

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 27.04.2000
COM(2000) 248 definitivo

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

# SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 93/13/CEE DEL CONSIGLIO DEL 5 APRILE 1993 CONCERNENTE LE CLAUSOLE ABUSIVE NEI CONTRATTI STIPULATI CON I CONSUMATORI

## SINTESI

La presente relazione si propone non solo di presentare una valutazione della direttiva 93/13/CEE del 5 aprile 1993 in riferimento ai primi cinque anni successivi alla data di scadenza prevista per il suo recepimento, ma anche di sollevare una serie di questioni che consentano di migliorare la situazione esistente.

Dopo aver ricordato, nella prima parte, le varie tappe dell'elaborazione e dell'adozione della direttiva, nella seconda parte la relazione illustra i risultati conseguiti grazie a diverse azioni condotte dalla Commissione a partire dal 1993. Si tratta, in particolare, di procedure d'infrazione (per mancata comunicazione, per recepimento incompleto e per denunce per applicazione inadeguata), studi di mercato avviati al fine di rilevare la presenza di clausole abusive (vessatorie) in vari settori economici, sovvenzioni concesse allo scopo di sopprimere le clausole abusive in taluni settori economici, dialoghi instaurati tra consumatori e professionisti (a livello nazionale ed europeo), campagne d'informazione, la conferenza tenutasi a Bruxelles nel luglio 1999 e la base di dati Clab.

La terza parte della relazione propone, sulla base dell'esperienza di attuazione della direttiva nei diversi Stati membri, una serie di elementi di riflessione mirati a migliorare il sistema esistente. Tali elementi riguardano essenzialmente il campo di applicazione della direttiva, nonché le sue limitazioni, la nozione di clausola abusiva e l'elenco contenuto nell'allegato della direttiva, l'assenza di controllo sulle condizioni precontrattuali, il principio di trasparenza e il diritto all'informazione, le sanzioni, le modalità nazionali esistenti per la soppressione delle clausole abusive (oltre alla possibilità di elaborare un sistema di soppressione su scala europea), la problematica posta da alcuni settori economici e il futuro della base di dati Clab.

La quarta parte della relazione illustra le ripercussioni suscitate dall'adozione della direttiva sui consumatori, le imprese, la legislazione degli Stati membri, la giurisprudenza nazionale, la giurisprudenza della Corte di giustizia e la dottrina giuridica.

Completano la relazione tre allegati, il primo dei quali riporta per ciascuno Stato membro le diverse misure legislative di recepimento della direttiva. Il secondo allegato fornisce informazioni complementari su alcuni studi condotti dalla Commissione e sulle azioni da questa finanziate. Il terzo allegato comprende una serie di grafici e di osservazioni relativi ai dati inclusi nella base di dati Clab.

**La Commissione, che in questa fase non ha alcuna posizione sulle questioni sollevate, intende unicamente avviare un dibattito il più possibile ampio e ricco al riguardo e spera di ricevere numerosi suggerimenti sulle idee e gli argomenti proposti (in particolare, in risposta alle domande poste nel capitolo III). Seppure si rendano auspicabili, se non necessarie, azioni volte a migliorare la situazione attuale, non necessariamente queste dovranno essere adottate a livello europeo.**

## INDICE


| | | | Pagina |
|---|---|---|---|
| **I -** | **INTRODUZIONE** | | **5** |
| **II -** | **CONTROLLO OPERATIVO E AZIONI VOLTE A RAFFORZARE L'ATTUAZIONE** | | **7** |
| | **1.** | **Procedure d'infrazione** | **7** |
| | | **a) Per mancata comunicazione di misure di recepimento** | **7** |
| | | **b) Per recepimento incompleto o scorretto** | **7** |
| | | **c) Denunce per applicazione inadeguata** | **8** |
| | **2.** | **Studi di mercato** | **9** |
| | **3.** | **Sovvenzioni per azioni inibitorie simultanee in più Stati membri** | **9** |
| | **4.** | **Dialogo tra consumatori e industria a livello nazionale** | **9** |
| | **5.** | **Dialogo tra consumatori e industria a livello europeo** | **10** |
| | **6.** | **Campagne d'informazione** | **10** |
| | **7.** | **Conferenza europea di Bruxelles, 1-3 luglio 1999** | **11** |
| | **8.** | **La base di dati CLAB** | **12** |
| **III -** | **ANALISI PARTICOLAREGGIATA ED ELEMENTI DI RIFLESSIONE** | | **13** |
| | **1.** | **Limitazioni al campo d'applicazione** | **14** |
| | | **a) Clausole oggetto di negoziato individuale** | **14** |
| | | **b) Esclusione relativa alle disposizioni imperative (art. 1.2)** | **15** |
| | | **c) Esclusione relativa al prezzo e all'oggetto del contratto (art. 4.2)** | **15** |
| | **2.** | **La nozione di clausola abusiva e l'elenco dell'allegato** | **16** |
| | **3.** | **Il principio di trasparenza e il diritto all'informazione** | **17** |
| | **4.** | **Sanzioni** | **19** |
| | **5.** | **Sistemi nazionali di soppressione delle clausole abusive** | **21** |
| | **6.** | **Verso un sistema «positivo» per la soppressione delle clausole abusive** | **25** |
| | **7.** | **Verso un sistema europeo di soppressione delle clausole abusive** | **26** |

**8. Alcuni settori più problematici 28**

**9. Il futuro della base CLAB 29**

**IV - OSSERVAZIONI AGGIUNTIVE 31**

**a) Sulla legislazione degli Stati membri 31**

**b) Sulla «giurisprudenza» nazionale 33**

**c) Sulla giurisprudenza della Corte di giustizia 35**

**d) Sulla dottrina giuridica 37**

**e) Alcuni spunti di riflessione 37**

**ALLEGATO I - Leggi nazionali di attuazione della direttiva ed emendamenti alle leggi e disposizioni esistenti**

**ALLEGATO II – Studi di mercato e sovvenzioni per azioni inibitorie simultanee in più Stati membri**

**ALLEGATO III - Statistiche estratte dalla base CLAB**

## INTRODUZIONE

L'adozione da parte del Consiglio della direttiva 93/13/CEE concernente le clausole contrattuali abusive, il 5 aprile 1993, ha costituito un enorme passo avanti per la politica dei consumatori. La necessità di un'iniziativa a livello europeo volta a garantire la protezione dei consumatori in relazione alle clausole contrattuali abusive era già stata affermata sin dal primo programma comunitario per una politica dei consumatori adottato nel 1975[1] e l'anno successivo erano stati subito elaborati i primi progetti di direttiva, discussi in modo informale con i rappresentanti degli Stati membri.

I due anni e otto mesi di lavori a livello delle diverse istituzioni trascorsi tra l'adozione formale da parte della Commissione di una proposta di direttiva, avvenuta il 27 luglio 1990[2], e la sua adozione definitiva da parte del Consiglio non sono quindi che una minima parte dell'intero processo e il risultato di un lungo periodo di gestazione del testo comunitario[3].

Non sorprende che il testo infine adottato all'unanimità dal Consiglio, frutto di delicati compromessi tra le tradizioni giuridiche dei diversi Stati membri[4], sia stato per molti una delusione. Il Parlamento europeo è stato particolarmente critico nei confronti della posizione comune del Consiglio (che, con modifiche minori, corrisponde al testo adottato), minacciando persino di respingerla. Comunque, la direttiva adottata, malgrado le sue lacune[5] e imperfezioni, costituiva all'epoca un progresso sostanziale rispetto alla legislazione della maggioranza degli Stati membri e, per il suo carattere di prescrizione «minima» (cfr. articolo 8 della direttiva), non impediva loro di mantenere o adottare disposizioni più severe per garantire un livello di protezione più elevato per il consumatore.

Il testo è stato così adottato dal Consiglio, con l'appoggio di una larga maggioranza dei membri del Parlamento europeo, che tuttavia ha sottolineato l'importanza della relazione prevista all'articolo 9 della direttiva, che recita:

«*Entro cinque anni dalla data di cui all'articolo 10, paragrafo 1, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva*».

La data indicata all'articolo 10, paragrafo 1, è il 31 dicembre 1994, limite massimo accordato agli Stati membri per conformarsi al testo comunitario. Essendo trascorsi i cinque anni previsti dalla direttiva, è giunto il momento di presentare la relazione. La Commissione si è preparata al riguardo sin dall'adozione della direttiva. In modo inedito e innovativo, ha infatti creato uno strumento per verificare l'applicazione della direttiva negli Stati membri: la base di dati CLAB.

---

1 Risoluzione del Consiglio del 14.4.1975, GU C 92 del 24.4.1975, pag. 1. Inoltre, il 14 febbraio 1984 la Commissione ha presentato al Consiglio una comunicazione (COM(84)55 def.) sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori.

2 COM(90)322 def., GU C 243 del 28.9.1990.

3 Con la comunicazione "Le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori" del 14 febbraio 1984, la Commissione ha avviato nel 1984 una consultazione pubblica sul tema (COM(84)55 def., pubblicata nel Supplemento 1/84 al Bollettino delle Comunità europee).

4 Da un lato, la direttiva 93/13/CEE tocca il nucleo del diritto nazionale, d'altro lato, vari Stati membri avevano nel frattempo emanato leggi in materia in base a punti di vista divergenti.

5 Una di queste lacune era, contrariamente alle proposte della Commissione, l'assenza di regole di ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative alla vendita di beni di consumo. Tale lacuna è stata colmata con l'adozione della direttiva 99/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo del 25.5.1999, GU L 171 del 7.7.1999, pagg. 12-16.

La Commissione ha inoltre avviato o sostenuto un gran numero di azioni nel settore delle clausole abusive, che hanno costituito una preziosa fonte d'informazione per misurare l'impatto della direttiva e il reale livello di protezione dei consumatori rispetto alle clausole abusive, contribuendo altresì a più riprese a rafforzare tale impatto.

Purtroppo, il recepimento tardivo della direttiva da parte di alcuni Stati membri[6] e quello incompleto o scorretto da parte di altri[7], hanno notevolmente ridotto, in pratica, i cinque anni previsti dalla direttiva, rendendo difficile il compito di valutazione della Commissione.

La presente relazione non contiene quindi alcuna proposta formale di modifica della direttiva 93/13/CEE. Pone tuttavia una serie di domande sulle quali viene avviata un'ampia consultazione pubblica (cfr. capitolo III). Le domande riguardano non solo possibili iniziative da adottare a livello comunitario per migliorare la situazione esistente, ma anche iniziative che potranno essere adottate dagli Stati membri onde migliorare i sistemi nazionali in vigore. Tutti gli interessati sono quindi invitati a far pervenire alla Commissione europea le proprie risposte, nonché qualsiasi altra osservazione ritenuta utile.

La corrispondenza va inviata, entro il 30 settembre 2000, al seguente indirizzo:

Commissione europea

Direzione generale per la Salute e la tutela dei consumatori

Rue de la Loi 200

1049 Bruxelles

Belgio

La corrispondenza deve recare chiaramente la seguente dicitura: Risposta alla relazione della Commissione sulla direttiva 93/13/CEE.

---

6 Il recepimento da parte di tutti gli Stati membri è stato completato solo nel maggio 1998, con l'attuazione nell'ordinamento nazionale da parte del Regno di Spagna.

7 Secondo la valutazione della Commissione, non è ancora intervenuta alcuna sentenza della Corte di giustizia nei casi in questione.

## CONTROLLO OPERATIVO E AZIONI VOLTE A RAFFORZARE L'ATTUAZIONE

### 1. PROCEDURE D'INFRAZIONE

#### a) Per mancata comunicazione di misure di attuazione

La Commissione ha avviato procedure d'infrazione contro gli Stati membri in ritardo rispetto alla data limite del 31 dicembre 1994 (DE, UK, E, I, LUX, P)[8]. Tutti gli Stati membri hanno comunicato alla Commissione le misure di attuazione prima che la Corte di giustizia pronunciasse la sentenza[9].

#### b) Per recepimento incompleto o scorretto

La Commissione ha esaminato con grande attenzione i testi nazionali trasmessi dagli Stati membri. A seguito di tale esame sono state avviate procedure d'infrazione contro tutti gli Stati membri.

Alcune di tali procedure sono ancora in corso, ma sono già stati ottenuti ottimi risultati. Numerosi Stati membri hanno già modificato la legislazione nazionale e altri si sono impegnati a farlo entro breve tempo.

Il Belgio ha adottato due nuovi atti legislativi: una prima legge specifica nel 1997, intesa a coprire i contratti stipulati con le libere professioni, e una seconda nel 1998, che modifica la legislazione esistente dal 1991 al fine di renderla conforme alla direttiva[10]. Anche il Portogallo ha adottato, il 7 luglio 1999, una modifica alla propria legislazione, risalente al 1985[11]. Il Regno Unito ha appena modificato la vecchia regolamentazione del 1994 con l'adozione di una nuova legge nel 1999[12]. La Finlandia ha recentemente completato la sua normativa del 1994 con l'adozione di una nuova legge nel 1999[13].

La Grecia ha di recente notificato alla Commissione una nuova legge, del 28 settembre 1999, volta a modificare la legislazione anteriore[14].

---

8 La Danimarca, la Francia e l'Irlanda hanno notificato le misure di attuazione con qualche settimana o qualche giorno di ritardo.

9 Talvolta, la mancata comunicazione dipendeva non dal fatto che lo Stato membro non disponesse di una legislazione in materia, ma dal fatto che stava procedendo a modifiche volte a rendere la legislazione già esistente conforme alla direttiva. È il caso della Germania, dove dal 1976 esiste una legge sulle clausole contrattuali generali.

10 La legge belga del 1991, che prevedeva un campo d'applicazione più ristretto rispetto alla direttiva, non garantiva un recepimento completo dell'articolo 5 e dell'articolo 7, paragrafo 2 (per quest'ultimo, le azioni inibitorie erano limitate alle clausole abusive enumerate dalla legge, oltre a quelle relative ai contratti oggetto della legge del 1997). Inoltre, non era stato recepito l'articolo 6, paragrafo 2.

11 La legislazione portoghese del 1985 (modificata nel 1995) non aveva attuato correttamente l'articolo 3, paragrafo 2, e aveva omesso il recepimento della terza frase dell'articolo 5.

12 Lo Statutory Instrument on Unfair Terms del 1994 non attuava la terza frase dell'articolo 5 e non dava pieno effetto all'articolo 7, paragrafo 2 (le azioni inibitorie potevano essere avviate solo dall'Office of Fair Trading).

13 La legge 1259/1994 (recante modifica della legge 38/78) non aveva recepito l'articolo 6, paragrafo 2.

14 La legge anteriore n. 2251 del 16 novembre 1994 presentava alcune lacune rispetto agli articoli 3, paragrafo 2, 5, 6, paragrafo 2, e 7, paragrafo 3, della direttiva. La legislazione greca restringeva il campo d'applicazione alle sole condizioni generali. Inoltre, proteggeva il consumatore solo se il contratto presentava un legame con il territorio greco e non prevedeva la possibilità di ricorso contro

Altri Stati membri si sono impegnati ad adottare in un prossimo futuro modifiche della legislazione esistente, al fine di conformarsi appieno ai requisiti della direttiva 93/13/CE. La Germania ha annunciato che modificherà la legislazione del 1976 (modificata dalla legge del 1996) al fine di dare pieno effetto all'articolo 6, paragrafo 2[15]. Anche la Francia prevede di completare la legge del 1995, allo scopo di rettificare l'attuazione dell'articolo 4, paragrafo 2[16]. I Paesi Bassi hanno annunciato l'intenzione di modificare il Codice civile al fine di dare pieno effetto all'articolo 4, paragrafo 2[17] e di procedere al recepimento dell'articolo 5. Infine, l'Italia si è impegnata ad integrare nel Codice civile le necessarie modifiche riguardanti il campo d'applicazione[18], nonché a procedere al pieno recepimento dell'articolo 5 e dell'articolo 6, paragrafo 2, pur continuando a contestare la necessità di recepire l'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva.

Benché numerosi problemi siano già stati risolti (o siano in fase di soluzione), persistono talune situazioni insoddisfacenti riguardanti il campo d'applicazione, l'allegato, l'articolo 5, l'articolo 6, paragrafo 2, e l'articolo 7 della direttiva[19].

### c) Denunce per applicazione inadeguata

Nel 1997 e nel 1998 la Commissione ha ricevuto diverse denunce da associazioni italiane di consumatori, che chiedevano di avviare una procedura d'infrazione contro l'Italia per recepimento inadeguato dell'articolo 7 della direttiva. Al fine di recepire tale articolo, l'Italia ha attuato una procedura normale e una procedura d'urgenza. Quest'ultima differisce da quella esistente nel diritto civile italiano per il fatto che i criteri per il suo avvio sono stati ammorbiditi dalle autorità italiane. Infatti, sebbene nel diritto civile il procedimento sommario possa essere intentato solo in caso di pregiudizio grave e irreparabile, per quanto riguarda l'azione inibitoria è sufficiente per avviarla l'esistenza di validi motivi. Secondo le associazioni, la nozione di «validi motivi d'urgenza» è interpretata in modo troppo restrittivo

---

associazioni di professionisti che utilizzano o raccomandano clausole abusive. La nuova legge n. 2741 del 28 settembre 1999 è in corso d'analisi.

15 La legislazione tedesca protegge il consumatore solo se il contratto presenta un legame stretto con il territorio tedesco.

16 La legge francese di attuazione 95-96 del 1° febbraio 1995, poiché non recepisce completamente l'articolo 4, paragrafo 2, esclude la valutazione del carattere abusivo delle clausole che verte sulla definizione dell'oggetto principale del contratto e sulla perequazione tra il prezzo e i servizi o i beni forniti. L'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva consente, all'ultima frase, tale valutazione purché le clausole in questione siano formulate in modo chiaro e comprensibile.

17 Per le stesse considerazioni afferenti alla Francia.

18 Il campo d'applicazione della legislazione italiana riguarda solo i contratti di cessione di un bene o di prestazione di servizi.

