⁶⁴.

In un rinvio pregiudiziale⁶⁵, la Corte di giustizia ha seguito questo approccio e ha confermato che *"sussiste un invito all'acquisto [...] senza che sia necessario che la comunicazione commerciale comporti anche un mezzo concreto di acquistare il prodotto oppure che avvenga in prossimità o in occasione di un tale mezzo"*. La controversia riguardava il mediatore per i consumatori svedese e un'agenzia di viaggi (Ving) che vende pacchetti vacanza in tutta la Svezia, anche via internet. Rispondendo al quesito se la Ving avesse indicato le caratteristiche principali del prodotto in modo appropriato rispetto al mezzo e al prodotto, la Corte ha stabilito che, pur essendo competenza del giudice del rinvio accertare tali circostanze nel concreto, *"una rappresentazione verbale o visiva del prodotto permette di soddisfare il requisito relativo all'indicazione delle caratteristiche del prodotto"* e che un rinvio al proprio sito internet da parte del professionista può essere utilizzato, a determinate condizioni, allo scopo di fornire alcune informazioni su tali caratteristiche.

L'articolo 7, paragrafo 4, lettera c), della direttiva impone espressamente al professionista di indicare il prezzo (finale) comprensivo di tutte le imposte applicabili o, qualora il prezzo non sia ragionevolmente calcolabile in anticipo, le modalità di calcolo dello stesso. Nella sentenza *Ving Sverige* la Corte ha stabilito che l'indicazione di un prezzo di partenza nell'invito

⁶² Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁶³ 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").

⁶⁴ Il problema principale sollevato inizialmente dai portatori d'interessi durante la fase di recepimento della direttiva consisteva nel dire che un approccio rigido (tipo "check-list") all'applicazione di tali obblighi avrebbe portato ad un onere sproporzionato per i professionisti e i pubblicitari. Essendo l'invito all'acquisto un concetto nuovo, non era chiaro, ad esempio, in che misura l'esposizione delle "caratteristiche principali" sarebbe stata considerata appropriata rispetto al mezzo usato per la pubblicità ed il prodotto in questione (cfr. articolo 7, paragrafo 4, lettera a)). La *World Federation of Advertisers* (Federazione mondiale delle agenzie di pubblicità) proponeva quindi di limitare l'applicazione degli obblighi d'informazione solo quando, insieme all'invito, fosse messo a disposizione del consumatore un "meccanismo" per effettuare l'acquisto.

⁶⁵ Sentenza del 12 maggio 2011, nella causa C-122/10, *Konsumentombudsmannen / Ving Sverige AB*.

all'acquisto non costituisce di per sé una violazione della direttiva, purché, alla luce di tutte le circostanze del caso specifico tra cui anche la natura e le caratteristiche del prodotto e il mezzo di comunicazione commerciale utilizzato, tale prezzo di partenza⁶⁶ consenta al consumatore di prendere una decisione consapevole.

Il regolamento del 2008 sui servizi aerei⁶⁷ ha completato la direttiva aggiungendo una serie di disposizioni volte a garantire che il prezzo dei biglietti aerei sia trasparente all'atto della prenotazione e nella pubblicità. In particolare, viene specificato che “il prezzo finale da pagare è sempre indicato e include tutte le tariffe aeree passeggeri o merci applicabili, nonché tutte le tasse, i diritti ed i supplementi inevitabili e prevedibili al momento della pubblicazione”. La direttiva sui diritti dei consumatori⁶⁸ recentemente adottata contiene disposizioni in materia di prezzi e spese che si applicano anche al settore dei trasporti aerei.

Se da un lato vi è un consenso generale quanto al fatto che il prezzo pubblicizzato debba includere, sin dall'inizio⁶⁹, tutte le imposte e le spese applicabili, i commenti ricevuti da vari portatori d'interessi⁷⁰ riportano che gli obblighi in materia di prezzi sono spesso trascurati negli inviti all'acquisto.

Nel 2007 la prima indagine a tappeto organizzata nell'ambito del regolamento CPC si era concentrata sui siti web di vendita di biglietti aerei. Le autorità di 15 Stati membri e della Norvegia avevano svolto l'indagine su 386 siti web, di cui 145 erano risultati contenere irregolarità. I tre principali problemi riscontrati erano l'indicazione ingannevole del prezzo, la mancanza di informazioni sulla disponibilità delle offerte e irregolarità connesse alla presentazione delle clausole contrattuali.

Un recente studio sulla trasparenza dei prezzi nel settore dei trasporti aerei⁷¹ ha rilevato che molte compagnie aeree mostrano il prezzo senza indicare le tasse, i diritti e le spese, mentre molte fra queste aggiungono spese che sono, di fatto, inevitabili (ad es. mezzo di pagamento gratuito in caso di utilizzo della carta di credito della compagnia aerea) ma qualificandole come "facoltative". Questo problema ha ripercussioni particolarmente negative nella fase in cui i consumatori confrontano i prezzi per poter prendere una decisione consapevole⁷².

⁶⁶ Il prezzo più basso a cui possono essere acquistati il prodotto o la categoria di prodotti pubblicizzati, anche se questi ultimi sono disponibili anche a prezzi che non sono indicati (ad es. biglietti per Parigi disponibili “a partire da 100 EUR”).

⁶⁷ Si veda in particolare l'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione).

⁶⁸ Si vedano in particolare l'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), l'articolo 19 e l'articolo 22 della direttiva sui diritti dei consumatori.

⁶⁹ Dal momento in cui il professionista formula un “invito all'acquisto” nel senso descritto dall'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva.

⁷⁰ Otto associazioni di consumatori, 11 centri europei dei consumatori e 10 organizzazioni che rappresentano l'industria hanno segnalato problemi in merito al prezzo.

⁷¹ Lo studio ‘*Price Transparency in the air transport sector*’ della Steer Davies Gleave (2011) demandato dalla Commissione europea, ha valutato la conformità dei siti web agli obblighi d'informazione contenuti in cinque atti legislativi dell'UE tra cui la direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali. Sulla base degli esiti, lo studio raccomanda di concentrare l'intervento sull'applicazione della normativa vigente piuttosto che su una sua modifica.

⁷² Lo studio ‘*Advertising of Prices*’ (sulla pubblicità dei prezzi) dell'*Office of Fair trading* ha esaminato la questione se le modalità di presentazione dei prezzi ai consumatori incidano sul loro processo decisionale e su quanto spendono. I risultati hanno mostrato che il ‘*drip pricing*’ (prezzatura “a goccia”, anche denominata prezzatura frazionata) – in cui i consumatori vedono in un primo tempo solo una parte del prezzo e i relativi aumenti sono aggiunti mano a mano durante il processo di acquisto – è

In almeno due Stati membri le autorità hanno di recente preso provvedimenti di esecuzione nei confronti di varie compagnie aeree per impedire che venissero presentati ai consumatori prezzi suddivisi nelle varie componenti (“frazionamento del prezzo”) o venisse mostrato il prezzo solo alla fine del processo di prenotazione (“prezzatura a goccia”). Le indagini si sono concentrate sui diritti legati all’uso di carte di credito e di debito; l’esito è stato che, nel Regno Unito⁷³ 12 compagnie aeree hanno accettato di includere i supplementi per l’uso di carta di debito nel prezzo indicato e di garantire che i supplementi per pagamento con carta di credito siano facili da identificare durante la prenotazione online, mentre in Italia sei compagnie aeree sono state sanzionate e hanno accettato di includere dette spese nel prezzo pubblicizzato entro la fine del 2012⁷⁴.

I riscontri disponibili dimostrano che l’uso ricorrente di informazioni inadeguate sui prezzi negli inviti all’acquisto non dipende da una lacuna nel quadro giuridico vigente a livello dell’Unione⁷⁵, che diverrà ben presto più severo; emerge altresì che le autorità nazionali incontrano difficoltà a reagire a simili violazioni quando il professionista si trova in un’altra giurisdizione, come accade nel caso di altre pratiche sleali. Potrebbero essere ottenuti miglioramenti sotto questo profilo se la Commissione svolgesse un ruolo più incisivo nel sostenere un intervento nazionale rafforzato per far rispettare le norme e nel promuovere una cooperazione più stretta nei casi di applicazione transfrontaliera⁷⁶. I risultati della consultazione confermano che, al momento, non vi è necessità di prendere in considerazione misure regolamentari⁷⁷.

responsabile della maggior parte della perdita economica media, che è risultata raggiungere il 15% del valore in questione. OFT(2010), *Advertising of prices*, <http://www.offt.gov.uk/OFTwork/markets-work/advertising-prices/>.

