

# La revisione dell'*acquis* comunitario sui consumatori

Liliana Rossi Carleo

Con il recente Libro Verde sulla “Revisione dell'*acquis* relativo ai consumatori”, la Commissione europea compie un primo, piccolo passo per il riordino del diritto contrattuale dei consumatori. Il punto di partenza sono ventotto proposte di intervento relative a otto direttive. Gli esiti della consultazione potranno indirizzare le future e importanti scelte in materia di politica dei consumatori.

1. L'8 febbraio 2007 la Commissione europea ha presentato un Libro Verde dal titolo “Revisione dell'*acquis* relativo ai consumatori”<sup>1</sup> che si pone come un primo, per certi versi timido, tentativo di operare una sistemazione organica che possa condurre al compimento del più travagliato “quadro comune di riferimento” (*Common Frame of Reference* - CFR), che appare, per ora, in situazione di attesa.<sup>2</sup>

Invero, in Europa da tempo l'Accademia ha lavorato alacremente su diversi progetti finalizzati alla creazione di un diritto civile europeo.<sup>3</sup> Questi progetti, in una prima fase, avevano destato l'interesse e l'attenzione da parte del Parlamento europeo, come risulta da una prima risoluzione emanata nel 1989,<sup>4</sup> alla quale ha fatto seguito una nuova risoluzione nel 1994.<sup>5</sup>

Tuttavia, l'idea di un codice civile europeo è stata, ben presto, abbandonata a livello politico-istituzionale, dove, come emerge dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio dell'11 luglio 2001, risulta privilegiata un'impostazione funzionalistica, limitata al diritto contrattuale. La prima fase dei lavori ha portato, dunque, a far emergere con sufficiente chiarezza, maggiormente ciò che non si voleva, rispetto a quello che si sarebbe voluto, e ancor più potuto, realizzare.

Per quanto riguarda, quindi, il diritto civile europeo, l'opzione attuale, incentrata sul CFR, cioè su di un “quadro comune di riferimento”, denominato dalla stessa Commissione, in particolare secondo la indicazione dei componenti inglesi, “*tool box*”, seppure ridimensionata rispetto agli obiettivi iniziali, prosegue con lentezza e difficoltà. Tanto che, nel 2005, si è ritenuto utile attribuire priorità all'obiettivo, ancor più limitato, della revisione dell'*acquis* in materia

<sup>1</sup> In GUCE 15 marzo 2007, C 61, p. 1.

<sup>2</sup> Dall'incontro del 19 aprile 2007 a Stoccarda è emersa la decisione di definire la posizione del Consiglio sugli aspetti fondamentali del CFR in materia di contratti. La Presidenza ha, pertanto, sottoposto alla Committee on Civil Law Matters un questionario, anch'esso a risposta multipla, da inviare entro il 28 giugno 2007, in modo da costituire le

basi di un documento da sottoporre alla Commissione.

<sup>3</sup> La notorietà dell'impegno dei molti, autorevoli Gruppi di lavoro sul tema, esime da riferimenti specifici.

<sup>4</sup> Risoluzione A2 157/89, in GUCE 26 giugno 1989, C 158, p. 400.

<sup>5</sup> Risoluzione A3 329/94, in GUCE 25 luglio 1994, C 205, p. 518.

di diritto dei consumatori, pur nella convinzione da parte di molti che questo debba e possa rappresentare non solo un punto di partenza per poi andare oltre (affrontando, sia pure a piccoli passi, il riordino dei diversi settori del diritto contrattuale),<sup>6</sup> ma principalmente nella speranza, da parte di alcuni, che questo possa costituire un primo passo teso a enucleare principi e valori comuni che, dallo specifico dell'integrazione economica, traggano motivo per superare inaccettabili differenze di trattamento tra "consumatore", "cittadino" e "persona", ponendo attenzione, in via prioritaria, alla valenza dei diritti fondamentali.

In quest'ottica, a nostro parere, si deve leggere anche l'invito rivolto dalla Commissione a tutti gli «*interessati a esprimere le loro opinioni sulle tematiche enucleate nel contesto del riesame dell'acquis relativo al consumatore inviando entro il 15 marzo 2007 le loro risposte*».<sup>7</sup>

Invero questo riesame, come è ben noto, si limita solo a otto direttive e si presenta, sotto questo aspetto, ancor più circoscritto rispetto al riordino operato dal legislatore italiano, che ha portato alla emanazione del Codice del Consumo.

Risulta, pertanto, evidente che già la limitatezza del riordino può indurre a un certo pessimismo.

Sotto il profilo del coordinamento, poi, l'assenza di ogni riferimento alla direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali, non solo sul piano formale, ma anche su quello sostanziale, si può valutare come un'occasione mancata. L'*acquis*, difatti, malgrado il pressante riferimento alla informazione (vedi, per esempio, quesito E), lascia fuori dal riordino tutta la fase della comunicazione commerciale.

Peraltro occorre, ancora, osservare che la direttiva 2005/29/CE, il cui recepimento è ormai imminente anche nel nostro Paese, non solo esprime chiaramente l'indirizzo della Commissione,<sup>8</sup> ma assume rilievo determinante anche per quello che non dice testualmente: ciò vale essenzialmente con riferimento all'eventuale compimento dell'"atto di acquisto", che può concretizzarsi, in effetti, in uno dei contratti per i quali si procede alla revisione dell'*acquis*. Questo atto, seppure formalmente scisso dalla fase che lo precede, si pone con questa in un rapporto di intima concatenazione, il che rappresenta un'ulteriore testimonianza del collegamento necessario che si viene a determinare fra le varie fasi del procedimento. Ne consegue la necessità di tener conto che una lettura sistematica della disciplina attualmente vigente in materia impone, al di là delle scelte espresse in maniera manifesta, la necessità di prendere atto del passaggio da una concezione statica e strutturale a un'impostazione dinamica e funzionale del contratto.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Così come è emerso dalla riunione del Comitato sulle questioni di diritto civile dell'8 gennaio 2007, relativamente alla questione del CFR.

