



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.10.2008
SEC(2008) 2545

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

sui diritti dei consumatori

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2008) 614 definitivo}

{SEC(2008) 2544}

{SEC(2008) 2547}

1. CONSULTAZIONE

L'8 febbraio 2007 la Commissione ha adottato il Libro verde "Revisione dell'acquis relativo ai consumatori" e ha avviato una consultazione pubblica¹. La Commissione ha ricevuto oltre 300 risposte dalle associazioni dei consumatori e delle imprese, dagli Stati membri, dal Parlamento europeo, dal Comitato economico sociale, da accademici, da giuristi e da altri interessati.

Il 14 novembre 2007 la Direzione generale Salute e consumatori ha tenuto una conferenza di un giorno per gli interessati al fine di identificare i problemi normativi e discutere diverse questioni che erano emerse nelle risposte alla consultazione del Libro verde. Nel contesto della valutazione d'impatto gli interessati sono stati consultati ampiamente dal dicembre 2007 al marzo 2008. La consultazione ha portato alla luce importanti informazioni sulla definizione del problema e sulle opzioni strategiche.

Il 20 dicembre 2007 due questionari (uno destinato alle imprese, l'altro ai consumatori) sono stati inviati dal contraente della Commissione a numerosi rappresentanti dei consumatori e delle imprese. Inoltre, il contraente ha incorporato i risultati dei primi due sondaggi Eurobarometro, commissionati dalla Commissione, riguardanti gli atteggiamenti dei consumatori e dei dettaglianti.

Tra gennaio e febbraio 2008 il contraente ha tenuto, sotto la supervisione della Commissione, oltre 20 riunioni faccia a faccia con operatori chiave.

Un gruppo di esperti di cui facevano parte esperti giuridici ed economici nonché rappresentanti dei consumatori è stato istituito per fornire consulenza sulle opzioni strategiche e i probabili impatti.

Il 6 febbraio 2008 è stato organizzato un workshop di un giorno per gli interessati in cui oltre 40 rappresentanti delle imprese hanno discusso gli effetti sulle imprese delle modifiche della normativa UE a tutela dei consumatori.

Il 13 febbraio 2008 è stato organizzato un gruppo di riflessione composto da consumatori con oltre 20 partecipanti. Questo gruppo ha valutato gli impatti delle attuali norme di tutela dei consumatori sul comportamento dei consumatori e ha valutato gli effetti delle modifiche legislative previste sulla fiducia dei consumatori nel fare acquisti transfrontalieri.

Il 29 febbraio 2008 nel quadro del gruppo consultivo europeo dei consumatori (ECCG) il contraente ha organizzato un workshop per discutere gli effetti delle modifiche della legislazione UE a tutela dei consumatori e, in particolare, della fiducia dei consumatori nelle operazioni transfrontaliere.

Inoltre, i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni bilaterali con i rappresentanti BEUC e questi ultimi hanno partecipato al gruppo di riflessione dei consumatori, al gruppo di esperti e alla riunione del sottogruppo ECCG.

La Commissione ha tenuto due consultazioni separate sulle direttive riguardanti i contratti a distanza e i contratti negoziati fuori dei locali commerciali. Tutti gli interessati sono stati

¹ Libro verde "Revisione dell'acquis relativo ai consumatori" (COM(2006) def. dell'8.2.2007. Il Libro verde e i risultati della consultazione sono disponibili all'indirizzo seguente:
http://ec.europa.eu/consumers/rights/cons_acquis_en.htm

invitati a presentare osservazioni alla Commissione, rispettivamente entro il 21 novembre 2006 e il 4 dicembre 2007².

Infine altre DG sono state associate al processo di valutazione d'impatto mediante il gruppo direttivo interservizi sul riesame dell'acquis.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

L'oggetto della presente valutazione d'impatto è il mercato interno tra imprese e consumatori che non è stato ancora completato. I consumatori non stanno ancora beneficiando di un mercato al dettaglio pienamente integrato e quindi con maggiore scelta e prezzi più bassi. Esistono diverse barriere pratiche e strutturali al mercato interno, come quelle linguistiche, logistiche e normative.

