

Al fine di fornire un fondamento giuridico per tutte le spese legate alla politica dei consumatori, la Commissione ha proposto una decisione che fissi un quadro generale per le attività comunitarie a favore dei consumatori al fine di coprire il finanziamento di azioni nel campo della politica dei consumatori.

III. STRUMENTI

Per quanto concerne gli strumenti di politica dei consumatori si deve fare una distinzione tra gli strumenti a carattere legislativo e altri strumenti privi di tale natura specifica. Questi ultimi sono essenzialmente azioni con conseguenze finanziarie.

1. Legislazione

La descrizione degli strumenti legislativi si concentra, tra le misure — esistenti o in programma — di protezione dei consumatori, su diversi strumenti chiave elencati nelle tabelle riportate alle lettere a) e b).

La legislazione menzionata qui di seguito può essere ripartita in due grandi categorie: la protezione degli interessi economici dei consumatori, compresa la messa a disposizione di un'adeguata informazione al fine di poter prendere decisioni economiche valide, e la protezione della loro sicurezza.

Alcune delle direttive finalizzate alla tutela degli interessi economici riguardano particolari contratti di consumo (inviti a domicilio, credito al consumo, viaggi "tutto compreso", multiproprietà e contratti negoziati a distanza); altre sono di natura orizzontale (clausole vessatorie, pubblicità ingannevole e pubblicità comparativa, indicazione dei prezzi). È il caso di menzionare che queste direttive hanno spesso alcuni elementi comuni:

- i termini di consumatore e di commerciante che definiscono la portata di sette direttive;
- una disposizione riguardante il diritto internazionale privato che compare in tre direttive e assicura che il consumatore non perda la tutela garantita dalle direttive qualora le parti del contratto scelgano la legislazione di un Paese terzo;
- tre direttive prevedono un diritto di recesso anche se i limiti temporali per fruire di tale diritto variano da "10 giorni di calendario" a "sette giorni" a "sette giorni lavorativi";
- in sei direttive la controparte contrattuale del consumatore è obbligata a dotarlo di una notevole quantità di informazioni pertinenti al contratto.

Un secondo gruppo di direttive sulla sicurezza dei prodotti comprende quelle sulle imitazioni pericolose e sulla sicurezza generale dei prodotti. Entrambe le direttive comprendono l'obbligo, per le pubbliche autorità, di assicurare che i prodotti pericolosi non siano immessi sul mercato e prevedono inoltre uno scambio di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione.

La distinzione tra direttive a tutela dei consumatori ispirate al diritto pubblico e quelle ispirate al diritto privato è grosso modo la seguente: le direttive di diritto pubblico disciplinano il rapporto tra le autorità pubbliche preposte al controllo e gli operatori privati attivi sul mercato e conferiscono alle autorità pubbliche il diritto a intervenire nell'interesse della collettività. Le direttive di diritto privato disciplinano i rapporti tra i consumatori e i commercianti; esse ripartiscono per lo più diritti e obblighi contrattuali tra le parti e danno loro la possibilità di intentare un'azione giuridica avverso la controparte. Alcune direttive, ad esempio la direttiva sulla pubblicità ingannevole o la proposta sulle ingiunzioni, sono di natura mista, poiché gli Stati membri possono dar loro attuazione tramite norme attuative di diritto privato o pubblico.