19 Il campo d'applicazione è stato ristretto da talune norme di attuazione nazionali ai contratti relativi alla fornitura di beni e di servizi. Benché le vendite di prodotti e le prestazioni di servizi siano i contratti più frequenti tra un professionista e un consumatore, sono compresi contratti di altro tipo, come quelli di garanzia a beneficio di un istituto finanziario o anche i casi in cui il consumatore agisce come venditore (a condizione, beninteso, che l'acquirente agisca a fini professionali). L'allegato non è stato recepito nel corpo delle leggi di attuazione di alcuni Stati membri (i tre paesi nordici) che ritengono che il suo recepimento nuocerebbe agli interessi dei consumatori (cfr. punto III.3). L'articolo 5 non è stato recepito nella sua interezza (in particolare la seconda e la terza frase) da tutti gli Stati membri. L'articolo 6, paragrafo 2, solleva alcune difficoltà d'applicazione poiché alcuni Stati membri hanno aggiunto condizioni supplementari all'applicazione del suddetto articolo o hanno ristretto la protezione del consumatore al criterio di residenza. Anche l'articolo 7 è oggetto di alcuni problemi derivanti dalla restrizione apportata al secondo paragrafo (che limita a determinate persone il diritto di adire i tribunali o gli organi amministrativi) o dalla mancata attuazione del terzo paragrafo (che impedisce il ricorso contro associazioni di professionisti che raccomandano l'uso di clausole abusive).

dalle autorità giurisdizionali italiane e proteggerebbe solo i diritti primari essenziali dei consumatori (vita e salute).

In assenza di una giurisprudenza costante conosciuta riguardo all'interpretazione restrittiva data all'articolo 7 della direttiva, la Commissione non ha avviato procedure d'infrazione contro l'Italia (tuttavia, la Commissione ha chiesto alle associazioni nuova documentazione allo scopo di conoscere lo stato della giurisprudenza italiana in materia). Il caso solleva, in modo pratico, l'importante questione dell'efficacia dei sistemi adottati dagli Stati membri per far cessare l'inserzione di clausole abusive da parte dei professionisti.

## 2. STUDI DI MERCATO

A partire dal 1993, la Commissione ha avviato una serie di studi finalizzati ad analizzare, nei diversi Stati membri, certi tipi di contratti standardizzati proposti ai consumatori. Gli studi coprivano i contratti di vendita, i contratti di noleggio di autoveicoli, i contratti relativi a taluni servizi bancari (clausole contrattuali relative ai conti correnti e contratti di credito al consumo) e di assicurazione (assicurazione responsabilità civile autoveicoli e assicurazione sull'abitazione), i contratti relativi a vari tipi di prestazioni turistiche (affitto di case, club vacanze, viaggi tutto compreso, multiproprietà ecc.), i contratti di trasporto aereo (condizioni contrattuali raccomandate dalla IATA) e contratti relativi alle prestazioni di servizi d'interesse generale. Tali studi hanno dimostrato non solo il carattere onnipresente delle clausole abusive nelle clausole contrattuali generali applicate dalle imprese, ma anche l'enorme difficoltà di ottenere tali clausole contrattuali anteriormente alla stipula del contratto (o indipendentemente da essa). La Commissione ha dovuto intervenire più volte, direttamente o per il tramite delle autorità nazionali, per permettere ai responsabili degli studi di avere accesso ai contratti tipo, il che dimostra non solo le mancanza di trasparenza, ma anche l'impossibilità di far funzionare in questo modo il gioco della concorrenza.

## 3. SOVVENZIONI PER AZIONI INIBITORIE SIMULTANEE IN PIÙ STATI MEMBRI

Dal 1996, la Commissione finanzia azioni condotte da associazioni di consumatori mirate ad eliminare (per via di negoziato o per via giudiziaria) in vari Stati membri le clausole abusive presenti in diversi settori economici. Tali azioni inibitorie sono state intraprese nei settori delle nuove tecnologie (telefonia mobile e televisione via cavo e via satellite), del noleggio di autoveicoli, della multiproprietà e delle prestazioni di viaggio. In generale sono stati registrati risultati positivi, in seguito alle azioni condotte sino ad ora, laddove i professionisti si sono impegnati a modificare le condizioni contrattuali o a negoziarle nel prossimo futuro.

## 4. DIALOGO TRA CONSUMATORI E INDUSTRIA A LIVELLO NAZIONALE

Il dialogo tra associazioni di consumatori e rappresentanti di professionisti al fine della redazione di contratti tipo equilibrati è una tradizione in taluni paesi, come, ad esempio, i Paesi Bassi. Tuttavia, in generale, tali pratiche non sono molto diffuse nella maggior parte degli Stati membri. La Commissione ha finanziato un progetto (contratto B5-1000/98/000021- DECO (P)) proposto da un'associazione di consumatori portoghese, con l'obiettivo di formulare, mediante negoziato con organismi professionali, modelli di contratto per cinque attività economiche di cui è noto il gran numero di controversie individuali riguardanti clausole considerate abusive, vale a dire la vendita e la mediazione di beni immobiliari, i contratti di multiproprietà, i contratti di viaggio, i contratti di acquisto e di vendita di autoveicoli d'occasione e i contratti di riparazione di veicoli in panne. In quattro dei cinque settori sono stati stipulati contratti tipo con l'industria, mentre i contratti di multiproprietà restano il solo settore in cui i negoziati non hanno condotto ai risultati sperati.

## 5. DIALOGO TRA CONSUMATORI E INDUSTRIA A LIVELLO EUROPEO

Il progetto pilota sopra menzionato relativo ai viaggi tutto compreso ha occasionato la nascita di un nuovo progetto, basato sul dialogo consumatori/industria a livello europeo. Contattati dall'ECTAA (Raggruppamento delle unioni nazionali delle agenzie e degli organizzatori di

viaggi della Comunità europea) nel quadro del suddetto progetto, i servizi della Commissione le hanno proposto di organizzare una tavola rotonda con i rappresentanti dei consumatori per discutere del miglioramento delle clausole contrattuali generali utilizzate nei contratti di viaggio tutto compreso. La proposta è stata accolta favorevolmente dai rappresentanti dell'ECTAA e si è quindi reso necessario verificare la volontà di entrambe le parti di impegnarsi in tale esercizio; tale verifica è stata realizzata dall'ECTAA presso i suoi membri e dalla Commissione presso il Comitato dei consumatori. È stato così costituito un gruppo, composto da sette rappresentanti dell'industria, sette rappresentanti dei consumatori e sei esperti indipendenti di alto livello provenienti da diverse autorità nazionali, che si è riunito per la prima volta il 13 dicembre 1999. In questa prima sessione, il gruppo ha discusso gli obiettivi della tavola rotonda e la metodologia da applicare per la realizzazione di tali obiettivi. Si tratta di una prima esperienza di questo genere, che potrebbe costituire un banco di prova per nuove iniziative future.

Inoltre, il dialogo tra "Cittadini e ambienti professionali" avviato dalla Commissione consente una comunicazione continua con il pubblico per far conoscere appieno ai cittadini europei l'entità dei loro diritti. Attraverso un sito Internet e un centro di contatto telefonico (ciascuno Stato membro ha predisposto una linea verde a disposizione dei cittadini), il pubblico ha la possibilità di accedere ad informazioni dettagliate, di porre domande e ricevere pareri personalizzati sulle opportunità e i diritti (ad esempio in materia di clausole abusive nei contratti di consumo) nel mercato interno. I risultati ottenuti migliorano il carattere interattivo della politica di sviluppo al fine di rafforzare il funzionamento del mercato interno a vantaggio dei cittadini e delle imprese.

## 6. CAMPAGNE D'INFORMAZIONE

Una prima campagna d'informazione è stata lanciata dal 13 novembre all'8 dicembre 1995, con l'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica riguardo ai diritti sanciti dalla legislazione comunitaria in materia di clausole contrattuali abusive, ma anche nel campo dei viaggi tutto compreso e dell'overbooking nel trasporto aereo.

Tale campagna, condotta simultaneamente in 11 Stati membri (B, D, E, F, G, I, IRL, LUX, NL, P e UK), si fondava essenzialmente su efficaci messaggi di breve durata diffusi da stazioni radiofoniche nazionali. In alcuni Stati membri la diffusione di questi messaggi è stata altresì realizzata con altri mezzi di comunicazione, come stazioni televisive (G, I, NL, P) e giornali (IRL e P).

Alla campagna si sono inoltre affiancate una serie di azioni di supporto (quali la distribuzione di opuscoli e la creazione di meccanismi di risposta alle domande del pubblico) sviluppate con il sostegno delle associazioni nazionali dei consumatori. I messaggi diffusi indicavano indirizzi postali o numeri verdi telefonici cui rivolgersi per ottenere maggiori informazioni sui settori trattati dalla campagna.

Secondo le valutazioni svolte dall'agenzia pubblicitaria che ha realizzato la campagna, negli 11 Stati membri in questione i messaggi radiofonici hanno raggiunto una media di 120 milioni di persone (ogni destinatario ha avuto l'opportunità di ascoltare ogni messaggio da 10 a 16 volte).

La campagna, oltre ad essere stata percepita positivamente dal pubblico in quanto contatto diretto con l'Unione europea, ha suscitato numerose ulteriori richieste d'informazione (non solo da parte del pubblico, ma anche degli ambienti professionali). È stata inoltre uno

strumento non trascurabile di promozione del ruolo e dell'importanza delle associazioni nazionali di consumatori partecipanti.

Una seconda campagna d'informazione riguardante unicamente il tema delle clausole abusive è partita nel settembre 1997 in Spagna, Grecia, Italia, Irlanda e Portogallo, paesi nei quali la rappresentanza dei consumatori è più debole a livello di Unione. La campagna, svoltasi nel quadro dell'azione "Cittadini d'Europa", è stata affidata ad una società europea di comunicazione e hanno partecipato al progetto 25 organizzazioni di consumatori dei paesi interessati.

La campagna d'informazione ha debuttato in ciascuno Stato con una conferenza stampa organizzata da deputati europei e nazionali ed è proseguita con la diffusione radiofonica di messaggi pubblicitari mirati ad attirare l'attenzione del pubblico sulle clausole abusive.

Per tutta la durata della campagna, negli Stati membri interessati è stato attivato un numero verde, che consentiva non solo di ottenere maggiori informazioni per iscritto (sotto forma di opuscoli, schede informative ecc.), ma anche di rispondere ai problemi sollevati.

Le associazioni di consumatori hanno partecipato in modo consistente alla campagne, in particolare cercando di sensibilizzare le giurisdizioni di prima istanza, nonché i tribunali nazionali, sulla portata della direttiva 93/13, organizzando conferenze e seminari sull'argomento. Inoltre, le associazioni di consumatori hanno ampiamente contribuito alla diffusione d'informazioni attraverso la stampa nazionale o sotto forma di opuscoli.

Tra i risultati più significativi, lo studio segnala che la campagna ha incoraggiato le associazioni di consumatori (in particolare in Italia e Portogallo) ad adire i tribunali per chiedere la soppressione delle clausole abusive. In un certo numero di casi, i giudici non hanno dovuto pronunciarsi poiché il professionista ha accettato di modificare le clausole contrattuali in seguito ad un negoziato con l'associazione di consumatori.

Infine, la campagna ha rafforzato notevolmente il movimento dei consumatori nei cinque Stati interessati.

## 7. CONFERENZA EUROPEA DALL'1 AL 3 LUGLIO 1999 A BRUXELLES

Per consentire un dibattito pubblico e per raccogliere la maggior quantità possibile d'informazioni e di pareri, la Commissione europea ha organizzato, dall'1 al 3 luglio 1999, una conferenza internazionale sulla direttiva 93/13/CEE. Vi hanno partecipato circa 300 delegati e l'occasione ha consentito di riunire a Bruxelles non solo un gran numero dei migliori specialisti in materia in Europa, ma anche dei rappresentanti degli Stati membri, dei consumatori e dei diversi settori economici. Anche i paesi candidati all'adesione vi sono stati ampiamente rappresentati. Dopo una serie di presentazioni relative alle esperienze nazionali e alla base CLAB e le discussioni animate che sono seguite, sono stati discussi sei temi specifici in seno ad alcuni gruppi di lavoro:

- campo d'applicazione della direttiva (clausole non negoziate nei contratti stipulati con i consumatori),

- applicazione della direttiva alle prestazioni di servizio pubblico,

- applicazione della direttiva ai servizi finanziari e alle nuove tecnologie,

- definizione del carattere abusivo,

- obbligo di chiarezza e interpretazione favorevole al consumatore,

- meccanismi di controllo delle clausole abusive.

Le conclusioni di questi gruppi di lavoro sono quindi state discusse in assemblea plenaria.

Gli atti della conferenza, in versione multilingue, sono accessibili sul sito Internet della Commissione (http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_it.htm) e saranno presto pubblicati su supporto cartaceo. È possibile ottenerli richiedendoli alla Direzione generale per la Salute e la tutela dei consumatori, Commissione europea, Rue de la Loi 200, 1049 Bruxelles o via fax al numero (32) 2 29 59490.

## 8. LA BASE DI DATI CLAB

Il progetto "Clab" (clausole abusive) è stato avviato dalla Commissione subito dopo l'adozione della direttiva 93/13. L'obiettivo era quello di creare uno strumento di controllo dell'applicazione pratica della direttiva con l'istituzione di una base di dati che riunisse la "giurisprudenza nazionale" relativa alle clausole abusive. Tale base è attualmente accessibile gratuitamente sul server della Commissione (http://europa.eu.int/clab/index.htm). Per «giurisprudenza», nell'ambito del progetto CLAB, s'intende non soltanto le decisioni dei tribunali, ma anche le decisioni di organi amministrativi, gli accordi volontari, le transazioni giudiziarie o le decisioni arbitrali. La base di dati riguarda l'applicazione pratica della direttiva[20]. Sino ad oggi, la base contiene 7 649 casi. Malgrado tutti gli sforzi compiuti in questo senso, sarebbe improprio affermare che la base di dati contenga tutta la «giurisprudenza» esistente sul tema. Tuttavia, contiene la «giurisprudenza» più importante cui ciascun contraente ha potuto avere accesso. Ogni analisi statistica dei dati disponibili nella base fornisce quindi risultati che, pur non essendo l'immagine fedele della realtà, rispecchiano comunque chiare tendenze a livello della «giurisprudenza» nazionale e permettono di trarne, con le dovute precauzioni, alcune conclusioni aventi un elevato grado di veridicità. La Commissione ha svolto un esame approfondito dei dati disponibili nella base CLAB per la redazione della presente relazione.

L'allegato III riporta vari grafici statistici su diversi punti analizzati.

[20] La base non comprende solo la giurisprudenza basata sulle leggi nazionali specifiche in materia di clausole abusive, ma anche la giurisprudenza che, basandosi su altre disposizioni o principi giuridici generali (buona fede, equità, abuso di diritto, ecc.) possa riguardare la tematica delle clausole abusive.

## ANALISI PARTICOLAREGGIATA ED ELEMENTI DI RIFLESSIONE

Come ha sottolineato l'Avvocato generale Saggio nelle sue conclusioni del 16 dicembre 1999[21], la direttiva intende riconoscere una tutela speciale agli "interessi della collettività che, facendo parte dell'ordine pubblico economico, trascendono quelli specifici delle parti".

Infatti, l'utilizzo delle clausole che squilibrano significativamente i rapporti contrattuali tra le parti non solo lede gli interessi della parte che lo subisce, ma danneggia anche l'ordine giuridico ed economico.

Le clausole contrattuali generali sono intese, infatti, a sostituire le soluzioni giuridiche stabilite dal legislatore e gli standard giuridici in vigore nella comunità con soluzioni ricercate in modo unilaterale al fine di massimizzare gli interessi specifici di una delle parti.

Dal punto di vista economico, questo può condurre a risultati estremamente perniciosi. Il buon funzionamento dell'economia presuppone l'assegnazione migliore possibile delle risorse, realizzabile solo se esiste una concorrenza sufficiente sul mercato e se i rapporti tra gli operatori economici sono equilibrati. In termini economici, il rischio deve essere assunto da chi si trova nelle migliori condizioni di controllarlo o di tutelarsi contro di esso; un obbligo deve essere assunto da chi si trova nelle migliori condizioni per farsene carico.

Le clausole contrattuali abusive spostano il carico di tali rischi e di tali obblighi, esternalizzandone i rispettivi costi. Ciò ha due principali conseguenze: la prima è che i prezzi dei prodotti e dei servizi non riflettono i costi reali, il che provoca distorsioni della concorrenza a favore delle imprese meno competitive e dei prodotti e servizi di minore qualità; la seconda è che aumentano i costi sostenuti dalla collettività, poiché i rischi e gli obblighi sono imposti a persone diverse da quelle che potrebbero sostenerli nel modo economicamente più efficiente.

È quindi preoccupante constatare che, malgrado lo sforzo del legislatore comunitario e delle autorità nazionali, resta ancora lontana l'esistenza generalizzata di rapporti contrattuali equilibrati, che le clausole abusive sono ampiamente utilizzate e che ogni giorno ne compaiono nuovi tipi.

Il presente capitolo compie un'analisi particolareggiata delle varie questioni sollevate dall'applicazione della direttiva alla luce delle esperienze nazionali ed indica alcuni punti di riflessione per il miglioramento del sistema. Va sottolineato che le domande poste in conclusione di ogni punto non riflettono, in alcun caso, un orientamento della Commissione sull'argomento. **La Commissione non ha, in questa fase, alcuna posizione sulle questioni sollevate e intende unicamente sollecitare il dibattito più ampio e ricco possibile sull'argomento**. La Commissione ha pertanto deciso di porre tutte le domande pertinenti che le sono pervenute nel corso degli scorsi cinque anni e, in particolare, nel quadro delle discussioni svoltesi alla conferenza dell'1/3 luglio 1999, anche quando potrebbero sembrare insolite, troppo audaci o difficilmente praticabili. **Inoltre, la conclusione eventuale dell'auspicabilità, se non della necessità di alcune azioni non implica automaticamente che queste debbano essere condotte a livello comunitario.**

---

[21] Cause riunite da C-240/98 a C-244/98, Océano Grupo Editorial, S.A. e Salvat Editores, S.A. contro Rocío Murciano Quintero e altri.

