

Bruxelles, 14 gennaio 2016
(OR. en)

5252/16

CONSOM 5
MI 12
JUSTCIV 5

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	16 dicembre 2015
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2015) 644 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Relazione sulla valutazione della direttiva 2008/122/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 gennaio 2009, sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 644 final.

All.: COM(2015) 644 final

Bruxelles, 16.12.2015
COM(2015) 644 final

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

Relazione sulla valutazione della direttiva 2008/122/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 gennaio 2009, sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio

1. INTRODUZIONE

La presente relazione contiene una valutazione dell'applicazione della direttiva 2008/122/CE (la direttiva sulla multiproprietà) negli Stati membri e ne esamina gli effetti.

La direttiva sulla multiproprietà del 2008 ha abrogato la precedente direttiva 94/47/CE¹ e ne ha modernizzato le disposizioni per tenere conto della comparsa di nuovi prodotti sul mercato del turismo. Essa si applica a una più ampia serie di servizi per le vacanze caratterizzati da impegni a lungo termine o da rischi finanziari considerevoli per i consumatori, cioè:

- **contratti di multiproprietà** di durata superiore a un anno tramite i quali un consumatore acquisisce a titolo oneroso il diritto di godimento su un alloggio per il pernottamento per più di un periodo di occupazione;
- **contratti relativi a prodotti per le vacanze di lungo termine**, ai sensi dei quali un consumatore acquisisce a titolo oneroso il diritto di ottenere vantaggi relativamente ad un alloggio, separatamente o unitamente al viaggio o ad altri servizi (per esempio l'iscrizione a "club vacanze scontati", che offre sconti sul viaggio e l'alloggio in diverse località per un periodo prestabilito);
- **contratti di scambio**, ai sensi dei quali un consumatore partecipa a titolo oneroso a un sistema che gli consente di fruire di un alloggio per il pernottamento o di altri servizi in cambio della concessione ad altri, in via temporanea, dell'accesso ai vantaggi che risultano dai diritti derivanti dal suo contratto di multiproprietà;
- **contratti di rivendita**, ai sensi dei quali un operatore assiste a titolo oneroso il titolare di diritti di godimento su una multiproprietà nella rivendita della multiproprietà o di un prodotto per le vacanze di lungo termine.

La direttiva sulla multiproprietà stabilisce alcuni diritti dei consumatori in riferimento a tali contratti, tra cui **norme severe sulle informazioni precontrattuali e contrattuali** che l'operatore deve fornire al consumatore, il **diritto del consumatore di recedere dal contratto entro quattordici giorni di calendario e il divieto di versare acconti durante il periodo di recesso**.

Le multiproprietà e i prodotti per le vacanze di lungo termine possono spesso avere carattere transfrontaliero, nel senso che la commercializzazione e/o la conclusione del contratto avviene in un paese diverso da quello di origine del consumatore e le multiproprietà o i club interessati sono ubicati in altri paesi.

¹ Direttiva 94/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 1994, concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili.

La presente relazione si basa su varie fonti di informazione.

- Da agosto 2013 i servizi della Commissione effettuano controlli approfonditi delle normative nazionali di attuazione per verificarne la conformità con la direttiva 2008/122/CE.
- Nel maggio 2014 è stata organizzata una riunione a livello UE con tutte le autorità nazionali per esaminare il funzionamento della direttiva in tutti gli Stati membri dell'Unione. I servizi della Commissione hanno anche ricevuto reclami direttamente dai consumatori e hanno sottoposto alle autorità nazionali i problemi portati all'attenzione della Commissione.
- **Studio sull'applicazione pratica della direttiva 2008/122/CE sulla multiproprietà:** l'elaborazione della presente relazione si è anche basata su uno studio esterno condotto nel 2014², comprendente un'indagine online³ seguita da interviste con le singole parti interessate⁴ e cinque seminari regionali⁵. Un'altra importante fonte di informazioni è stata la banca dati dei reclami utilizzata dalla rete dei centri europei dei consumatori (ECC-Net)⁶.

2. ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

Gli Stati membri erano tenuti a recepire la direttiva nell'ordinamento nazionale entro il 23 febbraio 2011. Quattordici Stati membri non hanno rispettato il termine e la Commissione ha quindi avviato procedure di infrazione per mancata comunicazione delle misure di attuazione⁷. L'ultimo Stato membro a recepire integralmente la direttiva è stata la Spagna, nel marzo 2012⁸. Di conseguenza, la piena attuazione della direttiva in tutta l'Unione europea è avvenuta più di un anno dopo il termine previsto, fatto che ha chiaramente influito sulla disponibilità di dati per valutarne l'applicazione pratica.

² *Evaluation Study on the Application of the Timeshare Directive 2008/122/EC* del Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), disponibile all'indirizzo Internet:

http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/travel/timeshare/index_en.htm

³ Cfr. pag. 3 della relazione finale del CSES e l'allegato B, pag. 102. I risultati di questa indagine online devono essere interpretati con prudenza, in quanto l'indagine ha principalmente richiamato l'attenzione dei consumatori che avevano avuto difficoltà in relazione a un prodotto per le vacanze. Tali risultati si incentrano pertanto sulla struttura dei problemi: sono state prese in considerazione soltanto le risposte dei consumatori che avevano avuto problemi. Inoltre la grande maggioranza degli intervistati (89,1%) aveva concluso il contratto prima del 2012, cioè prima dell'applicazione della direttiva. Quasi il 60% dei consumatori che hanno partecipato all'indagine aveva concluso il contratto in Spagna.

⁴ Sono state condotte interviste con 88 autorità nazionali, associazioni dei consumatori e del settore delle multiproprietà, studi legali specializzati, imprese che operano nel settore delle multiproprietà e singoli consumatori.

⁵ I seminari si sono svolti negli Stati membri dell'Unione con un mercato delle multiproprietà significativo, cioè Francia, Malta, Spagna, Svezia e Regno Unito.

⁶ Sono stati analizzati i dati sui reclami registrati dalla ECC-Net nel periodo 2007-2013. Le informazioni comprendevano il paese d'origine dell'autore del reclamo (consumatore), il paese d'origine dell'operatore, la classificazione del reclamo secondo lo strumento dell'Unione applicabile alla situazione e la classificazione del problema.

⁷ Sono state avviate procedure di infrazione nei confronti di: Belgio, Cipro, Repubblica ceca, Finlandia, Ungheria, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Svezia.

⁸ I casi sono stati chiusi dalla Commissione il 31 maggio 2012. Cfr.: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-528_en.htm.

Quindici Stati membri hanno attuato la direttiva con un atto normativo specifico settoriale, mentre gli altri tredici l'hanno recepita nel rispettivo codice civile, codice del consumo o in altri quadri normativi generali concernenti la tutela dei consumatori.

Nell'agosto 2013, a seguito di un'analisi approfondita delle misure di attuazione, la Commissione ha avviato un dialogo con 21 Stati membri⁹ per chiarire alcuni aspetti attinenti al recepimento irregolare¹⁰.

In conseguenza di questa verifica generale delle misure di attuazione, diversi Stati membri hanno modificato la propria normativa; a tutt'oggi, il dialogo è ancora in corso con due Stati membri¹¹.