La scelta della natura di una direttiva dipende dal suo oggetto. Le direttive di diritto privato con un'applicazione individuale di diritti sono maggiormente in linea con una politica dei consumatori che privilegi un'ottica economica in quanto il sistema di applicazione individuale dei diritti proprio del diritto privato è tradizionalmente considerato quale *pendant* a un sistema di economia di mercato. D'altro canto tale sistema può rivelarsi carente poiché i costi di transazione (informazione, tempo e disturbo, incertezza dei risultati) in cui si incorre per soddisfare le rivendicazioni individuali dei consumatori possono spesso superare i benefici attesi. Il diritto pubblico non presenta questo svantaggio poiché si affida all'intervento governativo. Inoltre il diritto privato è più flessibile poiché lascia alle parti la libertà di decidere cosa vogliono fare. D'altro canto esso può essere troppo flessibile e privare i consumatori dei loro diritti poiché la controparte si trova di norma in una posizione negoziale migliore. Il diritto pubblico solleva il consumatore da quest'onere negoziale, ma a volte non è abbastanza flessibile per adattare il risultato ai bisogni delle parti. Le direttive di diritto privato si fondano maggiormente sull'iniziativa e sulla conoscenza proprie del consumatore e avvantaggiano quindi maggiormente i consumatori con un buon livello di istruzione. Esse però possono non essere sufficienti per proteggere determinati gruppi di consumatori, ad esempio quelli poco scolarizzati o gruppi particolarmente vulnerabili. Inoltre, vi sono valori importanti quali la salute e la sicurezza dei consumatori che lo Stato è tenuto a tutelare e che non possono essere lasciati alle forze del mercato.

a) Legislazione vigente

Direttive	N.	Fondamento giuridico	Diritto pubblico o privato	Intervallo dalla prima proposta all'adozione	Termine di attuazione	Oggetto	Principale risultato per i consumatori
Indicazione dei prezzi dei prodotti alimentari modificata da	79/581	Art. 235	Diritto pubblico	24 mesi	6/81	Indicazione del prezzo di vendita e in alcuni casi del prezzo unitario	Facilità di raffronto dei prezzi
per i prodotti non alimentari modificata da	88/315 95/58 88/314	Art. 100a Art. 100a Art. 100a	Diritto pubblico	54 mesi 12 mesi 54 mesi	6/90 6/90		
Indicazione dei prezzi (sostituirà le direttive esistenti in materia di indicazione dei prezzi)	95/58	Art. 100a	Diritto pubblico	12 mesi		Indicazione generale del prezzo di vendita e del prezzo unitario	Facilità di raffronto dei prezzi
	98/6	Art. 129a	Diritto pubblico	31 mesi	3/2000		
Pubblicità ingannevole	84/450	Art. 100	Diritto pubblico e privato	79 mesi	10/86	Veridicità delle affermazioni contenute nei messaggi pubblicitari	Misure di controllo, cessazione della pubblicità ingannevole per quanto concerne il contenuto e le condizioni di presentazione per la pubblicità comparativa.
modificata per la pubblicità comparativa da	97/55	Art. 100a		75 mesi	4/2000		
Contratti negoziati fuori dai locali commerciali	85/577	Art. 100	Diritto privato	108 mesi	12/87	Mantenimento della possibilità di comparare la qualità e il prezzo dei beni e dei servizi offerti	Informazione, diritto di recesso entro 7 giorni (periodo di ripensamento)
Credito al consumo modificata da	87/102 90/88 98/7	Art. 100 Art. 100a Art. 100a	Diritto privato	94 mesi 21 mesi 20 mesi	1/90 12/92 4/2000	Regolamentazione dei termini contrattuali in materia di credito al consumo; armonizzazione dei metodi di calcolo	Informazione; diritto ad un contratto scritto in cui venga indicato l'importo totale da rimborsare, il numero e la frequenza dei pagamenti e il tasso annuo degli interessi; diritto ad adempiere anticipatamente agli obblighi del contratto; trasparenza e comparabilità del tasso annuo
Imitazioni pericolose	87/357	Art. 100	Diritto pubblico	9 mesi	6/89	Protezione della salute e della sicurezza, in particolare dei bambini	Divieto di fabbricare, commercializzare, importare e esportare prodotti che possono essere confusi con alimenti e presentano un rischio per la salute

Viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso"	90/314	Art. 100a	Diritto privato	27 mesi	12/92	Condizioni comparabili, standard garantiti	Prescrizioni in materia di informazione cancellazione, responsabilità, rimborso rimpatrio in caso di insolvenza
Sicurezza generale dei prodotti	92/59	Art. 100a	Diritto pubblico	36 mesi	6/94	Protezione della salute e della sicurezza dei consumatori	Prescrizioni di sicurezza per i prodotti consumo e obblighi a carico degli operatori economici e delle autorità pubbliche (informazione, monitoraggio del prodotto); scambi di informazioni sui prodotti pericolosi
Clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori	93/13	Art. 100a	Diritto privato	31 mesi	12/94	Tutela da contratti standard che favoriscono solo una delle parti	Linguaggio chiaro e intelligibile delle clausole contrattuali, nessun effetto vincolante di una clausola vessatoria in quanto tale, possibilità per le associazioni dei consumatori di intentare un'azione legale
Godimento a tempo parziale di beni immobili	94/47	Art. 100a	Diritto privato	29 mesi	4/97	Tutela dagli abusi commessi da operatori del settore disonesti	Informazione, contratto scritto, recesso (periodo di ripensamento di 10 giorni), rescissione
Contratti a distanza	97/7	Art. 100a	Diritto privato	65 mesi	6/2000	Protezione da tecniche di vendita aggressive, considerazione dell'incapacità di vedere il prodotto o di accertare la natura del servizio	Informazione (identità del fornitore, principali caratteristiche dei beni o servizi, prezzo, costi di consegna), recesso, performance

b) Raccomandazioni della Commissione

Oltre alle direttive del Consiglio e a quelle del Consiglio e del Parlamento europeo elencate sopra, le seguenti raccomandazioni della Commissione, pur non avendo carattere vincolante, hanno dato impulso allo sviluppo della politica dei consumatori:

- 88/41/CEE del 10.12.1987 su una maggiore e più efficace partecipazione dei consumatori alla normalizzazione, GU L 23 del 28.1.1988
- 88/590/CEE del 17.11.1988 concernente i sistemi di pagamento, in particolare il rapporto tra il proprietario della carta e l'emittente della carta, GU L 317 del 24.11.1988
- 92/295/CEE del 7.4.1992 relativa a codici di comportamento per la tutela dei consumatori in materia di contratti negoziati a distanza, GU L 156 del 10.6.1992
- 92/579/CEE del 27.11.1992 che invita gli Stati membri a creare le infrastrutture necessarie all'individuazione dei prodotti pericolosi alle frontiere esterne, GU L 374 del 22.12.1992

c) Legislazione proposta e in via di pianificazione

Direttive proposte	Fondamento giuridico	Diritto pubblico o privato	Oggetto	Principali effetti per i consumatori
Vendita di beni di consumo e garanzie associate	Art. 100a	Diritto privato	Garanzie legali e commerciali in relazione alla vendita di beni di consumo	Quattro diritti in caso di prodotti difettosi: riparazione, sostituzione, riduzione del prezzo e rescissione del contratto; spostamento dell'onere della prova; miglioramento dell'informazione sulle garanzie commerciali
Ingiunzioni	Art. 100a	Diritto pubblico e privato	Applicazione della legislazione esistente in cause transfrontaliere	Azioni di ingiunzione, qualificazione delle organizzazioni dei consumatori a intentare un'azione legale, intervento diretto in caso di infrazioni intracomunitarie

Per quanto concerne la legislazione in via di elaborazione si fa riferimento all'ampio programma legislativo delineato nella comunicazione della Commissione "Servizi finanziari: come rafforzare la fiducia dei consumatori" che comprende l'aggiornamento della direttiva di base sul credito al consumo 87/102.

La Commissione, nell'ambito del Libro Verde in materia di alimenti, ha espresso l'idea che le disposizioni della direttiva sulla pubblicità ingannevole e comparativa potrebbero essere rafforzate.

d) Preparazione di modifiche / di nuove direttive

Come indicato sotto, alcune direttive prevedono una relazione sulle direttive in generale o su un problema specifico sino a giungere, se del caso, a una proposta di modifica della direttiva. Queste relazioni sono uno strumento importante per preparare una modifica o una nuova direttiva.