Una barriera normativa significativa è quella creata dalla frammentazione delle leggi nazionali sulle transazioni dei consumatori. Tali leggi recepiscono una serie di direttive, che costituiscono l'acquis a favore dei consumatori dell'UE. Secondo l'Eurobarometro 2008, il 60% dei commercianti ritiene che i costi aggiuntivi dovuti al fatto di dover adempiere a diverse normative nazionali sulle transazioni dei consumatori costituiscano un importante ostacolo al commercio transfrontaliero tra imprese e consumatori.

La causa principale della frammentazione si ritrova nelle clausole di armonizzazione minima contenute nelle direttive sui consumatori. Tali clausole riconoscono esplicitamente il diritto degli Stati membri di mantenere o adottare norme di tutela dei consumatori più severe a livello nazionale. Gli Stati membri hanno fatto ampio uso della possibilità di garantire un livello di tutela più elevato per i propri consumatori. Il problema della frammentazione giuridica è inasprito da altre due questioni: il fatto che il quadro normativo dell'UE non è perfettamente coordinato e il fatto che alcune delle regole delle direttive sono obsolete. I tentativi non coordinati dei legislatori nazionali di rimediare a tali problemi hanno generato un'ulteriore frammentazione. La presente valutazione d'impatto si concentra esclusivamente sulle questioni attinenti agli effetti della frammentazione sui consumatori e sulle imprese.

Gli effetti di questa frammentazione sul mercato interno hanno due aspetti: primo, risultano in una riluttanza delle imprese a vendere a livello transfrontaliero. Gli effetti della frammentazione sono sentiti dalle imprese soprattutto a causa delle norme sul conflitto normativo, in particolare il regolamento Roma I, che obbliga i commercianti a non scendere al di sotto del livello di tutela garantito ai consumatori nel loro paese di residenza. Un commerciante che desidera vendere oltre frontiera deve sostenere costi giuridici e altri costi per conformarsi alla normativa in modo da garantire il livello di tutela dei consumatori in quel paese. Questi costi vengono poi passati ai consumatori o, peggio, le imprese rifiutano di effettuare vendite transfrontaliere.

Secondo, gli effetti della frammentazione si traducono in un basso livello di fiducia dei consumatori negli acquisti transfrontalieri. La mancanza di fiducia dei consumatori dipende da fattori diversi, tra cui l'insufficiente conoscenza da parte dei consumatori dei propri diritti, la percezione di essere meno protetti quando acquistano da commercianti all'estero e l'impressione che l'applicazione delle leggi e la mediazione siano più difficili all'estero. La frammentazione giuridica e il relativo livello ineguale di protezione dei consumatori nell'UE rendono difficile condurre campagne educative paneuropee sui diritti dei consumatori e applicare meccanismi alternativi di composizione delle controversie.

² I risultati di entrambe le consultazioni sono disponibili all'indirizzo:
<http://ec.europa.eu/consumers/rights>

3. IL DIRITTO DI AGIRE DELL'UE

L'articolo 153, paragrafi 1 e 3, lettera a) del trattato prevede che la Comunità deve contribuire al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori mediante misure adottate a norma dell'articolo 95 del medesimo e aventi come oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.

A causa della frammentazione un commerciante che desidera vendere a livello transfrontaliero deve sostenere costi legali e altri costi di adempimento per essere sicuro di rispettare il livello di tutela del consumatore vigente nel paese del consumatore, conformemente a Roma I. Ciò costituisce una barriera normativa al completamento del mercato interno.

Il problema della frammentazione giuridica può essere risolto solo da un intervento coordinato dell'UE, poiché la base del problema è proprio l'uso non coordinato da parte degli Stati membri delle clausole di armonizzazione minima contenute nelle direttive esistenti. Inoltre, trattare in modo non coordinato i nuovi sviluppi del mercato, le lacune normative e le incoerenze nelle leggi dell'UE a favore del consumatore produrrebbe un'ulteriore frammentazione, peggiorando il problema.