3. IMPATTO DELLE PRINCIPALI DISPOSIZIONI ORIZZONTALI DELLA DIRETTIVA

In seguito all'applicazione della direttiva del 2008, i reclami registrati dalla ECC-Net in tutta l'Unione sono diminuiti da 2 150 in media l'anno nel periodo 2008-2011 a 1 820 in media nel periodo 2012-2013¹². La TATOC (The Association of Timeshare Owners Committees)¹³ ha registrato un calo significativo del numero di reclami riguardanti titolari di diritti di godimento su multiproprietà del Regno Unito, che rappresentano oltre la metà dei reclami in questo settore, secondo i dati della ECC-Net.

La diminuzione del numero di reclami coincide con la data di applicazione della direttiva. Questi dati inducono quindi a ritenere che – **nel complesso – la direttiva sulla multiproprietà abbia avuto un effetto positivo**¹⁴.

3.1. Diritto di recesso

La direttiva sulla multiproprietà del 2008 ha sostituito il precedente periodo minimo di recesso di dieci giorni con un periodo di recesso di quattordici giorni pienamente armonizzato in tutta l'Unione per tutti e quattro i contratti rientranti nel suo ambito di applicazione.

Applicazione del diritto di recesso

⁹ Austria, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Francia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Svezia, Spagna e Regno Unito.

¹⁰ Cfr. capitolo 2.3, pag.13, della relazione finale del CSES. Nella maggior parte dei casi, il recepimento irregolare era dovuto alla comprensione o interpretazione errata delle disposizioni. Un problema ricorrente ha riguardato il recepimento dell'articolo 9, paragrafo 2, e dell'articolo 10, paragrafo 2. Tutti gli Stati membri interessati tranne uno hanno modificato la propria normativa.

¹¹ La Spagna (errori nell'applicazione) e la Repubblica ceca (errori nel recepimento).

¹² Relazione finale del CSES, punto 3.3.1, pag. 30.

¹³ The Association of Timeshare Owners Committees (TATOC) è un'associazione dei consumatori per i titolari di diritti di godimento su multiproprietà del Regno Unito (www.tatoc.co.uk). Secondo le sue statistiche, nel 2010 sono stati registrati 1537 reclami rispetto ad appena 781 nel 2013; cfr. anche relazione finale del CSES, tabella 3.11.

¹⁴ In mancanza di altri dati disponibili e considerato il periodo relativamente breve di applicazione della direttiva, non è possibile trarre conclusioni definitive da questi dati.

L'indagine online rivela che la piena armonizzazione del diritto di recesso è vista come uno sviluppo positivo sia dagli operatori sia dai consumatori. Ciononostante, **una percentuale elevata (38,5%)¹⁵ di consumatori che hanno avuto problemi ha comunque affermato di non aver potuto esercitare il diritto di recesso¹⁶. Questo dato rivela possibili carenze nell'applicazione della disposizione¹⁷.**

3.2. Disposizioni relative alle informazioni precontrattuali e alla lingua

La direttiva introduce norme uniformi sugli obblighi relativi alla lingua e alle informazioni precontrattuali e contrattuali. In tutta l'Unione si applicano le stesse norme in materia di commercializzazione, riducendo così le spese di consulenza legale a carico delle imprese e consentendo ai consumatori di prendere decisioni più informate. Gli allegati della direttiva contengono una serie di formulari per la fornitura di **informazioni precontrattuali** pienamente armonizzate e un formulario per facilitare il potenziale recesso da parte del consumatore entro quattordici giorni. La direttiva impone l'obbligo di fornire le informazioni a titolo gratuito, su un supporto durevole che consenta di conservarle immutate.

Per quanto riguarda gli **obblighi relativi alla lingua**, la direttiva stabilisce che i consumatori possono scegliere di ricevere le informazioni precontrattuali e il contratto stesso nella lingua dello Stato membro in cui risiedono o di cui sono cittadini.

Applicazione delle disposizioni relative alle informazioni precontrattuali

I risultati dell'indagine rivelano che, tra i consumatori che avevano concluso un contratto dopo l'applicazione della direttiva e avevano avuto problemi, il 70% riteneva di non avere ricevuto sufficienti informazioni in merito alle condizioni contrattuali. Paragonato al 76% dei consumatori¹⁸ che avevano avuto problemi con contratti conclusi prima dell'entrata in vigore della direttiva del 2008 e ritenevano di essere disinformati riguardo alle condizioni contrattuali, la situazione non è migliorata granché.

Ciononostante, secondo lo studio, in generale i consumatori considerano utili le nuove norme sulle informazioni precontrattuali. D'altro canto, le imprese ritengono che i nuovi obblighi abbiano introdotto formalità supplementari e incrementato i costi di esercizio¹⁹. A loro parere, il formulario stabilito negli allegati della direttiva potrebbe essere semplificato.

Applicazione delle disposizioni relative alla lingua

I risultati dell'indagine²⁰ indicano che, in seguito all'applicazione della direttiva, soltanto il 7% dei consumatori intervistati (rispetto al precedente 9%) ha ricevuto informazioni

¹⁵ Figura 3.6 della relazione finale del CSES.

¹⁶ Fra gli intervistati che hanno acquistato prodotti relativi o collegati a multiproprietà prima che la direttiva del 2008 diventasse applicabile, soltanto il 27% ha indicato lo stesso problema.

¹⁷ Non sono tuttavia disponibili ulteriori informazioni provenienti da altre fonti per confermare l'impatto della direttiva.

¹⁸ Questi dati riepilogano i risultati dell'indagine di cui alla tabella 4.3, pag. 39 della relazione finale del CSES.

¹⁹ Tabella 4.2, pag. 40 della relazione finale del CSES; l'incremento effettivo dei costi a carico delle imprese non è stato quantificato nello studio.

²⁰ Tabella 4.3, pag. 41 della relazione finale del CSES.

precontrattuali in una lingua che non comprendeva. Dal punto di vista dei consumatori, questo aspetto non sembra dunque destare preoccupazioni. Alcune imprese che operano nel settore delle multiproprietà ritengono invece che le disposizioni relative alla lingua siano complicate e costose²¹.

3.3. Divieto di versare acconti

La norma relativa al divieto di versare acconti durante il periodo di recesso è ripresa dalla precedente direttiva 94/47/CE. La direttiva sulla multiproprietà chiarisce le condizioni del divieto, in modo da assicurare che tutte le forme di remunerazione – non solo in favore dell'operatore, ma anche di eventuali terzi – siano vietate. Il divieto si applica anche durante la proroga del periodo di recesso, qualora l'operatore non abbia fornito tutte le informazioni richieste nel contratto. La ricerca rivela che i consumatori considerano utile questa disposizione. Gli operatori sostengono invece che il divieto danneggi le loro attività, in quanto molti consumatori non prendono sul serio gli impegni nei riguardi del contratto di multiproprietà²².

Sebbene la disposizione esista da quasi vent'anni, la ricerca indica che, tra i consumatori che hanno acquistato prodotti relativi o collegati a multiproprietà nel 2012 o successivamente e hanno avuto problemi, all'80,8%²³ è stato chiesto di versare un acconto prima della fine del periodo di recesso.