## 1. ATTUALI LIMITAZIONI AL CAMPO D'APPLICAZIONE

L'Unione si è impegnata, da alcuni anni, in un'opera di semplificazione della legislazione comunitaria, attuata non solo mediante un esercizio di codificazione di vari testi che disciplinano la stessa materia, ma anche mediante un esercizio di revisione del diritto esistente mirato ad eliminare le disposizioni obsolete o inutili e a chiarire le disposizioni all'origine di difficoltà interpretative. Nel corso dei negoziati in seno al Consiglio, sono state introdotte varie limitazioni al campo d'applicazione della direttiva. La fondatezza e l'interesse pratico di tali limitazioni sono state spesso messi in discussione nei dibattiti riguardanti la direttiva e in particolare nel corso della conferenza svoltasi a Bruxelles nel luglio 1999. Le informazioni raccolte dalla Commissione sul recepimento e l'applicazione di tali disposizioni non sono concludenti per quanto riguarda la giustificazione e la necessità di talune limitazioni contenute nel dispositivo attuale. Se queste informazioni fossero confermate, l'impegno di semplificazione della legislazione comunitaria dovrebbe condurre alla loro soppressione.

### a) Le clausole oggetto di negoziato individuale

La direttiva esclude dal proprio campo d'applicazione le clausole contrattuali che sono state oggetto di negoziato individuale con il consumatore[22].

**Alcuni Stati membri (DK, FIN, F, S e in certa misura A e NL) non hanno attuato tale esclusione, senza che ciò abbia causato il minimo problema pratico**. Peraltro, la base CLAB dimostra anche che tale esclusione non ha avuto alcun effetto pratico negli Stati membri che l'hanno recepita, poiché, in nessuno dei casi inseriti nell'elenco è stato fatto riferimento al negoziato individuale di una clausola contrattuale. Inoltre, è illusorio pensare che i contratti di consumo collettivi possano davvero contenere clausole oggetto di negoziato individuale diverse da quelle relative alle caratteristiche del prodotto (colore, modello, ecc.), al prezzo o alla data di consegna del bene o di prestazione del servizio, tutte clausole che di rado danno origine a questioni relative al potenziale carattere abusivo.

Per contro, l'esistenza dell'esclusione nel testo della direttiva non contribuisce alla chiarezza del testo e dà origine a slittamenti interpretativi che potrebbero avere la tendenza a confondere l'espressione «oggetto di negoziato» con «espressamente accettata». La Commissione è infatti a conoscenza di nuove pratiche da parte di talune imprese volte ad aggirare l'applicazione delle disposizioni nazionali di attuazione della direttiva 93/13. Tali pratiche consistono talvolta nell'includere nei contratti clausole con le quali il consumatore dichiara di aver negoziato e accettato espressamente le clausole contrattuali generali, giungendo in certi casi fino all'utilizzo di contratti che sembrano essere fatti su misura per il consumatore, poiché sono interamente creati su computer caso per caso e non esistono in versione prestampata.

Tali pratiche, benché giuridicamente inefficaci, sono altamente pregiudizievoli per il consumatore, poiché lo inducono in errore riguardo ai suoi diritti. Sono ispirate direttamente alla limitazione della direttiva alle clausole contrattuali che non sono state "oggetto di negoziato individuale".

---

[22] Si tratta solo di un'esclusione indiretta nell'articolo 3, che vale come criterio di valutazione solo per le clausole che non sono state «oggetto di negoziato individuale». Tale esclusione risulta dall'eliminazione, ad opera del Consiglio, dell'articolo 4 della proposta modificata della Commissione (COM(92)66 def., GU C 73 del 24.3.1992) che stabiliva criteri specifici applicabili alle clausole oggetto di negoziato individuale.

**b) L’esclusione relativa alle disposizioni imperative (articolo 1, paragrafo 2)**

**Numerosi Stati membri non hanno recepito tale limitazione del campo d’applicazione (A, DK, FIN, F, NL, S, EL, B), senza che ciò abbia provocato problemi di applicazione**. Ai sensi della direttiva, il termine "imperative" non riflette la distinzione abitualmente fatta nel diritto civile tra le disposizioni vincolanti e le disposizioni suppletive. Infatti, la direttiva indica che l’espressione "disposizioni legislative o regolamentari imperative" comprende le regole che per legge si applicano tra le parti contraenti allorché non è stato convenuto nessun altro accordo (13° considerando). Nello spirito della direttiva, si parte dal presupposto che le disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri non contengono clausole abusive e possono quindi essere escluse dal campo d’applicazione della direttiva, a condizione che gli Stati membri provvedano affinché non siano inserite clausole abusive (14° considerando).

Inoltre, nel contesto dell’articolo, 1 paragrafo 2, i servizi pubblici, **compresi** nella definizione del professionista (articolo 2, lettera c) non possono essere esclusi dal campo d’applicazione della direttiva in riferimento alle "disposizioni imperative". Tale concetto è rafforzato dalla dichiarazione della Commissione di cui al processo verbale resa al momento dell’adozione della posizione comune riguardante l’articolo 2 sulla nozione di contratto. La Commissione precisa che "la nozione di contratto include anche le transazioni mediante le quali sono effettuate forniture o prestazioni nel quadro di regolamentazione".

Tuttavia, nei diversi Stati membri si è constatato che sussistono ostacoli al controllo dei contratti di servizi d’interesse generale e che i tribunali nazionali esitano ad attuare un controllo adeguato delle clausole contrattuali riguardanti la prestazione di tali servizi.

Lo studio eseguito dalla Commissione sull’applicazione della direttiva ai servizi d’interesse generale ha permesso di rilevare enormi problemi, ma ha altresì dimostrato che essi derivano dal carattere specifico di tali servizi e dei sistemi giuridici nazionali piuttosto che dal recepimento o meno dell’articolo 1, paragrafo 2 della direttiva.

**c) L’esclusione relativa al prezzo e all’oggetto del contratto (articolo 4, paragrafo 2)**

**Anche in questo caso, gran parte degli Stati membri non ha recepito questa limitazione del campo d’applicazione (DK, E, FIN, L, P, S, EL). Ancora una volta, ciò non ha comportato alcun problema di applicazione pratica**. I tribunali di questi Stati membri non hanno riveduto i prezzi, né hanno modificato l’essenza dei contratti in modo massiccio o indiscriminato come temuto da certe dottrine e da certi ambienti professionali. Infatti, nella vasta maggioranza dei casi, né il prezzo in quanto tale, che risulta dalle condizioni di concorrenza, né le clausole che illustrano in modo chiaro e comprensibile l’oggetto del contratto sono tali da suscitare problemi che richiedano di essere risolti con l’applicazione della legislazione sulle clausole abusive. La loro esclusione dal campo d’applicazione della direttiva solleva, tuttavia, dubbi d’interpretazione pregiudizievoli per la corretta applicazione del testo.

Le clausole relative al prezzo sono infatti sottoposte al controllo previsto dalla direttiva, dato che l’esclusione riguarda unicamente la perequazione tra il prezzo e la remunerazione, da un lato, e i servizi o i beni che devono essere forniti in cambio, dall’altro. Le clausole che stabiliscono le modalità di calcolo o di modifica del prezzo sono interamente soggette al controllo della direttiva.

Per quanto riguarda l’oggetto del contratto, la sua esclusione dalla direttiva non contribuisce affatto alla risoluzione dei pochi casi in cui tale elemento è davvero importante. L’esempio

paradigmatico è quello delle assicurazioni: come stabilire se l'esclusione di un certo rischio dalla copertura assicurativa[23] costituisce una clausola che definisce l'oggetto del contratto – e, di conseguenza, esclusa dal controllo – o se si tratta di una clausola di esclusione di responsabilità, soggetta alla direttiva?

Domanda n° 1: È opportuno eliminare le tre limitazioni menzionate a livello di campo d'applicazione o una parte di esse? Se sì, quali e, se del caso, in quali condizioni?

## 2. LA NOZIONE DI CLAUSOLA ABUSIVA E L'ELENCO DELL'ALLEGATO

Per valutare il carattere abusivo di una clausola contrattuale, la direttiva offre due mezzi, uno principale e uno complementare. Prevede infatti un criterio generale (articolo 3, paragrafo 1[24]) completato da un elenco indicativo di clausole normalmente considerate abusive (allegato della direttiva).

Per quanto riguarda il criterio generale, è stato recepito in modo diverso dagli Stati membri. Alcuni l'hanno recepito in modo letterale, mentre altri se ne sono allontanati in vari gradi. La pratica dimostra tuttavia che quello che conta alla fine è l'applicazione concreta del criterio generale e non il confronto letterale dei testi legislativi.

Il secondo mezzo per valutare il carattere abusivo di una clausola contrattuale consiste in un elenco indicativo riportato nell'allegato della direttiva. La natura indicativa dell'elenco implica che una clausola contrattuale corrispondente ad uno degli esempi dell'allegato non è automaticamente abusiva[25]. Tuttavia, costituisce un prezioso strumento sia per i giudici che per le autorità e gli operatori economici.

Benché l'elenco sia «indicativo», gli Stati membri hanno comunque l'obbligo di riportarlo nell'atto di recepimento onde renderlo noto ai giuristi e al pubblico in generale. Il contenuto dell'elenco deve pertanto comparire integralmente nelle legislazioni nazionali. Infatti, la giurisprudenza della Corte di giustizia indica costantemente quanto sia importante, al fine della certezza giuridica, che i privati beneficino di una situazione giuridica chiara e precisa, che consenta loro di conoscere appieno i loro diritti[26].

Tale obbligo di recepire l'elenco in quanto tale ha sollevato due tipi di problemi.

In primo luogo, si è constatato che taluni paesi rifiutano di recepire l'elenco dell'allegato della direttiva così com'è[27]. Le autorità nazionali di questi Stati membri sostengono, da un lato, che tale elenco indicativo di clausole abusive causerebbe una certa confusione, rischiando di abbassare il livello di protezione del consumatore (poiché alcune delle clausole sono già vietate nel diritto nazionale di questi Stati) e temono, d'altro lato, che il giudice possa avere la

---

23 Non è importante che sia formulata in forma negativa (esclusione) o positiva (rischio non incluso).

24 La direttiva prevede all'articolo 3, paragrafo 1, che una clausola si considera abusiva "se, malgrado il requisito della buona fede, determina, a danno del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi delle parti derivanti dal contratto".

25 È altresì vero il contrario laddove una clausola contrattuale che sembra essere autorizzata dall'allegato, non è automaticamente "non abusiva".

26 Sentenza del 19 settembre 1996, causa C-236/95, Commissione / Grecia, Racc. 1996, I-4459, punto 13.

27 Si tratta di Finlandia, Svezia e Danimarca. Sono in corso procedure d'infrazione nei confronti di questi paesi.

tendenza a limitare la valutazione alle clausole dell'elenco, a detrimento del criterio di valutazione generale.

In secondo luogo, la giurisprudenza ha dimostrato che il modo in cui è formulato l'elenco ne indebolisce nella pratica la portata. Infatti, contiene clausole spesso etichettate in modo relativamente vago, con la conseguenza che una sola clausola dell'elenco può racchiudere un gran numero di clausole contrattuali diverse. A tale riguardo, la base di dati CLAB indica, ad esempio, che un terzo dei casi che rientrano nell'allegato riguarda unicamente il punto b) dell'elenco.

La questione della natura dell'elenco è stata sollevata nel corso dei lavori preparatori della direttiva. Infatti, nella proposta iniziale del 24 luglio 1990[28], il carattere dell'elenco dell'allegato non era definito esplicitamente dalla Commissione. Tuttavia, con gli emendamenti votati in prima lettura il 20 novembre 1991, il Parlamento europeo ha chiesto[29] che l'elenco dell'allegato fosse vincolante ma non esauriente. La Commissione ha precisato, nella sua proposta modificata del 5 marzo 1992[30], il carattere vincolante dell'elenco, ma non è stata seguita dal Consiglio, che, nella posizione comune del 22 settembre 1992, ha ritenuto che l'elenco doveva essere indicativo.

Va notato che in generale le legislazioni nazionali non hanno seguito l'approccio infine adottato dalla direttiva e si spingono spesso oltre. Taluni paesi (A, E, B, LUX, G) presentano elenchi di clausole considerate sempre abusive (liste nere), altri prevedono liste nere e grigie (P, NL, D, I) e soltanto una minoranza (F, UK, IRL) ha optato per un elenco non vincolante come quello della direttiva.

A tale riguardo, è importante sottolineare l'importanza che riveste una «lista nera» per la valutazione del carattere abusivo da parte delle giurisdizioni. Infatti, la base Clab mostra che su 1849 casi che hanno fatto riferimento ad elenchi nazionali di clausole, 1689 si riferiscono ad elenchi vincolanti (liste nere), mentre 160 riguardano solo elenchi non vincolanti (liste grigie).

Domanda n° 2: Per quanto riguarda il contenuto dell'elenco, occorre illustrare gli esempi in modo più particolareggiato, oppure aumentare il numero di clausole, per migliorare l'effetto pratico dell'elenco?

Occorre modificare il carattere dell'elenco, al fine di ottenere non solo un'applicazione più ravvicinata della direttiva, ma anche di contribuire all'armonizzazione delle legislazioni nazionali?

## 3. IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA E IL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE

Ai sensi dell'articolo 5 della direttiva, le clausole contrattuali proposte ai consumatori devono essere sempre redatte in modo chiaro e comprensibile.

Il principio di trasparenza, alla base dell'articolo 5, presenta diverse funzioni se associato ad altre disposizioni della direttiva.

---

28 COM(90)322 def., GU C 243 del 28.9.1990.

29 Nell'emendamento n. 11.

30 GU C 73 del 24.3.1992.

Infatti, il principio di trasparenza può essere un mezzo per controllare l'inserzione delle condizioni contrattuali al momento della conclusione del contratto (analizzato in funzione del considerando n. 20[31]) o il contenuto delle condizioni contrattuali (se analizzato in funzione del criterio generale stabilito all'articolo 3).

Il principio di trasparenza dovrebbe altresì garantire che il consumatore possa ottenere, prima della conclusione del contratto, le informazioni necessarie per decidere con piena cognizione di causa.

La Commissione, preoccupata dell'importanza che riveste per il consumatore il diritto all'informazione precontrattuale, ha redatto una disposizione in tal senso al momento della proposta modificata della direttiva, nel 1992[32].

Benché tale diritto all'informazione sia stato poi soppresso nel testo dal Consiglio[33], alcuni elementi della direttiva si prestano comunque ad un'interpretazione che potrebbe riconoscerlo implicitamente[34].

Tuttavia, la realtà appare ben diversa, poiché, anche quando lo chiede espressamente al professionista, il consumatore ha raramente la possibilità di ricevere da quest'ultimo le condizioni contrattuali che regoleranno il contratto.

Questa stessa difficoltà è stata incontrata dalla Commissione in occasione degli studi da essa ordinati allo scopo di rilevare l'esistenza di clausole abusive in taluni settori economici[35].

La situazione attuale dimostra quindi un'assenza totale di «concorrenza» in relazione alla qualità delle clausole contrattuali.

Peraltro, la violazione del principio di trasparenza non comporta sanzioni propriamente dette, poiché le clausole contrattuali che non rispettano i criteri di chiarezza e di comprensibilità non vengono eliminate dal contratto né sono considerate abusive[36].

---

31 Il considerando n. 20 recita: «*considerando che i contratti devono essere redatti in termini chiari e comprensibili, che il consumatore deve avere la possibilità effettiva di prendere conoscenza di tutte le clausole e che, in caso di dubbio, deve prevalere l'interpretazione più favorevole al consumatore*».

32 Quello che era il secondo paragrafo dell'articolo 5 prevedeva che «*indipendentemente dal carattere vessatorio o meno, le clausole che non sono state oggetto di negoziato individuale si considerano accettate dal consumatore soltanto se ha avuto l'effettiva possibilità di prenderne conoscenza prima della conclusione del contratto*».

33 Il Consiglio, benché favorevole in linea di principio a concedere al consumatore tale diritto, ha ritenuto che questo non rientrasse nel quadro giuridico della direttiva 93/13, ma nelle regole nazionali relative alla formazione dei contratti.

34 Il considerando n. 20, relativo all'articolo 5, prevede *«che il consumatore deve avere la possibilità effettiva di prendere conoscenza di tutte le clausole»*. L'allegato stabilisce al punto i) che una clausola può essere dichiarata abusiva se ha per oggetto di «*constatare in modo irrefragabile l'adesione del consumatore a clausole di cui egli non ha avuto di fatto possibilità di prendere conoscenza prima della conclusione del contratto*».

35 A titolo di esempio, ottenere le condizioni contrattuali si è rivelato particolarmente delicato negli studi riguardanti i contratti di assicurazioni, i contratti turistici e i servizi finanziari.

36 Tuttavia, la giurisprudenza ha già considerato che l'assenza di chiarezza di una clausola contrattuale poteva essere dichiarata illecita. La base CLAB fornisce a tale riguardo alcuni esempi, come quello di una sentenza del 20 settembre 1989, resa dalla corte d'appello di Créteil dinanzi alla quale alcune associazioni di consumatori chiedevano la soppressione di una clausola relativa ad un contratto di prestito. La clausola prevedeva, senza altre indicazioni, che l'acquirente si impegnava a costituire il proprio fascicolo entro il termine stabilito al fine di avere accolta la domanda di prestito. La corte ha considerato la clausola illecita per mancanza di chiarezza (Clab FR 000012).

Infatti, l'articolo 5 stabilisce che in caso di dubbio sul senso di una clausola, prevale l'interpretazione più favorevole al consumatore, consentendo così alla clausola contrattuale di sussistere malgrado le irregolarità.

Domanda n° 3: Sarebbe opportuno definire in modo più preciso la nozione e la funzione del principio di trasparenza nella direttiva?

Domanda n° 4: Sarebbe opportuno riconoscere espressamente al consumatore il diritto di prendere conoscenza, in modo effettivo, delle clausole contrattuali prima della conclusione del contratto[37]? Tale diritto va esteso a tutti gli interessati, come ricercatori, nonché concorrenti, al fine di aumentare la trasparenza del mercato e quindi la concorrenza?