4. OBIETTIVI

Obiettivo globale: contribuire al migliore funzionamento del mercato interno tra imprese e consumatori e raggiungere un elevato livello comune di tutela del consumatore

Obiettivo specifico secondario:

Stimolare la concorrenza transfrontaliera e fornire ai consumatori una più ampia gamma di prodotti e servizi a prezzi più bassi.

Obiettivo operativo secondario:

Migliorare la legislazione a tutela del consumatore semplificandola e rendendola più coerente.

Obiettivo generale 1: ridurre la riluttanza delle imprese a operare a livello transfrontaliero

Obiettivo specifico secondario:

Ridurre i costi di adempimento per le imprese

Obiettivi operativi secondari:

Ridurre l'incertezza giuridica per le imprese eliminando la frammentazione³ legislativa e riducendo i costi amministrativi e di adempimento sostenuti dalle imprese per rispettare le prescrizioni di tutela del consumatore.

Aumentare il numero di transazioni transfrontaliere tra imprese e consumatori.

Obiettivo generale 2: aumentare la fiducia del consumatore nel mercato interno.

Obiettivi specifici secondari:

Fornire ai consumatori un livello uniforme di tutela quando attraversano le frontiere nazionali

Assicurare un alto livello di protezione dei consumatori.

Obiettivi operativi secondari:

Ridurre l'incertezza giuridica per i consumatori

Aumentare gli incentivi per i consumatori a fare acquisti transfrontalieri

³ In questo caso la frammentazione si riferisce alle differenze esistenti tra le leggi che potrebbero essere applicate a particolari transazioni.

5. OPZIONI STRATEGICHE

In base ai risultati delle consultazioni sono state elaborate diverse opzioni strategiche. Alcune, come l'introduzione di un doppio regime per le transazioni nazionali e transfrontaliere tra imprese e consumatori, sono state scartate subito. Un doppio regime per le transazioni nazionali e transfrontaliere aumenterebbe la frammentazione, rendendo più difficile per i consumatori, che già non conoscono a sufficienza i propri diritti, conoscere il quadro normativo. Aumenterebbe inoltre i costi di adempimento come quelli di gestione dell'impresa (ad es. le restituzioni), andrebbe contro l'obiettivo della semplificazione e creerebbe distorsioni della concorrenza tra imprese che operano solo a livello nazionale e quelle che operano sia a livello nazionale che transfrontaliero.

I risultati dell'analisi indicano che la situazione attuale (opzione 1) con la conseguente frammentazione avrebbe effetti negativi sul mercato interno. Le misure non legislative (opzione 2), consistenti di azioni di sensibilizzazione e di autoregolamentazione, avrebbero lievi effetti positivi sui consumatori ma in pratica la frammentazione normativa ridurrebbe questi effetti per le imprese; gli aspetti negativi della frammentazione non sarebbero superati. L'opzione 2 potrebbe essere attuata come complemento delle opzioni 3, 4 e 5 con il risultato di rafforzare i benefici di tali opzioni.

Le modifiche legislative introdotte con le opzioni 3, 4 e 5 sono basate sull'armonizzazione completa. L'opzione 4 comprende l'opzione 3 con alcune altre questioni regolamentari. L'opzione 5 comprende l'opzione 4 con alcune altre modifiche normative.

Le quattro modifiche legislative proposte nell'opzione 3 apporterebbero effetti positivi limitati in termini di migliore funzionamento del mercato interno e di una migliore regolamentazione. I benefici sarebbero limitati alla chiarificazione della legislazione.