Ciò dimostra che le imprese non rispettano la disposizione e che è necessario migliorarne l'applicazione.

4. PRODOTTI E SERVIZI PER LE VACANZE RIENTRANTI NELL'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA

4.1. Contratti di multiproprietà

Per rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva sulla multiproprietà è ora sufficiente che un contratto di multiproprietà abbia la durata di un anno, invece dei precedenti tre.

La direttiva sulla multiproprietà ha anche eliminato i rigidi riferimenti ai “beni immobili” contenuti nella precedente direttiva; sono pertanto compresi anche i contratti di alloggio su navi da crociera, chiatte e caravan.

Dati comparativi (risultati dell'indagine tra i consumatori, reclami registrati dalla ECC-Net)

²¹ Queste informazioni si basano sulle interviste e sulle risposte fornite dalle imprese ai questionari online. Non sono disponibili dati precisi per quantificare tali costi.

²² Queste informazioni si basano sulle interviste e sulle risposte fornite dalle imprese ai questionari online. Non sono disponibili dati precisi per quantificare tali costi.

²³ Figura 3.6 della relazione finale del CSES.

I risultati dell'indagine indicano che la percentuale di problemi incontrati dai tradizionali titolari di diritti di godimento su multiproprietà è notevolmente diminuita in seguito all'applicazione della direttiva sulla multiproprietà²⁴. Ciò è confermato dai dati della ECC-Net, secondo i quali, in seguito all'applicazione della direttiva sulla multiproprietà, soltanto il 16% dei reclami connessi alla direttiva è stato presentato contro fornitori tradizionali di diritti di godimento su multiproprietà. Ciò lascia supporre che – **nel complesso – la direttiva abbia avuto un impatto positivo sul mercato tradizionale delle multiproprietà in termini di tutela dei consumatori.**

Aspetti esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2008/122/CE sulla multiproprietà

Al momento dell'aggiornamento della precedente direttiva 94/47/CE, nessun elemento indicava l'esistenza di problemi concernenti il mercato interno o la tutela dei consumatori in questo ambito. Di conseguenza, la nuova direttiva sulla multiproprietà non stabilisce norme specifiche sul diritto dei consumatori di risolvere un contratto o sulla loro partecipazione al processo decisionale concernente le multiproprietà e le relative spese di manutenzione. Poiché tali aspetti non sono disciplinati a livello UE, gli Stati membri sono liberi di adottare norme nazionali per garantire un adeguato livello di tutela dei consumatori.

1. Spese di manutenzione

L'indagine rivela che i titolari di diritti di godimento su multiproprietà spesso si trovano a far fronte ad aumenti delle spese di manutenzione o di servizio senza motivi oggettivi. Tra i partecipanti all'indagine che hanno avuto problemi, il 71,7% ha indicato problemi riguardanti contratti conclusi prima dell'applicazione della direttiva, cioè in un momento in cui gli operatori non erano tenuti a rispettare norme armonizzate a livello UE sugli obblighi relativi alle informazioni precontrattuali²⁵. In seguito la cifra è scesa ad appena il 15,4%²⁶. **Questi dati indicano un buon impatto iniziale degli obblighi in materia di trasparenza introdotti dalla direttiva.**

2. Risoluzione del contratto

Dalla ricerca è emerso che risolvere un contratto di multiproprietà è particolarmente problematico per i consumatori²⁷. Le procedure e le condizioni relative alla risoluzione di un contratto di multiproprietà variano fra i diversi Stati membri. In particolare, sono stati riferiti problemi in relazione a clausole di durata perpetua o a lunghissimo termine associate ai contratti di multiproprietà, le quali assumono particolare rilevanza qualora, in caso di decesso del titolare del contratto, il beneficiario desideri porvi fine. Tali clausole potrebbero e

²⁴ 46,3% prima della direttiva del 2008, rispetto al 17,1% in seguito.

²⁵ Cfr., in particolare, la descrizione dettagliata del prezzo, comprendente i costi obbligatori supplementari e altre spese ricorrenti, nel formulario informativo di cui all'allegato I della direttiva.

²⁶ Figura 3.6 della relazione finale del CSES.

²⁷ Progetto di ricerca condotto nel luglio 2014 dall'autorità per la concorrenza e il mercato (CMA) del Regno Unito, intitolato *Disposal of timeshares and other long-term holiday products — a report for BIS and the European Commission*. Il progetto riguarda specificamente le difficoltà incontrate dai titolari britannici di diritti di godimento su multiproprietà e prodotti per le vacanze di lungo termine nel cedere i loro diritti o risolvere altrimenti i contratti.

dovrebbero essere impugnate ai sensi della direttiva 93/13/CEE sulle clausole contrattuali abusive²⁸. Tuttavia, la maggior parte dei titolari di diritti di godimento su multiproprietà sembra non essere a conoscenza di questa possibilità giuridica. A questo si può porre rimedio con un atteggiamento più proattivo da parte delle autorità nazionali preposte al controllo del rispetto delle norme, maggiori attività di sensibilizzazione a livello nazionale e, se necessario, azioni legali mirate da parte delle associazioni dei titolari di diritti di godimento su multiproprietà o delle organizzazioni dei consumatori. La situazione è più complessa in alcuni paesi (come l'Italia, la Spagna, il Portogallo e la Francia), dove il diritto di godimento su una multiproprietà è considerato alla stregua di un diritto su un bene immobile (e quindi il titolare deve essere registrato nel catasto nazionale). Poiché questi contratti sono poi considerati intrinsecamente legati al bene immobile in questione, essi vengono ereditati automaticamente, praticamente senza alcuna possibilità per i beneficiari di risolverli, a meno che non riescano a cederli a terzi. I recenti sviluppi legislativi in alcuni di questi paesi (in particolare in Francia) mirano a risolvere la situazione consentendo al beneficiario di risolvere il contratto entro un determinato periodo.

L'impossibilità di risolvere i contratti di multiproprietà in essere è stata affrontata in modo interessante da un paese terzo in cui i titolari di diritti di godimento incontravano questo tipo di problema²⁹. Anche il settore ha adottato misure di autoregolamentazione in risposta al problema; per esempio, la Resort Development Organisation ha imposto a tutti i suoi affiliati³⁰ di introdurre, entro la fine del 2012, un programma di uscita per i titolari di diritti di godimento su multiproprietà che desiderano risolvere il relativo contratto³¹.

Questi sviluppi dimostrano che il problema si può affrontare senza necessità di un intervento legislativo specifico a livello UE. Tale intervento potrebbe comportare varie difficoltà alla luce dei principi generali di non retroattività della nuova legislazione dell'Unione e di proporzionalità.

4.2. Prodotti per le vacanze di lungo termine

All'epoca del riesame della direttiva 94/47/CE era evidente che la mancanza di regolamentazione dei prodotti per le vacanze di lungo termine creasse problemi sostanziali per i consumatori e per le imprese, come risultava dal numero di reclami presentati alla ECC-Net, alle organizzazioni dei consumatori, alle autorità pubbliche e alla Commissione europea.

²⁸ Questa situazione è esaminata anche nel capitolo 6.2.