⁷³ Caso: *Airline payment surcharges* - CRE-E/27017, (luglio 2012). - <http://www.offt.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/card-surcharges/>.

⁷⁴ Si vedano i provvedimenti Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, (2011-2012): PS/4261, PS/5530, PS/3773, PS/892, PS/6147, PS/5667, PS/[7430](#), PS/3771, PS/7505, PS/7493 and PS/7383 - <http://www.agcm.it/consumatore.html>.

⁷⁵ Le conclusioni della comunicazione, adottata dalla Commissione nel 2006, sull’applicazione della direttiva relativa all’indicazione dei prezzi affermano che la direttiva non ha dato luogo a gravi problemi di recepimento in alcuno Stato membro e che, in generale, la direttiva ha contribuito a rafforzare la protezione dei consumatori. Una consultazione più recente è stata condotta tra gli Stati membri nella primavera del 2012, per contribuire alla valutazione da parte della Commissione dell’efficacia attuale di questa direttiva. I risultati hanno mostrato che gli Stati membri: i) non sono a conoscenza di problemi transfrontalieri legati all’attuazione della direttiva (che non presenta una dimensione transfrontaliera notevole); ii) fanno ampio uso delle deroghe previste dalla direttiva (ossia, l’esenzione per i servizi, le vendite all’asta e le vendite di opere d’arte e d’antiquariato, nonché della deroga temporanea all’applicazione della direttiva alle piccole imprese); iii) sono favorevoli ad un’armonizzazione minima in questo campo (più di 10 Stati membri hanno introdotto o mantenuto norme nazionali che prevedono un livello di protezione dei consumatori più elevato riguardo all’indicazione del prezzo). L’ampia maggioranza degli Stati membri ha indicato di effettuare periodicamente controlli sistematici sul mercato e di disporre di sanzioni efficienti (in forma di ammende) a livello nazionale per le violazioni della direttiva. Può essere necessaria a questo proposito un’indagine ulteriore.

⁷⁶ A titolo di esempio, la Francia e l’Italia hanno segnalato, nell’ambito dei rispettivi dialoghi di lavoro con la Commissione, che, almeno in un’occasione, le richieste di cooperazione su questioni di prezzatura sono state rigettate da Stati membri (ad esempio, dall’Irlanda nel settore del trasporto aereo) che hanno ritenuto le pratiche in questione irrilevanti ai fini della potenziale dannosità per “l’interesse collettivo dei consumatori”, come previsto dal regolamento CPC.

⁷⁷ Solo sei Stati membri (Belgio, Finlandia, Irlanda, Lituania, Romania, Paesi Bassi), oltre all’Islanda e alla Norvegia, sono favorevoli ad un’ulteriore regolamentazione del settore degli obblighi in materia di prezzi, sia pur per ragioni diverse (ad es. per chiarire quando l’informazione sui prezzi sia “rilevante” e per garantire che venga menzionato nella pubblicità il prezzo all’unità).

3.3.5. Articoli 8 e 9 – pratiche aggressive

La direttiva armonizza il concetto di pratiche commerciali aggressive, rappresentando sotto questo profilo un'innovazione a livello dell'Unione. Queste pratiche sono già disciplinate dagli articoli 8 e 9 della direttiva e vietano ai professionisti di adottare tecniche di vendita che limitino la libertà di scelta del consumatore, distorcendone il comportamento economico.

Sono aggressive secondo la direttiva le pratiche che comportano il ricorso a molestie, coercizione, compreso l'uso di forza fisica, e indebito condizionamento. Possono riguardare comportamenti tenuti nella fase di commercializzazione come anche pratiche che intervengono durante o a seguito della conclusione di un'operazione commerciale.

Le pratiche aggressive riguardano comportamenti già disciplinati da altre norme negli Stati membri, tra cui il diritto dei contratti e il diritto penale. Sotto questo profilo, la direttiva ha aggiunto un ulteriore grado di protezione che può essere attivato da interventi di esecuzione delle pubbliche autorità, senza necessariamente dover dare avvio ad un'azione civile o penale.

In questo contesto è particolarmente rilevante il comportamento disciplinato dall'articolo 9, lettere c), d) ed e). L'articolo 9, lettera c), vieta le pratiche che comportano lo sfruttamento da parte del professionista di qualsivoglia evento tragico o circostanza specifica di cui è a conoscenza, al fine di influenzare la decisione del consumatore relativa al prodotto. L'articolo 9, lettera d), vieta ai professionisti di imporre qualsiasi ostacolo non contrattuale sproporzionato, 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. L'articolo 9, lettera e), vieta qualsiasi minaccia di promuovere un'azione legale ove tale azione non sia giuridicamente ammessa.

L'articolo 9, lettera d), si è dimostrato molto utile nei settori delle telecomunicazioni e dell'energia riguardo agli ostacoli non contrattuali al passaggio ad un altro prestatore. Sono stati riportati casi in cui, ad esempio, operatori di telecomunicazioni hanno ritardato indebitamente la migrazione dei consumatori verso altri operatori⁷⁸, oppure fornitori di energia hanno reso difficile ai consumatori l'esercizio del diritto di recesso⁷⁹.

Le pratiche aggressive riportate dagli Stati membri e dai portatori d'interessi in risposta alla consultazione si verificano principalmente nelle vendite porta a porta o in quelle fuori dai locali commerciali. I centri europei dei consumatori che si occupano di svariate denunce individuali, riscontrano di frequente pratiche aggressive nel settore delle multiproprietà (club vacanze e pratiche connesse⁸⁰).

Le norme generali degli articoli 8 e 9 sulle pratiche aggressive sono completate dalle otto pratiche aggressive specifiche, descritte nella "lista nera", che sono vietate in tutte le circostanze⁸¹.

⁷⁸ Italia, AGCM, 2009, PS1270 - Vodafone – *Ostacoli alla migrazione e retention ingannevole*, Provvedimento n. 19756.

⁷⁹ Italia, AGCM, 2008, PS91 – Enel Energia – *Richiesta cambio fornitore*, Provvedimento n. 18829.

⁸⁰ I dati a disposizione dei servizi della Commissione mostrano che i consumatori sono esposti a varie forme di pressione finalizzate a concludere un contratto.

⁸¹ Si veda l'allegato I, punti da 24 a 31, della direttiva.

3.3.6. Allegato I – la “lista nera” delle pratiche vietate

L'allegato I della direttiva contiene un elenco di pratiche commerciali che devono considerarsi sleali in tutte le circostanze e che sono pertanto vietate. L'elenco è stato redatto per bandire pratiche che sulla base dell'esperienza sono considerate sleali e per consentire alle autorità competenti per l'applicazione della direttiva, ai professionisti, agli specialisti del marketing e ai clienti di identificare tali pratiche, rafforzando così la certezza giuridica.

Come descritto al considerando 17 della direttiva, 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. In altre parole, se è possibile provare nei fatti che il professionista ha messo in atto la pratica, le autorità nazionali non sono tenute ad applicare il test della distorsione materiale (ossia, valutare l'impatto della pratica sul comportamento economico del consumatore medio) per prendere provvedimenti inibitori o sanzionare la pratica.

L'attuazione della direttiva mostra che la “lista nera” si è dimostrata un utile strumento nelle mani delle autorità responsabili del rispetto delle norme.

Di seguito un'illustrazione delle disposizioni più usate tra quelle della “lista nera”.

Il punto 5 sulla pubblicità propagandistica (“*bait advertising*”) e il punto 6 sulla pubblicità con prodotti “civetta” (“*bait and switch*”) vietano ai professionisti di usare offerte particolarmente attrattive su prodotti e servizi per attirare i consumatori verso i loro siti web o negozi, o con l'intento di vendere loro un altro prodotto. Questa disposizione è stata applicata, ad esempio, nel settore dei trasporti aerei per impedire alle compagnie di pubblicizzare condizioni che potevano garantire solo ad un numero irragionevolmente basso di consumatori, tenuto conto delle dimensioni della pubblicità.

Il punto 10 stabilisce che i diritti conferiti ai consumatori dalla legge non possono essere presentati come una caratteristica propria dell'offerta fatta dal professionista. Questo divieto è stato particolarmente utile per trattare casi in cui i professionisti presentano la garanzia legale di conformità come un valore aggiunto del loro prodotto.