<sup>7</sup> Così, testualmente, Libro Verde 8 febbraio 2007, Introduzione.

<sup>8</sup> Fra i molti elementi che possono testimoniare questa affermazione, giova ricordare che la direttiva 2005/29/CE è la prima ad aver adottato il livello di armonizzazione massima.

<sup>9</sup> Questa considerazione meriterebbe, a nostro parere, un'autonoma e approfondita riflessione, che esula da

questo specifico contesto. La stessa definizione di consumatore come "soggetto che agisce" è testimonianza di una visione dinamica del contratto, inteso come strumento operativo che evoca una serie di attività rispetto alle quali l'atto di scelta si pone come segmento centrale di un complesso procedimento inserito in uno scenario che si avvale, necessariamente, anche di riferimenti a categorie valutative aperte (in particolare per quanto riguarda la fase che precede il contratto), in grado di consentire un pieno adeguamento dell'applicazione delle norme "specifiche" alla fattispecie "concreta".

D'altra parte, non intendiamo menzionare - seppure non mancano - ulteriori ragioni di pessimismo, in quanto, ai fini di un approccio costruttivo, appare preferibile porsi rispetto ai quesiti con un cauto ottimismo.

In questa prospettiva, giova osservare che la consultazione si avvale di una tecnica che ha sempre caratterizzato la crescita di un diritto europeo condiviso: di fronte a specifiche richieste di tutela, si parte da un approccio pragmatico al fine di verificare la forza propulsiva di un modello che, dal particolare di regole specifiche, consenta di trarre principi che assumano una valenza generale. In questo senso, per esempio, il rapporto tra approccio orizzontale e approccio verticale, così come è prospettato dal quesito n. 1, può consentire, attraverso l'opzione n. 2, la costruzione di un apparato di principi, in grado di creare una cultura di base omogenea, alla stregua della quale parametrare le regole di settore.

Da questa angolazione, occorre rimeditare, anche nel diritto interno, il corretto rapporto tra disciplina c.d. generale e disciplina c.d. di settore: la questione, infatti, deve porsi, come del resto fa la Commissione, in via preliminare.<sup>10</sup>

2. Questi rapidi spunti introduttivi permettono già di intravedere la necessità di soffermarsi sui quesiti, ancor più e ancor prima di affrontare le risposte. A tal fine, appare utile accompagnare a queste osservazioni quanto meno l'Allegato 1 del Libro Verde, dal quale, a nostro parere, emerge con chiarezza che, spesso, i quesiti destano maggiori perplessità rispetto alle scelte multiple che condizionano le risposte.

Si tratta di ventotto proposte concrete di intervento che, come abbiamo detto, riguardano il riordino di otto direttive. Queste proposte si propongono una finalità molto concreta, chiaramente espressa dal nuovo commissario europeo responsabile della politica dei consumatori. La Kuneva, difatti, nella sua prima conferenza stampa - sia pure con riferimento al profilo al momento più rilevante, sempre sotto l'aspetto pragmatico - ha dichiarato: «*Dobbiamo fare in modo che i consumatori possano fidarsi degli acquisti online. Le regole del gioco sono cambiate, ed è tempo che la politica dei consumatori trovi risposte adeguate*». Queste risposte, dunque, appaiono mirate al raggiungimento di una finalità specifica: individuare un punto di equilibrio tra domanda e offerta, in grado di accrescere la "sicurezza" dell'impresa attraverso la possibilità di prefigurare offerte concorrenziali, capaci di accrescere la "fiducia" del consumatore, posta su basi "sostanzialmente" più solide (le quali, peraltro, a mio parere, non possono prescindere dal rispetto della "persona").

Ancora una volta siamo ricorsi a rapidi cenni; questi, però, ci sono apparsi ineludibili allo scopo di spiegare la ragione per cui l'attenzione va spostata sui quesiti più che sulle risposte, tenendo conto, peraltro, che gli interventi - che le risposte potranno indirizzare - si collegano a importanti scelte di politica legislativa.

<sup>10</sup> Invero, come di recente è stato riaffermato, «Il problema del rapporto tra parte generale e parte speciale di una individuata disciplina è tema risalente nella tradizione generale dei giuristi e si riconnette alla necessaria circolarità del processo applicativo del diritto»,

così N. Lipari, Parte generale del contratto e norme di settore nel quadro del procedimento applicativo, *Relazione introduttiva del Convegno su "Il diritto europeo dei contratti tra parte generale e norme di settore"*, svoltosi a Pisa il 25-26 maggio 2007, al quale si rinvia.

Da questa angolazione, i quesiti - letti complessivamente - destano non poche perplessità. Spesso, difatti, essi sono a risposta, per così dire, “obbligata”; altre volte sono corredati da risposte che potremmo definire insoddisfacenti, in quanto suscitano più dubbi che certezze in coloro che devono scegliere, data l'impossibilità di conoscere l'effettivo contesto nel quale l'intervento verrà a collocarsi; altre volte, ancora, i quesiti mancano del tutto.