²⁹ La ricerca summenzionata della CMA britannica ha rivelato che, in Israele, una recente modifica della legge sulla tutela dei consumatori consente a questi ultimi di annullare i contratti di multiproprietà conclusi prima del 24 marzo 2014 mediante il semplice invio di una comunicazione scritta. L'annullamento ha effetto al termine del periodo annuale successivo e l'operatore non può addebitare spese di annullamento. La legge è entrata in vigore il 24 settembre 2014 e si applica alle multiproprietà ubicate in Israele. Sarà quindi applicabile anche ai cittadini dell'Unione che detengono diritti di godimento su multiproprietà nel paese.

³⁰ La Resort Development Organisation è l'associazione di categoria a livello UE nel settore delle multiproprietà in Europa, alla quale aderiscono operatori che si occupano di vari tipi di prodotti per le vacanze. Cfr. anche: <http://www.rdo.org/>.

³¹ Tali vie d'uscita consistono nell'offrire ai titolari la possibilità di passare a un prodotto di breve termine che ha fine dopo un determinato numero di anni, o nell'indirizzare i titolari verso un cosiddetto "club di uscita" che offre agli affiliati la possibilità di svincolarsi senza incorrere in penali dopo un periodo minimo di tempo (in genere compreso fra 2 e 5 anni).

La direttiva 2008/122/CE comprende quindi nel suo ambito di applicazione anche i contratti relativi a tali prodotti. Un prodotto per le vacanze di lungo termine può consistere, per esempio, nell'affiliazione a un club vacanze, che consente al consumatore di prenotare un alloggio a prezzi scontati a livello mondiale. La nuova direttiva specifica che i pagamenti relativi a tali contratti devono essere ripartiti in rate annuali di pari valore³². Precisa inoltre che il consumatore può porre fine a tali contratti senza incorrere in penali a partire dal momento in cui riceve la richiesta di pagamento della seconda rata³³.

Dati comparativi (risultati dell'indagine, reclami registrati dalla ECC-Net)

L'indagine tra i consumatori evidenzia un netto aumento del numero di problemi incontrati in relazione ai prodotti per le vacanze di lungo termine, dall'11,9% prima della direttiva al 57,2% dopo la direttiva³⁴. Analogamente, i dati della ECC-Net indicano che il 57,6% di tutti i reclami connessi alla direttiva sulla multiproprietà sono stati presentati contro società di club vacanze³⁵.

Ciò dimostra che è necessario migliorare il rispetto delle norme da parte degli operatori che forniscono prodotti per le vacanze di lungo termine e che i problemi riscontrati in questo ambito potrebbero essere al centro di attività di controllo rafforzate.

4.3. Scambio

Prima della direttiva sulla multiproprietà, i contratti relativi allo scambio di diritti di godimento su multiproprietà erano spesso oggetto di reclami, comprendenti situazioni in cui gli operatori davano ai consumatori l'impressione ingannevole di offrire una scelta quasi illimitata di multiproprietà per tali scambi. Questi contratti non rientravano nell'ambito di applicazione della precedente direttiva 94/47/CE. Ora i diritti dei consumatori di ricevere informazioni precontrattuali accurate e di recedere dal contratto entro quattordici giorni, nonché il divieto imposto agli operatori di accettare acconti, si applicano anche ai contratti di scambio.

Dati comparativi (risultati dell'indagine, reclami registrati dalla ECC-Net)

L'indagine rivela che la percentuale di problemi connessi ai sistemi di scambio per le vacanze è notevolmente diminuita in seguito all'applicazione della direttiva sulla multiproprietà, dal 31% al 5,7%. I dati della ECC-Net indicano che i problemi concernenti i contratti di scambio sono ormai molto marginali (appena lo 0,6% di tutti i reclami relativi ai contratti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva sulla multiproprietà). Un risultato analogo è emerso

³² Articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2008/122/CE.

³³ Articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2008/122/CE sulla multiproprietà.

³⁴ Il problema più frequente relativo ai prodotti per le vacanze di lungo termine è il mancato rispetto degli obblighi relativi alle informazioni precontrattuali (informazioni ingannevoli sul prodotto, sulla possibilità di rivendita e sul diritto di recesso), cfr. figura 3.2 della relazione finale del CSES.

³⁵ Tabella 3.10 della relazione finale del CSES.

dai dati della TATOC, l'associazione dei comitati dei titolari di diritti di godimento su multiproprietà nel Regno Unito³⁶.

La direttiva sembra quindi avere avuto un impatto molto positivo per quanto riguarda i sistemi di scambio per le vacanze.

4.4. Rivendita

I contratti di rivendita sono stati specificamente inclusi nell'ambito di applicazione della direttiva sulla multiproprietà del 2008, al fine di garantire ai consumatori una tutela supplementare per i contratti ai sensi dei quali un operatore assiste il titolare di diritti di godimento su una multiproprietà nella rivendita della multiproprietà o di un prodotto per le vacanze di lungo termine. Quando rivende, il consumatore può spesso trovarsi in una posizione vulnerabile per vari motivi (per es. stato di salute, età, difficoltà finanziarie). Molti reclami hanno riguardato questo problema, in particolare situazioni in cui gli agenti hanno incassato un deposito anche se poi la rivendita non è avvenuta. Pertanto, in aggiunta alle disposizioni generali, la direttiva sulla multiproprietà prevede ora il divieto di versare acconti fino al momento in cui la vendita della multiproprietà o del prodotto per le vacanze di lungo termine abbia effettivamente luogo.

Dati comparativi (risultati dell'indagine, reclami registrati dalla ECC-Net)

Secondo i dati della ECC-Net, la percentuale di reclami relativi a problemi di rivendita è rimasta stabile e relativamente bassa sia prima sia dopo l'entrata in vigore della direttiva (intorno al 10%).

Secondo l'indagine, il 93,5% dei consumatori che ha cercato di vendere una multiproprietà o un prodotto per le vacanze non ci è riuscito³⁷. Le autorità preposte alla tutela dei consumatori e i consumatori stessi hanno fornito vari esempi di truffe nell'ambito del programma di interviste e dei seminari³⁸. Tra gli esempi figuravano società di rivendita che approfittavano della vulnerabilità dei proprietari, convincendoli ad accettare meccanismi che comportavano pagamenti supplementari invece della promessa vendita dei prodotti.

Le autorità nazionali preposte al controllo del rispetto delle norme devono assicurare la corretta applicazione della direttiva sulla multiproprietà del 2008 in combinazione con tutta la pertinente legislazione dell'Unione in materia di tutela dei consumatori (in particolare la direttiva sulle pratiche commerciali sleali e la direttiva sulle clausole contrattuali abusive). La corretta applicazione di questi strumenti è indispensabile per fronteggiare le truffe da parte delle società di rivendita.

³⁶ Tabella 3.11 della relazione finale del CSES (solo 14 casi nel 2013, rispetto a 277 casi relativi a contratti di rivendita nello stesso anno).

³⁷ Tabelle 4.6 e 4.7 della relazione finale del CSES; questo dato, tuttavia, potrebbe essere soltanto un indice della situazione attuale del mercato della multiproprietà e dei prodotti per le vacanze di lungo termine.