Il punto 20 vieta ai professionisti di descrivere un prodotto come “gratuito” quando di fatto non lo è. Questa disposizione è stata usata riguardo ad una pratica riferita spesso, diretta principalmente verso i consumatori vulnerabili (adolescenti), su siti web che offrono suonerie per telefoni cellulari “gratuite” ma dove in realtà poi i consumatori sottoscrivono un abbonamento a pagamento⁸². I servizi della Commissione hanno chiarito negli orientamenti l'applicazione di questa disposizione alle offerte congiunte (ad es. “due al prezzo di uno”).

Il punto 17 “*Affermare falsamente che un prodotto ha la capacità di curare malattie, disfunzioni o malformazioni*” è stato usato, in combinato disposto con l'articolo 6 della direttiva, per fermare pratiche ad esempio nel settore dei cosmetici.

Il punto 31 proibisce di “*dare la falsa impressione che il consumatore abbia già vinto, vincerà [...] un premio o una vincita equivalente, mentre in effetti [...] non esiste alcun*”

⁸² Nell'indagine a tappeto (“sweep”) del 2008 sui siti web che vendono suonerie, sfondi e altri servizi per telefoni cellulari, si è riscontrato che, su più di 500 siti controllati durante le operazioni, 301 avevano commesso violazioni gravi delle norme di diritto dell'Unione in materia di tutela dei consumatori, tra cui anche il punto 20 dell'allegato I. Cfr. punto 3.3.2 sui consumatori vulnerabili.

premio, oppure [...] qualsiasi azione volta a reclamare il premio [...] è subordinata al versamento di denaro o al sostenimento di costi da parte del consumatore". È stato applicato per bandire pratiche, tra cui vere e proprie frodi, che allettavano i consumatori a pagare considerevoli somme per ricevere un premio che non esisteva o aveva un valore inferiore agli importi pagati. Fra autorità nazionali si è dibattuto sull'interpretazione da dare al fattore del *"versamento di denaro o sostenimento di costi da parte del consumatore"* e, in particolare, se il fatto di obbligare il consumatore ad effettuare una chiamata alla tariffa locale standard o a comprare un francobollo per reclamare il premio potesse considerarsi una violazione della direttiva. La Corte di giustizia ha chiarito questo punto escludendo la possibilità di imporre costi anche minimi ai consumatori (come nel caso di un francobollo)⁸³.

Una federazione dell'industria⁸⁴, che rappresenta vari operatori di marketing multilivello, ritiene che l'armonizzazione delle norme relative ai sistemi di promozione a carattere piramidale di cui al punto 14 dell'allegato I, sia adeguata e si sia dimostrata ampiamente benefica, consentendo a tali operatori di sviluppare un modello commerciale unico valido in tutta l'Unione, secondo modalità simili a una sorta di "sportello unico". L'altra grande associazione di imprese di vendita diretta⁸⁵ ha una posizione analoga e considera completo il quadro giuridico vigente. Un'impresa attiva nelle vendite dirette ha suggerito, nei suoi scambi con i servizi della Commissione, che nell'ambito dei sistemi di promozione a carattere piramidale non ci sia distinzione tra consumatori e professionisti e che gli Stati membri incoraggino l'applicazione delle norme nazionali che recepiscono l'allegato I (punto 14) della direttiva, *mutatis mutandis*, agli schemi di promozione a carattere piramidale nei rapporti tra imprese. La Commissione è dell'avviso che al momento non sia necessario armonizzare ulteriormente i sistemi di promozione piramidali⁸⁶.

Alla luce dell'esperienza delle autorità nazionali e delle reazioni alla consultazione, non vi è attualmente l'esigenza di modificare la "lista nera". Non sono state individuate nuove pratiche non disciplinate dalla direttiva. È tuttavia importante garantire l'uniforme interpretazione dei criteri e concetti contenuti nell'allegato I, migliorando gli orientamenti e la banca dati della direttiva.

3.4. APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA A SPECIFICI SETTORI E PRATICHE COMMERCIALI

3.4.1. Asserzioni ambientali

Le espressioni "asserzione ambientale" o "asserzione ecologica" si riferiscono alla pratica di suggerire o in altro modo dare l'impressione (nel contesto di una comunicazione commerciale, del marketing o della pubblicità) che un prodotto o un servizio siano ecologici (cioè che abbiano un impatto positivo sull'ambiente) o siano meno dannosi per l'ambiente rispetto a prodotti o servizi concorrenti.

L'uso crescente di asserzioni ambientali come strumenti di marketing e di pubblicità rispecchia l'aumento delle preoccupazioni per l'ambiente tra la popolazione. Queste asserzioni possono riferirsi alla maniera in cui i prodotti sono fabbricati, imballati, distribuiti, utilizzati, consumati e/o eliminati.

⁸³ Causa C-428/11 *Purely Creative e.a.* Cfr. la sezione 3.1.1 della presente relazione.

⁸⁴ SELDIA Associazione europea delle imprese di vendita diretta.

⁸⁵ DSE, Direct Selling Europe.

⁸⁶ Nessun problema è stato sollevato riguardo al punto 14 dell'allegato I da associazioni di consumatori o da altri portatori di interessi.

Al di là degli aspetti disciplinati da specifiche norme dell'Unione (ad es. i marchi “bio” o “eco”)⁸⁷, la direttiva è il principale strumento di legislazione orizzontale per valutare le asserzioni ambientali e stabilire se siano ingannevoli per il contenuto o il modo in cui sono presentate ai consumatori⁸⁸.

Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva, le autorità nazionali valutano caso per caso la pratica in questione, il contenuto dell'asserzione ambientale e la sua incidenza sulla decisione del consumatore medio di acquistare. Come illustrato dai servizi della Commissione negli orientamenti⁸⁹, l'applicazione delle disposizioni della direttiva alle asserzioni ambientali si può sintetizzare in due principi essenziali:

- sulla base delle norme generali della direttiva, i professionisti devono, in particolare, presentare le dichiarazioni ecologiche in modo specifico, accurato e inequivocabile;
- i professionisti devono disporre di dati scientifici a sostegno delle loro dichiarazioni ed essere pronti a fornirli in modo comprensibile qualora la dichiarazione sia contestata.

L'allegato I della direttiva fa riferimento inoltre ad una serie di pratiche particolarmente rilevanti per le asserzioni ambientali e vietate, a prescindere dalla loro incidenza sul comportamento del consumatore. Si tratta dell'uso non autorizzato di marchi di fiducia o di qualità (punto 2), della falsa approvazione o accettazione da parte di organismi pubblici o privati (punto 4), dell'affermazione falsa di essere firmatario di un codice di condotta (punto 1) o che tale codice abbia l'approvazione di un organismo pubblico o privato (punto 3).

Una regolamentazione più ampia delle asserzioni ambientali può essere ottenuta solo con la modifica della direttiva o mediante l'adozione di altre (specifiche) norme dell'Unione. Benché alcuni Stati membri⁹⁰ possano essere interessati ad adottare a livello nazionale norme più dettagliate sulle asserzioni ambientali, vi è ampio consenso sulla necessità che le modalità per affrontare questi aspetti sempre più importanti della pubblicità in tutta l'Unione non siano intralciate da un approccio frammentario. I risultati della consultazione mostrano che gli Stati membri e i portatori d'interessi sono in generale soddisfatti dal vigente quadro giuridico e ritengono che gli strumenti creati dalla direttiva e gli orientamenti dei servizi della Commissione siano sufficienti per valutare le asserzioni ambientali. Solo alcuni Stati membri⁹¹ vorrebbero regolamentare ulteriormente questo settore nell'ambito della direttiva.

⁸⁷ Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 (GU L 189 del 20.7.2007, pagg. 1-23). Altri esempi di legislazione specifica sono la direttiva 2010/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, concernente l'indicazione del consumo di energia e di altre risorse dei prodotti connessi al consumo energetico, mediante l'etichettatura ed informazioni uniformi relative ai prodotti, e il regolamento (CE) n. 1222/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'etichettatura dei pneumatici in relazione al consumo di carburante e ad altri parametri fondamentali.

⁸⁸ Come specificato nel considerando 10, la direttiva offre effettivamente “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”.

⁸⁹ Orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali (documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2009) 1666), 3 dicembre 2009) - http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcm3vue.cec.eu.int:8080/justice/consumer-marketing/files/ucp_guidance_it.pdf

⁹⁰ Ad esempio, la Francia.