Per fare un esempio di quelle che abbiamo indicato come risposte “obbligate”, appare emblematico soffermarci sul quesito B1. Esso può considerarsi “il quesito dei quesiti”, poiché si riferisce a quello che finora ha costituito il profilo cardine: l'ambito di applicazione della normativa. Ciò malgrado, dalle risposte viene esclusa ogni valutazione sul possibile ampliamento della nozione di consumatore a soggetti che non siano persone fisiche. La Commissione, difatti, appare quasi costretta a ignorare che un'estensione della tutela, già prevista in alcuni Paesi,<sup>11</sup> imporrebbe di prendere atto che la somma di più disinformati non viene a colmare le asimmetrie, determinando, attraverso la semplice aggregazione, un centro di imputazione informato. L'opzione viene limitata alla eventuale aggiunta di un «*essenzialmente*» alla definizione più diffusa di consumatore.<sup>12</sup>

Pur nella consapevolezza che l'*acquis*, per sua intrinseca caratteristica, guarda al passato, che si limita a riordinare e non può rivolgersi al futuro, sul quale ha un circoscritto potere di incidere, consci, dunque, che la Commissione poteva solo prendere atto delle definizioni già esistenti, limitandosi a proporre un'armonizzazione o un chiarimento, si può ritenere che sarebbe risultata quasi preferibile la scelta di non inserire il quesito, posta la scarsa rilevanza dell'eventuale chiarimento.

La scelta di evitare il quesito non sarebbe di certo risultata “anomala”, posto che è stata adottata per altre definizioni importanti, quale, per esempio, quella dei “beni”, solo parzialmente definiti dalla direttiva sulla vendita dei beni di consumo. La mancanza di questa definizione, ancor più di altre, risulta particolarmente importante, poiché essa impedisce di porre la necessaria attenzione anche al profilo oggettivo, e non più solo al profilo soggettivo. Questa definizione, quindi, avrebbe dovuto assumere una rilevanza quasi pari a quella di consumatore, essenzialmente nell'intento, che pur timidamente traspare (visto il possibile allargamento che già il quesito H1 lascia intravedere), di non limitare la tutela al solo “consumatore di prodotti”.<sup>13</sup>

Peraltro, possono manifestarsi alcuni dubbi anche ponendosi dal più ristretto angolo visuale che tiene in conto l'impossibilità, da parte della Commissione,

<sup>11</sup> Si può, sotto questo aspetto, considerare uno dei problemi concreti che riguardano l'armonizzazione massima di cui al quesito A3.

<sup>12</sup> A tale proposito, le risposte dei vari stakeholders, anche nel nostro Paese, risultano molto diversificate: appare sufficiente al riguardo indicare il sito dell'Associazione Civilisti Italiani e il sito dell'Associazione degli Studiosi del Diritto Civile. Da una parte, infatti, appare importante una chiarificazione per quanto riguarda l'utilizzazione promiscua, il che induce a privilegiare

l'opzione n. 2; dall'altra, appare fondato il timore che una formula più elastica potrebbe introdurre nuove diversificazioni nelle interpretazioni dei vari Paesi membri, frustrando, in concreto, l'obiettivo della piena armonizzazione.

<sup>13</sup> Ancora una volta aprire uno spazio di osservazione alle critiche che si portano alla c.d. Europa dei prodotti ci porterebbe molto lontano, ma è di certo un profilo sul quale occorre appuntare maggiormente l'attenzione per un'effettiva tutela del consumatore.

di proporre un cambiamento, pur da molti auspicato. Una prima perplessità riguarda proprio i limiti delle eventuali opzioni innovative: ci si può chiedere il perché e su quali basi si fondi la decisione di non apportare alcun mutamento significativo alla nozione di consumatore, mentre si è ritenuto di proporre un quesito sulla armonizzazione massima (A3)<sup>14</sup> in presenza di otto direttive che avevano fatto riferimento, costantemente e in maniera unanime, all'armonizzazione minima.

Una seconda perplessità riguarda il mancato coordinamento tra passato e presente, in particolare tra le otto direttive oggetto di coordinamento e la direttiva, in via di recepimento, sulle "pratiche commerciali sleali". Ciò vale, in negativo, per quanto riguarda la diversa clausola di armonizzazione (minima nelle prime e massima nella più recente); in positivo, per la necessità di non appiattire la figura del consumatore su quella del contraente, guardando solo a una delle fasi di un complesso procedimento che deve tener conto del passaggio dall'atto all'attività, evocando così il collegamento necessario con una serie di aspetti che, in senso logico, prescindono dalla fase negoziale vera e propria. Per la fase che precede è sufficiente pensare all'informazione, richiamata dal quesito E; per la fase che segue è sufficiente il richiamo al "problema" dei rimedi, che non possono circoscriversi a una mera razionalizzazione di alcuni di essi, quali quelli dei quesiti F1, F2, F3, anche se appare da condividere l'impostazione che vede nell'allungamento del periodo di riflessione un rimedio uniforme in caso di mancata ottemperanza degli obblighi di informazione.

Ne consegue che la figura del consumatore in senso sostanziale non dovrebbe limitarsi alla previsione di colui che agisce come contraente, ma dovrebbe coinvolgere, già nella definizione, le molteplici situazioni giuridiche che accompagnano lo svolgersi dell'operazione economica nel suo profilo dinamico: consumatore è il soggetto al quale sono dirette le comunicazioni commerciali che possono condurlo al contratto; consumatore è il contraente; consumatore è colui per il quale viene previsto un certo tipo di protezione nella fase successiva, in particolare per quanto riguarda la sicurezza e la conformità del prodotto o del servizio.<sup>15</sup>

In estrema sintesi, allo stato, si può dire che, forse, potevano ritenersi maturi i tempi per proporre una nozione che quanto meno, come nella prima versione della bozza di riordino che ha portato al nostro Codice del Consumo, facesse riferimento anche alla persona alla quale sono dirette le comunicazioni commerciali.<sup>16</sup>

Numerosi potrebbero essere gli esempi delle risposte e, dunque, dei possibili interventi, che ci sono apparsi insoddisfacenti. Abbiamo già fatto cenno al que-

<sup>14</sup> L'armonizzazione massima, infatti, anche se caratterizza la più recente disciplina orizzontale (cioè quella delle "pratiche commerciali sleali"), di certo rappresenta una scelta innovativa.