Direttiva	N.	Relazione della Commissione	Scadenza
Indicazione dei prezzi dei prodotti alimentari	79/581	Art. 10: Relazione sulle esenzioni concesse	1.7.1983
Imitazioni pericolose	87/357	Art. 5: Relazione sull'esperienza maturata	26.6.1991
Credito al consumo	87/102	Art. 17: Relazione sull'applicazione	1. 1. 1995
Sicurezza generale dei prodotti	92/59	Art. 15: Relazione sull'attuazione	A cadenza biennale dal 29.6.1992
Clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori	93/13	Art. 9: Relazione sull'applicazione	31.12.1999
Contratti a distanza	97/7	Art. 7: Relazione sull'attuabilità dell'istituzione di mezzi efficaci per rispondere ai reclami dei consumatori	20.5.1999

Questa opzione costituisce un'interessante opportunità di monitoraggio. L'esperienza in materia è comunque limitata: l'unico esempio di una relazione contenente proposte concrete è la relazione sul funzionamento della direttiva 87/102 sul credito al consumo e tali idee devono essere ancora tradotte in proposte specifiche finalizzate a modificare detta direttiva.

Non è tanto scontato per la Commissione raccogliere le informazioni necessarie ai fini delle relazioni sul funzionamento delle direttive. È vero che la Commissione controlla l'attuazione della legislazione comunitaria a favore dei consumatori nei sistemi normativi nazionali. La Commissione però non riceve un feedback sistematico sull'impatto pratico e sugli effetti nella vita quotidiana derivanti dall'applicazione delle misure nazionali di attuazione. Il problema del monitoraggio solleva quesiti non solo quanto ai metodi di raccolta sistematica delle informazioni (cui fa da contraltare il feedback reale che la Commissione riceve a seguito di reclami o altre informazioni accidentali), ma anche quanto al ruolo rispettivo degli Stati membri e della Commissione. Senza un adeguato monitoraggio è difficile per la Commissione valutare la necessità di modificare o adattare uno strumento legislativo esistente o di proporne uno nuovo.

La questione dell'applicazione la legislazione attuale a tutela dei consumatori verrà trattata separatamente. La Commissione ha preparato un documento di lavoro che verrà discusso contestualmente alle priorità della Presidenza britannica.

2. Strumenti non legislativi: rappresentanza, informazione, educazione dei consumatori

Questi strumenti comprendono essenzialmente l'uso di finanziamenti a promozione della rappresentanza dei consumatori nonché della loro informazione e educazione.

Fino al 1996 le organizzazioni europee dei consumatori (UEUC, EURO-COOP, COFACE, CES e, successivamente, IEIC) ricevevano un importo forfettario versato sulla base di una relazione annuale di attività. Per il 1996/1997 la Commissione applicava a queste organizzazioni lo stesso sistema applicato ad altre, ad esempio sussidi per progetti specifici, debitamente descritti e giustificati comprendenti un'analisi di impatto. Dal 1998 le attività delle organizzazioni europee dei consumatori riceveranno di nuovo un sostegno generale. Sono stati inoltre erogati finanziamenti per la costituzione di istituzioni rappresentative dei consumatori a livello europeo.

Tenendo conto della debolezza della rappresentanza dei consumatori degli Stati membri meridionali e in Irlanda sono stati stanziati finanziamenti specificamente per le azioni delle organizzazioni attive in tali paesi; tali azioni possono comprendere sia attività per la costituzione di organizzazioni sia azioni esterne, come ad esempio azioni di informazione.

Nel corso degli anni, l'attuazione pratica della politica di informazione si è sviluppata avvalendosi dell'intero spettro di strumenti informativi, sia nel contesto delle azioni proprie che di quelle sovvenzionate. La politica in materia di informazione a stampa ha riguardato anche l'etichettatura informativa, sia pure con successo limitato. A seguito di un'iniziativa della presidenza danese nel 1993 è stato avviato un progetto pilota sull'etichettatura informativa per gli apparecchi fotografici. L'iniziativa si è tradotta in un fiasco perché l'industria fotografica, prevalentemente giapponese, ha respinto le proposte avanzate.

L'approccio adottato nel campo dell'educazione dei consumatori è consistito nello sviluppare iniziative nazionali tramite sussidi e nell'incoraggiare e agevolare lo scambio di informazioni e di esperienze.