⁹¹ Belgio, Francia, Lituania, Portogallo, Slovenia.

Tuttavia, alcuni portatori d'interessi sostengono che, malgrado il vigente quadro giuridico, le dichiarazioni ecologiche ancora non vengono usate in modo responsabile e sono spesso molto generiche, vaghe e indefinite⁹². Le associazioni di consumatori⁹³ riferiscono che è inoltre difficile verificare la fondatezza di tali dichiarazioni, specie nei settori dell'energia, dei cosmetici, degli autoveicoli e dei detergenti.

L'uso credibile e responsabile delle dichiarazioni ecologiche nella pubblicità è estremamente importante poiché può guidare le preferenze del consumatore e quindi contribuire allo sviluppo di un'economia più sostenibile, coerente con la strategia Europa 2020 e con l'agenda europea dei consumatori.

La Commissione è dell'avviso che i problemi individuati rispetto all'uso delle dichiarazioni ambientali possano essere risolti con misure legate all'applicazione e allo sviluppo di buone prassi piuttosto che mediante modifiche legislative della direttiva. Sosterrà quindi un'applicazione adeguata e coerente, ad esempio elaborando orientamenti su questo tema come annunciato nell'agenda europea dei consumatori⁹⁴.

Nell'ambito dei lavori in corso sul piano d'azione per una politica industriale sostenibile⁹⁵, la Commissione sta tuttavia valutando in che modo l'ulteriore sviluppo degli attuali standard scientifici possa contribuire alla verificabilità delle dichiarazioni ecologiche. In particolare, sono al vaglio opzioni che potrebbero consentire lo sviluppo di una "impronta ambientale" dei prodotti (ossia formati/standard comuni che permettano di confrontare i prodotti che svolgono le stesse funzioni). Sulla base di questo esercizio saranno soppesate le opportune misure.

Al vertice europeo dei consumatori del 29 maggio 2012 le asserzioni ambientali sono state discusse approfonditamente e sono stati raccolti dati sulla situazione in vari mercati dell'UE e suggerimenti sulle linee da seguire in questo settore⁹⁶.

3.4.2. Strumenti di controllo per i clienti e siti web per il confronto dei prezzi

Tra i vantaggi che lo sviluppo di un mercato online nell'UE può apportare ai consumatori vi sono la scelta e il risparmio sui prezzi. I motori di ricerca, i siti web per il confronto di prezzi e prodotti, le riviste per i consumatori e i media sociali sono strumenti che si stanno integrando al comportamento dei consumatori e dei modelli commerciali.⁹⁷ Nel 2010, quattro

⁹² Ad esempio, tra le espressioni più comunemente usate si trovano: "ecologico, biodegradabile, neutro per le emissioni di CO₂, verde, sostenibile, naturale, efficiente dal punto di vista energetico, non tossico, a basso tenore di carbonio, senza inquinanti, pulito, a emissioni zero, equo e solidale".

⁹³ Ad esempio, il BEUC.

⁹⁴ L'*Advertising Standard Authority* ('ASA') del Regno Unito, ad esempio, ha ricevuto e valutato approfonditamente un gran numero di denunce anche su asserzioni ambientali. Si veda la sezione 4 sull'applicazione.

⁹⁵ Il 16 luglio 2008 la Commissione europea ha presentato il piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile". L'11 gennaio 2012 ha avviato una consultazione pubblica su "consumo e produzione sostenibili". Per maggiori informazioni: http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm

⁹⁶ Allo *European Consumer Summit* del 29 maggio 2012, la Commissione europea ha organizzato un seminario sul *green washing* e le asserzioni ambientali ingannevoli. Il seminario è stato un primo passo per raccogliere spunti sulla riflessione in materia di asserzioni ambientali a livello dell'Unione. Per maggiori informazioni si veda il sito <http://www.european-consumer-summit.eu/>.

⁹⁷ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione "*Bringing e-commerce benefits to consumers*", che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Un quadro coerente per rafforzare la fiducia nel mercato unico digitale del commercio elettronico e dei servizi on-line" (SEC(2011) 1640 final dell'11.1.2012, pag. 19. Gli acquirenti usano una varietà di metodi di ricerca per

consumatori online su cinque nell'UE (l'81%) ha usato un sito di confronto dei prezzi⁹⁸. Questi strumenti però possono servire a rafforzare la fiducia del consumatore solo se forniscono informazioni in modo chiaro, trasparente e accurato.

La direttiva contiene varie disposizioni che possono applicarsi ai siti di confronto dei prezzi e agli strumenti di controllo per i clienti:

- gli articoli 6 e 7 vietano ai professionisti di usare questi siti per formulare dichiarazioni ingannevoli, omettendo informazioni rilevanti relative tra l'altro al prezzo e/o alla disponibilità di prodotti e servizi;
- l'allegato I, punto 18, vieta in qualunque circostanza la pratica di: *“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”*;
- la direttiva esige anche chiarezza quanto al fatto che il sito sia indipendente, gestito o sponsorizzato (direttamente o indirettamente) da un professionista (cfr. l'articolo 6, paragrafo 1, lettere c) ed f), nonché l'articolo 7). A questo proposito, è vietato categoricamente in base al punto 22 dell'allegato I della direttiva *“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”*.

I riscontri di cui dispone la Commissione mostrano che, malgrado un quadro giuridico completo, i consumatori hanno difficoltà a confrontare il prezzo e la qualità di prodotti diversi a loro proposti e i problemi che incontrano minano la loro fiducia nei siti di questo tipo.

Vari portatori d'interessi⁹⁹ hanno segnalato problemi riguardo ai siti di confronto dei prezzi, specie in termini di trasparenza e completezza dell'informazione fornita. Il BEUC sottolinea che il problema è particolarmente serio nel settore dei trasporti aerei. Uno Stato membro¹⁰⁰ nota che questi siti spesso mostrano informazioni incomplete, rendendo ogni confronto sleale.

Dal documento di lavoro dei servizi della Commissione *‘Bringing E-commerce Benefits to Consumers’* risulta che le informazioni fornite ai consumatori attraverso intermediari, come i siti di confronto dei prezzi, sono spesso parziali e talvolta ingannevoli ed incorrette, specie riguardo ai prezzi, al fatto che il rivenditore abbia o meno pagato per poter inserire il suo prodotto, ai criteri per ordinare le offerte o alle spese di spedizione.

L'esperienza in materia di applicazione conferma che uno dei maggiori problemi deriva dal fatto che i siti di confronto dei prezzi non mostrano chiaramente l'identità del professionista

operare scelte informate quando acquistano prodotti online. Durante le ricerche le loro prime mosse sono: per il 31%, visitare i siti web dei rivenditori; per il 30%, usare un motore di ricerca; per il 27%, usare un sito di confronto dei prezzi; e per il 24%, visitare un mercato online, mentre per il 24% è leggere riviste specializzate per i consumatori.

⁹⁸ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione, *‘Bringing e-commerce benefits to consumers’*, Bruxelles, 11.1.2012 (SEC(2011) 1640 final), pag. 20. Contrariamente alle disposizioni della direttiva sul commercio elettronico, in particolare l'articolo 5, molti siti web di confronto dei prezzi (53%) non forniscono l'indirizzo commerciale completo, cfr. pag. 22.

⁹⁹ Cinque associazioni di consumatori, sette organizzazioni di imprese e quattro centri europei dei consumatori.

¹⁰⁰ I Paesi Bassi.

che li gestisce e/o se i rivenditori pagano perché i loro prodotti e servizi vi figurino (ossia, se il sito sia o meno sponsorizzato). Il problema della pubblicità occulta sembra riguardare non solo i siti di confronto dei prezzi, ma anche gli strumenti di controllo per i clienti in generale. I siti web che ospitano le valutazioni degli utenti sono stati a volte oggetto di critiche per valutazioni che appaiono fondate su pareri oggettivi di un consumatore, quando invece sono in realtà pubblicità nascosta¹⁰¹.

In uno Stato membro, ad esempio, a seguito di un'indagine su come i consumatori confrontano i prezzi nel mercato al dettaglio dell'energia, è stato riscontrato che un certo numero di siti web facevano credere ai consumatori di stare consultando siti di confronto dei prezzi, quando invece non era così¹⁰². In un altro caso, i giudici di uno Stato membro hanno sanzionato un'impresa che gestisce siti web per la prenotazione di hotel e sette delle sue controllate per violazione delle norme sulle pratiche commerciali sleali. I siti in questione dichiaravano di fornire un confronto tra le migliori offerte e disponibilità, mentre invece guidavano le prenotazioni verso hotel "partner", a danno degli esercenti non partner¹⁰³.