Domanda n° 5: In caso di violazione del principio di trasparenza, sarebbe opportuno aumentare il livello di protezione del consumatore prevedendo un'estensione del campo d'applicazione dell'articolo 7 (possibilità di un'azione volta ad eliminare le clausole oscure, indipendentemente dal loro carattere abusivo[38]) oppure una sanzione specifica (quale l'inopponibilità delle clausole contrattuali oscure al consumatore se quest'ultimo non ha la possibilità di prenderne conoscenza prima della conclusione del contratto)?

## 4. LE SANZIONI

L'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva prevede che le clausole abusive contenute in un contratto stipulato tra un consumatore ed un professionista non vincolano il consumatore, alle condizioni stabilite dalle loro legislazioni nazionali. L'obiettivo fissato deve essere conseguito secondo i diversi regimi giuridici ai quali gli Stati membri sono liberi di sottoporre le clausole abusive.

A causa della diversità delle tradizioni legali esistenti, questa disposizione è stata integrata in modo diverso (le sanzioni civili variano tra l'inesistenza, la nullità, l'annullabilità, l'inefficacia o l'inapplicabilità di tali clausole abusive).

Tuttavia, al fine di preservare la portata e salvaguardare l'effetto utile della direttiva, i sistemi giuridici devono rispettare una serie di principi, onde garantire che una clausola abusiva non vincoli il consumatore. A tale proposito, il consumatore deve non solo avere la possibilità, senza potervi rinunciare, di invocare il carattere abusivo delle clausole contrattuali nel corso

---

37 Diverse direttive settoriali hanno sancito esplicitamente tale diritto all'informazione precontrattuale. È il caso, ad esempio, della direttiva 85/577CEE per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali (articolo 4), della direttiva 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» (articolo 4), della direttiva 94/47/CE concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili (articolo 3), della direttiva 97/7/CE riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza (articolo 4) eccetera.

38 Tale possibilità sarà data già dalla direttiva 98/27/CE relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, che deve essere recepita entro il 1° gennaio 2001.

di un procedimento giudiziario, ma anche poter rifiutare di onorare i propri obblighi derivanti dalle clausole abusive senza bisogno di una decisione giudiziaria preliminare[39].

Inoltre, la decisione giudiziaria che considera una clausola abusiva deve far decorrere i propri effetti a partire dalla conclusione del contratto (*ex tunc*). Infine, il giudice dovrebbe poter conoscere d'ufficio il carattere abusivo di una clausola contrattuale, poiché ciò sarebbe necessario per la sua decisione. È piuttosto difficile valutare in che misura i diversi sistemi nazionali raggiungono tali risultati, ma è da temere che ciò non avvenga sempre.

Un buon esempio è costituito dal sistema belga. Il Belgio disponeva di una legge anteriore alla direttiva che prevedeva una definizione generale delle clausole abusive e una lista nera di clausole considerate tali. Le clausole che rientravano in tale elenco erano automaticamente considerate nulle ed erano vietate, mentre quelle che rientravano nella definizione generale non erano automaticamente nulle. In questo sistema, sembra che il giudice avesse la possibilità, non l'obbligo, di annullarle, con la conseguenza che una clausola abusiva poteva sempre vincolare il consumatore. Questa situazione, contraria allo spirito della direttiva, è stata risolta con una modifica legislativa.

Tuttavia, in questo campo sussistono altri problemi. È tutt'altro che evidente che le giurisdizioni nazionali abbiano il dovere, o addirittura il potere, di valutare *ex officio* il carattere abusivo delle clausole contrattuali. Va da sé che si tratta del potere/dovere di valutare *ex officio* l'eventuale carattere abusivo delle clausole contrattuali pertinenti per la risoluzione della controversia e non di tutte le altre clausole del contratto. L'esperienza negli Stati membri dimostra, da un lato, che le giurisdizioni nazionali sono spesso reticenti a farsene carico d'ufficio e, d'altro lato, che, quando procedono in tal senso, tale passo rischia in seguito di essere sanzionato. A tale riguardo, la Corte di cassazione francese, a seguito di un ricorso, ha annullato per vizio di procedura la decisione di una giurisdizione che valutava d'ufficio il carattere abusivo di una clausola contrattuale (Cass. civ. 16/02/94 - INC n° 3326 - Clab fr000524). Al fine di dare pieno effetto alla direttiva (in particolare all'articolo 6, paragrafo 1, che stabilisce che le clausole contrattuali abusive non devono vincolare i consumatori) tale valutazione *ex officio* dovrebbe essere riconosciuta alle giurisdizioni nazionali[40]. Inoltre, le sanzioni civili previste dagli Stati membri non sembrano sufficienti per proteggere il consumatore e per costringere effettivamente i professionisti a non utilizzare clausole abusive[41].

---

39 Va da sé che se l'impresa contesta la presa di posizione del consumatore, potrà intentargli causa e avere causa vinta, con tutte le conseguenze che ciò comporta per il consumatore nel caso in cui il giudice giungesse alla conclusione che la clausola contrattuale non era abusiva.

40 Le conclusioni dell'Avvocato generale del 16 dicembre 1999 (cause riunite da C-240/98 a C-244/98 – Océano Grupo Editorial S.A. e Salvat Editores S.A. contro Rocío Murciano Quintero e altri) sostengono interamente questa tesi. Secondo l'Avvocato generale, la sanzione prevista all'articolo 6, paragrafo 1 della direttiva "comporta l'attribuzione alle disposizioni della direttiva del carattere di norma "imperativa", di "ordine pubblico economico" che non può non riflettersi sui poteri attribuiti al giudice nazionale". L'Avvocato generale sottolinea inoltre che esiste "un interesse pubblico acché le clausole pregiudizievoli per il consumatore non producano effetti" e precisa che "è ragionevole ritenere che l'intervento d'ufficio del giudice non solo si presenti come un mezzo di estrema efficacia a fini repressivi, ma appaia anche idoneo a svolgere un'effica azione di deterrenza contro l'inserimento delle clausole nei contratti conclusi con i consumatori".

41 A tale riguardo, la Commissione aveva indicato nella sua comunicazione del 3 maggio 1995 al Consiglio e al Parlamento europeo (relativa al ruolo delle sanzioni per l'applicazione della legislazione comunitaria nel settore del mercato interno, COM(95)162 def.) che è importante garantire e migliorare la trasparenza dei regimi nazionali di sanzioni affinché possa essere confermato il carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo di queste ultime. Il Consiglio, con la sua risoluzione del 29 giugno 1995 (relativa all'applicazione uniforme ed efficace del diritto comunitario e sulle sanzioni applicabili alle

Infatti, l'unico rischio (peraltro debole) corso dal professionista nel caso in cui un consumatore contesta una clausola in giudizio è che tale clausola venga privata del suo effetto. Se gli viene applicata un'azione inibitoria, l'unico rischio sarebbe per il professionista quello di essere obbligato a sostituire la clausola incriminata con un'altra. In entrambi i casi, il professionista si ritroverà alla fine in una situazione abbastanza vicina a quella che si sarebbe prodotta se non avesse mai utilizzato la clausola abusiva. Potrà tuttavia cogliere i vantaggi dell'utilizzo della clausola nei confronti di tutti i consumatori che non hanno le informazioni o i mezzi per reagire. In caso di azione inibitoria, la sanzione non è sufficientemente dissuasiva nei confronti del professionista, poiché non colpisce l'utilizzo anteriore della clausola abusiva, ma si limita a vietarla per il futuro.

Domanda n° 6: È opportuno rafforzare le sanzioni civili esistenti al fine di ottenere una protezione reale ed effettiva del consumatore contro le clausole abusive inserite nel contratto?

Domanda n° 7: Occorre definire esplicitamente il potere/dovere delle giurisdizioni nazionali di valutare d'ufficio il carattere abusivo delle clausole contrattuali che possono essere pertinenti per la risoluzione di una controversia?

Domanda n° 8: Occorre prevedere altre sanzioni (di natura penale o sotto forma di danni e interessi) al fine di dissuadere realmente il professionista dall'utilizzare clausole abusive?

## 5. I SISTEMI NAZIONALI DI SOPPRESSIONE DELLE CLAUSOLE ABUSIVE

La direttiva, all'articolo 7, impone agli Stati membri di fornire mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive nei contratti. Benché a tal fine la direttiva lasci la scelta tra una procedura giudiziaria e una procedura amministrativa, tutte le legislazioni nazionali hanno scelto l'opzione giudiziaria.

Infatti, nello stato attuale del diritto positivo degli Stati membri, solo gli organi giudiziari sono competenti per far cessare l'utilizzo delle clausole contrattuali abusive.

Esistono importanti diversità tra i diversi sistemi giudiziari nazionali riguardo alla competenza.

La competenza *rationae materiae* spetta ai tribunali ordinari (nella maggior parte degli Stati membri) o a giurisdizioni particolari (come la High Court nel Regno Unito e in Irlanda e la Market Court nei paesi nordici).

La competenza *rationae loci* è attribuita ai tribunali del luogo di domicilio del difensore (nella maggior parte degli Stati membri) o ad un tribunale unico che avrà la competenza per tutto il territorio nazionale (come la Market Court nei paesi nordici).

Infine, esistono differenze notevoli anche riguardo all'autorità di cosa giudicata delle decisioni prese da tali organi giudiziari. Sebbene nella maggior parte dei sistemi giuridici nazionali le decisioni prese possano essere oggetto di un ricorso dinanzi ad una giurisdizione di secondo grado, altri diritti nazionali considerano definitive le decisioni adottate (è il caso della Market Court nei paesi nordici).

---

violazioni di tale diritto nel settore del mercato interno, GU C 188 del 22 luglio 1995) ha ribadito tali argomenti e ha aggiunto che in virtù dell'ex articolo 5 del trattato gli Stati membri devono adottare tutte le misure atte ad assicurare la portata e l'efficacia del diritto comunitario, in particolare conferendo alla sanzione scelta un carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo.

È interessante sottolineare che, malgrado la preminenza del carattere giudiziario, svariati sistemi presentano una componente «amministrativa» non trascurabile. A tale riguardo, in taluni Stati membri, non solo le associazioni di consumatori possono chiedere la cessazione delle clausole abusive dinanzi ai tribunali, ma l'iniziativa può anche essere presa da una persona incaricata di una missione d'interesse pubblico. È il caso, nel Regno Unito, del Director of the Office of Fair Trading, in Irlanda del Director of Consumer Affaires[42], nei paesi nordici dell'Ombudsman dei consumatori e in Germania del Verbraucherschutzverein[43]. I casi del Portogallo e della Spagna[44], sono particolarmente rilevanti poiché questi due Stati membri riconoscono anche al Ministero pubblico il diritto di adire i tribunali che gli permettono di garantire, per la sua presenza in ogni giurisdizione, una copertura totale del territorio nazionale.

Peraltro, altri Stati membri (Francia e Belgio) hanno creato un organo collegiale la cui missione principale è raccomandare la soppressione delle clausole abusive. In effetti, nella pratica, i tribunali fanno spesso riferimento a queste raccomandazioni nelle motivazioni delle sentenze[45].

Per quanto riguarda il sistema giudiziario, si sono presentati alcuni problemi. La lunga durata della procedura suppone che la clausola abusiva incriminata continui a produrre i suoi effetti fino al momento della decisione, il che può significare alcuni anni dopo l'inizio del processo. Per rimediare al problema che suppone la lentezza della procedura giudiziaria negli Stati membri, sarebbe auspicabile fissare procedure che permettano di ottenere in tempi rapidi la soppressione delle clausole abusive[46].

Peraltro, la giurisprudenza italiana ha riconosciuto la necessità di una procedura d'urgenza con criteri speciali[47]. Infatti, in Italia, la legge prevede due procedure per le azioni inibitorie, una «normale» e una urgente. Nella fattispecie, il tribunale ha considerato che i criteri per avviare la procedura d'urgenza, quando si tratta di un'azione inibitoria mirata alla

---

42 In Irlanda, la legge di attuazione n° 27/1995 riserva il diritto di introdurre azioni inibitorie al Director of Consumer Affairs (una procedura d'infrazione è attualmente in corso nei confronti della Repubblica d'Irlanda per recepimento scorretto dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva).

43 Benché non si tratti formalmente di un organo amministrativo, ma di un organismo di diritto privato, il Verbraucherschutzverein è in gran parte finanziato da fondi pubblici per lo svolgimento delle missioni d'interesse generale.

44 Anche prima dell'adozione della direttiva, la legislazione portoghese (decreto legge n° 446/85 del 25 ottobre 1985) riconosceva già a certe associazioni di consumatori, a certe associazioni sindacali, professionali o d'interesse economico e al Ministero pubblico il diritto di adire i tribunali giudiziari. Inoltre, anche la legge spagnola di attuazione n° 7/1998 del 13 aprile 1998 riconosce tale diritto al Ministero pubblico.

45 La sintesi, pubblicata nel 1999, dei casi di soppressione delle clausole abusive istruiti dall'UFC - Que Choisir, organizzazione francese di consumatori, dal 1984, fornisce esempi di sentenze che menzionano le raccomandazioni della commissione delle clausole abusive. Inoltre, la base CLAB fornisce numerose decisioni di giurisdizioni francesi di prima istanza e d'appello che poggiano i loro dispositivi sulle raccomandazioni della commissione delle clausole abusive. È il caso dei contratti di acquisto di autoveicoli (Clab FR 000411), dei contratti di viaggi (Clab FR 000412), dei contrati di affitto stagionali (Clab FR 000414), dei contratti di abbonamento autostradale (Clab FR 000450), dei contratti di telesorveglianza (Clab FR 000579), dei contratti di abbonamento alla televisione via cavo o a pagamento (Clab FR000653) eccetera.

46 Questo sistema è previsto dalla direttiva 84/450 sulla pubblicità ingannevole e anche dalla direttiva 98/27 del 19 maggio 1998 relativa alle azioni inibitorie in materia di protezione dei consumatori, che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di prevedere procedure d'urgenza. Tale direttiva deve essere attuata entro il 1° gennaio 2001.

47 Ordinanza del Tribunale di Palermo 17-22 ottobre 1997.

soppressione di una clausola abusiva, devono essere valutati tenendo conto delle considerazioni specifiche e non delle condizioni generali del «*periculum in mora*».

Un altro problema altrettanto importante riguarda le conseguenze dell'effetto relativo alla cosa giudicata non solo tra le parti, ma anche in relazione alla clausola in questione.

Da un lato, una decisione giudiziaria che dichiara abusiva una clausola è vincolante solo nei confronti del professionista parte interessata nel caso di specie e, pertanto, gli effetti della decisione non riguardano altri professionisti che utilizzano clausole identiche[48].

Tali decisioni sono quindi in larga misura inefficaci come mezzi di risanamento del mercato. Quando un'impresa, tra cento altre imprese che utilizzano clausole analoghe, è oggetto di una decisione giudiziaria che ordina la soppressione di una clausola contrattuale, questo non ha alcun effetto sulle altre 99 imprese, cosicché occorrerebbe ancora intentare causa alle altre 99 per vietare l'utilizzo nei loro contratti delle clausole che hanno lo stesso effetto di quella già dichiarata abusiva. Inoltre, la situazione risultante dalla prima sentenza conduce ad una situazione di distorsione della concorrenza tra l'impresa che ha dovuto rinunciare all'utilizzo della clausola e quelle che possono continuare ad utilizzarla in completa impunità.

Per evitare una situazione come questa, si può pertanto pensare di introdurre una procedura speciale che permetta di chiedere un nuovo giudizio, allo scopo di estendere gli effetti della prima sentenza agli altri professionisti dello stesso settore economico. In tal caso, va da sé che nell'ambito della procedura speciale andrebbe garantito il rispetto del diritto di difesa degli altri professionisti.

D'altro lato, una decisione giudiziaria che dichiara abusiva una clausola e che ne ordina la soppressione ha effetto solo sulla formula della clausola e non sugli effetti che essa provoca.

Infatti, esiste una contraddizione tra l'obiettivo della legislazione in materia di clausole abusive e il risultato della sua applicazione. È noto che il fondamento per dichiarare una clausola abusiva è lo squilibrio che essa provoca tra il professionista e il consumatore (una clausola è quindi considerata abusiva a causa dei suoi effetti). Per contro, la forza di cosa giudicata di una decisione che ordina la soppressione di una clausola contrattuale è limitata alla clausola stessa, così come è formulata. Gli effetti della clausola, che motivano la decisione del giudice, sono lasciati al di fuori del campo della forza di cosa giudicata. Ciò consente al professionista al quale è stato vietato l'utilizzo della clausola dichiarata abusiva di neutralizzare la portata della sentenza sostituendo la clausola incriminata con un'altra il cui effetto e/o l'oggetto può essere altrettanto abusivo.

Le regole per la tutela dei consumatori non realizzerebbero così l'obiettivo che si prefiggono, dato che occorrerebbe adire una seconda volta le vie legali per chiedere la cessazione della nuova clausola introdotta dal professionista. Sembra più utile che gli effetti di una sentenza non siano limitati alla formula delle clausole, ma possano estendersi oltre, onde evitare nuovi processi.

Allo scopo di limitare gli inconvenienti che pone il principio dell'effetto relativo della cosa giudicata, la Spagna[49] ha di recente istituito un registro contenente condizioni contrattuali dichiarate abusive mediante decisioni giudiziarie definitive. Gli effetti di tali decisioni sono

---

48 È interessante verificare che il Brasile applica un sistema che offre una soluzione a questo problema: in certe condizioni, le azioni inibitorie possono avere un effetto *erga omnes*.

49 Legge di attuazione n° 7/1998 del 13 aprile 1998.

non solo *inter partes*, ma anche *erga omnes* e *ultra partes* poiché chiunque può fare riferimento al carattere abusivo di tali clausole invocandole dinanzi ad altre giurisdizioni e istituzioni spagnole[50].

Infine, con la nozione di *mezzi adeguati ed efficaci*, la direttiva impone agli Stati membri che i tribunali o gli organi incaricati del controllo abbiano realmente il potere di costringere i professionisti ad eliminare le clausole abusive dai loro contratti. Gli Stati membri hanno previsto meccanismi dissuasivi contro il rifiuto del professionista di cessare l'inserzione di clausole abusive. Tale meccanismo è di norma quello della penale collegata alla ripetizione di una determinata infrazione[51]. Tuttavia, riguardo alla penale, si pongono diversi problemi pratici nel caso in cui il professionista non si conformi alla decisione. Infatti, allo scopo di ottenere soddisfazione, il richiedente deve non solo poter dimostrare l'infrazione ripetuta del professionista, ma anche rivolgersi un'altra volta agli organi giurisdizionali.