<sup>15</sup> Ancora una volta il tema ci pone dinanzi a scenari molto ampi, che non è possibile esplorare in questa sede. Si tratta di regole che potrebbero essere trasposte nel Codice Civile in quanto assumono una vocazione generale, cioè, in particolare, per quelle che riguardano il danno da prodotto difettoso. Giova, tuttavia, ricordare

che il legislatore comunitario, nel preambolo della direttiva del 25 luglio 1985, faceva riferimento alla «protezione del consumatore contro i danni causati alla sua salute e ai suoi beni per un prodotto difettoso».

<sup>16</sup> Sul punto, anche per una completa panoramica che riguarda il tentativo (non riuscito) di superare, nel nostro diritto interno, la frammentarietà della nozione di consumatore, si rinvia a S. Kirschen, *sub art. 3 lett. a)*, Consumatore, in Codice del consumo. Commentario a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005, p. 46 ss., in part. p. 51.

sito H1, il quale, pur prospettando nella opzione n. 4 un possibile e auspicabile allargamento, non consente, tuttavia, di cogliere appieno i requisiti dei mercati odierni in rapida evoluzione. In primo luogo, possiamo ribadire che manca una sufficiente attenzione al dato oggettivo che consentirebbe di guardare non solo al prodotto, ma anche al servizio.

A ulteriore conferma, possiamo osservare che il quesito H1, pur ponendosi il problema di estendere le regole relative al contratto di “vendita” a “ulteriori tipi di contratti in base ai quali ai consumatori vengono fornite merci o vengono prestati servizi digitali”, non osa proporre un doveroso mutamento: la sostituzione del termine “vendita” con quello più generale di “contratti traslativi” o, ancor meglio, di “contratti di scambio e prestazione di servizi”.

Se ne può trarre un’ulteriore testimonianza della limitatezza di una disciplina la quale, anche se si riferisce all’attività più che all’atto, in alcune sue parti (come si evince dal modo in cui è formulato il quesito H1), persevera nel prendere in considerazione esclusivamente il profilo statico legato alla configurazione del tipo contrattuale. Anche per questa ragione, dunque, il quesito sembra prospettare un allargamento inappagante, legato a una tecnica legislativa non chiara né armonizzata: difatti, ai fini della concreta applicabilità dell’allargamento (è d’obbligo utilizzare ancora il) *sembra* debbano essere espressamente richiamati gli ulteriori tipi, fra i quali, in ogni caso, non è chiaro se possano essere inseriti i contratti di prestazione d’opera.

Ulteriori esempi di risposte inappaganti, in quanto la proposta di intervento risulta, in realtà, fortemente condizionata da quello che potrà essere l’effettivo modello che verrà a realizzare l’intervento, possono rinvenirsi, fra le altre, nei quesiti K1 e L. Le risposte a quesiti, apparentemente tecnici, non possono che essere interlocutorie, posta la impossibilità di valutarle al di fuori del contesto nel quale verranno inserite.

Di certo il linguaggio dei rimedi è quello che desta maggiori preoccupazioni, anche perché è quello rispetto al quale si riscontrano le diversità maggiori nell’ambito delle discipline vigenti nei Paesi membri.

In primo luogo, si potrebbe osservare che le risposte al quesito K1, così come sono formulate, allontanano dalla speranza di vedere presto realizzata la previsione di uno strumento orizzontale per il difetto di non conformità che vada al di là della ipotesi della vendita di beni di consumo. Riemerge, quindi, un’attenzione limitata al prodotto o, meglio, ad alcuni tipi di prodotti.

L’opzione n. 2 sembra avvicinare la tutela del consumatore a quella dell’acquirente non consumatore che, paradossalmente, nel nostro Paese, dove la disciplina vigente sembra avvicinarsi di più a quella dell’opzione n. 3, può essere più “libera” rispetto a quella del consumatore, vincolato dalla gradualità dei rimedi. Secondo quest’ottica, dovremmo privilegiare l’opzione n. 2, che lascia il consumatore libero di scegliere tra le vie di ricorso disponibili, pur ponendo dei limiti (non si comprende quali) alla rescissione che, per la nostra terminologia, è la risoluzione. Tale opzione, tuttavia, lasciando la scelta dei rimedi al consumatore, mostra di non tener conto dei costi che, talvolta in maniera ingiustificata, potreb-

bero gravare sull'offerta, tradendo, in tal modo, quell'obiettivo di raggiungimento di un equilibrio come punto di arrivo della disciplina.

Il quesito L rappresenta un esempio ulteriore di risposte insufficienti, se non altro per il fatto che andrebbero collegate con le risposte che sono state date al Questionario del 15 settembre 2006 sulla responsabilità diretta del produttore.<sup>17</sup>

Un cenno autonomo merita il quesito A3 sul grado di armonizzazione del nuovo strumento. Si tratta, in questo caso, di operare una scelta di politica legislativa che, a dire il vero, sembra sia stata già effettuata dalla Commissione, non solo perché è quella che contraddistingue la direttiva sulle pratiche commerciali sleali (coeva al Libro Verde), ma principalmente perché l'orientamento traspare con estrema chiarezza dal punto 4.5 del Libro Verde sulla revisione.