IV. RISULTATI CONSEGUITI

1. Sicurezza e responsabilità

Uno dei diritti fondamentali identificati nel 1975 era il diritto alla protezione della salute e della sicurezza. È stato sviluppato un pacchetto di misure, per lo più

preventive, certune correttive, altre legislative, altre ancora non legislative, per assicurare il rispetto di tale diritto.

Per quanto concerne le misure legislative di prevenzione lo strumento fondamentale è costituito dalla direttiva 92/59 sulla sicurezza generale dei prodotti che contempla il Sistema di scambio rapido di informazioni. Si tratta di una direttiva orizzontale che abbraccia la legislazione esistente in materia di prodotti specifici e fissa nel contempo principi generali laddove non ne esisteva nessuno. Per il 1998 è prevista una relazione valutativa sull'applicazione di questa direttiva che costituisce il vertice delle iniziative giuridiche in materia di sicurezza dei prodotti.

Alla luce di detta relazione verranno eventualmente migliorate sia la direttiva che l'infrastruttura attinente. Sono già state individuate alcune carenze.

Vi sono certe carenze "interne", vale a dire lacune nel contenuto della direttiva, quali la mancata inclusione dei servizi nella portata della direttiva, la mancata trattazione dell'esportazione di prodotti ritenuti pericolosi nell'ambito dell'UE, i poteri ristretti attribuiti alla Commissione in situazioni di emergenza, i tempi morti prima di far agire le clausole di salvaguardia e il ruolo limitato del Comitato di emergenza.

Le carenze "esterne" comprendono un'attuazione eterogenea da parte degli Stati membri e il mancato sviluppo, da parte di alcuni di essi, dei rispettivi sistemi di controllo onde tener conto della direttiva.

Per quanto concerne le misure non legislative di prevenzione, il "Sistema europeo di controllo degli incidenti nell'ambiente domestico e nel tempo libero" (EHLASS), è l'unica fonte di informazione su tali tematiche e, stando a una recente relazione valutativa, potrebbe essere sviluppato in modo da diventare uno strumento utile da sfruttarsi adeguatamente anche a livello UE se vi saranno apportati alcuni miglioramenti. Tuttavia appare appropriato situare questo sistema in un contesto più ampio e ridurre notevolmente il sostegno finanziario delle Comunità. Inoltre questo sistema potrebbe servire da fonte di informazioni sul livello Comunitario di azioni sulla sicurezza dei prodotti.

La Commissione ha adottato un mandato quadro per standard in materia di sicurezza dei prodotti alla fine del 1995. Sulla base di tale mandato generale, mandati specifici per la standardizzazione di sicurezza dei prodotti ritenuti pericolosi possono essere conferiti al CEN di volta in volta conformemente ad una procedura invalsa. Due di questi mandati sono già stati conferiti al CEN e un'altra mezza dozzina è in preparazione.

Una proposta di direttiva sulla responsabilità dei fornitori di servizi è stata ritirata perché allorché è apparso che la proposta non sarebbe stata adottata senza radicali cambiamenti che l'avrebbero svuotata della sua sostanza. Nel giugno del 1994 la Commissione ha adottato una comunicazione su un nuovo approccio. In futuro potrebbe essere necessario intraprendere azioni in tale ambito.

2. Direttive in materia di tutela degli interessi economici

Degli interessi economici si fanno carico diverse delle attuali direttive in materia di tutela dei consumatori, segnatamente la direttive concernenti:

- la pubblicità ingannevole e comparativa,
- l'indicazione dei prezzi,
- i contratti negoziati fuori dai locali commerciali (vendite a domicilio),
- i viaggi "tutto compreso",
- la clausole vessatorie,
- i contratti di godimento turnario dei beni immobili (multiproprietà),
- i contratti a distanza.

Gli interessi economici sono inoltre contemplati nella proposte di direttive sulle garanzie e ingiunzioni.

Queste direttive hanno contribuito ad un più alto livello di tutela dei consumatori nella CE. Tuttavia le proposte della Commissione sono state spesso decurtate nel corso dell'iter legislativo. Ciò vale per la portata di alcune direttive dove sono state introdotte diverse limitazioni ed esenzioni, ad esempio le esenzioni nelle direttive sulle vendite a domicilio, sui contratti a distanza o sulle indicazioni dei prezzi.