Domanda n° 9: È necessario instaurare una procedura speciale accelerata che consenta di ottenere rapidamente la soppressione delle clausole abusive?

Domanda n° 10: Occorre prevedere un sistema misto mediante il quale un organo amministrativo avrebbe la funzione di analizzare e vietare l'uso di certe clausole nei contratti, lasciando così al professionista l'incombenza di adire le vie legali quando non accetta la decisione amministrativa?

Domanda n° 11: Occorre estendere la forza di cosa giudicata al di là della formula della clausola, al fine di coprirne gli effetti e di impedire così che il professionista sostituisca le clausole di cui era stata ordinata la soppressione con altre clausole aventi lo stesso effetto?

Domanda n° 12: Occorre prevedere una procedura speciale per rendere applicabile ad altre imprese con attività dello stesso tipo le decisioni di cessazione pronunciate nei confronti di un'impresa particolare? Se sì, che tipo di decisioni potrebbero essere sottoposte a tale procedura e come garantire il diritto di difesa di tutte le parti interessate?

Domanda n° 13: È opportuno prevedere sanzioni specifiche a carattere repressivo contro i professionisti che utilizzano clausole abusive in modo intenzionale?

Domanda n° 14: Occorre prevedere sanzioni più specifiche o complementari alla penale per garantire il rispetto delle decisioni di cessazione, quali, ad esempio, la pubblicazione delle decisioni che ordinano la cessazione a spese dell'impresa?

## 6. VERSO UN SISTEMA «POSITIVO» PER LA SOPPRESSIONE DELLE CLAUSOLE ABUSIVE

Il sistema classico di soppressione delle clausole abusive basato sulle azioni inibitorie dinanzi ai tribunali è un sistema "negativo". Quando una clausola è giudicata abusiva, il giudice ne

---

50 Il Portogallo e certi paesi nordici prevedono anche un sistema di registrazione delle decisioni giudiziarie che hanno sancito, nel quadro di un'azione individuale o di un'azione inibitoria, il carattere abusivo di clausole abusive.

51 In certi casi, il sistema giuridico degli Stati membri qualifica come reato penale questo rifiuto a conformarsi all'ordine di cessazione da parte del tribunale, cosa che può costituire, in certi casi, un mezzo più dissuasivo delle penali.

ordina la soppressione nei contratti. Il professionista deve cessare di utilizzare tale clausola nei contratti proposti ai consumatori. Di norma, questi sostituisce la clausola incriminata con un'altra.

Procedendo in questo modo, il carattere abusivo della nuova clausola può sempre essere presente e pertanto solo una nuova procedura può essere intentata per eliminarla. Le clausole abusive sono come l'idra: si taglia una testa, ma ne compare un'altra. Inoltre, raramente la sentenza emessa indica i parametri per la modifica della clausola: ad esempio, il giudice dichiara abusiva una "clausola penale" del 50% del prezzo per mancata esecuzione del contratto da parte del consumatore, ma si astiene dal precisare quale importo sarebbe accettabile: 10%, 20%, 40% o niente del tutto?

Inoltre, le situazioni abusive ai danni del consumatore possono non soltanto derivare dalla presenza materiale nel contratto delle condizioni contrattuali, ma anche dalle imprecisioni di certe clausole, nonché dai silenzi del contratto su certi elementi.

A titolo d'esempio, tali imprecisioni o silenzi abusivi sono stati rilevati in particolare nel settore delle assicurazioni. Infatti, certe polizze d'assicurazione restano imprecise o tacciono riguardo agli obblighi di pagamento del premio, cosa che comporta per i sottoscrittori l'ignoranza delle modalità di esecuzione dei loro obblighi e delle conseguenze sulle garanzie del mancato pagamento[52].

Al fine di arrivare ad uno stadio di soppressione effettiva delle clausole e di rimediare alle omissioni abusive, certi sistemi nazionali di controllo delle clausole abusive (come l'Ombudsman nei paesi nordici o l'Office of Fair Trading nel Regno Unito) hanno favorito il negoziato diretto nei confronti dei professionisti individuali e delle associazioni di professionisti, ottenendo così risultati significativi.

Nella fase del negoziato individuale, il caso del Regno Unito è particolarmente rilevante poiché l'Office of Fair Trading svolge un ruolo essenziale nell'eliminazione delle clausole abusive. Infatti, quando gli viene presentata una denuncia riguardante l'esistenza di una clausola considerata abusiva, questo organismo avvia direttamente discussioni e negoziati al fine di persuadere il professionista ad apportare le modifiche necessarie alla clausola in questione[53].

---

52 Ad esempio, secondo uno studio condotto nel 1995 dal Centro di diritto del consumo dell'Università di Montpellier, certe polizze d'assicurazione facoltative passano sotto silenzio elementi riguardanti, ad esempio, l'obbligo di risposta dell'assicuratore alla dichiarazione di sinistro, la nomina di un perito, i versamenti di acconti e così via, cosa che può determinare "silenzi" abusivi. La base CLAB fornisce numerosi esempi nel settore delle assicurazioni di imprecisioni o silenzi abusivi. In materia di clausole contrattuali imprecise, la Corte di Cassazione belga ha considerato abusiva una clausola che escludeva la garanzia di certi danni per il fatto che *una clausola di esclusione poteva essere validamente invocata contro l'assicurato solo se le esclusioni in questione sono «chiare, esplicite e limitate»*… (Clab BE 000447). Riguardo ai silenzi abusivi, la corte d'appello di Lione, con sentenza del 23 maggio 1996, ha dichiarato una clausola abusiva *poiché non subordina gli aumenti dei premi ad alcuna condizione sancita dal contratto e poiché conferisce alla compagnia di assicurazioni un vantaggio eccessivo in quanto questa non è tenuta a giustificare gli aumenti dei premi da essa decisi*… (Clab FR 000324). Analogamente, una giurisdizione di primo grado di Atene ha considerato abusiva una clausola… *perché l'aumento di prezzo dei premi assicurativi non è definito da criteri specifici e precisati nel contratto*…(Clab GR 000189).

53 I risultati sono sorprendenti poiché, tra il 1995 e il 1998, 1200 professionisti hanno modificato o eliminato dai contratti le clausole abusive, in seguito alle discussioni condotte con l'Office of Fair Trading.

Nella fase del negoziato collettivo, certi sistemi nazionali hanno sviluppato un controllo *a priori* delle condizioni contrattuali, svolto sin dalla redazione delle condizioni contrattuali in occasione di contratti collettivi. Le condizioni generali dei contratti standardizzati sono formulate tramite negoziato tra le associazioni di consumatori (a tale riguardo il caso dei Paesi Bassi è paradigmatico) o istituzioni aventi un interesse legittimo a proteggere i consumatori (come gli Ombudsman dei consumatori dei paesi nordici) da un lato e, dall'altro, professionisti o associazioni di professionisti[54].

I risultati variano negli Stati membri che hanno favorito tali accordi collettivi. Ad esempio, benché in Francia l'efficacia di tali accordi sia stata modesta (in particolare per il fatto che i suoi effetti erano limitati alle organizzazioni firmatarie e si applicavano solo a livello locale), in Svezia l'esperienza ha dimostrato che in seguito ai negoziati, in settori specifici, il numero di decisioni emesse dai tribunali in materia di controllo delle clausole abusive era diminuito in misura significativa[55]. Anche nei Paesi Bassi vengono stipulati veri e propri accordi per settori economici tra organizzazioni professionali e associazioni di consumatori. L'interesse maggiore del sistema olandese, oltre all'utilizzo da parte dei professionisti di condizioni contrattuali standard negoziate preventivamente con le associazioni di consumatori, risiede nella costruzione progressiva nei Paesi Bassi di un sistema di risoluzione extragiudiziale delle controversie in collegamento con questi contratti standard. Infatti, al termine dei negoziati, viene istituito un ufficio per i reclami per il settore economico interessato, incaricato di trattare i contenziosi relativi alla conclusione e all'esecuzione dei contratti stipulati tra un consumatore e un professionista di tale settore economico.

Domanda n° 15: È opportuno prevedere ed incoraggiare l'istituzione di sistemi che favoriscano il negoziato e la discussione delle clausole con il professionista con riserva, evidentemente, del diritto della concorrenza?

Domanda n° 16: Occorre accordare al giudice, nel quadro delle azioni inibitorie, il potere di proporre alle parti una nuova formula per le clausole che devono essere soppresse o, almeno, prevedere l'esistenza di procedure speciali di conciliazione integrate nella procedura di rimozione, onde facilitare le transazioni giudiziarie volte a definire una nuova formulazione per le clausole incriminate?

## 7. VERSO UN SISTEMA EUROPEO DI SOPPRESSIONE DELLE CLAUSOLE ABUSIVE

La necessità di proteggere il consumatore di fronte alle clausole abusive si rivela indispensabile tanto più che il consumatore, a causa del mercato interno, si trova sempre più spesso a stipulare contratti redatti in una lingua diversa dalla sua e sottoposti ad un sistema giuridico diverso dal suo.

Certi contratti presentano sempre più spesso un aspetto transfrontaliero o hanno conseguenze transfrontaliere (noleggio di autoveicoli, conti di crediti, contratti di trasporto internazionale, viaggi organizzati, multiproprietà, commercio elettronico ecc.). Inoltre, le società sono sempre

---

[54] Ad esempio, nel Regno Unito, un nuovo contratto standardizzato è stato elaborato di recente dall'Office of Fair Trading e dalla British Vehicle Rental and Leasing Association (associazione professionale che rappresenta da sola l'85% del settore del noleggio e del leasing di vetture nel Regno Unito).

[55] A tale riguardo, la base CLAB indica che in Svezia nove decisioni sono state emesse dal 31 dicembre 1994 (scadenza del recepimento della direttiva) mentre 189 sentenze erano anteriori a tale data. Analogamente, nei Paesi Bassi, 28 decisioni sono state pronunciate dal 31 dicembre 1994, mentre 69 sentenze sono anteriori a tale data.

più spesso internazionali e sono spesso presenti simultaneamente sui vari mercati nazionali. Infine, in certi casi, le clausole contrattuali risultano da accordi internazionali: è il caso degli accordi IATA per l'aviazione civile, che stabiliscono le clausole contrattuali tipo utilizzate dalla maggior parte delle compagnie aeree. La Commissione ha realizzato diverse esperienze pilota per la soppressione delle clausole abusive in alcuni tipi di contratti. Si trattava di promuovere una cooperazione tra diverse associazioni di consumatori, in più Stati membri contemporaneamente, per far cessare l'utilizzo di questo tipo di clausole contrattuali[56].

L'attuazione di un sistema europeo di soppressione delle clausole abusive potrebbe migliorare l'applicazione effettiva della direttiva 93/13 e massimizzarne gli effetti mediante le economie di scala che ne risulterebbero.

A tale riguardo, al momento della presentazione degli emendamenti alla proposta di direttiva, il 18 novembre 1991, il Parlamento europeo aveva proposto l'istituzione di un mediatore comunitario per le clausole abusive[57]. La Commissione non ha ripreso l'idea nella proposta modificata di direttiva del 1992[58], poiché ha ritenuto inopportuno in quel momento creare nuove strutture amministrative in questo campo.

Il Comitato economico e sociale (CES) ha osservato nel suo parere del 1998 in merito al tema «I consumatori nel mercato delle assicurazioni»[59] che taluni sistemi istituiti negli Stati membri *non funzionano con imparzialità e non forniscono identiche garanzie di difesa ai consumatori e alle compagnie, operando anche discriminazioni in base alla nazionalità, soprattutto nei casi in cui i reclami siano valutati da organismi professionali*. Tuttavia, il CES ha constatato che le mediazioni effettuate da organi indipendenti di arbitrato o da parte di organi di controllo specializzati anch'essi indipendenti (caso dell'ombudsman inglese) presentano nella pratica risultati positivi.

Tenendo conto di queste constatazioni, il CES invita la Commissione e gli Stati membri a *creare sistemi di risoluzione delle controversie mediante arbitrato o d'istituire autorità di controllo (ombudsmen) indipendenti* ed a *creare un osservatorio dei reclami riguardanti le assicurazioni a livello comunitario*.

Del resto, tra le linee d'azione previste nell'ultimo piano d'azione triennale[60], la Commissione ha sollevato, all'allegato 1 del piano, la questione della necessità di nominare un mediatore europeo per i consumatori con competenza per reclami transnazionali. Infatti, stabilisce come una delle principali missioni della politica dei consumatori il pieno rispetto degli interessi economici dei consumatori e insiste sul bisogno di migliorare l'applicazione e il controllo della legislazione esistente in modo da conferire alle risposte ai problemi una dimensione europea, anzi mondiale.

---

56 A tale riguardo, la Commissione ha sovvenzionato azioni inibitorie in materia di contratti di noleggio di autoveicoli, contratti di multiproprietà, contratti di nuove tecnologie e contratti di viaggi. Inoltre, la Commissione ha avviato un progetto basato sul dialogo tra professionisti e consumatori in materia di contratti di viaggi tutto compreso (cfr. capitolo II della presente relazione).

57 Con l'emendamento n. 49, il Parlamento europeo proponeva che le funzioni del mediatore fossero di: «*vigilare sull'applicazione della presente direttiva da parte degli Stati membri […]; cercare di risolvere in via extragiudiziale le controversie relative a clausole inique che coinvolgano parti domiciliate in due o più Stati membri diversi; redigere una relazione annuale sulle clausole inique*».

58 GU C 73 del 24.3.1992, pag. 7.

59 GU C 95 del 30.3.1998, pag. 72.

60 Piano d'azione in materia di politica dei consumatori 1999-2001 - COM(1998)696 def. del 1.12.1998.

È interessante menzionare un caso attualmente all'esame dell'Office of Fair Trading nel Regno Unito. Si tratta di una denuncia presentata dal «Air Transport Users' Council» contro alcune clausole abusive contenute in contratti di trasporto aereo e raccomandate dalla IATA. Il Direttore generale dell'Office of Fair Trading ha avviato negoziati con la IATA, che ha annunciato la preparazione di raccomandazioni volte a modificare alcune clausole perseguite.

Le condizioni contrattuali raccomandate dalla IATA non sono utilizzate solo nel Regno Unito, ma in tutta Europa, anzi nel mondo intero. A tale riguardo, la procedura condotta da un organo di uno Stato membro, l'Office of Fair Trading, può certamente avere conseguenze ultranazionali. Non sarebbe più adeguato in questi casi che venisse affidata ad un organo europeo?

Domanda n° 17: Occorre avviare azioni a livello comunitario al fine di sopprimere le clausole abusive dai contratti? Che tipo di azioni?

## 8. ALCUNI SETTORI PIÙ PROBLEMATICI

La questione del ravvicinamento o dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali è particolarmente pertinente in relazione a certi settori economici, quali i servizi d'interesse generale e i servizi finanziari[61].

Da un lato, i servizi d'interesse generale sono molto complessi, poiché presentano un bisogno intrinseco di regolamentazione. La liberalizzazione e la privatizzazione di questi servizi (acqua, gas, energia elettrica, poste e telecomunicazioni, trasporti ecc.) hanno modificato profondamente il quadro regolamentare dei servizi pubblici.

A questo riguardo, lo studio realizzato per la Commissione nel 1997 (cfr. supra II.2) ha rilevato che un gran numero di contratti di servizi pubblici privatizzati (acqua, gas, energia elettrica, telecomunicazioni, poste, trasporti e salute) presentavano non solo clausole abusive rilevanti, ma anche una notevole assenza di trasparenza in relazione alle clausole utilizzate.

Inoltre, è stato constatato nei vari Stati membri che sussistono ostacoli rilevanti al controllo dei contratti di servizi pubblici e che i tribunali nazionali sono restii a trattare le clausole contrattuali relative ai servizi pubblici, perché questi sono regolati non in termini contrattuali, ma in termini regolamentari. Interi settori non sono quindi sottoposti, in pratica, al controllo delle clausole contrattuali abusive.

D'altro lato, i servizi finanziari sono servizi che fanno largo uso di clausole contrattuali. Nel settore delle assicurazioni, ad esempio, il prodotto venduto è, in realtà, il contratto stesso. Il controllo delle clausole abusive in questo tipo di contratti si è rivelato molto complesso, data la specificità del settore. A tale riguardo, uno studio[62] effettuato in diversi Stati membri sulle clausole abusive presenti in certi contratti di assicurazioni ha dimostrato l'esistenza di numerose clausole che violano il disposto della direttiva 93/13.

---

61 In occasione della conferenza tenutasi nel luglio 1999, gli ambienti finanziari avevano espresso la loro inquietudine riguardo ai diversi gradi di protezione raggiunti negli Stati membri (tale preoccupazione si faceva sentire ancor più in materia di prestazioni transfrontaliere di servizi finanziari, che avrebbero bisogno di un quadro contrattuale chiaro e uniforme).

62 Studio ordinato dalla Commissione sulle clausole abusive presenti in taluni contratti di assicurazione realizzato dal Centro di diritto del consumo dell'Università di Montpellier, luglio 1995.

Peraltro, benché allo stadio attuale un'armonizzazione completa sembri ancora lontana nel settore delle assicurazioni, alcuni esprimono l'auspicio di procedere ad un ravvicinamento parziale del settore.

Il Comitato economico e sociale, nel suo parere in merito al tema «I consumatori nel mercato delle assicurazioni»[63] ha chiesto alla Commissione di definire a livello comunitario i requisiti minimi comuni applicabili ai contratti di assicurazioni, stilando in particolare una lista nera delle clausole abusive.