Invero, è questo il quesito che ha suscitato maggiore dibattito, tanto che, a differenza di altri quesiti, rispetto ai quali si sono motivate e registrate scelte diverse, ma si è ritenuto, sia pure nella diversità, di poter operare, comunque, una scelta, per quanto riguarda questo intervento un attento studio di MEDEL,<sup>18</sup> che ha accompagnato le risposte date dall'Associazione, ha ritenuto di non poter condividere nessuna delle opzioni proposte.

Di certo l'armonizzazione massima potrebbe ridurre l'elevato livello di protezione già raggiunto in alcuni Paesi, ponendosi, in tal modo, contro il principio di sussidiarietà; ma è altrettanto vero che solo un'armonizzazione piena può essere in grado di rimuovere le barriere all'ingresso e di accrescere la fiducia dei consumatori. Ne deriva la necessità di guardare all'armonizzazione massima come a un obiettivo, come a un traguardo da raggiungere: essa, pertanto, non può intendersi come un intervento, ma si caratterizza, piuttosto, come un programma.

Da ultimo, ci sembra opportuno un breve richiamo ai quesiti mancanti. Desta, difatti, una qualche perplessità la scarsa attenzione agli strumenti processuali e, più in generale, la mancanza di un qualunque possibile intervento che faccia riferimento alla risoluzione delle controversie e alla tutela inibitoria, in particolare ove si consideri la presenza della direttiva 98/27/CE fra quelle da armonizzare.

3. In conclusione possiamo esprimere la speranza che la risposta al quesito N necessariamente possa e debba superare gli angusti limiti temporali previsti dal Libro Verde per le altre risposte, posto che la necessità di enucleare gli «*altri problemi o ambiti di applicazione che dovrebbero essere ulteriormente esaminati o affrontati a livello UE nel contesto della protezione dei consumatori*» non può essere ristretta in un lasso di tempo specifico.

<sup>17</sup> Occorre, peraltro, tener conto della Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (2007) 210, del 14 maggio 2007, la quale, a seguito di un attento studio, ha concluso che «Mancano prove sufficienti per stabilire se l'assenza di norme comunitarie relative alla responsabilità diretta del produttore incida negativamente sulla fiducia dei consumatori nel mercato interno. Per queste ragioni, la Commissione ha deciso

di non presentare alcuna proposta e di approfondire ulteriormente la questione nel quadro del Libro Verde».

<sup>18</sup> MEDEL (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés) è un'associazione che comprende 15 associazioni di magistrati operanti in 10 Paesi membri dell'Unione europea e che intende, tra i suoi molteplici e importanti obiettivi, promuovere una cultura giuridica democratica in Europa.

Da ciò l'ulteriore speranza di poter tornare su questi argomenti nella convinzione che solo un rapporto dialogico possa contribuire alla costruzione di un mercato entro il quale domanda e offerta, condizionate dalle "esternalità" del mercato inteso in senso classico, si pongano in un rapporto "equilibrato", che consentirà di registrare un punto di arrivo dell'evoluzione in atto, che sembra guardare al passaggio da consumatore a cittadino, ma che ancora attende quello da cittadino a persona.

## Appendice: domande Libro Verde

### **Quesito A1: Secondo voi qual è l'approccio migliore per il riesame della legislazione attinente ai consumatori?**

*Opzione 1:* Un approccio verticale consistente nella revisione delle singole direttive.

*Opzione 2:* Un approccio misto che combini l'adozione di uno strumento quadro, che affronti le questioni orizzontali pertinenti a tutti i contratti stipulati con i consumatori e revisioni le attuali direttive settoriali ove necessario.

*Opzione 3: Status quo:* nessuna revisione.

### **Quesito A2: Quale dovrebbe essere la portata di un eventuale strumento orizzontale?**

*Opzione 1:* Si dovrebbe applicare a tutti i contratti stipulati con i consumatori indipendentemente dal fatto che essi riguardino transazioni a livello nazionale o transfrontaliero.

*Opzione 2:* Si dovrebbe applicare soltanto ai contratti transfrontalieri.

*Opzione 3:* Si dovrebbe applicare ai contratti stipulati a distanza indipendentemente dal fatto che essi siano conclusi a livello transfrontaliero o nazionale.

### **Quesito A3: Quale dovrebbe essere il grado di armonizzazione delle direttive rivedute del nuovo strumento?**

*Opzione 1:* La legislazione riveduta si baserebbe sulla piena armonizzazione, integrata, per le questioni non pienamente armonizzate, da una clausola di riconoscimento reciproco.

*Opzione 2:* La legislazione riveduta si baserebbe su un'armonizzazione minima combinata con una clausola di riconoscimento reciproco o con il principio del paese di origine.

### **Quesito B1: Come andrebbero definite le nozioni di consumatore e di professionista?**

*Opzione 1:* Si dovrebbero allineare le definizioni esistenti nell'*acquis* senza cambiarne la portata. I consumatori verrebbero definiti quali persone fisiche che agiscono a fini che esulano dalla loro attività commerciale, economica o professionale. I professionisti sarebbero definiti quali persone (giuridiche o fisiche) che agiscono a fini legati alla loro attività commerciale, economica e professionale.

*Opzione 2:* Le nozioni di consumatore e di professionista verrebbero ampliate per includervi le persone fisiche che agiscono a fini che esulano *essenzialmente* (consumatore) o rientrano *essenzialmente* (professionista) nella loro attività commerciale, economica e professionale.

### **Quesito B2: I contatti tra privati verranno considerati quali contratti stipulati con consumatori quando una delle parti agisce per il tramite di un intermediario professionista?**

*Opzione 1: Status quo:* la protezione dei consumatori non si applicherebbe ai contratti stipulati tra consumatore e consumatore laddove una delle parti faccia ricorso a un intermediario professionista per la conclusione del contratto.