Le modifiche di media entità dell'opzione 4 comprendono un totale di 20 modifiche legislative (le 4 modifiche previste dall'opzione 3 + 16 modifiche supplementari), che tra l'altro (i) definirebbero la consegna e determinerebbero chi sostiene il rischio di perdita o deterioramento, in particolare quando i beni vengono spediti al consumatore, (ii) adeguerebbero e semplificherebbero il campo di applicazione delle norme sui contratti a distanza e negoziati fuori dei locali commerciali, (iii) armonizzerebbero le prescrizioni d'informazione e le norme sul diritto di recesso per i contratti a distanza e negoziati fuori dei locali commerciali, (iv) armonizzerebbero l'ordine dei rimedi nel caso di beni difettosi e (v) introdurrebbero elenchi armonizzati a livello UE di clausole contrattuali abusive (uno nero e uno grigio) al posto dell'attuale elenco indicativo.

Si prevede che in generale i benefici dell'opzione 4 sarebbero superiori ai costi. La proposta contribuirebbe notevolmente al migliore funzionamento del mercato interno mediante l'armonizzazione e lo snellimento, riducendo l'onere sulle imprese, in particolare le PMI, che desiderano operare a livello transfrontaliero. L'opzione aumenterebbe la fiducia dei consumatori negli acquisti transfrontalieri e nazionali, in particolare grazie a prezzi più bassi e una scelta maggiore per i consumatori. Quest'opzione migliorerebbe significativamente la qualità della legislazione e il livello di tutela legislativa del consumatore, in particolare per i contratti a distanza e negoziati fuori dei locali commerciali, in quanto eliminerebbe le incoerenze e le scappatoie fissando norme e definizioni comuni.

Le ulteriori modifiche legislative previste come parte dell'opzione 5 sono proposte di ampio respiro (ad esempio regole sui difetti ricorrenti o la disponibilità di pezzi di ricambio) che comporterebbero costi per le imprese troppo alti rispetto ai benefici per i consumatori. Quindi non soddisfano il duplice obiettivo del riesame (ridurre i costi di adempimento per le imprese e migliorare la fiducia dei consumatori).

L'opzione 6 mette insieme una clausola riguardante il mercato interno con l'opzione 3 (subopzione 1) o l'opzione 4 (subopzione 2). Tuttavia, tra queste due subopzioni sono possibili molte altre varianti e relativi impatti. Una tale clausola sul mercato interno sarebbe in conflitto con Roma I, consentendo ai commercianti che operano a livello transfrontaliero di scegliere liberamente la normativa applicabile al contratto. Durante il processo di consultazione pubblica la clausola del mercato interno ha trovato il sostegno delle imprese, ma non della stragrande maggioranza degli Stati membri e delle organizzazioni dei consumatori.

Mentre tale opzione rimuoverebbe le barriere regolamentari nel mercato interno e risulterebbe in una riduzione significativa dell'onere per le imprese, trasferirebbe il problema dell'incertezza giuridica ai consumatori, con un conseguente impatto negativo sulla fiducia di questi ultimi, che sarebbero soggetti a diversi livelli di tutela se dovessero acquistare da commercianti all'estero. L'opzione creerebbe problemi per i tribunali e i mediatori; non migliorerebbe la qualità della legislazione e comporterebbe una significativa modifica di politica pochi mesi dopo l'adozione del regolamento Roma I che comprende una clausola di riesame che consente alla Commissione di valutarne l'applicazione pratica.

Non è necessario valutare la combinazione della clausola del mercato interno con l'opzione 5, poiché, come è stato dimostrato nella valutazione di quest'opzione strategica, quest'ultima rappresenta una scelta regolamentare inferiore.

Per i motivi descritti sopra l'opzione 4 (modifiche legislative di media entità) è proposta come la soluzione più appropriata ai problemi individuati dal riesame. Solo quest'opzione realizzerebbe entrambi gli obiettivi del riesame. Tuttavia, questa scelta non esclude l'applicazione simultanea delle misure non legislative individuate nell'opzione 2.

6. ONERE AMMINISTRATIVO

Visto l'approccio della completa armonizzazione dell'opzione strategica scelta (4), per gli attuali commercianti a distanza l'onere supplementare generato dalla proposta (il costo del cambiamento) è pari a 2 153 euro per impresa. Per gli attuali commercianti porta a porta il costo delle modifiche corrisponde a 3 653 per impresa. Nessun onere supplementare è previsto per i dettaglianti che vendono direttamente faccia a faccia. Sostenendo questo costo di cambiamento, le imprese esistenti potranno adempiere la normativa pertinente in tutta l'Unione e saranno in grado di commerciare liberamente in 27 Stati membri. Il risultato sarà una riduzione significativa dell'onere per le imprese che desiderano vendere a livello transfrontaliero nell'UE.