Infine, è interessante sottolineare che, in materia di assicurazioni, il regolamento (CEE) n. 3932/92 della Commissione del 21 dicembre 1992[64] prevede, all'articolo 7, una lista nera di condizioni tipo di assicurazione cui non si applica l'esenzione per categoria. Inoltre, l'articolo 17 del regolamento conferisce alla Commissione il potere di revocare il beneficio dell'applicazione del regolamento *se constata che in un caso determinato un accordo, una decisione o una pratica concordata […] ha tuttavia effetti incompatibili […], in particolare: […] quando […] le condizioni tipo di assicurazione contengono clausole […] che creano a danno dei contraenti uno squilibrio significativo tra i diritti e gli obblighi derivanti dal contratto.*

Domanda n° 18: Occorre prevedere meccanismi di controllo preventivo dei contratti o delle prestazioni dei servizi d'interesse generale?

Domanda n° 19: È necessario prevedere un'azione specifica per certi settori? Quali?

Domanda n° 20: Tali azioni dovrebbero inoltre essere di tipo legislativo? Quali altri tipi di azione si possono predisporre? Sarebbe opportuno prevedere codici di condotta o altri strumenti simili per certi settori problematici?

## 9. IL FUTURO DELLA BASE CLAB

Il progetto CLAB consiste, da un lato, in una base di dati creata dalla Commissione e attualmente accessibile al pubblico tramite Internet e, dall'altro, in una rete di contraenti nei diversi Stati membri che alimentano tale base. Durante il primo anno, i contraenti hanno dovuto esaminare, nella misura del possibile, tutta la giurisprudenza esistente nel campo delle clausole abusive prima della direttiva europea. Negli anni successivi, i contraenti hanno garantito l'aggiornamento permanente della base. I contraenti sono stati selezionati tramite una procedura di appalti pubblici per licitazione aperta. La Commissione ha fornito loro uno strumento informatico per la creazione standardizzata di schede di giurisprudenza. Tali schede sono rinviate alla Commissione, che, dopo un controllo qualitativo, le inserisce nella base di dati CLAB. Sarà presto disponibile una versione più moderna e semplice dell'interfaccia d'interrogazione.

Ogni scheda inserita nella base CLAB riguarda una clausola contrattuale oggetto di una valutazione del carattere abusivo, a prescindere dal fatto che sia stata o meno dichiarata abusiva. Una sola decisione giudiziaria, ad esempio, può così dare origine alla redazione di più schede. È la clausola contrattuale e non la decisione che costituisce il punto centrale della base di dati.

---

63 GU C 95 del 30.3.1998.

64 Relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3 (ex articolo 85, paragrafo 3) del trattato a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni, GU L 398 del 31.12.1992.

Benché incentrata sui contratti stipulati con i consumatori o ad essi proposti, la base CLAB contiene anche decisioni emesse in controversie tra professionisti che si sono rivelate interessanti (poiché si possono trasporre) per il diritto del consumo. L'interfaccia d'interrogazione è disponibile solo in inglese, ma il contenuto testuale della base (la clausola contrattuale e il commento alla decisione) è inserito nella lingua originale con traduzione in francese e in inglese. La base consente ricerche molto precise basate su criteri quali il tipo di decisione, di procedura, di clausola, di contratto, il settore economico, ecc.

Due idee di base hanno guidato la Commissione nell'avvio del progetto: la creazione di uno strumento di controllo sistematico dell'applicazione pratica della direttiva 93/13/CEE nei diversi Stati membri[65], in particolare al fine della preparazione della presente relazione, e la messa a disposizione del pubblico di queste informazioni allo scopo di promuovere un'applicazione armoniosa e coerente della direttiva nei vari Stati membri.

Il progetto CLAB è stato avviato inizialmente per un periodo di cinque anni, che si concluderanno nel corso del 2000. Occorre quindi una riflessione sul futuro del progetto, sinora interamente sostenuto dal bilancio comunitario.

Domanda n° 21: È opportuno proseguire in futuro il progetto CLAB o interrompere l'aggiornamento della base di dati? Quali modifiche dovrebbero essere introdotte nel progetto? Sarebbe possibile istituire un partenariato con gli Stati membri o con talune istituzioni o associazioni senza fini di lucro nel quadro del quale i partner si occupassero della raccolta della giurisprudenza e della redazione delle schede e la Commissione fosse responsabile della gestione tecnica e delle traduzioni delle schede?

Domanda n° 22: È opportuno far pagare l'accesso alla base di dati Clab e, in questo modo, finanziarne l'aggiornamento e lo sviluppo?

[65] La base di dati include anche i paesi del SEE, l'Islanda e la Norvegia.

## OSSERVAZIONI AGGIUNTIVE

### a) Sulla legislazione degli Stati membri

Malgrado le esitazioni di una certa dottrina che temeva la disintegrazione dell'unità del diritto civile in materia di contratti, gli Stati membri hanno potuto integrare la direttiva nei rispettivi sistemi giuridici senza grandi difficoltà. L'impatto della direttiva sul diritto nazionale è variato da un paese all'altro. È stato notevole nei paesi che non disponevano di una legislazione nel campo delle clausole abusive o che avevano una legislazione limitata (ad esempio, Irlanda, Italia o Belgio) e in quelli che, pur disponendo da tempo di una legislazione in materia, sottovalutavano certi mezzi quali le azioni inibitorie (ad esempio, Regno Unito e Spagna). Per altri paesi che disponevano già di una legislazione abbastanza elaborata in questo campo (ad esempio, Germania, Paesi Bassi, Portogallo e paesi nordici), l'impatto si è limitato, in generale, ad alcune modifiche delle leggi esistenti. La Francia costituisce un caso particolare: la lettera della legge che esisteva dal 1978 conteneva lacune essenziali rispetto alla direttiva. Tuttavia, i progressi giurisprudenziali avevano colmato la maggior parte delle lacune. Il legislatore ha preferito adeguare la lettera della legge alla giurisprudenza e ha sostituito la legge del 1978 con un nuovo testo.

Il rapporto tra la direttiva e le legislazioni nazionali va tuttavia nettamente al di là del semplice recepimento della direttiva. Infatti, al fine di determinare se una clausola può essere dichiarata abusiva, non basta applicare semplicemente il criterio generale di valutazione, ma occorre conoscere la norma giuridica che sarebbe applicabile in assenza di tale clausola.

Infatti, il parametro di riferimento non poggia in sé solo sul criterio generale, ma sulla soluzione che apporterebbe il diritto sostanziale complementare se la clausola in questione non esistesse. L'applicazione dello stesso criterio generale nei due Stati membri può così dare luogo a decisioni molto diverse, basate sulle divergenze esistenti tra le regole di diritto sostanziale applicabili ai diversi contratti. L'armonizzazione di cui tratta la direttiva diventa così decisamente illusoria.

Una relazione stretta esiste quindi tra il controllo delle clausole abusive e il diritto sostanziale complementare chiamato non solo a porre rimedio alle insufficienze delle parti contraenti, ma anche a colmare i vuoti lasciati dalla soppressione delle condizioni contrattuali dichiarate abusive. Tale diritto sostanziale complementare, che del resto per la maggior parte non è armonizzato, deve essere in grado di garantire un equilibrio dei diritti e degli obblighi delle parti. Taluni settori del diritto sostanziale complementare (che talvolta sono persino stati oggetto di una parziale armonizzazione) causano invece problemi e non garantiscono l'equilibrio delle parti.

Un esempio eloquente riguarda la regolamentazione lussemburghese del 1994 riguardante i viaggi, le vacanze e i circuiti tutto compreso. Il caso di specie riguardava un'agenzia di viaggi operante nel Granducato di Lussemburgo, che prevedeva nei suoi contratti una clausola abusiva in base alla quale il consumatore poteva rinunciare al viaggio tutto compreso solo entro 21 giorni dalla partenza. Il professionista ha indicato che questa clausola era prescritta dalla stessa legge lussemburghese. Infatti, la legge lussemburghese[66] di attuazione della

[66] Regolamento granducale del 4 novembre 1997 che definisce gli elementi dell'informazione preventiva e le disposizioni del contratto relative ai viaggi, alle vacanze o ai soggiorni tutto compreso, in esecuzione degli articoli 9, 11 e 12 della legge del 14 giugno 1994 che disciplina le condizioni di esercizio delle attività relative all'organizzazione e alla vendita di viaggi o soggiorni.

direttiva 90/314 concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti tutto compreso[67] prevede esplicitamente tale disposizione in riferimento alle cessioni e ai trasferimenti del contratto[68].

Al fine di porre rimedio a questo genere di distorsioni, alcuni suggeriscono e propugnano da tempo di procedere al ravvicinamento del diritto privato degli Stati membri.

Il Parlamento europeo, ad esempio, si è già pronunciato in tal senso in occasione di due risoluzioni del 1989[69] e del 1994[70] sul ravvicinamento del diritto privato degli Stati membri.

Il tema del ravvicinamento del diritto civile è stato sollevato anche in occasione del Consiglio europeo straordinario tenutosi a Tampere il 15 e 16 ottobre 1999, riguardo alla creazione di una zona comune di libertà, di sicurezza e di giustizia all'interno dell'Unione europea[71].

In questo contesto, occorrerebbe anche interrogarsi a proposito del campo d'applicazione della direttiva, che risulta limitato ai contratti stipulati tra un professionista e un consumatore (art. 1). La definizione di questi due termini corrisponde a criteri già chiaramente stabiliti nel settore della politica di protezione dei consumatori. Tuttavia, la questione dell'estensione del campo d'applicazione ai rapporti tra professionisti è stata costantemente sollevata a più livelli e in diversi momenti, in particolare nel quadro della conferenza sulle clausole abusive tenutasi lo scorso luglio.

È interessante osservare che alcuni Stati membri (D, NL, P, E) dispongono di una legislazione in materia di condizioni contrattuali generali che si applica anche ai rapporti tra imprese, benché ai rapporti con i consumatori siano applicate disposizioni più severe. Tale approccio ha dato ottimi risultati pratici.

Le relazioni tra imprese sono di carattere diverso e si inscrivono in un rapporto venditore/consumatore finale o produttore/distributore oppure di tipo "orizzontale" in caso di partenariato in seno a un'impresa comune. Qualunque sia la relazione tra imprese, esse

---

67 GU L 158/59 del 23.6.1990.

68 Considerando che il termine di 21 giorni prima della partenza pone limitazioni ingiustificate al diritto di rinunciare al contratto previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 90/314, è attualmente in corso una procedura d'infrazione contro il Granducato di Lussemburgo. Le autorità lussemburghesi hanno di recente comunicato alla Commissione l'intenzione di procedere in tempi brevi alla modifica della disposizione controversa allo scopo di renderla conforme alla direttiva 90/314.

69 Nella sua risoluzione sullo sforzo di ravvicinamento del diritto privato degli Stati membri (GU C 158/400 del 26.6.1989), il Parlamento europeo chiedeva in particolare «*che si dia inizio agli indispensabili lavori preparatori preliminari all'elaborazione di un codice europeo comune del diritto privato […]; che sia costituito, previ negoziati tra gli Stati membri che accettano in linea di principio l'unificazione, un comitato di esperti del ramo incaricato di fissare le priorità e di organizzare l'insieme dei lavori di unificazione del diritto privato dei vari paesi*».

70 Nella sua risoluzione sull'armonizzazione di taluni settori del diritto privato degli Stati membri (GU C 205 del 25.7.1994), l'istituzione europea chiede «*alla Commissione di avviare i lavori sulla possibilità di elaborare un Codice comune europeo di diritto privato*» e chiede nuovamente «*l'insediamento di una commissione composta di studiosi di chiara fama che presenti proposte in ordine alle priorità di un'armonizzazione parziale a breve termine e di un'armonizzazione più completa a lungo termine*».

71 Il Consiglio e la Commissione sono stati invitati a preparare una maggiore convergenza del diritto privato e la richiesta di elaborare uno studio generale sulla necessità di ravvicinare le legislazioni degli Stati membri in materia civile al fine di eliminare gli ostacoli al buon funzionamento delle procedure civili.

possono trovarsi in una posizione di debolezza analoga a quella dei consumatori quando si trovano di fronte a condizioni contrattuali generali loro imposte dai partner commerciali[72].

Tale situazione può peraltro essere bloccata dal diritto europeo in materia di concorrenza e in particolare dall'articolo 82 (ex art. 86) del trattato, in quanto potrebbe essere caratteristica di una posizione dominante. Inoltre, estendere il controllo delle clausole abusive alle clausole contrattuali generali utilizzate nei rapporti tra imprese consentirebbe a queste ultime di spostare più facilmente sui gradi superiori di commercializzazione gli obblighi che hanno nei confronti dei consumatori. Ad esempio, in assenza di tale controllo, il venditore non può escludere la propria responsabilità nei confronti del consumatore per la vendita di un prodotto difettoso, ma i suoi diritti nei riguardi del fornitore potrebbero essere limitati dalle condizioni contrattuali generali applicate da quest'ultimo[73]. Infine, in molti contratti collettivi, è difficile trovare una qualsivoglia differenza nella situazione dell'«aderente» alle clausole contrattuali a seconda che si tratti o meno di un'azione «nel quadro della sua attività professionale». In cosa differisce il rapporto tra il viaggiatore aereo e le clausole contrattuali che regolamentano il contratto di viaggio se questi si sposta per vacanza o per assistere a una conferenza?

### b) Sulla «giurisprudenza» nazionale

Il termine «giurisprudenza» è qui utilizzato nello stesso senso attribuitogli nella base di dati CLAB, vale a dire qualsiasi applicazione concreta della direttiva, mediante una decisione giudiziaria, amministrativa o di altro tipo.

In termini quantitativi, abbiamo assistito, in più paesi, ad un aumento sensibile di casi, in particolare nel campo del controllo preventivo (azioni inibitorie) delle clausole abusive. Il caso paradigmatico è quello del Regno Unito, dove si è passati da una situazione di assenza di un qualsiasi controllo ad una media di 800 casi l'anno esaminati dall'«Office of Fair Trading», oltre 500 dei quali hanno dato luogo ad azioni presso le imprese, sfociate nella maggior parte dei casi nella modifica o nella soppressione delle clausole contrattuali incriminate[74].

Un altro esempio è quello della Spagna, dove il recepimento della direttiva ha comportato l'introduzione delle azioni inibitorie come nuovo mezzo di controllo delle clausole abusive. A tale riguardo, la base CLAB indica le modalità in cui cominciano ad essere utilizzate nella pratica in Spagna.

Tuttavia, in alcuni paesi che conoscono già la possibilità delle azioni inibitorie, come ad esempio il Portogallo e il Belgio, abbiamo anche assistito ad un aumento sensibile dei casi, come se la direttiva avesse svolto la funzione di catalizzatore.

---

72 **La base di dati CLAB contiene circa 500 casi di giurisprudenza relativa ai rapporti tra imprese considerati di particolare interesse per i consumatori**. Alcune di queste decisioni hanno applicato i criteri della direttiva a controversie tra professionisti. Ne è un esempio la decisione del 5 settembre 1995 del tribunale di Milano, che ha esaminato e dichiarato abusive, in rapporto alle disposizioni della direttiva, le clausole contrattuali limitative della responsabilità di una società di assicurazioni citata in giudizio da un'altra società (Clab IT 000452).

73 La direttiva 99/44/CE del 25 maggio 1999 su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo fa eco a tale problema all'articolo 4, ma non lo risolve completamente, poiché rinvia alla legge nazionale la protezione del venditore finale rispetto al fornitore. Tale protezione dipende quindi dall'esistenza di una legge generale sulle condizioni contrattuali dei contratti.

74 La base CLAB riflette in modo singolare l'importanza dei casi trattati nel Regno Unito per via amministrativa dopo la scadenza del recepimento della direttiva, poiché 625 delle 865 azioni amministrative incluse sinora nella base di dati provengono da questo Stato membro.

In termini qualitativi, è interessante constatare che alcuni giudici nazionali sono sempre più sensibili al diritto europeo e non esitano a farvi riferimento nelle loro decisioni. Infatti, l'analisi della base CLAB dimostra che il 4,4% delle decisioni prese dai tribunali nazionali nel settore coperto dalla direttiva fa già riferimento al testo comunitario. Allo stadio attuale della costruzione europea, tale cifra rappresenta un numero rilevante, che riflette l'impatto progressivo del diritto comunitario nei sistemi nazionali.

Una sentenza molto recente pronunciata in Belgio può fornire un esempio in proposito[75].Un'associazione di consumatori aveva avviato un'azione inibitoria contro alcune clausole abusive riguardanti i rapporti tra una banca e i suoi clienti. Tale azione non si fondava sull'elenco delle clausole che possono essere dichiarate abusive, ma sulla definizione generale delle clausole abusive. La banca contestava la competenza del giudice sostenendo che un'azione inibitoria poteva avere come oggetto solo le clausole abusive enumerate nell'elenco. Di conseguenza, un'associazione di consumatori non poteva intentare causa se il carattere abusivo delle clausole perseguite era desunto solo dalla definizione generale, come nella fattispecie[76].

Il giudice ha deciso diversamente e ha dichiarato che un'associazione ha il diritto di intentare un'azione inibitoria senza operare una distinzione tra le clausole che rientrano nella definizione generale e quelle enumerate in un elenco indicativo. Per sostenere tale interpretazione della legge, il giudice si è riferito direttamente alla direttiva europea e ha citato abbondantemente la letteratura giuridica pertinente.

Un altro esempio interessante è quello di una sentenza emessa di recente in Italia[77]. In questa causa, un'associazione di consumatori ha intentato un'azione inibitoria contro le raccomandazioni da parte di professionisti mirate all'utilizzo di clausole abusive. Benché la legge italiana non preveda espressamente tale azione nel caso di raccomandazioni, il giudice l'ha comunque autorizzata interpretando la legge alla luce della direttiva. È interessante segnalare che il giudice ha citato il fatto dell'esistenza di una procedura d'infrazione pendente su questo punto contro l'Italia come argomentazione a sostegno della decisione.