I problemi individuati in merito ai siti di confronto dei prezzi e agli strumenti di controllo per i clienti richiedono una forte risposta in termini di rispetto delle norme. La Commissione esaminerà in che modo, conformemente ai trattati, possa svolgere un ruolo più attivo nell'incoraggiare l'applicazione coerente della direttiva, in particolare rispetto a pratiche sleali aventi una dimensione transfrontaliera, quali ad esempio quelle poste in essere online e che pongono problemi comuni alle autorità di contrasto. Come annunciato nella comunicazione del gennaio 2012 sul commercio elettronico, la Commissione affronterà anche la questione della trasparenza ed affidabilità degli strumenti di confronto attraverso il dialogo diretto con i portatori d'interessi, che potrà eventualmente condurre alla formulazione di codici di condotta e/o ad orientamenti validi per tutta l'Unione¹⁰⁴.

Come osservato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione '*Bringing e-commerce benefits to consumers*', il fattore dominante per gli acquisti online sembra essere il prezzo, seguito dall'idea di un risparmio di tempo, dalla possibilità di poter confrontare facilmente i prezzi, dalla flessibilità di ordinare in qualunque momento della giornata/della settimana e dalla possibilità di trovare online un più vasto assortimento. I prezzi ed altre informazioni fondamentali dovrebbero essere forniti sin dall'inizio in modo chiaro e semplice in modo da non ingannare i consumatori. Il fatto che questi siti web siano usati così diffusamente dai consumatori per giungere ad una decisione informata moltiplica il danno complessivo a loro procurato.

Nell'applicare la direttiva nell'Unione, deve essere riservata in futuro un'attenzione particolare al coinvolgimento crescente dei *social network* nella pubblicità online. Sulla base dei modelli di pubblicità via internet di terza generazione (ossia "e-commerce 3.0"), i social network si vanno via via trasformando in piattaforme in cui le imprese investono per attirare i consumatori. Oltre a ciò che ci si può attendere da forme più tradizionali di pubblicità online (ad es. i siti web delle imprese), i media sociali in cui i consumatori condividono con amici e familiari quello che a loro piace possono offrire ai professionisti un "effetto rete" alla

¹⁰¹ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione "*Knowledge Enhancing Aspects of Consumer Empowerment 2012-2014*", 19.7.2012, SWD (2012) 235 final.

¹⁰² *Office of Fair Trading*, Regno Unito, caso CRE-E-26547, 26555, 26759, 26760, 26761, gennaio 2011, <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/heating-oil/>.

¹⁰³ *Tribunal de Commerce*, 4 ottobre 2011, *Synhorcat et autres / Expedia et autres*.

¹⁰⁴ Si veda la comunicazione sul commercio elettronico, pag. 10.

pubblicità online e una conoscenza strategica del comportamento e delle preferenze dei consumatori. Gli interventi per il rispetto delle norme devono quindi concentrarsi sul modo di garantire che i nuovi modelli pubblicitari siano sempre conformi alla direttiva, specie riguardo alla "pubblicità occulta" e alle informazioni sul prodotto.

3.4.3. *Articolo 3, paragrafo 9 – applicazione della direttiva ai settori dei servizi finanziari e dei beni immobili*

Come ricordato alla sezione 2.4 della presente relazione, a norma dell'articolo 3, paragrafo 9¹⁰⁵, della direttiva, ai settori dei servizi finanziari e dei beni immobili si applica un'armonizzazione minima¹⁰⁶. Ai sensi dell'articolo 18 della direttiva, la Commissione deve presentare una relazione sull'applicazione della direttiva in questi settori e valutare in particolare se debba essere mantenuta l'esenzione dal principio di armonizzazione piena contenuto nell'articolo 3, paragrafo 9. A tal fine la Commissione ha avviato uno studio sull'applicazione della direttiva ai settori dei servizi finanziari e dei beni immobili¹⁰⁷. Lo studio è stato condotto nel corso del 2011 fino agli inizi del 2012 e si basa su un'ampia consultazione degli Stati membri e dei portatori d'interessi¹⁰⁸.

I riscontri raccolti dallo studio mostrano che l'esenzione disposta dall'articolo 3, paragrafo 9, è stata largamente usata; in altre parole, la maggior parte degli Stati membri ha mantenuto o adottato norme nei settori dei servizi finanziari e dei beni immobili che vanno al di là di quanto previsto dalla direttiva.

Si tratta per la maggior parte di obblighi d'informazione precontrattuale e contrattuale specifici al settore¹⁰⁹. Inoltre, molti dei divieti riguardano principalmente la vendita diretta e le pratiche promozionali¹¹⁰, le pratiche che approfittano di particolari vulnerabilità¹¹¹ o la prevenzione del conflitto d'interessi¹¹². Ad esempio, in Austria la vendita porta a porta di

¹⁰⁵ Articolo 3, paragrafo 9, della direttiva: *“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.”*

¹⁰⁶ Ad esempio, la direttiva 2007/64/CE relativa ai servizi di pagamento e la direttiva 2008/48/CE relativa al credito al consumo contengono norme di armonizzazione piena.

¹⁰⁷ Si veda *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property* (Studio sull'applicazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali ai servizi finanziari e ai beni immobili), condotto da Civic Consulting per conto della Commissione europea, DG Giustizia, disponibile alla pagina web <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

¹⁰⁸ Organizzazioni quali autorità nazionali responsabili del rispetto della normativa, associazioni nazionali dei consumatori e mediatori, oltre ad un gruppo di accademici e di portatori d'interessi a livello europeo come la Federazione bancaria europea (EBF), la Federazione europea dell'assicurazione e riassicurazione (CEA) e l'Organizzazione europea dei consumatori (BEUC).

¹⁰⁹ Ad esempio, riguardo ai servizi finanziari, specifici obblighi d'informazione nel settore bancario (come per la concessione di un credito garantito da terzi in Germania, o l'annuncio pubblicitario di servizi di cambio valuta in Spagna), dei servizi d'investimento, delle assicurazioni, degli intermediari finanziari. Riguardo ai beni immobili, gli obblighi d'informazione legati all'acquisto di un bene, l'operazione commerciale in sé, l'agente immobiliare e i contratti di costruzione.

¹¹⁰ Ad esempio, il divieto di chiamate telefoniche indesiderate (“cold calling”), dell'invio di messaggi elettronici non richiesti, della vendita porta a porta di crediti ipotecari e, per gli agenti immobiliari, di trattenere denaro senza motivo previsto dalla legge in Austria, della vendita porta a porta di crediti personali nei Paesi Bassi, delle offerte congiunte in Belgio e Francia.

¹¹¹ Ad esempio, in Danimarca, il divieto per le banche di finanziare l'acquisto, da parte dei loro clienti, di azioni del capitale proprio; in Francia, il divieto per le banche di impedire ai propri clienti di rivolgersi ad un altro assicuratore del credito (che non sia quello della banca stessa) quando il livello della garanzia offerta è analogo.

¹¹² Ad esempio, il divieto di crediti usurari nella maggior parte degli Stati membri, il divieto in Francia di pubblicizzare la possibilità di ottenere un prestito senza l'obbligo per il consumatore di documentare la

crediti ipotecari è vietata mentre in Italia è vietato collegare obbligatoriamente contratti di assicurazione per responsabilità civile ad altri servizi di assicurazione. In Danimarca esiste il divieto di collegare vari servizi immobiliari.

A questo proposito si noti che la questione se gli Stati membri possano vietare la vendita di prodotti collegati quando almeno uno dei prodotti/servizi in discorso è di natura finanziaria è pendente dinanzi alla Corte di giustizia nella *causa C-265/12 (Citroën Belux NV)*. In questa causa la Corte dovrà chiarire, in particolare, la portata dell'esenzione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 9.

Nel caso sia dei servizi finanziari che dei beni immobili, le pratiche sleali (definite dalla direttiva) più comunemente riferite riguardano la mancanza di informazioni essenziali nella fase di pubblicità e una descrizione ingannevole dei prodotti.