L'approccio adottato in relazione alle procedure volte a far rispettare i diritti dei consumatori è stato spesso (e forse troppo) cauto, lasciando un notevole spazio di manovra agli Stati membri. Un buon esempio è dato dalla direttiva sulla pubblicità ingannevole. Essa prescrive l'istituzione di una procedura applicativa, ma lascia alla discrezione degli Stati membri:

- la natura di tale procedura;
- la natura dell'organo competente (giudiziario o amministrativo);
- la definizione del tipo di persone o enti che hanno diritto di adire tale organo.

La direttiva conferisce inoltre all'organo competente il potere di spostare l'onere della prova, ma a questa disposizione non è stato dato valore vincolante. Inoltre la direttiva, come diverse delle altre, comprende una "clausola minima", vale a dire un articolo che autorizza gli Stati membri a mantenere la legislazione nazionale esistente o a svilupparne di nuova che vada oltre le disposizioni della legislazione Comunitaria. Purtroppo gli Stati membri, in generale, si sono avvalsi solo di rado del carattere di minima di tali direttive.

È vero che il principio di sussidiarietà svolge un ruolo importante in questo contesto. Non è però appropriato conferire diritti individuali o collettivi ai consumatori se non è poi possibile farli applicare. La proposta di direttiva sulle ingiunzioni a protezione degli interessi dei consumatori costituisce in questo contesto un importante passo in avanti.

Nell'ambito della protezione degli interessi economici è anche essenziale che la proposta di direttiva sulla vendita di beni di consumo e sulle garanzie associate sia adottata quanto prima.

3. Servizi finanziari

I servizi finanziari sono quelli attinenti a:

- i servizi bancari (compreso il credito al consumo, le ipoteche, i risparmi),
- i mezzi di pagamento,
- le assicurazioni (pensione, vita, non-vita, regimi pensionistici),
- servizi di investimento.

In generale, i servizi finanziari hanno avuto spesso una posizione particolare nell'ambito delle misure di protezione dei consumatori: l'esempio più chiaro è dato dall'esclusione di questi servizi dalla copertura della direttiva generale sui contratti a distanza. Va detto però che si sta per porre rimedio alla situazione. Dopo le consultazioni che hanno fatto seguito al suo Libro Verde "Servizi finanziari: come soddisfare le aspettative dei consumatori" la Commissione è giunta alla conclusione che occorrono ulteriori iniziative nell'ambito dei servizi finanziari. Essa ha annunciato nella sua comunicazione del giugno 1997 "Servizi finanziari: come rafforzare la fiducia dei consumatori" una serie di iniziative imminenti; l'elemento centrale di tale programma è una direttiva sui contratti a distanza per i servizi finanziari. Un'estensione della raccomandazione della Commissione sui nuovi mezzi di pagamento è stata adottata nel luglio del 1997 mentre nell'ottobre del 1997 è stata presentata una proposta di direttiva a tutela della vittime di incidenti automobilistici all'estero.

La politica sul credito al consumo può essere considerata a giusto titolo un successo: ci sono voluti molti anni perché essa maturasse ma le ambizioni originarie sono state realizzate dalla legislazione attualmente adottata o in via di adozione. La legislazione attuale non copre però pienamente gli sviluppi dei mercati creditizi e si è avviato perciò un processo di modernizzazione.

4. Accesso alla giustizia

L'espressione "accesso alla giustizia" riguarda essenzialmente la tutela degli interessi individuali dei consumatori. Dovrebbe essere ragionevole che un consumatore tenti di far valere i suoi diritti in una controversia di consumo e che non rinunci a priori in considerazione degli ostacoli. In secondo luogo, l'accesso alla giustizia riguarda la tutela degli interessi collettivi dei consumatori contro gli abusi sistematici che traggono origine nello stesso o in un altro Stato membro.