Un ultimo esempio[78] presenta un carattere fortemente innovativo in relazione alla giurisprudenza spagnola. La novità sta nel ragionamento fatto per giungere al riconoscimento dell'effetto diretto orizzontale della direttiva 93/13 (sinora non ancora recepita nel diritto interno)[79]. Nella fattispecie, la Corte suprema spagnola ha riconosciuto l'effetto diretto orizzontale dell'articolo 3, paragrafo 3 (cfr. l'allegato, in particolare la lettera q)) della direttiva che indurrebbe a considerare abusive le clausole che obbligano il consumatore a rivolgersi esclusivamente ad una giurisdizione determinata. Malgrado l'opposizione di un certo settore della dottrina spagnola al ragionamento della sentenza, la decisione indica

---

75 Sentenza dell'8 settembre 1999 del Tribunale del commercio di Namur.

76 Infatti, tale interpretazione poteva eventualmente essere in accordo con la legge belga prima della sua recente modifica che l'ha conformata alla direttiva, in seguito all'avvio di una procedura d'infrazione. Ciò dimostra l'impatto reale di questi tipi di procedure sulle legislazioni nazionali.

77 Decisione del Tribunale ordinario di Torino del 7 luglio 1999.

78 Sentenza della Corte suprema spagnola dell'8 novembre 1996.

79 La Corte di giustizia delle Comunità europee non riconosce l'effetto diretto orizzontale di una direttiva. Pertanto, un privato può invocare direttamente una direttiva dinanzi ad un giudice nazionale solo quando il destinatario è uno Stato membro, ma non un altro privato. Nondimeno, la Corte ha ammesso la possibilità di un «effetto orizzontale indiretto» mediante il ricorso ai criteri d'interpretazione, in particolare nelle sentenze Von Colson y Harz (14/83 e 79/83 del 10.4.1984). Il carattere indiretto dell'effetto orizzontale suppone l'obbligo del giudice nazionale di interpretare il diritto nazionale alla luce del testo e degli obiettivi della direttiva, per arrivare al risultato espresso all'articolo 249 del trattato, benché con i limiti della sicurezza giuridica e la non retroattività.

l'importanza crescente della legislazione comunitaria in seno ai sistemi giuridici nazionali, anche prima del suo recepimento, come in questo caso particolare.

Da un punto di vista qualitativo, è rivelatore constatare un'evoluzione nella valutazione del carattere abusivo di certe clausole. Questa evoluzione può essere illustrata da un caso della giurisprudenza austriaca. Nel 1996, la Corte suprema austriaca ha accettato l'esclusione della responsabilità di un'impresa per i danni personali causati ad un consumatore in occasione di un viaggio tutto compreso, poiché vi era solo una debole negligenza da parte del professionista[80]. Al contrario, in un caso del 1997, è stata considerata abusiva una clausola che escludeva la responsabilità a causa di una semplice inadempienza. La ragione di questa decisione è stata precisamente la modifica della legge austriaca nel 1996, in vigore dal 1° gennaio 1997, per garantire l'attuazione corretta della direttiva[81].

### c) Sulla giurisprudenza della Corte di giustizia

Malgrado una maggiore sensibilizzazione dei giudici nazionali al diritto europeo, l'impatto della direttiva 93/13 sulla giurisprudenza della Corte di giustizia è, per il momento, molto limitata. Sino ad oggi, sono state sottoposte alla Corte europea solo due questioni pregiudiziali.

La prima[82] opponeva la «Consumers Association» al governo britannico e riguardava il fatto che la legislazione britannica aveva privato le associazioni di consumatori del diritto di adire le vie legali per chiedere la soppressione delle clausole abusive (tale diritto era stato riservato esclusivamente all'Office of Fair Trading). In seguito ad un accordo tra le parti (che ha portato alla modifica della legislazione britannica), la causa è stata ritirata.

La seconda causa[83] è tuttora pendente e riguarda l'importante questione volta a stabilire se il giudice può (o deve) valutare la validità di una clausola contrattuale rispetto alla legislazione in materia di clausole abusive, senza che le parti ne facciano richiesta. Il caso di specie riguarda diverse controversie tra venditori professionisti e privati spagnoli relative all'esecuzione di contratti d'acquisto a rate. Tali contratti prevedono una clausola di attribuzione della competenza esclusiva alle giurisdizioni di Barcellona (città dove nessuno dei privati è domiciliato, ma presso la quale i professionisti hanno la sede sociale). Il tribunale di prima istanza di Barcellona, viste le decisioni nazionali contraddittorie riguardo alla possibilità per il giudice spagnolo di invocare d'ufficio la nullità delle clausole abusive relative alla scelta della giurisdizione competente, ha sottoposto alla Corte, nel 1998, un quesito di interpretazione della direttiva 93/13/CE. La sentenza non è ancora stata pronunciata, ma le conclusioni dell'Avvocato generale Saggio presentate il 16 dicembre 1999 hanno un carattere veramente esemplare e forniscono un'analisi ampia e approfondita della direttiva e dei suoi obiettivi. Di fondo, l'Avvocato generale considera che la direttiva conferisce al giudice nazionale il potere di sollevare d'ufficio l'inefficacia di tale clausola e di «scartare» il diritto nazionale contrario che gli impedirebbe di esercitare tale potere (cfr. anche supra III.6).

Le occasioni per i tribunali nazionali di presentare quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia non sono certamente mancate e sarebbe stato molto utile se, con le sue risposte, la Corte di

---

80 OGH 11.1.1996. ecolex 1996, 358 = KRES 3/94.

81 Decisione del Vorprozessuales Abmahnverfahren del 25 dicembre 1997, AGB-Info 1997/17.

82 Causa C-82/96 – The Queen / Secretary of State for Trade and Industry.

83 Cause riunite da C-240/98 a C-244/98 Océano Grupo Editorial, S.A. e Salvat Editores, S.A. / Rocio Murciano Quintero e altri.

giustizia avesse potuto precisare la portata di certe disposizioni meno chiare della direttiva. La dottrina ha, infatti, rispecchiato una certa esitazione da parte dei tribunali nazionali a porre quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia in questo settore giuridico.

Ciò può essere illustrato con un esempio concreto tratto dalla dottrina tedesca.

La direttiva è stata recepita nel diritto tedesco con la modifica di una legge preesistente: la legge sulle clausole contrattuali generali (AGB). All'epoca del recepimento della direttiva, il legislatore tedesco ha creduto di constatare la concordanza tra l'articolo 8[84] della suddetta legge e la direttiva, poiché le clausole contrattuali che, secondo tale disposizione, non sono sottoposte al controllo del contenuto non lo sarebbero neppure ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva.

Le differenze testuali tra le due disposizioni lasciano tuttavia sospettare differenze riguardanti anche la loro applicazione. Infatti, è noto un numero considerevole di casi in cui tribunali tedeschi, in applicazione dell'articolo 8 della AGB, hanno sviluppato un concetto molto ampio delle «prestazioni principali del contratto» (espressione inesistente nella legge tedesca!), che limita il campo d'applicazione del controllo del contenuto. Tale nozione di «prestazione principale» include, ad esempio, le clausole che definiscono le condizioni alle quali un consumatore può invocare un contratto di assicurazione o gli aggravi chiesti da un ente creditizio per taluni servizi aggiuntivi resi in relazione con l'emissione di una carta di credito o di un libretto di risparmio.

Nelle riviste giuridiche tedesche si trovano numerosi casi in cui il Bundesgerichtshof ha deliberato sull'applicazione dell'articolo 8 della legge sulle clausole dei contratti di adesione e dell'articolo 4, paragrafo 2 della direttiva, senza mai esaminare la coerenza della giurisprudenza con le altre versioni linguistiche della direttiva e l'interpretazione che ne hanno dato le altre corti supreme europee e senza mai considerare la possibilità di sottoporre un quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia europea. Per contro, è nota una decisione del Bundesgerichtshof in cui si afferma seccamente: "der Bundesgesetzgeber hat die an die Mithgliedstaaten gerichtete und nur für sie verbindliche Richtlinie … in nationales Recht umgesetzt. Er hat dabei zu einer Änderung des § 8 AGBG wegen seiner Übereinstimmung mit Art. 4 Nr. 2 der Richtlinie keinen Anlaß gesehen … Die Beantwortung der Frage, ob die beanstandete Klausel einer Überprüfung am Maßstab der §§ 9 - 11 AGBG entzogen ist, ist Sache der deutschen Gerichte, über die der Europäische Gerichtshof nach Art. 177 EG-Vertrag nicht zu entscheiden hat"[85].

### d) Sulla dottrina giuridica

L'impatto della direttiva sulla dottrina giuridica è stato enorme. Centinaia di articoli e decine di monografie sono stati pubblicati sul tema delle clausole contrattuali abusive. Questo influisce non solo sulla giurisprudenza, ma anche sulla sensibilizzazione delle stesse imprese

---

84 L'articolo 8 della legge sulle clausole dei contratti di adesione (Gesetz über allgemeine Geschäftsbedingungen/ABGB) prevede che siano sottoposte al controllo del contenuto «solo le disposizioni delle condizioni generali che stipulano regole derogatorie al diritto comune o regole complementari».

85 "Il legislatore federale a recepito nel diritto nazionale una direttiva rivolta agli Stati membri vincolante solo per questi ultimi. Non vi è stato alcun bisogno di modificare l'articolo 8 della legge sulle clausole dei contratti di adesione, poiché era già conforme all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva. È competenza dei tribunali tedeschi decidere se la clausola in questione è sottoposta al controllo del contenuto e la Corte di giustizia europea, ai sensi dell'articolo 177 TUE, non ha nulla da decidere" - BGH 7.7.1998, Der Betriebs-Berater 1998, 1864.

per la redazione di clausole più eque. Una parte della dottrina si è concentrata in special modo sulle particolarità del sistema giuridico nazionale; altre parti, invece, hanno messo in evidenza la specificità del diritto europeo e hanno cercato di inquadrarvi il diritto nazionale, anche quando ciò portava a risultati scarsamente in accordo con l'ortodossia tradizionale. L'emergere di una dottrina europea delle clausole abusive è uno dei risultati sostanziali della direttiva 93/13.

**e) Alcuni spunti di riflessione**

L'impatto della direttiva sembra essere chiaramente positivo, ma anche in larga misura insufficiente per conseguire il risultato auspicato, vale a dire l'esistenza di rapporti contrattuali equilibrati tra consumatori e professionisti.

Malgrado i meccanismi giuridici creati per promuovere l'eliminazione delle clausole abusive nei contratti proposti ai consumatori, queste vengono ancora utilizzate su vasta scala.

Inoltre, il meccanismo della "inefficacia" della clausola istituito per tutelare il consumatore che sia stato vittima di una clausola abusiva funziona solo in modo molto parziale: esso infatti dipende in grande misura non soltanto dalla facilità di accesso alla giustizia da parte dei consumatori, ma anche, e forse anzitutto, dal grado di informazione e di conoscenza dei consumatori in questi settori.

Ogni giorno lo sviluppo della società dei consumi pone nuovi problemi, e c'è da temere che l'evoluzione naturale delle relazioni economiche non vada nel senso di un maggiore equilibrio nelle relazioni contrattuali.

Al momento della conclusione della presente relazione ad opera della Commissione, l'Ombudsman dei consumatori danese allerta i suoi omologhi nel quadro della RICC - Rete internazionale di controllo della commercializzazione[86] - riguardo a nuove pratiche nel campo delle clausole commerciali. Pare che, sempre più spesso, i contratti di noleggio di autoveicoli che vengono fatti firmare ai consumatori in vacanza all'estero contengano clausole con le quali essi autorizzano l'addebito delle eventuali spese supplementari, relative ai danni risultanti da incidenti o altro, direttamente sulla loro carta di credito. Problemi concreti si sarebbero presentati a consumatori danesi che, in seguito al fallimento delle agenzie di viaggio alle quali avevano pagato in anticipo il noleggio delle vetture, si sono visti addebitare l'importo del noleggio una seconda volta sulle carte di credito.

Il problema di questo genere di clausole è tanto più grave per il fatto che i consumatori possono firmare ed eseguire contratti di questo tipo sul territorio di un paese terzo, benché l'articolo 6, paragrafo 2, debba coprire tali situazioni. Simili pratiche sono tuttavia molto preoccupanti e illustrano l'emergere di nuovi problemi che non mancano di porsi nel contesto della crescente globalizzazione dell'economia.

La Commissione si augura che la presente relazione apra la strada ad una discussione approfondita e seria su questi temi complessi e importanti e si aspetta di ricevere numerosi commenti e suggerimenti sulle idee proposte.

---

[86] In inglese IMSN, International Marketing Supervision Network. Si tratta di una rete di cooperazione tra le autorità responsabili dell'applicazione del diritto del consumo.

## ALLEGATO I - Leggi nazionali di attuazione

| | Legislazione notificata | Leggi modificate o sostituite |
|---|---|---|
| **Austria** | Bundesgesetz vom 10.01.1997 mit dem (u.a.) das Konsumentenschutzgesetz geändert wird<br><br>(BGBl. I N° 6/1997) | Konsumentenschutzgesetz vom 08.03.1979;<br><br>Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch vom 01.06.1811;<br><br>Bundesgesetz über das internationale Privatrecht;<br><br>Zivilprozeßordnung |
| **Belgio** | Loi sur les pratiques et sur l'information et la protection du consommateur (Chapitre X, art. 31-34)<br><br>Loi du 12.06.1991 sur le crédit à la consommation, modifiée par la loi du 06.07.1992<br><br>Loi du 25.06.1992 sur le contrat d'assurance terrestre<br><br>Loi du 04.08.1992 relative au crédit hypothécaire<br><br>Loi du 03.04.1997 relative aux clauses abusives dans les contrats conclus avec leurs clients par les titulaires de professions libérales<br><br>Loi du 07.12.1998 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur | *Loi du 14.07.1991 sur les pratiques de commerce et l'information et protection du consommateur (L.P.C.)* |
| **Danimarca** | Lov N° 1098 af 21.12.1994 om ændring af lov om aftaler og andre retshandler på formurettens område og visses andre love<br><br>Lov N° 428 af 01.06.1994 om markedsføring | Lov om markedsføring af 14.06.1974 |
| **Finlandia** | Laki kuluttajansvojalain 3 ja 12 luvun muuttamisesta N° 1259, 16.12.1994<br><br>Laki kuluttajansvojalain 4 ja 12 luvun muuttamisesta N° 416, 18.12.1998 | Kuluttajasuojalak N° 38, 20.01.1978 |
| **Francia** | Loi N° 95-96 du 1.02.1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats régissant diverses activités d'ordre économique et commercial. (J.O. du 2.02.1995, p. 1755) | Loi N° 78-23 du 10.01.1978<br><br>Loi N° 88-14 du 05.01.1988 |
| **Germania** | Gesetz vom 19.07.1996 zur Änderung des AGB-Gesetzes und der Insolvenzordnung (BGBl. I N° 36/1996) | Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) vom 09.12.1976 |

| | | |
|---|---|---|
| **Grecia** | Legge n° 2741 del 28 settembre 1999 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica ellenica del 28 settembre 1999) | Legge n° 1961 sulla protezione dei consumatori del 1991<br>Legge n° 2251 del 15.11.1994 sulla protezione dei consumatori (Gazzetta Ufficiale della Repubblica ellenica del 16.11.1994) |
| **Irlanda** | Statutory Instrument 95, No. 27 of 1 February 1995: the unfair terms in consumer contracts. | Sale of Goods and Supply of Services Act of 1980 |
| **Italia** | Art. 25 della Legge N. 52, 06.02.1996 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana N. 34, 10.02.1996)<br><br>Art. 3 della Legge N. 281, 30.07.1998 | Art. 1341, 1342 e 1370 Codice Civile 1942 |
| **Lussemburgo** | Loi du 26.03.1997, Mémorial, A-N° 30 du 29.04.1997 | Loi relative à la protection juridique du consommateur du 25.08.1983 |
| **Paesi Bassi** | Art. 6.231 tot 6.248 *Burgerlijk wetboek* (nieuw Burgerlijk Wetboek 1992) | Art. 6.231 - 6.248 *Burgerlijk wetboek* |
| **Portogallo** | Decreto-Lei No. 220/95 do 31.08.1995<br><br>Portaria n° 1093/95 do 06.09.1995<br><br>Decreto-Lei No. 249/99 do 07.07.1999 modificando o Decreto-Lei 446/85 | Decreto-Lei N° 446/85 do 25.10.1985 |
| **Spagna** | Ley 7/1998 del 13.04.1998 sobre las condiciones generales della contratación (LCGC) | Artículo 10 Ley general para la defensa dellos consumidores y usuarios (LCU) del 19.07.1984 |
| **Svezia** | Lag om avtalsvillkor I konsumentförhållanden (1994: 1512) 15.12.1994<br><br>Lag 1994:1513 | Lag (1971:112) |
| **Regno Unito** | Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations of 22 July 1999 (Statutory Instrument 1999 N° 2083) revoking the Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations of 1994 | Unfair Contract Terms Act (UCTA) of 1977 (la suddetta legge non è stata modificata e resta in vigore)<br>Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations (UTCR) of 8 December 1994 (Statutory Instrument 1994 No. 3159) |

## ALLEGATO II – Studi di mercato e sovvenzioni per azioni inibitorie simultanee in più Stati membri

### a) Studi di mercato

(1) **Le clausole abusive nei contratti riguardanti la fornitura di taluni beni (Prof. Hans Micklitz, Berlino (D))**: esamina gli effetti della direttiva 93/13/CEE sui contratti di vendita di beni di consumo negli Stati membri. Sono esaminati 545 contratti in quattro settori: automobili (155), lavatrici (119), mobili (124) e videoregistratori (147). Lo studio indica che in questi settori sono correntemente utilizzati contratti standardizzati in Germania, Paesi Bassi, Francia, Portogallo e Italia, mentre sono quasi assenti in Danimarca, Irlanda e Regno Unito.

Le clausole abusive più frequenti riguardavano l'esclusione/limitazione della responsabilità civile del professionista (in 301 dei 545 contratti) e l'annullamento delle garanzie previste dalla legge (in 267 dei 545 contratti); queste due aree problematiche sono le più importanti nei quattro settori analizzati.

Inoltre, lo studio evidenzia alcune differenze tra i contratti analizzati nei vari Stati membri. In Francia, Paesi Bassi, Germania, Spagna e Italia i contratti presentano essenzialmente clausole di esclusione/limitazione della responsabilità e di annullamento delle garanzie previste dalla legge. Tuttavia, in Belgio le clausole più frequenti riguardano le limitazioni e gli ostacoli alle azioni in giudizio. In Danimarca le clausole più presenti nei contratti esaminati sono quelle relative alle modifiche unilaterali del prezzo. Nel Regno Unito le clausole più diffuse sono quelle che permettono al professionista di sottrarsi in modo unilaterale ai suoi obblighi.