*Opzione 2:* La nozione di contratti stipulati con i consumatori comprenderebbe le situazioni in cui una delle parti agisce per il tramite di un intermediario professionista.

**Quesito C: Uno strumento orizzontale dovrebbe comprendere un obbligo generale per i professionisti di agire conformemente ai principi di buona fede e di commercio leale?**

*Opzione 1:* Lo strumento orizzontale stabilirebbe che in base alla legislazione dell'UE in materia di contratti stipulati con i consumatori ci si debba attendere che i professionisti agiscano in buona fede.

*Opzione 2:* Mantenimento dello *status quo*: nessuna clausola generale.

*Opzione 3:* Si aggiungerebbe una clausola generale che si applicherebbe sia ai professionisti sia ai consumatori.

**Quesito D1: In quale misura la disciplina delle clausole contrattuali vessatorie ovvero abusive copre anche le clausole oggetto di negoziato individuale?**

*Opzione 1:* Il campo di applicazione della direttiva sulle clausole abusive sarebbe esteso alle clausole oggetto di negoziazione individuale.

*Opzione 2:* Soltanto l'elenco di clausole allegato alla direttiva verrebbe reso applicabile alle clausole oggetto di negoziazione individuale.

*Opzione 3:* *Status quo*: le regole comunitarie continuerebbero ad applicarsi esclusivamente alle clausole non negoziate o preformulate.

**Quesito D2: Quale dovrebbe essere lo status degli eventuali elenchi di clausole contrattuali vessatorie o abusive da inserire in uno strumento orizzontale?**

*Opzione 1:* *Status quo*: si mantiene l'attuale elenco indicativo.

*Opzione 2:* Una presunzione confutabile di abusività (lista grigia) verrebbe stabilita per certe clausole contrattuali. Questa opzione combinerebbe un elemento orientativo con la flessibilità nella valutazione di ciò che è una clausola abusiva.

*Opzione 3:* Si predisporrebbe un elenco di clausole - presumibilmente molto più breve dell'elenco esistente - che sono considerate abusive in tutte le circostanze (lista nera).

*Opzione 4:* Una combinazione delle opzioni 2 e 3: alcune clausole sarebbero del tutto precluse mentre una presunzione confutabile di abusività si applicherebbe alle altre.

**Quesito D3: La portata del test di abusività di cui alla direttiva sulle clausole abusive andrebbe estesa?**

*Opzione 1:* Il test di abusività andrebbe esteso per comprendere la definizione dell'oggetto principale del contratto e l'adeguatezza del prezzo.

*Opzione 2:* *Status quo*: il test di abusività andrebbe mantenuto nella sua forma attuale.

**Quesito E: Quali effetti contrattuali si dovrebbero prevedere in caso di mancata ottemperanza ai requisiti in materia di informazione contenuti nell'*acquis* relativo ai consumatori?**

*Opzione 1:* Il periodo di riflessione, quale rimedio uniforme in caso di mancata ottemperanza ai requisiti di informazione, verrebbe esteso, per esempio portandolo fino a tre mesi.

*Opzione 2:* Vi sarebbero vie di ricorso diverse in caso di violazione di diversi gruppi di obblighi in materia di informazione: alcune inadempienze nella fase precontrattuale e contrattuale darebbero adito a vie di ricorso (per esempio l'informazione incorretta sul prezzo di un prodotto potrebbe autorizzare il consumatore a impugnare il contratto), mentre altre inadempienze in materia di informazione sarebbero trattate diversamente (per esempio mediante un'estensione del periodo di riflessione o l'eliminazione di qualsiasi sanzione contrattuale).

*Opzione 3:* *Status quo*: gli effetti contrattuali della mancata informazione continuerebbero a essere disciplinati in modo diverso per diversi tipi di contratto.

**Quesito F1: La lunghezza del periodo di riflessione dovrebbe essere armonizzata su tutto l'acquis relativo ai consumatori?**

*Opzione 1:* Vi sarebbe un unico periodo di riflessione per tutti i casi in cui le direttive relative al consumo garantiscono ai consumatori il diritto di recedere dal contratto, vale a dire 14 giorni di calendario.

*Opzione 2:* Si identificherebbero due categorie di direttive e a ciascuna di esse si applicherebbe un periodo di riflessione specifico (per esempio 10 giorni di calendario per le vendite a domicilio e i contratti stipulati a distanza, mentre 14 giorni di calendario per la multiproprietà).

*Opzione 3: Status quo:* i periodi di riflessione non verrebbero armonizzati nell'acquis relativo ai consumatori; verrebbero regolamentati nella legislazione settoriale.

**Quesito F2: Come andrebbe esercitato il diritto di recesso?**

*Opzione 1: Status quo:* gli Stati membri sarebbero liberi di determinare la forma dell'avviso di recesso.

*Opzione 2:* Si stabilirebbe una procedura uniforme per l'avviso di recesso valida per l'intero acquis relativo ai consumatori.

*Opzione 3:* Si escluderebbe qualsiasi requisito formale per la notifica dell'avviso di recesso. Un consumatore potrebbe quindi recedere dal contratto in qualsiasi modo (compresa la restituzione della merce).

**Quesito F3: Quali costi andrebbero imposti ai consumatori in caso di recesso?**

*Opzione 1:* Le attuali opzioni normative verrebbero abrogate: i consumatori non sosterebbero nessun costo all'atto di esercitare il loro diritto di recesso.