Per i servizi finanziari, tra le pratiche riportate risultano la mancanza nella pubblicità di informazioni circa il tasso annuale e il costo del credito, le offerte ingannevoli di contratti di credito a tasso d'interesse basso, e la mancanza di informazioni adeguate sugli obblighi di legge legati alla conclusione dei contratti¹¹³. Per i beni immobili, sono stati rilevati i seguenti esempi di pratiche: falsa descrizione delle caratteristiche del bene, mancanza di trasparenza rispetto al costo del bene e alle relative imposte, pubblicità propagandistica, pratiche aggressive da parte di agenti immobiliari come l'intimidazione dei consumatori che vogliono vendere il proprio bene immobile affinché firmino un contratto di esclusiva con un agente immobiliare.

La Commissione ha ricevuto un gran numero di denunce, lettere di cittadini, interrogazioni parlamentari e petizioni sui problemi legati all'acquisto di beni immobili a Cipro, in Bulgaria e in Spagna. A Cipro e in Bulgaria le imprese di costruzione fanno della pubblicità ingannevole dando varie rappresentazioni false delle caratteristiche di un bene, in particolare omettendo di dichiarare che i beni venduti restano oggetto di ipoteche preesistenti accese a garanzia di mutui bancari presenti e futuri contratti dalle imprese stesse. La Commissione è attualmente in contatto con le autorità cipriote e bulgare a questo proposito per trovare una soluzione ai problemi. In Spagna i problemi sono legati solo in parte a pubblicità ingannevole o a pratiche sleali intese secondo la direttiva e riguardano principalmente i rapporti tra i consumatori e le autorità locali, ad esempio irregolarità nel concedere licenze edilizie o l'imposizione a residenti stranieri di spese urbanistiche per lo sviluppo di nuovi progetti.

È interessante notare che, malgrado le norme nazionali vigenti, in almeno la metà dei casi esaminati negli Stati membri in merito a pratiche sleali nei settori dei servizi finanziari e dei beni immobili, le disposizioni della direttiva (azioni ed omissioni ingannevoli, pratiche aggressive, talvolta combinate a pratiche della "lista nera") sono state usate come base giuridica; nell'altra metà dei casi sono state applicate norme nazionali più severe¹¹⁴.

propria posizione finanziaria, o il divieto in Austria di emettere carte di debito intestate a minori senza il previo consenso del loro rappresentante legale.

¹¹³ Si noti che i crediti legati a beni immobili non rientrano nel campo d'applicazione della direttiva 2008/48/CE sul credito al consumo e che la Commissione ha presentato il 31 marzo 2011 una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in merito ai contratti di credito relativi ad immobili residenziali.

¹¹⁴ Si veda Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property (Studio sull'applicazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali ai servizi finanziari e ai beni immobili), condotto da Civic Consulting per conto della Commissione europea,

Nel settore delle assicurazioni, ad esempio, il punto 27 dell'allegato I è stato applicato a situazioni in cui degli assicuratori avevano rifiutato di risarcire i danni obbligando i consumatori che volevano chiedere una compensazione a titolo della polizza di assicurazione, a produrre documenti che non potevano essere ragionevolmente considerati pertinenti per stabilire la validità della richiesta. In questi casi, i fornitori di servizi avevano sistematicamente omesso di rispondere alle lettere dei consumatori per dissuaderli dall'esercitare i loro diritti derivanti dal contratto¹¹⁵.

I risultati dell'indagine condotta nei settori dei servizi finanziari e dei beni immobili indicano che non è opportuno eliminare l'esenzione di cui all'articolo 3, paragrafo 9 della direttiva¹¹⁶.

Le principali ragioni sono le seguenti: il rischio finanziario maggiore (rispetto ad altri beni e servizi) insito nei servizi finanziari e nei beni immobili; la particolare mancanza di esperienza dei consumatori in questi settori (unita alla mancanza di trasparenza, specie delle operazioni finanziarie); le particolari vulnerabilità riscontrate in entrambi i settori, che rendono i consumatori soggetti a pratiche promozionali e a pressioni; l'esperienza degli organismi di controllo finanziari competenti nei riguardi di un sistema nazionale che si è ampliato; e infine, il funzionamento e la stabilità dei mercati finanziari in sé.

Le autorità responsabili e altri portatori d'interessi che hanno risposto alla consultazione¹¹⁷ sono giunti a conclusioni simili. La grande maggioranza delle organizzazioni che hanno partecipato alla consultazione in entrambi i settori ritiene che sia molto o abbastanza importante mantenere l'esenzione di cui all'articolo 3, paragrafo 9 della direttiva.

4. APPLICAZIONE

4.1. Controllo dell'applicazione negli Stati membri

La direttiva non armonizza i sistemi di controllo dell'applicazione della direttiva. Ai sensi dell'articolo 11, gli Stati membri sono liberi di scegliere i meccanismi che meglio si adattano alle loro tradizioni giuridiche, purché assicurino mezzi efficaci ed adeguati ad impedire le pratiche commerciali sleali. In base all'articolo 13 della direttiva, spetta altresì agli Stati membri decidere il tipo di sanzioni da applicare, purché siano "effettive, proporzionate e dissuasive".

DG Giustizia 2012, disponibile alla pagina web <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

¹¹⁵ Avvenuto in Portogallo, cfr. lo studio sull'applicazione della direttiva ai servizi finanziari e ai beni immobili nell'UE, 2012.

¹¹⁶ Nello studio si legge che "la possibilità per gli Stati membri di adottare o mantenere norme più severe rispetto a quelle della direttiva lascia loro la flessibilità necessaria per trattare pratiche commerciali (sleali) nuove, sviluppate in reazione alla specifica normativa nazionale nei settori dei servizi finanziari e dei beni immobili, e che l'eliminazione dell'articolo 3, paragrafo 9, danneggerebbe sistemi di controllo del rispetto delle norme che funzionano bene, abbassando quindi il livello di protezione dei consumatori...".

¹¹⁷ Tra i partecipanti vi sono l'associazione europea dei consumatori BEUC e alcune associazioni di consumatori nazionali. Uno dei risultati dello studio è che gli specifici obblighi d'informazione nazionali sono solitamente applicati a prescindere dal fatto che possano trarre in inganno i consumatori e sono quindi più facili da trattare da parte delle autorità, dei giudici, delle imprese e dei consumatori. Spesso sono anche applicati nel quadro di un diverso sistema di controllo. Di conseguenza, lo studio ha mostrato una preferenza per le norme previgenti in quegli Stati membri che già avevano introdotto obblighi d'informazione. Questo è vero sia per il settore dei servizi finanziari che per quello dei beni immobili.

Il ruolo della Commissione quanto all'applicazione complessiva della direttiva è cruciale, perché deve garantire che sia effettiva e adeguata in tutti gli Stati membri.

I regimi istituiti dagli Stati membri a tal fine sono molteplici: in alcuni paesi l'applicazione è assicurata principalmente da autorità pubbliche, come i mediatori per i consumatori (Danimarca, Svezia e Finlandia), dalle autorità di tutela dei consumatori o della concorrenza (Italia, Irlanda, Paesi bassi, Romania e Regno Unito) e da specifici dipartimenti dei ministeri (Portogallo e Belgio); in altri Stati membri vige un sistema di controllo privato gestito dai concorrenti (Austria e Germania). La maggior parte dei regimi, tuttavia, combina aspetti sia pubblici che privati. Le sanzioni vanno da provvedimenti d'ingiunzione al risarcimento dei danni, alle ammende e alle sanzioni penali, e nella maggior parte degli Stati membri esiste una combinazione di queste tipologie¹¹⁸.

Gli Stati membri e i portatori d'interessi ritengono che, a livello nazionale, l'applicazione della direttiva in termini generali sia adeguata ed efficace. Tuttavia, secondo alcuni, l'adeguatezza e l'efficacia dell'applicazione potrebbero essere ostacolate dalla mancanza di risorse degli organismi preposti a livello nazionale, dalla complessità e lunghezza delle procedure nonché dall'insufficiente effetto deterrente delle sanzioni. Uno Stato membro¹¹⁹ e diverse associazioni di consumatori¹²⁰ invocano sanzioni più severe¹²¹ e, in alcuni casi, mezzi di ricorso collettivi.

Diversi Stati membri e portatori d'interessi confermano che la situazione incide anche sull'effettiva applicazione della normativa a livello transfrontaliero. La consultazione ha evidenziato che, nei casi di pratiche commerciali sleali transfrontaliere, dare una risposta rapida ed efficiente è una vera sfida per le autorità responsabili dell'applicazione, dati i limiti posti dalle frontiere giurisdizionali. Inoltre, le risorse disponibili sono limitate.