³⁸ Entrambi organizzati nell'ambito dello studio del CSES.

5. PRODOTTI E SERVIZI PER LE VACANZE NON RIENTRANTI NELL'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA E PRATICHE FRAUDOLENTE

La ricerca su cui si fonda la presente relazione evidenzia svantaggi per i consumatori associati ai nuovi prodotti, come i club vacanze scontati di breve termine (affiliazione inferiore a un anno) e i programmi di credito per le vacanze³⁹, che spesso sembrano concepiti per eludere la direttiva⁴⁰. Sono emerse altre pratiche commerciali che possono confondere i consumatori e pregiudicare la loro possibilità di esercitare i diritti di cui godono (per es. un secondo contratto che prevede un deposito aggirando il divieto di versare acconti, offerte pubblicizzate in maniera ingannevole affermando che non si tratta di multiproprietà). La direttiva sembra dunque avere risentito dei comportamenti volti ad eludere le sue disposizioni. Ora l'attenzione si dovrebbe concentrare sul modo in cui affrontare con efficacia queste attività e porvi fine. Nella valutazione d'impatto che accompagnava la revisione della direttiva del 1994, la Commissione affermava chiaramente che la nuova direttiva di per sé non poteva porre fine alle attività di imprese che intendono eluderne le disposizioni o comportarsi in modo fraudolento. L'indagine online conferma che il settore della multiproprietà condivide questo parere. Una migliore applicazione delle norme e la cooperazione fra autorità competenti, comprese le autorità giudiziarie e di polizia, è essenziale per sradicare le imprese fraudolente e gli operatori disonesti⁴¹.

6. INTERAZIONE CON ALTRI STRUMENTI GIURIDICI PERTINENTI DELL'UNIONE

La direttiva sulla multiproprietà è una direttiva settoriale che integra altre direttive orizzontali dell'Unione in materia di tutela dei consumatori, in particolare la direttiva sulle pratiche commerciali sleali⁴² – di rilievo per fronteggiare le pratiche di vendita ingannevoli e aggressive nel settore – e la direttiva sulle clausole contrattuali abusive⁴³, di rilievo allorché si valuta il possibile carattere abusivo delle condizioni contrattuali. I contratti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/122/CE sulla multiproprietà non sono invece soggetti alla direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori⁴⁴. È importante sottolineare che, fra tutti i reclami relativi a multiproprietà e prodotti di tipo analogo registrati dalla ECC-Net, soltanto il 22,7% è stato registrato come direttamente legato a problemi disciplinati dalla direttiva del 1994 o del 2008: **la maggior parte dei reclami riguarda invece problemi relativi alla corretta applicazione di altri strumenti di tutela dei consumatori.**

³⁹ I programmi di credito per le vacanze generalmente hanno una durata inferiore a 365 giorni (di solito 360 giorni) e promettono la prenotazione gratuita o scontata delle future vacanze. Offrono una serie di servizi, tra cui l'alloggio (anche se a volte non è nemmeno menzionato nel contratto scritto).

⁴⁰ Il Centro europeo dei consumatori del Regno Unito ha segnalato che i reclami dei consumatori riguardanti i programmi di credito per le vacanze sono aumentati del 140% nell'anno terminato alla fine di marzo 2013: 60 reclami contro 25 nel 2012.

⁴¹ Cfr. il capitolo 10 della presente relazione: Applicazione della direttiva, paragrafo "Indagini di polizia e azione penale".

⁴² Direttiva 2005/29/CE, GU L 149 dell'11 giugno 2005, pag. 22.

⁴³ Direttiva 93/13/CEE, GU L 95 del 5 aprile 1993, pag. 29.

⁴⁴ Direttiva 2011/83/UE, GU L 304 del 22 novembre 2011, pag. 64.

6.1. La direttiva sulle pratiche commerciali sleali

Nel periodo 2007-2013, il 29,2% di tutti i reclami relativi a multiproprietà e prodotti di tipo analogo registrati dalla ECC-Net era connesso a pratiche commerciali sleali. L'indagine online rivela dati ancora più sorprendenti: tra gli intervistati che hanno avuto problemi, addirittura il 75% o, rispettivamente, il 68,6% riteneva di essere stato ingannato da un'offerta di un prodotto per le vacanze di lungo termine o di una multiproprietà. Rispettivamente il 40% e il 54,3% ritenevano di avere subito pressioni per concludere una transazione commerciale relativa a un prodotto per le vacanze di lungo termine o a una multiproprietà. La direttiva sulle pratiche commerciali sleali si applica a tutte le pratiche commerciali tra imprese e consumatori, comprese quelle che sfociano in contratti soggetti alla direttiva sulla multiproprietà. In virtù delle sue norme di principio che vietano le azioni e le omissioni ingannevoli e le pratiche commerciali aggressive, la direttiva sulle pratiche commerciali sleali permette alle autorità responsabili di proteggere i consumatori prima, durante e dopo la conclusione di un contratto. I metodi di vendita aggressivi e le truffe relative alla rivendita sono ancora frequenti in questo settore delle vacanze, nel quale le autorità pubbliche preposte al controllo del rispetto delle norme devono quindi applicare la direttiva sulle pratiche commerciali sleali con rigore.

6.2. La direttiva sulle clausole contrattuali abusive

Il 45% dei reclami relativi alla multiproprietà registrati dalla ECC-Net nel periodo 2012-2013⁴⁵ era legato alle clausole contrattuali. La direttiva sulle clausole contrattuali abusive si applica ai contratti tra imprese e consumatori in generale e pertanto comprende i contratti di multiproprietà e i contratti relativi a prodotti per le vacanze. La direttiva previene un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi delle parti a danno del consumatore prescrivendo, per esempio, che le clausole contrattuali che non sono state oggetto di negoziato individuale siano formulate in modo chiaro e comprensibile, che in caso di ambiguità prevalga l'interpretazione più favorevole al consumatore e che le clausole standardizzate abusive siano dichiarate non vincolanti per il consumatore. La direttiva sulle clausole contrattuali abusive integra quindi la direttiva sulla multiproprietà per tutelare i consumatori dopo la conclusione del contratto. Le autorità preposte al controllo del rispetto delle norme dovrebbero farvi maggiore ricorso nelle situazioni post-contrattuali (per es. in caso di aumento unilaterale e ingiustificato delle spese di manutenzione o quando i contratti contengono clausole che prevedono la durata perpetua). Poiché i singoli consumatori possono avere difficoltà a intentare un'azione legale per impugnare un contratto ai sensi della direttiva sulle clausole contrattuali abusive, le associazioni dei consumatori potrebbero adoperarsi di più per aiutarli a difendere i loro interessi e svolgere un ruolo più attivo, anche durante il procedimento giudiziario.

⁴⁵ Figura 3.8 della relazione finale del CSES.

6.3. La direttiva sui diritti dei consumatori

La direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, in vigore dal 13 giugno 2014, rafforza i diritti dei consumatori, in particolare per quanto riguarda le disposizioni armonizzate in materia di informazioni precontrattuali e di diritto di recesso per i contratti a distanza e i contratti negoziati fuori dei locali commerciali. Merita rilevare che la direttiva 2008/122/CE sulla multiproprietà è stata un precursore di questi diritti dei consumatori.