Ad esempio, un commerciante a distanza che già opera nel proprio paese sarà in grado di vendere a 27 Stati membri sostenendo un costo di 2 153 euro invece di 70 526 euro. Allo stesso modo un commerciante porta a porta che già opera nel proprio paese potrà espandere le proprie operazioni a 27 paesi per 3 653 euro invece dei 71 625 euro che dovrebbe sostenere nell'attuale regime frammentato.

Diminuiranno i costi per una nuova impresa che può adempiere le normative di 27 Stati membri. Per una nuova impresa di vendita a distanza l'onere sarà di 5 526 euro invece di 70 526 euro. Per una nuova impresa di vendita porta a porta l'onere sarà di 6 625 euro invece di 71 625 euro. Le imprese che già operano a livello transfrontaliero dovranno sostenere il costo della frammentazione durante il periodo transitorio tra l'entrata in vigore del regolamento Roma I e l'applicazione della possibile proposta legislativa sui diritti dei consumatori.

Secondo l'Eurobarometro 2008, circa la metà del 75% dei commercianti che attualmente non vende a livello transfrontaliero utilizzando mezzi di comunicazione a distanza ha indicato che lo farebbe se ci fosse un'armonizzazione delle normative; quindi queste riduzioni di costo sono ancora più significative. Se il numero di commercianti a distanza operanti a livello transfrontaliero dovesse aumentare del 31% (senza tenere conto degli effetti moltiplicatori possibili), l'impatto sui volumi commerciali sarebbe notevole.

Per esprimerlo in termini di vincitori e vinti, le conclusioni principali dell'analisi sono:

- che le imprese operanti solo a livello nazionale, ma che stanno prendendo in considerazione l'espansione transfrontaliera, saranno i vincitori perché beneficeranno di costi molto più bassi grazie all'armonizzazione completa;
- che le imprese che commerciano già con 1-2 Stati membri e che stanno prendendo in considerazione l'espansione ad altri Stati membri saranno vincenti in termini di costi inferiori grazie all'armonizzazione completa.

Alcune delle imprese che operano solo a livello nazionale *senza interesse* in un'espansione transfrontaliera sarebbero marginalmente svantaggiate a causa di un limitato costo forfettario di adattamento ai cambiamenti normativi. Sia per i commercianti a distanza che per i commercianti diretti ci sarà un costo di adeguamento (forfettario) a livello UE, poiché sarà necessario adempiere alla nuova direttiva, conoscere i propri obblighi e redigere nuove clausole contrattuali standard. Per i commercianti al dettaglio che vendono direttamente al pubblico, un minore onere supplementare è previsto per specifici tipi di imprese, come negozi dell'usato che agiscono come intermediari per i consumatori. Tutti i costi attinenti a questo adeguamento sono forfettari. Non sono previsti impatti importanti in termini di onere amministrativo sulle autorità pubbliche.

7. VALUTAZIONE E MONITORAGGIO

La valutazione e il monitoraggio devono includere:

- studi sistematici di casi specifici di commercianti particolari che aumentano il loro commercio transfrontaliero con i consumatori;
- l'istituzione di un gruppo di commercianti e il riesame dei costi associati all'opzione scelta;
- eventualmente, l'istituzione di un piccolo gruppo di "esperti giuridici" per esaminare il funzionamento giuridico dell'opzione che sarà scelta. L'osservatorio del mercato europeo dei beni di consumo recentemente stabilito dalla Commissione potrebbe essere importante per la valutazione e il monitoraggio dell'opzione prescelta.

Per il 2016 è prevista una valutazione della legislazione a tutela del consumatore nell'ambito del programma di valutazione pluriennale della DG SANCO.