Le statistiche contenute nella relazione 2012 sull'applicazione del regolamento CPC¹²² mostrano che la direttiva costituisce di gran lunga il motivo per il maggior numero di richieste di assistenza reciproca fondate su un unico insieme definito di norme. Tra il 2007 e il 2010, sui 1343 interventi ai sensi del regolamento CPC, 654 (48,7%) sono risultati motivati da violazioni della direttiva. Il resto delle richieste riguardava violazioni di altre 14 direttive (ad esempio la direttiva 1999/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo) e di un regolamento.

¹¹⁸ Per maggiori dettagli ed esempi sui regimi di applicazione e sulle sanzioni negli Stati membri, si rinvia alle sezioni "applicazione" per ciascun paese, nella banca dati della direttiva, alla pagina web <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>

¹¹⁹ Il Belgio.

¹²⁰ BEUC, *Citizens Advice* (UK), CLCV (*Consommation, Logement, Cadre de Vie* - FR), *Which* (UK).

¹²¹ Per migliorare questo aspetto, l'Italia, per esempio, ha di recente aumentato la sanzione massima per le violazioni della direttiva di dieci volte, da 500 000 euro a 5 milioni di euro.

¹²² Il regolamento CPC istituisce un quadro di cooperazione che collega le autorità responsabili del rispetto delle norme negli Stati membri, per formare una rete europea (la rete CPC). Essa consente alle autorità coinvolte di lavorare a stretto contatto per fermare in maniera tempestiva ed efficace le pratiche commerciali che violano le norme di tutela dei consumatori, nei casi in cui il professionista e il consumatore siano stabiliti in paesi diversi. La rete riunisce le autorità di tutela dei consumatori di tutti gli Stati membri (oltre che quelle di Islanda e Norvegia). Si veda ad esempio la seconda relazione biennale della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente l'applicazione 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") (COM(2012) 100 final del 12.3.2012), disponibile alla pagina web <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0336:FIN:IT:PDF>

Sin dalla sua costituzione, la rete ha proceduto annualmente, con il coordinamento della Commissione e in aggiunta alla cooperazione bilaterale per l'applicazione della direttiva, a interventi per il rispetto delle norme chiamati "sweep" (indagini a tappeto). In questo tipo di indagine, le autorità competenti verificano simultaneamente siti web a campione in un dato settore per accertarne la conformità alle norme dell'Unione sulla tutela dei consumatori e in un secondo tempo adottano, ove necessario, le opportune misure di esecuzione. Le cinque indagini a tappeto svolte finora hanno contribuito a migliorare il rispetto delle norme nei settori controllati (siti web per la vendita di biglietti aerei, di suonerie per telefoni cellulari, di prodotti elettronici, di biglietti per manifestazioni sportive e culturali e per l'offerta di credito al consumo). Le autorità hanno controllato circa 2200 siti web in diversi settori; in media, l'80% di quelli in cui sono state riscontrate violazioni della normativa di tutela dei consumatori sono stati corretti in seguito all'intervento delle autorità nazionali. I risultati della prima fase dell'indagine a tappeto 2012 sul contenuto digitale conferma un tasso di non conformità simile a quello delle indagini precedenti. Le autorità nazionali stanno attualmente procedendo a un ulteriore intervento esecutivo per consentire alle imprese interessate di chiarire le rispettive posizioni o di correggere i siti¹²³.

Benché non siano disponibili dati sul numero di decisioni adottate e di sanzioni irrogate dalle autorità nazionali, si possono fornire i seguenti esempi rappresentativi: in Italia, fra l'entrata in vigore della direttiva e la metà del 2011, l'Autorità garante della concorrenza ha emesso più di 700 decisioni e irrogato sanzioni amministrative per un totale di 91 milioni di euro; in Francia, la Direzione generale per la concorrenza, gli affari dei consumatori e il controllo delle frodi (DGCCRF) ha emesso 1251 verbali¹²⁴ e irrogato sanzioni in conseguenza per circa 1,7 milioni di euro¹²⁵; in Lettonia, il Centro per la tutela dei diritti dei consumatori ha adottato 154 decisioni vincolanti e irrogato sanzioni per 159 400 euro; in Finlandia, il mediatore per i consumatori ha avviato 8 azioni in giudizio; in Irlanda l'Agenzia nazionale per i consumatori ha adottato 14 azioni, 116 note di conformità, due provvedimenti inibitori e ha avviato 2 procedimenti penali; in Slovacchia, l'Ispettorato per il commercio ha emanato 46 decisioni amministrative e irrogato sanzioni per un totale di 151 800 euro; infine, in Svezia sono state emesse 18 pronunce giudiziali e 52 provvedimenti d'ingiunzione.

Occorre maggiore impegno nell'applicazione delle norme per garantire un elevato livello di protezione dei consumatori, specie a livello transfrontaliero ma anche in ambito nazionale. Questa conclusione si basa sull'esperienza che la Commissione ha maturato nella cooperazione con le autorità nazionali, sulle risposte ricevute dai centri europei dei consumatori¹²⁶ e da altri portatori d'interessi, nonché su altre fonti disponibili (in particolare le relazioni sull'applicazione del regolamento CPC)¹²⁷.

¹²³ Per i risultati della prima fase dell'indagine a tappeto 2012 sul contenuto digitale, cfr. http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm

¹²⁴ "Procès verbaux".

¹²⁵ In Francia, la DGCCRF ha emanato 1195 verbali per pratiche ingannevoli, corrispondenti a sanzioni per 73 828 euro irrogate da giudici e a sanzioni per 1 649 451 euro direttamente comminate; ha inoltre emesso 56 verbali per pratiche aggressive per le quali i giudici hanno irrogato sanzioni per 15 000 euro.

¹²⁶ I centri europei dei consumatori di Belgio, Repubblica ceca, Portogallo e Regno Unito hanno segnalato problemi di applicazione della direttiva in casi transfrontalieri (suggerendo che la cooperazione tra autorità nazionali sia migliorata o segnalando che i casi transfrontalieri non sono affrontati adeguatamente dai giudici nazionali). I centri europei dei consumatori di Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Polonia e Svezia ritengono inadeguati gli attuali poteri di esecuzione, le sanzioni e i mezzi di ricorso.

¹²⁷ Si veda ad esempio la seconda relazione biennale della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente l'applicazione 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

4.2. Autoregolamentazione

La direttiva sostiene il principio secondo cui l'autoregolamentazione può coadiuvare l'applicazione giudiziaria e amministrativa, e chiarisce il ruolo che possono svolgere nell'applicazione i responsabili dei codici¹²⁸.

Come può vedersi dall'esperienza di certi ordinamenti giuridici¹²⁹, gli organismi di autoregolamentazione possono contribuire ad un maggior rispetto delle norme giuridiche e ad alleviare l'onere gravante sugli organismi pubblici di esecuzione. Gli Stati membri possono contare sui sistemi di risoluzione delle controversie offerti dall'autoregolamentazione per rafforzare la tutela dei consumatori e massimizzare la conformità alla legislazione e le migliori prassi di mercato.

La direttiva conferma però il fatto che l'autoregolamentazione non può sostituirsi ai mezzi di esecuzione giudiziali o amministrativi. Per di più, la direttiva rafforza l'efficacia dei codici di condotta imponendo agli Stati membri di applicare le norme di autoregolamentazione nei confronti dei professionisti che si sono impegnati a rispettare i codici applicabili¹³⁰.

5. DESCRIZIONE DEI VANTAGGI DELLA DIRETTIVA

L'esperienza maturata nei primi anni di applicazione dimostra che la direttiva ha contribuito a rafforzare la tutela dei consumatori negli Stati membri, proteggendo al contempo le imprese che rispettano le regole dalle concorrenti che le violano.

È stata usata dalle autorità responsabili della tutela dei consumatori per fermare e sanzionare una vasta gamma di pratiche commerciali sleali¹³¹. La direttiva è l'unico strumento a carattere generale della vigente legislazione dell'Unione che consenta di valutare le asserzioni ambientali o le pratiche aggressive.