La direttiva sui diritti dei consumatori si applica soltanto ai contratti che non sono soggetti alla direttiva sulla multiproprietà. Pertanto, tutti i nuovi prodotti per le vacanze concepiti per eludere la direttiva sulla multiproprietà rientrano, in linea di principio, nell'ambito di applicazione della direttiva sui diritti dei consumatori. Sono compresi, per esempio, i contratti di durata inferiore a un anno e i contratti che non riguardano l'alloggio. In questi casi, il diritto di ricevere informazioni precontrattuali si applica in base alla direttiva sui diritti dei consumatori. Inoltre, il diritto di recedere dal contratto entro quattordici giorni dalla sua conclusione si applica a tutti i contratti conclusi fuori dei locali commerciali o mediante un mezzo di comunicazione a distanza. Se, prima della conclusione del contratto, il consumatore non è stato adeguatamente informato del suo diritto di recesso, il periodo di recesso è prorogato di un anno, con il risultato che tale periodo è di un anno e quattordici giorni.

7. SENSIBILIZZAZIONE

L'indagine online ha rivelato che, **in generale, gli intervistati non sono adeguatamente informati in merito a possibili pratiche scorrette nel settore della multiproprietà e dei club vacanze**⁴⁶.

Alcuni Stati membri hanno intrapreso attività di sensibilizzazione ancora prima dell'applicazione della direttiva sulla multiproprietà.

In Danimarca una delle principali emittenti televisive ha trasmesso un programma che indagava sulle truffe nel settore delle vacanze nell'autunno del 2013. Successivamente il Centro europeo dei consumatori danese ha ricevuto numerose richieste di informazioni da consumatori in cerca di aiuto.

Nel Regno Unito è stata istituita una task force speciale – “Action Fraud” – per informare i consumatori in merito alle truffe nel settore delle vacanze e per individuare le frodi e condurre le relative indagini. L'Office of Fair Trading (ora Competition and Markets Authority) ha organizzato campagne presso gli aeroporti per informare i consumatori dei rischi associati all'acquisto di diritti di godimento su multiproprietà all'estero e di possibili truffe nel settore delle vacanze. Nonostante queste iniziative, i consumatori britannici continuano a figurare tra le vittime più frequenti degli operatori fraudolenti⁴⁷.

⁴⁶ Il 33,2% degli intervistati non ne era affatto a conoscenza e un ulteriore 35,3% non ne era bene informato. Soltanto il 10% degli intervistati era pienamente consapevole dell'esistenza di pratiche scorrette nel settore della multiproprietà e dei prodotti per le vacanze. Cfr. tabella 4.8 della relazione finale del CSES.

⁴⁷ I dati della ECC-Net indicano che circa la metà dei reclami registrati fra il 2007 e il 2013 in relazione a multiproprietà e prodotti di tipo analogo è stata presentata da consumatori britannici.

Nel 2014 è stato avviato un progetto comune, con la partecipazione di vari centri europei dei consumatori, finalizzato a sviluppare idee per realizzare campagne di prevenzione efficaci. Il progetto prevede l'elaborazione di raccomandazioni per i consumatori e produrrà materiali per una campagna di sensibilizzazione da condurre su Internet. I centri europei dei consumatori pubblicheranno suggerimenti sui loro siti web e li promuoveranno attivamente.

Per migliorare le informazioni fornite ai consumatori sarebbe chiaramente utile intensificare le attività di sensibilizzazione. Il lavoro svolto dai centri europei dei consumatori è un passo nella giusta direzione.

8. AUTOREGOLAMENTAZIONE E CODICI DI CONDOTTA SETTORIALI

Codici di condotta

La ricerca indica che sia le associazioni delle imprese sia quelle dei consumatori sono disposte a contribuire a migliorare l'applicazione della direttiva sulla multiproprietà. La Resort Development Organisation e la TATOC⁴⁸ impongono alle imprese affiliate il rispetto dei propri codici di condotta. Hanno anche adottato altre misure, riguardanti la risoluzione alternativa delle controversie, per migliorare l'immagine del settore nel suo insieme. Questi codici forniscono un quadro di autoregolamentazione che potrebbe essere rafforzato mediante la collaborazione con le autorità pubbliche al fine di diffondere tra i consumatori una maggiore consapevolezza dei loro diritti e dei pericoli costituiti dagli operatori disonesti.

9. RISOLUZIONE ALTERNATIVA E ONLINE DELLE CONTROVERSIE (PIATTAFORMA ADR E ODR)

In tutta l'Unione europea, i centri europei dei consumatori possono aiutare i consumatori a gestire un reclamo nei confronti degli operatori attraverso i rispettivi meccanismi di risoluzione delle controversie. L'articolo 14 della direttiva sulla multiproprietà prevede che gli Stati membri incoraggino gli operatori a elaborare procedure di risoluzione alternativa delle controversie. Per quanto riguarda la multiproprietà, pur essendo ancora allo stadio embrionale, ci si attende che la direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (direttiva sull'ADR per i consumatori), che doveva essere applicata in tutti gli Stati membri a decorrere dal 9 luglio 2015, migliorerà la situazione. Essa garantirà che gli organismi e le procedure di risoluzione alternativa delle controversie siano a disposizione dei consumatori in tutta l'Unione e che i consumatori siano a conoscenza della possibilità di farvi ricorso istituendo obblighi di informazione per gli operatori.

Anche il regolamento UE relativo alla risoluzione delle controversie online dovrebbe facilitare il ricorso a tali meccanismi per le controversie contrattuali a livello sia nazionale sia transfrontaliero concernenti gli obblighi derivanti dai contratti di vendita di beni o di fornitura di servizi online. A decorrere dal 9 gennaio 2016, la piattaforma di risoluzione delle controversie online consentirà ai consumatori di presentare questi reclami online e li riferirà agli organismi di risoluzione alternativa delle controversie di qualità notificati alla

⁴⁸ La TATOC (cfr. nota 12) offre alle imprese che conducono attività legittime la possibilità di affiliarsi, ha un proprio codice di condotta e si avvale di un meccanismo di risoluzione alternativa delle controversie.

Commissione ai sensi della direttiva sull'ADR per i consumatori. Alcune società e associazioni di titolari di diritti di godimento su multiproprietà offrono già sistemi di risoluzione alternativa delle controversie. Per esempio, nel 2005 la Resort Development Organisation ha istituito il proprio sistema di risoluzione delle controversie per il settore della multiproprietà. Pur trattandosi di uno sviluppo positivo, questi meccanismi sono piuttosto inefficaci nei confronti degli operatori fraudolenti.

10. APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA

Problemi di applicazione per paese del consumatore e dell'operatore

Circa la metà dei reclami concernenti la multiproprietà e prodotti di tipo analogo registrati fra il 2007 e il 2013 nella banca dati della ECC-Net sono stati presentati da consumatori britannici⁴⁹. La stragrande maggioranza dei reclami dei consumatori registrati dalla ECC-Net è stata presentata contro operatori stabiliti in Spagna⁵⁰.