*Opzione 2:* Le opzioni attuali verrebbero generalizzate: i consumatori si troverebbero a sostenere gli stessi costi all'atto di esercitare il diritto di recesso indipendentemente dal tipo di contratto.

*Opzione 3: Status quo:* le attuali opzioni normative verrebbero mantenute.

**Quesito G1: Lo strumento orizzontale dovrebbe prevedere vie di ricorso generali disponibili ai consumatori?**

*Opzione 1: Status quo:* la normativa vigente stabilisce vie di ricorso limitate ai particolari tipi di contratto (per esempio vendite). Le vie di ricorso contrattuali di tipo generale sarebbero disciplinate dalla legislazione nazionale.

*Opzione 2:* Un insieme di vie di ricorso contrattuali d'ordine generale sarebbe disponibile per i consumatori in caso di violazione di un contratto con essi. Queste vie di ricorso comprenderebbero: il diritto di un consumatore di rescindere il contratto, di chiedere una riduzione del prezzo e di sospendere le adempienze che gli incombono.

**Quesito G2: Lo strumento orizzontale dovrebbe garantire ai consumatori un diritto generale al risarcimento in caso di inadempienza contrattuale?**

*Opzione 1: Status quo:* la questione del risarcimento contrattuale sarebbe disciplinata dalle normative nazionali, fatti salvi i casi in cui essa è prevista nell'acquis comunitario (per esempio viaggi tutto compreso).

*Opzione 2:* Si prevederebbe per i consumatori un diritto generale al risarcimento: essi potrebbero rivendicare i danni per tutte le inadempienze, indipendentemente dal tipo di inadempienza e dalla natura del contratto. Spetterebbe agli Stati membri decidere quali tipi di danno possono essere risarciti.

*Opzione 3:* Si prevederebbe per i consumatori un diritto generale al risarcimento, specificando che tale risarcimento debba coprire almeno i danni puramente economici (materiali) in cui il consumatore è incorso a causa della inadempienza. Gli Stati membri sarebbero quindi liberi di disciplinare i danni di natura non economica (per esempio danni morali).

*Opzione 4:* Si introdurrebbe per i consumatori un diritto generale al risarcimento stabilendo che tale risarcimento copre sia i danni puramente economici (materiali) sia quelli morali.

**Quesito H1: Le regole relative alle vendite ai consumatori dovrebbero coprire ulteriori tipi di contratti in base ai quali ai consumatori vengono fornite merci o vengono prestati servizi digitali?**

*Opzione 1: Status quo:* vale a dire che il campo di applicazione si limiterebbe alle vendite di beni di consumo con la sola eccezione dei beni che devono essere ancora prodotti.

*Opzione 2:* Il campo di applicazione sarebbe esteso a ulteriori tipi di contratti in base ai quali vengono forniti beni ai consumatori (per esempio autonoleggi).

*Opzione 3:* Il campo di applicazione sarebbe esteso a ulteriori tipi di contratti in base ai quali vengono forniti ai consumatori servizi digitali (per esempio musica online).

*Opzione 4:* Combinazione dell'opzione 2 e dell'opzione 3.

**Quesito H2: Le regole relative alle vendite ai consumatori dovrebbero applicarsi alle merci di seconda mano vendute in aste pubbliche?**

*Opzione 1:* Sì.

*Opzione 2:* No, esse sarebbero escluse dal campo di applicazione delle regole comunitarie.

**Quesito I1: Come andrebbe definita la consegna?**

*Opzione 1:* Per consegna si intenderebbe che il consumatore riceve materialmente i beni (vale a dire che i beni gli sono recapitati).

*Opzione 2:* Per consegna si intenderebbe che i beni sono messi a disposizione del consumatore nel tempo e nel luogo specificati nel contratto.

*Opzione 3:* Per consegna si intenderebbe, per difetto, che il consumatore prende possesso fisico dei beni, ma le parti possono concordare altrimenti.

*Opzione 4: Status quo:* il termine consegna non verrebbe definito.

La commissione, al riguardo, manifesta ancora delle incertezze fra l'opzione 2 e l'opzione 3; l'opzione 3 mi sembra quella che possa operare un contemperamento come punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze, anche se la posizione dell'avvocatura è sull'opzione 2.

L'opzione 4 mi sembra riduttiva e l'opzione 1 difficile da applicare in concreto, così come è posta, sembrerebbe ridurre l'applicazione delle norme ai beni materiali, non si estende ai prodotti. Peraltro la nuova disciplina, a seguito dell'accorpamento, dovrebbe riferirsi anche alla multiproprietà e ai pacchetti turistici.

**Quesito I2: Come andrebbe disciplinato il passaggio del rischio nelle vendite ai consumatori?**

*Opzione 1:* Il passaggio del rischio sarebbe disciplinato a livello comunitario e correlato al momento della consegna.

*Opzione 2: Status quo:* il passaggio del rischio sarebbe disciplinato dagli Stati membri, con la conseguenza che si avrebbero soluzioni divergenti.

L'opzione 1, oltre che apparire la scelta più logica, si presenta intimamente collegata alla scelta precedente. Difatti, non a caso, solo l'Inghilterra vuol mantenere lo *status quo* in entrambe le ipotesi.

**Quesito J1: Lo strumento orizzontale dovrebbe prolungare i termini che si applicano alla mancanza di conformità per il periodo in cui sono adite vie di ricorso?**

*Opzione 1: Status quo:* non si introdurrebbe nessun cambiamento.

*Opzione 2:* Lo strumento orizzontale stabilirebbe che la durata della garanzia legale venga prolungata per il periodo durante il quale il consumatore non è stato in grado di usare i beni essendo state adite vie di ricorso.

L'opzione 2 sembra quella che protegge meglio il consumatore.