Le sue norme di principio si sono dimostrate particolarmente efficaci nel consentire alle autorità nazionali di adattare le loro valutazioni alla rapida evoluzione di prodotti, servizi e metodi di vendita. La "lista nera" è stata per le autorità nazionali uno strumento efficace contro le pratiche sleali comuni come la pubblicità propagandistica¹³², le offerte falsamente gratuite, la pubblicità occulta e le esortazioni dirette ai bambini. Le norme sono state usate anche per contrastare le pratiche sleali nei settori dei servizi finanziari e dei beni immobili.

della normativa che tutela i consumatori ("regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori"). Si legge alla pag. 9 della relazione: "il numero di autorità che non fanno attivamente ricorso ai meccanismi di cooperazione istituiti dal regolamento CPC resta significativo". Non si può non ammettere che, pur essendo la direttiva di gran lunga la base giuridica più utilizzata per azioni nel quadro della cooperazione, il numero di richieste di assistenza reciproca fondate sulla direttiva resta relativamente basso per questo tipo di legislazione orizzontale e generale.

¹²⁸ Si veda l'articolo 10 della direttiva.

¹²⁹ Ad esempio, nella prima metà del 2010 l'*Advertising Standard Authority* ('ASA') del Regno Unito ha ricevuto e approfonditamente valutato 14 596 denunce che hanno portato a 6 542 cause. Le denunce vanno diminuendo (di circa il 10%) rispetto agli anni passati, segno dell'aumentato rispetto delle norme a seguito dell'impegno dell'autorità. Per informazioni su numeri, decisioni e cause, si veda la relazione annuale dell'ASA alla pagina web <http://www.asa.org.uk/About-ASA/Annual-Report.aspx>.

¹³⁰ Si veda l'articolo 6, paragrafo 2, lettera b), della direttiva.

¹³¹ Si veda la sezione 4 della presente relazione sull'applicazione.

¹³² Si veda l'allegato I, punto 5, della direttiva, che vieta la pratica di presentare offerte allettanti ai consumatori quando il professionista non è in grado di fornire il prodotto nelle quantità attese rispetto (tra l'altro) all'entità della pubblicità fatta.

Questo quadro giuridico si presta facilmente anche alla valutazione della natura leale delle nuove pratiche online che si vanno sviluppando parallelamente all'evoluzione delle tecniche di pubblicità. Può rappresentare una risposta esecutiva tempestiva agli abusi perpetrati per mezzo di nuovi strumenti comunemente usati come i siti web per il confronto dei prezzi e le prenotazioni collettive, o riguardo, ad esempio, al sempre maggior coinvolgimento della pubblicità nelle reti sociali.

A livello transfrontaliero circa la metà delle misure adottate nell'ambito della rete CPC (richieste di informazioni, allarmi e richieste di intervento) hanno riguardato violazioni della direttiva¹³³. Inoltre, varie indagini a tappeto congiunte (sweep) sono state svolte dalla rete CPC sulla base delle disposizioni della direttiva (siti web che vendono biglietti di compagnie aeree, servizi online per i telefoni cellulari, beni di consumo elettronici)¹³⁴.

La cooperazione con le autorità nazionali responsabili del rispetto delle norme, e gli elementi dell'attuazione raccolti nella banca dati della direttiva rivelano che le norme sono applicate in modo quasi uniforme. I chiarimenti apportati dalla Corte di giustizia e dalla Commissione hanno in effetti contribuito a questo processo.

Sostituendo le normative frammentarie degli Stati membri in materia di pratiche commerciali sleali con un unico insieme di norme, la direttiva ha contribuito a rimuovere gli ostacoli al commercio transfrontaliero e semplificato il quadro normativo.

La strategia Europa 2020 esige il “coinvolgimento dei cittadini ai fini della loro piena partecipazione al mercato unico”, che richiede di “offrire loro maggiori possibilità e dare loro maggiori garanzie per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi oltrefrontiera”. L'elevato livello di tutela che la direttiva stabilisce risulta contribuire a rafforzare la fiducia dei consumatori: dati recenti rivelano che, rispetto al 2006 quando la direttiva non era ancora stata recepita negli Stati membri, sono aumentati i consumatori interessati ad effettuare acquisti transfrontalieri (52 %, +19 punti percentuali) e disposti a spendere più denaro oltre frontiera (18 %, +5 punti percentuali)¹³⁵. Tuttavia, va preso atto del fatto che la crescita degli acquisti online transfrontalieri è di gran lunga inferiore rispetto a quella sul piano nazionale, e pertanto occorre fare di più¹³⁶. È per questo che occorre ora mettere l'accento su una corretta e

¹³³ Tra il 2007 e il 2010, sui 1343 interventi ai sensi del regolamento CPC, 654 (il 48,7%) hanno riguardato violazioni della direttiva. Si veda la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa all'applicazione 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”) (COM(2012) 100 final del 12.3.2012), disponibile alla pagina web

¹³⁴ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/comm_biennial_report_2011_it.pdf

¹³⁵ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm

¹³⁵ Si veda il Flash Eurobarometro 332, *Consumers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection*, maggio 2012, pag. 8. Rispetto al 2006 sono aumentati i consumatori interessati a fare acquisti transfrontalieri (52%, +19%) e disposti a spendere più denaro oltrefrontiera (18%, +5%). È in crescita anche il numero di consumatori (50%) disposti ad acquistare beni o servizi usando un'altra lingua dell'UE (+17 punti percentuali rispetto al 2006), laddove la percentuale di coloro che si dicono totalmente contrari all'idea di acquistare in un'altra lingua è scesa dal 42 % nel 2008 al 30 % nel 2011. Anche la percentuale degli europei che dichiarano di sapere dove trovare informazioni e assistenza per gli acquisti transfrontalieri è aumentata notevolmente: dal 24 % nel 2006 al 39 % nel 2011.

¹³⁶ Durante il periodo 2008-2010, la percentuale della popolazione che ha adoperato il commercio elettronico in scambi B2C è cresciuta dal 28% al 36%, mentre gli acquirenti transfrontalieri di prodotti online sono aumentati solo dal 6% al 9%. Nel 2010 solo il 9% dei consumatori europei ha dichiarato di acquistare online oltre frontiera (Eurostat, *Information Society Statistics*, 2010).

coerente applicazione della direttiva, perché cittadini e imprese dell'Unione possano trarre pieno vantaggio dalle opportunità offerte dal mercato unico.

La Commissione ha identificato come settori che presentano il maggior potenziale di crescita nel mercato unico quelli del commercio al dettaglio (anche elettronico), dei trasporti, dell'economia digitale e dell'energia/sostenibilità¹³⁷ e in questo ambito la direttiva ha un ruolo fondamentale da svolgere.

Occorre impegnarsi ancora per potenziare l'applicazione della direttiva. Le risorse degli Stati membri sono limitate e l'effetto deterrente delle sanzioni va rafforzato, così come va potenziata la cooperazione nei casi transfrontalieri nell'ambito del campo d'applicazione del regolamento CPC.

La volontà di potenziare l'applicazione, sia a livello nazionale che transfrontaliero, esige che il **ruolo** della Commissione **sia più incisivo**, unendo le forze a quelle degli Stati membri e sostenendoli nell'applicazione della direttiva in tutta l'UE. A questo proposito, la Commissione valuterà in che modo potrà svolgere, nel rispetto dei trattati, un ruolo più attivo nell'incoraggiare l'applicazione coerente della direttiva, in particolare riguardo alle pratiche sleali che presentano una dimensione transfrontaliera, come quelle messe in atto online e che pongono problemi comuni alle autorità di controllo.

6. CONCLUSIONI

Come annunciato nella comunicazione sull'applicazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali, che accompagna la presente relazione, non risulta opportuno modificare la direttiva in questa fase. Questa conclusione rispecchia i risultati della consultazione e le conclusioni preliminari tratte dall'esperienza sull'applicazione negli Stati membri, che è già notevole ma ancora troppo limitata per un testo legislativo di così ampia portata.

Le preoccupazioni espresse da alcuni portatori d'interessi riguardo all'applicazione della direttiva a certe pratiche commerciali sleali possono trovare risposta in iniziative volte al miglioramento dell'applicazione negli Stati membri. Perciò, e come descritto nella comunicazione, occorre concentrare ulteriormente l'impegno su aree tematiche di rilievo in cui risultano più frequenti i danni e le mancate opportunità per i consumatori, e in cui maggiore è il potenziale di crescita del mercato unico.

¹³⁷ Si veda l'agenda europea dei consumatori e la comunicazione della Commissione europea "Una governance migliore per il mercato unico".