Sanzioni

Le procedure di esecuzione e le sanzioni variano considerevolmente da uno Stato membro a un altro. Gli Stati membri hanno la facoltà di decidere come conformarsi alla direttiva sulla multiproprietà in termini di assicurare un'applicazione efficace e infliggere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per garantire il rispetto delle sue disposizioni da parte degli operatori.

Le sanzioni a disposizione delle autorità preposte al controllo del rispetto delle norme in caso di violazione della direttiva variano notevolmente fra i diversi Stati membri: da ammende amministrative di 1 500 EUR ad ammende superiori a 100 000 EUR, o ammende basate sul fatturato annuale dell'operatore, per es. fino al 10%⁵¹.

Indagini di polizia e azione penale

Alla luce del numero elevato di reclami dei consumatori registrati da varie organizzazioni, le sanzioni previste dalle normative nazionali a tutela dei consumatori non sembrano essere sufficientemente dissuasive nei confronti degli operatori fraudolenti⁵². Non esiste una definizione di "frode" a livello UE in termini di reato penale⁵³; tuttavia, ciò non sembra

⁴⁹ Quasi uno su cinque reclami proviene da consumatori residenti nei paesi nordici (soprattutto Svezia e Norvegia). Altri riguardano consumatori tedeschi, belgi e olandesi. Cfr. capitolo 3.3.2 della relazione finale del CSES.

⁵⁰ Oltre il 75% dei reclami registrati fra il 2007 e il 2013 riguardava operatori spagnoli, seguiti dal 10% di reclami contro operatori stabiliti in Grecia e dal 5% contro operatori stabiliti a Malta.

⁵¹ L'Estonia – il paese con il più basso livello di sanzioni – ha modificato di recente la propria legislazione. La sanzione prevista è ora di 9 600 EUR invece dei precedenti 640 EUR. Cfr. capitolo 6.3 della relazione finale del CSES.

⁵² Cfr. capitolo 4.6 e tabella 4.9 della relazione finale del CSES: circa il 60% delle imprese partecipanti all'indagine ritiene che la direttiva, pur garantendo una notevole tutela dei consumatori, non è abbastanza efficace nei confronti degli operatori disonesti che violano intenzionalmente le normative a tutela dei consumatori.

⁵³ Esiste una definizione di "frode" a livello UE in caso di frode ai danni degli interessi finanziari dell'Unione, attualmente inclusa nella convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995. Tale convenzione sarà sostituita da una direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli

costituire un problema, in quanto tutti gli Stati membri, in determinate circostanze, qualificano la frode come reato penale nel proprio ordinamento. Questo reato in genere comprende le pratiche finalizzate a ingannare intenzionalmente i consumatori e ad estorcere loro danaro senza alcuna intenzione di prestare il servizio o di fornire il prodotto con le caratteristiche promesse. Nulla induce quindi a ritenere necessaria una definizione di “frode” a livello di Unione; sussiste piuttosto la necessità di un’applicazione più ambiziosa del diritto penale in questo ambito. Gli Stati membri andrebbero pertanto incoraggiati ad adottare un approccio più attivo nei riguardi delle indagini e dell’azione penale contro le pratiche fraudolente⁵⁴.

In alcuni Stati membri le indagini e l’azione penale contro gli operatori fraudolenti coinvolti in truffe ai danni dei consumatori non sembra essere una priorità. Quando si valuta la gravità di questi comportamenti, si dovrebbe anche tenere conto dell’intera portata del reato (compreso il riciclaggio di danaro) e dell’eventuale coinvolgimento di organizzazioni criminali.

Le organizzazioni dei consumatori e le associazioni di categoria sono state molto attive nell’assistere le autorità giudiziarie e di polizia nelle indagini e nelle azioni penali contro i comportamenti fraudolenti delle imprese. Grazie a tale assistenza, si potrebbero intentare importanti procedimenti penali contro gli operatori fraudolenti⁵⁵.

La dimensione transfrontaliera di tali pratiche fraudolente e l’efficacia delle misure adottate dalle autorità preposte all’applicazione della legge (forze di polizia, uffici dei pubblici ministeri, giudici) dipendono fortemente dal buon funzionamento della cooperazione giudiziaria in materia penale fra le autorità competenti degli Stati membri. Gli attuali strumenti dell’Unione per la cooperazione in materia penale forniscono un quadro giuridico completo a tal fine. La [direttiva 2014/41/UE](#) relativa all’**ordine europeo di indagine** penale agevolerà il compito delle autorità giudiziarie di raccogliere prove provenienti da altri Stati membri dell’Unione nel corso di qualsiasi indagine⁵⁶. Gli atti di indagine previsti dalla direttiva comprendono, per esempio, i colloqui con i testimoni, l’acquisizione di informazioni o prove già in possesso dell’autorità di esecuzione e (con salvaguardie supplementari) l’intercettazione delle telecomunicazioni e informazioni – e il monitoraggio – sui conti bancari. Per quanto riguarda l’azione penale, il **mandato di arresto europeo** (istituito dalla decisione quadro [2002/584/GAI](#) del Consiglio) è uno strumento molto efficace per ottenere

interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale, attualmente oggetto di negoziato in seno al Parlamento europeo e al Consiglio (cfr. COM(2012) 363 dell’11 luglio 2012).

⁵⁴ L’efficacia di tale intervento si può dimostrare con un esempio: nel 2013 si è verificato un calo significativo del numero di reclami registrati dal Centro dei consumatori svedese. Tale calo è coinciso con due importanti operazioni di polizia condotte nel 2013 contro operatori disonesti nel settore delle vacanze in Spagna (la principale meta per le vacanze dei consumatori svedesi). Il risultato è stato la chiusura di diciotto società in Spagna.

⁵⁵ Mindtimeshare, un’associazione registrata in Spagna che rappresenta gli interessi dei titolari europei di diritti di godimento su multiproprietà vittime di frodi, è stata molto attiva nell’assistere le autorità pubbliche negli interventi contro imprese prive di scrupoli. Il risultato è stata la chiusura di diciotto imprese stabilite in Spagna nel 2013. In Francia è molto attiva l’associazione dei consumatori APAF-VTP, che ha contribuito alla condanna di alcuni operatori fraudolenti, per es. nel caso Hakim Bouri, 9 gennaio 2014, e nel caso Christine Dricot, 24 gennaio 2014 (relazione finale del CSES, capitolo 6.5, pag. 83).

⁵⁶ Questa direttiva deve essere recepita nel diritto degli Stati membri entro il 22 maggio 2017.

l'arresto e la successiva consegna di una persona richiesta ai fini dell'azione penale o dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà.