**Quesito J2: La garanzia dovrebbe essere estesa automaticamente al caso di riparazione dei beni per tener conto di difetti ricorrenti?**

*Opzione 1: Status quo:* la garanzia non verrebbe estesa.

*Opzione 2:* La durata della garanzia legale verrebbe prolungata per un periodo da specificarsi in seguito alla riparazione per coprire la ricomparsa dello stesso difetto in futuro.

L'opzione 2 sembra preferibile, anche se occorrerebbe discutere sul tempo del prolungamento. Sembra logico parlare di sospensione dei termini durante la fase di riparazione.

**Quesito J3: Dovrebbero esservi regole specifiche per i beni di seconda mano?**

*Opzione 1:* Uno strumento orizzontale non conterrebbe deroghe per i beni di seconda mano: il venditore e il consumatore non sarebbero in grado di concordare un periodo più breve di responsabilità per i difetti dei beni di seconda mano.

*Opzione 2:* Uno strumento orizzontale conterrebbe regole specifiche per i beni di seconda mano: il venditore e il consumatore possono concordare un periodo più breve di responsabilità per i difetti nei beni di seconda mano (ma non inferiore a un anno).

L'opzione 2 è quella intorno alla quale si era discusso in concreto per la vendita di auto usate. È evidente che se la vendita è fatta dal professionista debba esserci la garanzia. Il problema è dato dal fatto che la norma viene sovente aggirata, in quanto la vendita risulterebbe da privato a privato, essendo il bene solo in deposito dal professionista.

**Quesito J4: Chi dovrebbe sostenere l'onere della prova per dimostrare che i difetti esistevano già al momento della consegna?**

*Opzione 1: Status quo:* durante i primi sei mesi competerebbe al professionista dimostrare che il difetto non esisteva al momento della consegna.

*Opzione 2:* Per l'intera durata della garanzia legale spetterebbe al professionista dimostrare che il difetto non esisteva al momento della consegna, nella misura in cui ciò sia compatibile con la natura dei beni e dei difetti.

L'opzione 2, apparentemente più protettiva, potrebbe dar luogo a problemi per quanto riguarda la natura dei difetti, allungando, in tal modo, i tempi; appare, perciò, preferibile l'opzione 1.

**Quesito K1: Il consumatore dovrebbe essere libero di scegliere tra le vie di ricorso disponibili?**

*Opzione 1: Status quo:* i consumatori sarebbero tenuti a chiedere in primo luogo la riparazione/sostituzione e chiedere una riduzione di prezzo o la rescissione del contratto soltanto ove non siano disponibili altre vie di ricorso.

*Opzione 2:* I consumatori potrebbero scegliere fin dall'inizio tra le vie di ricorso disponibili. Tuttavia, la rescissione del contratto sarebbe possibile soltanto a condizioni specifiche.

*Opzione 3:* I consumatori sarebbero tenuti a chiedere in primo luogo la riparazione, la sostituzione o la riduzione del prezzo e potrebbero chiedere la rescissione del contratto soltanto ove tali vie di ricorso non fossero disponibili.

**Quesito K2: I consumatori sarebbero tenuti a notificare al venditore la mancanza di conformità?**

*Opzione 1:* Si introdurrebbe l'obbligo di notificare al venditore ogni difetto.

*Opzione 2:* Si introdurrebbe l'obbligo di notifica in certe circostanze (per esempio nel caso in cui il venditore abbia agito contrariamente al requisito della buona fede o si sia macchiato di grave negligenza).

*Opzione 3:* Si eliminerebbe l'obbligo di effettuare la notifica entro un certo periodo.

**Quesito L: Lo strumento orizzontale dovrebbe introdurre una responsabilità diretta dei produttori per i casi di non conformità?**

*Opzione 1: Status quo:* a livello UE non si introdurrebbe nessuna regola sulla responsabilità diretta dei produttori.

*Opzione 2:* Si introdurrebbe una responsabilità diretta per i produttori alle condizioni descritte sopra.

**Quesito M1: Uno strumento orizzontale dovrebbe prevedere una formulazione di base di una garanzia commerciale?**

*Opzione 1: Status quo:* lo strumento orizzontale non conterrebbe regole di base.

*Opzione 2:* Si introdurrebbero regole di base per la formulazione della garanzia commerciale.

**Quesito M2: Uno strumento orizzontale dovrebbe disciplinare la trasferibilità della garanzia commerciale?**

*Opzione 1: Status quo:* la possibilità di trasferire una garanzia commerciale non sarebbe disciplinata dalla normativa comunitaria.

*Opzione 2:* Si introdurrebbe una disposizione obbligatoria di trasferimento automatico della garanzia all'acquirente successivo.

*Opzione 3:* Lo strumento orizzontale stabilirebbe la trasferibilità quale regola per difetto, vale a dire che un garante potrebbe escludere o limitare la possibilità di trasferire una garanzia commerciale.

**Quesito M3: Lo strumento orizzontale dovrebbe disciplinare le garanzie commerciali limitate a una parte specifica?**

*Opzione 1: Status quo:* la possibilità di concedere garanzie commerciali limitate a una parte specifica non verrebbe disciplinata dallo strumento orizzontale.

*Opzione 2:* Lo strumento orizzontale prevederebbe esclusivamente l'obbligo di informazione.

*Opzione 3:* Lo strumento orizzontale comprenderebbe un obbligo di informazione e stabilirebbe che, per difetto, una garanzia copre i beni contrattuali nella loro integralità.

**Quesito N: Vi sono altri problemi o ambiti che dovrebbero essere ulteriormente esaminati o affrontati a livello UE nel contesto della protezione dei consumatori?**