In tale ambito la Commissione ha rilasciato un memorandum (nel 1984) e una comunicazione (nel 1987) cui ha fatto seguito una risoluzione del Consiglio (anch'essa nel 1987). La Commissione ha inoltre avviato progetti pilota che, in alcuni casi, hanno portato alla creazione di organi arbitrali o di procedure per la risoluzione di piccole controversie a livello locale o regionale. La Commissione ha anche pubblicato una "Guida all'assistenza e alla consulenza giuridica" (disponibile su Internet). Oltre a queste azioni la Commissione ha proposto due iniziative quale seguito ad un Libro Verde nel 1993.

Per quanto concerne la tutela degli interessi collettivi dei consumatori la Commissione ha emanato la proposta di direttiva sulle ingiunzioni per la protezione degli interessi dei consumatori. Sulla base di tale direttiva le organizzazioni nazionali dei consumatori saranno in grado di intentare un'azione legale contro una parte convenuta in un altro Stato membro.

Per affrontare la tutela degli interessi particolari dei consumatori la Commissione ha adottato un piano d'azione sull'accesso dei consumatori alla giustizia e sulla composizione delle controversie in materia di consumo. Il piano d'azione mira a realizzare un modello europeo di reclamo ad uso dei consumatori (sull'esempio del modello di constatazione degli incidenti automobilistici) e contempla l'adozione di una raccomandazione sui criteri che dovrebbero soddisfare i sistemi di risoluzione estragiudiziale delle controversie. Sarebbe prematura una valutazione del piano d'azione che è in fase di avviamento. Innanzi ad una certa reticenza degli Stati membri ad attuarlo la Commissione ha ridotto le sue ambizioni pur mantenendo il suo impegno a portare avanti azioni in tale campo. Il Trattato di Amsterdam potrebbe essere utile in proposito poiché contempla, nella misura in cui ciò sia necessario per l'adeguato funzionamento del mercato interno, la promozione della compatibilità delle regole di procedura civile applicabili negli Stati membri.

5. Rappresentanza, informazione ed educazione dei consumatori

Sebbene la Commissione abbia soltanto possibilità limitate rispetto agli Stati membri per promuovere le associazioni nazionali dei consumatori, lo strumento dei sussidi ha permesso alla Commissione di contribuire alla creazione di un certo livello di rappresentanza. A livello europeo i tentativi per costituire adeguati organi rappresentativi hanno avuto minor successo. Alcune istituzioni non sono sempre state in grado di fornire una rappresentanza sufficientemente coordinata dei diversi interessi dei consumatori a livello UE e di dare un feedback costruttivo sulle iniziative della Commissione.

Nell'ambito dell'informazione dei consumatori la strategia è consistita nel prendere le mosse dall'innovazione o dall'avvio di progetti pilota sui media a stampa e su quelli elettronici; nello "stiracchiare un po'" i finanziamenti disponibili facendo affidamento su figure o centri a carattere moltiplicatore, se del caso sovvenzionandoli, nonché sullo sviluppo di sinergie tra strumenti di informazione. L'uso di questi intermediari o di queste figure a carattere moltiplicatore comporta ovviamente un certo rischio di perdere il controllo del contenuto delle informazioni.

L'approccio normale adottato nel campo dell'educazione è consistito nello sviluppo di concetti di un certo interesse elaborati "nella casa" o tratti da fonti esterne. Il successo di queste azioni, sempre se esse ne avranno, potrà essere probabilmente misurato soltanto fra alcune generazioni, ma l'approccio adottato ha portato, come si è visto sopra, all'avvio e allo sviluppo di diverse iniziative spesso innovatrici.

6. Correlazione tra la politica dei consumatori e altre politiche CE

L'obiettivo di integrare gli interessi dei consumatori nelle varie politiche comunitarie che hanno un impatto sulla politica dei consumatori è stato inserito in diversi programmi del Consiglio. Una relazione sulle intenzioni della Commissione di realizzare tale integrazione è stata presentata nell'ottobre del 1986. Essa elencava i principali ambiti interessati (mercato interno, PAC, diritto della concorrenza, politica commerciale, informazione e comunicazione, affari sociali e ambiente) e indicava le azioni da intraprendere eventualmente. Innanzitutto la Commissione intendeva rafforzare la cooperazione in seno ai propri stessi servizi.