Rifiuto di addebito su carta di credito o di debito come rimedio

Le possibilità di rifiuto di addebito, o chargeback, offerte dai fornitori di mezzi di pagamento sono state individuate come uno dei metodi più efficaci a breve termine per ottenere la riparazione dei danni in caso di violazione della direttiva 2008/122/CE sulla multiproprietà. È un sistema che consente ai consumatori di chiedere al proprio fornitore di carta di credito o di debito di revocare una transazione in caso di problemi relativi al prodotto o al servizio acquistato, soprattutto se può essere dimostrata un'attività illecita. Lo studio ha rivelato che tale sistema è stato utilizzato con successo per garantire la riparazione dei danni a consumatori ai quali era stato chiesto di versare un acconto ed era poi stata negata la possibilità di esercitare il diritto di recesso. La direttiva 2007/64/CE relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno⁵⁷ e la direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori⁵⁸ costituiscono le principali basi giuridiche per richiedere il chargeback. Per quanto riguarda il chargeback in caso di non conformità di un prodotto o servizio, si applica l'articolo 15⁵⁹ della direttiva 2008/48/CE, che comprende il rifiuto di addebito sulla carta di credito. Gli acquisti per i quali vengono usate carte di debito possono comunque essere previsti dal diritto nazionale⁶⁰ o dalle regole operative delle società di carte di debito. Le autorità nazionali preposte alla tutela dei consumatori e i centri europei dei consumatori dovrebbero consigliare sistematicamente ai consumatori, ove opportuno, di chiedere alla banca il chargeback e di farlo quanto prima possibile in quanto potrebbe essere previsto un termine entro cui effettuarlo⁶¹.

11. CONCLUSIONI

Alla luce delle risultanze suesposte, la Commissione trae le seguenti conclusioni in merito all'applicazione della direttiva.

- **Per quanto riguarda gli aspetti dei contratti di multiproprietà, relativi a un prodotto per le vacanze di lungo termine, di rivendita e di scambio che rientrano nel suo ambito di applicazione, la direttiva sulla multiproprietà nel complesso**

⁵⁷ La direttiva 2007/64/CE fornisce una base giuridica per il chargeback in caso di uso non autorizzato della carta.

⁵⁸ La direttiva 2008/48/CE fornisce una base giuridica per il chargeback in caso di non conformità del prodotto o servizio.

⁵⁹ Articolo 15 – 1. Il consumatore che abbia esercitato un diritto di recesso basato sulla normativa comunitaria riguardo a un contratto per la fornitura di merci o la prestazione di servizi non è più vincolato da un eventuale contratto di credito collegato.

2. Qualora le merci o i servizi oggetto di un contratto di credito collegato non siano forniti o siano forniti soltanto in parte o non siano conformi al contratto per la fornitura degli stessi, il consumatore ha il diritto di agire nei confronti del creditore se ha agito nei confronti del fornitore o prestatore, senza ottenere la soddisfazione che gli spetta ai sensi della legge o in virtù del contratto per la fornitura di merci o la prestazione di servizi. Gli Stati membri stabiliscono in che misura e a quali condizioni possono essere esperiti tali rimedi.

⁶⁰ Per esempio, in Danimarca o Portogallo.

⁶¹ Cfr. relazione dettagliata della ECC-Net sul chargeback nell'UE/SEE:
http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/chargeback_report_en.pdf.

sembra essere uno strumento utile per la tutela dei consumatori in questo specifico settore delle vacanze.

- **Per quanto riguarda gli aspetti esclusi dal suo ambito di applicazione** (come la risoluzione dei contratti), **i problemi persistono**. L'analisi tuttavia rivela che questi aspetti si possono affrontare in modo efficace tramite interventi mirati a livello nazionale, misure di autoregolamentazione efficienti e una migliore applicazione degli altri strumenti dell'UE a tutela dei consumatori.
- Occorre nondimeno prestare particolare attenzione alle prassi e alle costruzioni giuridiche volte ad eludere la direttiva. **La direttiva sui diritti dei consumatori, la direttiva sulle clausole contrattuali abusive e la direttiva sulle pratiche commerciali sleali possono contribuire a fronteggiare tali elusioni**. Gli orientamenti aggiornati per l'attuazione/applicazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali tratteranno, fra l'altro, l'interazione fra la direttiva stessa e la direttiva sulla multiproprietà⁶².
- **In questa fase non sembra sussistere la necessità di modificare né l'ambito di applicazione né le disposizioni della direttiva.**
- Per rendere più efficace la direttiva è **necessario incoraggiare le autorità nazionali preposte al controllo del rispetto delle norme a concentrare l'attenzione su alcune pratiche commerciali e alcuni operatori**. Ciò vale, in particolare, per la Spagna, che è coinvolta nella metà dei reclami presentati ai centri europei dei consumatori in tutta l'Unione, in Islanda e in Norvegia.
- Se un comportamento rientra nel diritto penale, le autorità giudiziarie e di polizia dovrebbero esserne prontamente informate ai fini dell'avvio di indagini penali. La dimensione transfrontaliera delle pratiche fraudolente si potrebbe fronteggiare con maggiore efficacia facendo un uso migliore delle misure di cooperazione in materia penale stabilite fra le autorità giudiziarie e di polizia degli Stati membri. Gli attuali strumenti dell'Unione per la cooperazione in materia penale forniscono già un quadro giuridico completo a tal fine.
- Le varie possibilità alternative di risolvere i problemi esistenti, per esempio le campagne di sensibilizzazione, l'autoregolamentazione e i meccanismi di risoluzione alternativa della controversie, possono tutte avere un impatto positivo. In questo contesto, i centri europei dei consumatori hanno messo a punto una sezione dedicata sui loro siti web contenente raccomandazioni per i consumatori che sarà presto inaugurata⁶³.

⁶² Il documento contenente gli orientamenti aggiornati sarà pubblicato entro l'estate del 2016 e messo a disposizione all'indirizzo: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm.

⁶³ Cfr. il capitolo 7 della presente relazione, dedicato alla sensibilizzazione.

- **L'adozione di strategie di più vasta portata da parte delle autorità nazionali preposte alla tutela dei consumatori potrebbe migliorare la consapevolezza dei consumatori e garantire così che i cittadini siano più informati in merito a potenziali truffe.** La prevenzione è il metodo più efficace di tutela dei consumatori. La ricerca rivela che **le società che conducono attività legittime tengono molto alla loro reputazione e desiderano essere considerate rispettose del regime normativo dell'Unione.** Le associazioni che rappresentano tali imprese e i loro clienti elaborano codici di condotta, istituiscono meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie e cooperano con le autorità giudiziarie e di polizia quando individuano operatori fraudolenti in questo settore delle vacanze.
- La Commissione ha adottato i provvedimenti necessari ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea nei casi di mancato adempimento degli obblighi di attuazione da parte degli Stati membri. La Commissione eserciterà i poteri di cui dispone ai sensi di detto articolo anche nei casi in cui gli Stati membri non rispettino gli obblighi di applicazione. Per questo motivo, i servizi della Commissione hanno avviato un dialogo con la Spagna sulla corretta applicazione della direttiva.
- La Commissione incoraggerà inoltre gli Stati membri, ove opportuno, a intensificare le loro attività di controllo, anche tramite la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori⁶⁴, e assicurerà che le disposizioni della direttiva siano rispettate in tutti gli Stati membri. Saranno prese in considerazione ulteriori misure, per esempio l'organizzazione di seminari mirati con le principali parti interessate. Se ritenuto opportuno alla luce del numero e dell'impatto delle attività intraprese a livello nazionale in risposta alla presente relazione, una valutazione aggiuntiva sullo stato generale di applicazione della direttiva potrebbe essere pubblicata fra tre anni.

⁶⁴ Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1).