La Commissione ha presentato l'unica relazione di follow-up nel dicembre del 1987 in cui ribadiva la necessità di ulteriori risorse umane e finanziarie e l'importanza della consultazione interservizio. La principale misura concreta proposta riguardava studi addizionali.

Poiché a seguito della relazione del dicembre 1987 non è stato adottato nessun approccio sistematico è difficile valutare nei dettagli l'impatto degli sforzi compiuti sinora per integrare la politica dei consumatori nelle altre politiche comunitarie. Casi concreti fanno pensare però che si possano ottenere miglioramenti grazie ad una buona cooperazione interservizio.

Un esempio è dato dalla legislazione comunitaria sui servizi di telefonia vocale nonché dal quadro giuridico costituito per garantire l'erogazione di servizio universale nell'ambito delle telecomunicazioni. Le direttive (95/62/CE e 98/xx/CE) contengono diverse disposizioni a tutela dei consumatori, e segnatamente:

- una definizione del termine di "servizio universale" (un gruppo minimo determinato di servizi rispondenti a certe esigenze di qualità disponibile a tutti gli utenti indipendentemente dalla loro situazione geografica e, alla luce delle condizioni nazionali specifiche, a un prezzo abbordabile);
- disposizioni che incoraggiano l'offerta, da parte delle società telefoniche, di tariffe speciali volte ad assicurare l'abbordabilità del servizio anche per gli utenti a basso reddito o che fanno un uso relativamente limitato del telefono;
- disposizioni che invitano gli Stati membri ad assicurare che gli operatori offrano ai clienti una "deconnessione morbida" (vale a dire quando un cliente ha difficoltà a pagare la bolletta, invece d'interrompere il servizio immediatamente si offre al consumatore un servizio ridotto che consente le chiamate in arrivo ma limita le chiamate in uscita a quelle dei servizi di emergenza).

La direttiva "Interconnessione" (97/33/CE) introduce il requisito, per gli Stati membri, di assicurare che gli utenti possano mantenere i loro numeri di telefono quando passano ad un'altra società telefonica rimanendo allo stesso indirizzo.

Un altro esempio è dato dall'articolo 17 del regolamento 3932/92 sull'esenzione per categorie per quanto concerne il settore assicurativo stando al quale l'esenzione al divieto di cui all'articolo 85 del Trattato può essere ritirata se le condizioni standard delle polizze contengono clausole che creano, a detrimento del sottoscrittore dell'assicurazione, uno squilibrio significativo tra i diritti e gli obblighi derivanti dal

contratto. Tale disposizione corrisponde alla definizione di clausola contrattuale vessatoria nei termini della direttiva 93/13.

Infine è il caso di menzionare che in 19 accordi con paesi terzi sono state inserite disposizioni in materia di politica dei consumatori.

La nuova versione dell'articolo 129a (rinumerato articolo 153) comprende una cosiddetta clausola orizzontale: "Nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività comunitarie sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori". Questa clausola è particolarmente importante per la Commissione nell'esercizio del suo diritto di iniziativa e può essere utile per la futura integrazione della politica dei consumatori.



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

**Bruxelles, 07.04.1998
COM(1998) 212 def.**

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
E AL PARLAMENTO EUROPEO**

sulla liberalizzazione dei mercati dell'energia

Indice

- **Introduzione**
- **Obiettivi della Commissione**
- **Ostacoli al mercato interno dell'energia - I motivi della liberalizzazione**
- **L'approccio della Commissione**
- **La prima fase: trasparenza dei prezzi e direttive sul transito dell'energia**
- **La seconda fase: direttiva sulle autorizzazioni per gli idrocarburi**
- **La terza fase: proposte della Commissione concernenti direttive sulle norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e del gas naturale**
- **Direttiva 96/92/CE**
- **Situazione negli Stati membri:**
 - **Sintesi**
 - **Situazione nei singoli Stati membri**
- **Posizione comune sul gas naturale**
- **Conclusioni - I progressi compiuti sono sufficienti?**
- **Misure di accompagnamento e di proseguimento**