(2) **Le clausole abusive presenti in taluni contratti di assicurazione (Facoltà di giurisprudenza di Montpellier (F))**: vengono esaminati 440 contratti di assicurazione, ripartiti tra gli Stati membri dell'UE e su due categorie (autoveicoli e abitazione). Lo studio constata notevoli differenze tra i diversi Stati (ad esempio, nei contratti danesi non è stata rilevata alcuna clausola abusiva, mentre taluni tipi di clausole abusive sono stati rilevati in quasi tutti i contratti negli altri Stati membri). Le clausole abusive più frequenti erano quelle che, a causa della loro ambiguità e imprecisione, hanno l'effetto di conferire all'assicuratore la facoltà di valutare il contenuto del contratto, concedendogli così un vantaggio eccessivo (l'imprecisione delle clausole sembra quindi essere il problema fondamentale, essenzialmente nelle polizze di assicurazioni esaminate nei Paesi Bassi, in Spagna, in Lussemburgo e in Grecia). Anche le clausole che autorizzano l'assicuratore a ritardare il pagamento dell'indennità figurano tra le più numerose (solo i contratti danesi e italiani non ne contengono). Lo studio ha altresì segnalato differenze notevoli nei contratti di assicurazione. Ad esempio, i contratti tedeschi, belgi, francesi e italiani contengono clausole abusive relative alla risoluzione unilaterale dell'assicuratore dopo un sinistro, mentre i contratti spagnoli, irlandesi, olandesi e portoghesi ne sono esenti. Analogamente, le polizze di assicurazione tedesche, belghe, greche e italiane includono clausole abusive riguardanti i termini di preavviso troppo lunghi per la risoluzione del contratto, che risultano invece

assenti nelle polizze di assicurazione spagnole, francesi, irlandesi, lussemburghesi, olandesi e portoghesi.

(3) **Le clausole abusive nei servizi finanziari (Confédération syndicale du cadre de vie (F))**: questo studio, realizzato nel 1994, ha esaminato 87 contratti di finanziamento di autoveicoli e 88 convenzioni relative a conti bancari, dimostrando la presenza molto frequente di clausole abusive.

Nei contratti di finanziamento di autoveicoli, lo studio indica una consistente presenza di clausole abusive relative ai limiti imposti al consumatore in termini di vie di ricorso (34 casi su un totale di 87) e alle notevoli indennità che il consumatore deve pagare in caso di inadempienza ai suoi obblighi (28 casi su un totale di 87). In materia di convenzioni relative a conti bancari, lo studio rivela innanzitutto la forte similitudine esistente, nella forma e nella sostanza, delle condizioni generali applicate dalle banche operanti nei Paesi Bassi, in Belgio, in Grecia e in Danimarca.

Tra le clausole abusive più spesso utilizzate nel settore bancario, lo studio ha messo in evidenza quelle che limitano o escludono totalmente la responsabilità della banca (43 casi su un totale di 88). Lo studio sottolinea tuttavia che questo tipo di clausole non compare nelle condizioni generali delle banche operanti in Spagna, in Lussemburgo e in Germania.

(4) **Le clausole abusive nei contratti di noleggio di autoveicoli a fini privati nell'UE (UFC Que choisir (F))**: questo studio ha analizzato le clausole contrattuali in 130 contratti di noleggio di autoveicoli secondo i criteri stabiliti dalla direttiva. Gli autori constatano che le clausole abusive più diffuse sono quelle che aggravano la responsabilità di chi prende a noleggio il mezzo (ad esempio, tutti i contratti francesi, greci, italiani, lussemburghesi e olandesi contengono clausole di questo tipo) e quelle che limitano o escludono la responsabilità del professionista (ad esempio, clausole di questo genere sono presenti in tutte le condizioni generali contrattuali spagnole, italiane, olandesi, tedesche e inglesi). Inoltre, le clausole che autorizzano il professionista a modificare unilateralmente il contratto sono presenti nella maggioranza dei contratti belgi, spagnoli, italiani, irlandesi, lussemburghesi e tedeschi. Solo i contratti portoghesi e olandesi non presentano simili clausole. Inoltre, viene constatato che le imprese redigono i contratti in funzione dei controlli esercitati nel quadro delle diverse legislazioni nazionali, pratica che risulta dal confronto tra i contratti di una stessa azienda. Il confronto delle condizioni contrattuali delle imprese di modeste dimensioni con quelle delle aziende di dimensione internazionale indica che esiste una grande omogeneità del contenuto dei contratti; il numero di clausole considerate abusive non varia in misura significativa tra i due gruppi.

(5) **Le clausole abusive nel settore turistico europeo (Bishop & Robertson Chalmers)**: questo studio ha esaminato le clausole e le condizioni generali contrattuali presenti negli opuscoli e nei contratti degli organizzatori e agenti-intermediari di viaggi e relative ai diversi settori turistici (affitto ad uso turistico di immobili, multiproprietà, noleggio di autoveicoli, viaggi, crociere e altre prestazioni) nei 18 Stati membri del SEE. Vengono esaminati 1773 contratti e opuscoli e sono ritenute abusive 356 clausole o condizioni generali contrattuali, di cui 87 sulla base del criterio generale della direttiva stabilito all'articolo 3,

paragrafo 1. Delle 356 clausole considerate, 101 riguardano la responsabilità contrattuale (che rappresenta il campo problematico più importante) e sono presenti in particolare nei contratti belgi, spagnoli, portoghesi, irlandesi, svizzeri e norvegesi; 56 clausole riguardano l'opponibilità e la formazione del contratto (un numero rilevante è stato rilevato nei contratti danesi, finlandesi, irlandesi, inglesi e italiani, mentre nessuna clausola di questo tipo è stata rilevata nelle condizioni contrattuali olandesi e norvegesi), 50 l'annullamento del contratto e 47 la modifica del prezzo contrattuale (nessuna clausola di questo tipo è stata rilevata nelle condizioni contrattuali austriache). È importante sottolineare che un gran numero di clausole relative alla soppressione o all'impedimento delle azioni in giudizio o delle vie di ricorso è stato rilevato nei contratti inglesi, belgi e austriaci.

(6) **Applicazione della direttiva 93/13 alle prestazioni di servizio pubblico (National Consumer Council (UK) e Institut national de la Consommation (F))**: questo studio ha esaminato la presenza di clausole abusive nelle condizioni generali di fornitura di taluni servizi (acqua, energia elettrica, poste, telecomunicazioni, gas, ferrovie, trasporti in comune, servizi sanitari) e ha verificato se tali clausole potevano essere controllate nel quadro della direttiva 93/13/CEE. Lo studio osserva l'assenza di clausole abusive nelle condizioni generali di fornitura di energia elettrica in Francia, nonché nelle condizioni contrattuali che disciplinano il contratto di trasporto su autobus e metropolitana in Spagna. Lo studio ha rilevato una quantità non trascurabile di clausole abusive nelle condizioni che regolano i rapporti fornitore/consumatore, in particolare in materia di modifica e annullamento unilaterale da parte del fornitore (esempio: fornitura di acqua in Austria, Finlandia, Francia, Grecia e Portogallo), nonché esclusioni di responsabilità del fornitore in caso di interruzione del servizio (energia elettrica in Belgio e Svezia). Gli autori constatano situazioni molto diverse a livello nazionale per quanto riguarda la possibilità di esercitare un controllo di contenuto sui contratti di servizi pubblici. Ad eccezione di certe giurisdizioni nazionali (gli autori citano l'Austria, la Danimarca e la Grecia), il controllo delle clausole è limitato dall'applicazione dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva o di una disposizione simile già esistente, oppure dal concetto della gerarchia delle norme, o dalla regola della separazione dei poteri, o dal fatto che il rapporto tra il fornitore e il consumatore non è di tipo contrattuale. Gli autori dello studio esprimono la necessità di sottoporre in modo effettivo i servizi pubblici alla direttiva, mediante un controllo a priori tramite un organismo regolatore indipendente o mediante un controllo a posteriori.

**(7) Le clausole contrattuali nel trasporto aereo di merci e passeggeri (Frere Cholmeley Bischoff Solicitors e Istituto internazionale del diritto aereo e spaziale dell'Università di Leiden)**

Questo studio, realizzato nel 1997, ha esaminato non solo le condizioni contrattuali proposte da 24 compagnie aeree (21 delle quali con sede sociale negli Stati membri) che prestano servizio nello spazio aereo dell'Unione, ma anche una serie di testi adottati dall'Associazione internazionale per il trasporto aereo (IATA) relativi alle condizioni del contratto (risoluzioni 724, 724a e 745) e alle condizioni generali di trasporto (in particolare la raccomandazione 1724).

Lo studio ha rivelato una serie non trascurabile di clausole che possono essere definite abusive e che derivano dai testi della IATA.

Al fine di eliminare le clausole abusive in questo settore di attività economiche, lo studio riterrebbe opportuna la formulazione di orientamenti comunitari riguardanti l'applicazione della direttiva 93/13 alle condizioni generali delle compagnie aeree. Tali orientamenti dovrebbero riguardare non solo il contenuto delle condizioni generali, ma anche precisare le modalità della loro comunicazione al passeggero o al cliente.

**f) Sovvenzioni per azioni inibitorie simultanee in più Stati membri**

(1) **Le clausole abusive nei contratti relativi a nuove tecnologie, azione coordinata dalla Confédération syndicale du cadre de vie (F)**: questa azione pilota si proponeva di misurare l'incidenza del recepimento della direttiva 93/13/CEE in cinque paesi dell'Unione (Belgio, Francia, Spagna, Italia e Portogallo) sul contenuto dei contratti proposti ai consumatori (telefonia mobile e televisione via cavo e via satellite) e di ottenere, mediante negoziato o per via giudiziaria, la modifica delle clausole dei contratti in modo da ristabilire l'equilibrio tra professionisti e consumatori e da prevenire così qualsiasi contenzioso. Sono stati ottenuti risultati positivi mediante negoziato. Ad esempio, alcuni operatori di televisione via cavo si sono impegnati a non modificare più, su propria esclusiva iniziativa, le tariffe né l'elenco dei canali previsti dai loro abbonamenti. Si sono impegnati ad avvisare i clienti rispetto a qualsiasi cambiamento e ad garantire loro la possibilità di rescindere il contratto. Inoltre, quando il servizio viene interrotto per oltre 48 ore, gli operatori rimborsano la durata dell'interruzione; la restituzione del deposito di garanzia è prevista con alcuni operatori entro un termine di un mese, contro i 60 giorni richiesti in precedenza. Gli operatori mettono a disposizione dei loro abbonati un'attrezzatura (decodificatore ecc.). In caso di deterioramento o di furto, non esigeranno più sistematicamente dall'abbonato il rimborso o il risarcimento dell'attrezzatura, a meno che sia responsabile del danneggiamento o il furto risulti a lui imputabile. Benché l'azione continui senza il cofinanziamento della Commissione, sono state avviate quattro azioni inibitorie attualmente in corso in Francia, Spagna e Italia.

(2) **Azione comune mirata alla soppressione delle clausole abusive nei contratti di noleggio di autoveicoli, coordinata da EDOCUSA (E):**

Sei associazioni di consumatori hanno cooperato in questa azione congiunta intesa ad esaminare le condizioni generali applicate dai cinque maggiori autonoleggi in sei paesi europei e a sopprimere le clausole abusive contenute nei contratti tipo, mediante negoziato o ricorso giudiziario. A tal fine, sono stati raccolti ed analizzati 21 contratti tipo. Sono stati condotti negoziati con queste imprese allo scopo di conformare le condizioni generali alle leggi nazionali di attuazione. Dato che tali negoziati non hanno condotto ad alcun accordo concreto, le associazioni di consumatori hanno deciso di adire i tribunali al fine di far cessare l'utilizzo delle condizioni generali incriminate. Talune imprese hanno reagito accettando di firmare nel 1998 accordi con le associazioni con l'obiettivo di modificare le clausole in questione.

(3) **Azione comune mirata alla soppressione delle clausole abusive nei contratti di multiproprietà, coordinata da Test Achats (BE) e azione comune mirata alla soppressione delle clausole abusive nei contratti di viaggio, coordinata da EDIDECO (PT)**:

Queste due azioni, gestite da associazioni di consumatori in sette Stati membri (B, F, I, P, E, Lux e NL), mirano ad individuare la presenza di clausole abusive in contratti standardizzati nei settori dei viaggi tutto compreso e della multiproprietà e a farle eliminare mediante negoziato o per via giudiziaria. Le azioni sono in corso. Secondo le ultime informazioni ricevute da parte dei contraenti, sono in corso negoziati promettenti con imprese nel settore dei viaggi tutto compreso. Per contro, nel settore della multiproprietà, il recepimento recente della direttiva 94/47/CE in taluni paesi avrebbe provocato la scomparsa di alcuni operatori dal mercato, mentre altri avrebbero modificato, di propria iniziativa, le loro condizioni generali al fine di conformarsi alla nuova legislazione nazionale. In questi casi, dovrà essere effettuata una nuova valutazione delle condizioni generali modificate.

## ALLEGATO III – Statistiche estratte dalla base CLAB

Una serie di grafici è inserita nella presente relazione per fornire una visione d'insieme dei diversi dati e risultati inseriti sinora nella base CLAB, che contiene attualmente 7 649 casi catalogati.

Sebbene la prima serie di grafici (da 1 a 7) sia puramente descrittiva dei dati generali raccolti nella base, i grafici successivi permettono un'analisi più particolareggiata delle clausole stesse (da 8 a 11) e della loro presenza in certi settori economici (da 12.A a 15.B).

**Il grafico 1** si riferisce al tipo di decisione che ha statuito il carattere abusivo o meno di una clausola contrattuale. La base CLAB comprende infatti non solo sentenze giudiziarie (che restano largamente maggioritarie), ma anche decisioni amministrative, sentenze arbitrali, transazioni intervenute tra le parti e sistemi di autoregolamentazione settoriali esistenti in certi Stati membri.

**Il grafico 2** riguarda il tipo di azione in causa. Può trattarsi di un'azione individuale (in cui una delle parti contraenti presenta una controversia al fine di ottenere una soluzione), di un'azione preventiva (le azioni inibitorie, le raccomandazioni e i sistemi di autoregolamentazione mirati ad eliminare l'utilizzo di clausole abusive) o di un'azione comune (in alcuni Stati membri, le associazioni di consumatori possono associarsi ad un'azione individuale al fine di chiedere all'istituzione competente di pronunciare un ordine di cessazione dell'utilizzo di clausole abusive).

**Il grafico 3** illustra la valutazione data dalle decisioni riguardo al carattere abusivo o meno delle clausole contrattuali. Sono state altresì indicate decisioni che non hanno applicato a casi specifici la legislazione nazionale in vigore sulle clausole abusive, poiché tali casi ricadevano al di fuori del campo d'applicazione di tali leggi.

**Il grafico 4** illustra i tipi di contratti nei quali sono inserite le clausole contrattuali oggetto di una decisione. Si tratta di contratti di vendita, noleggio, leasing e servizi. Questi ultimi, che costituiscono la maggioranza dei contratti indicati nella base, si suddividono in servizi relativi a beni (riparazione, installazione, manutenzione, garanzie, servizio post-vendita ecc.) e servizi non relativi a beni (operazioni bancarie, assicurazioni, crediti, trasporto, fornitura di energia elettrica, gas, acqua, cure sanitarie ecc.).

**Il grafico 5** riguarda la natura delle parti. La maggioranza delle decisioni contenute nella base si riferisce a contratti stipulati tra un consumatore e un professionista (la definizione di consumatore deriva nella vasta maggioranza dei casi dalla direttiva o dalle legislazioni nazionali il cui campo d'applicazione è talvolta più ampio di quello della norma europea). Tuttavia, la base di dati contiene altresì alcune decisioni relative a contratti standardizzati stipulati tra professionisti. L'interesse di inserirle si giustifica per il fatto che le stesse soluzioni possono essere applicate a contratti stipulati con i consumatori.

**Il grafico 6** indica il numero di decisioni adottate prima e dopo la data limite di recepimento della direttiva. Su un totale di 7 649 casi, la base enumera circa 3 000 casi anteriori al 1° gennaio 1995 (a titolo indicativo, il primo caso risale al 4 novembre 1931, esaminato dalla Corte suprema islandese).

**Il grafico 7** consente di rilevare, in funzione degli Stati considerati nella base di dati (Stati membri dell'Unione europea, Islanda e Norvegia), non solo il numero di azioni intraprese, ma anche il tipo di azione (individuale o preventiva). Le azioni preventive sono particolarmente importanti in Germania, Austria, Francia e Regno Unito. Per contro, questo genere di azione è nettamente meno utilizzato in Belgio e in Spagna e persino inesistente in Irlanda e Lussemburgo.

**Il grafico 8** indica le clausole valutate o meno in relazione all'allegato della direttiva. Su 7 649 casi catalogati nella base di dati, 4 497 (59%) sono stati considerati rientranti nei diversi punti dell'allegato. Ciò dimostra non solo l'importanza dell'elenco dell'allegato (e la conseguente necessità di svilupparlo) ma anche l'interesse che rappresenta la presenza di un criterio generale di valutazione del carattere abusivo per i restanti 3 152 casi (41%).

**Il grafico 9** classifica i 4 497 casi che si riferiscono all'allegato in funzione dei suoi 17 punti (poiché certe condizioni contrattuali possono riguardare vari punti dell'elenco dell'allegato, il numero complessivo dei casi catalogati raggiunge attualmente i 5 274). Le clausole più frequenti riguardano il punto b (clausole che escludono o limitano impropriamente i diritti legali del consumatore in caso di inadempimento da parte del professionista), il punto e (clausole che impongono al consumatore che non adempie ai propri obblighi un indennizzo per un importo sproporzionatamente elevato), il punto i (adesione del consumatore a clausole di cui egli non ha avuto di fatto possibilità di prendere conoscenza prima della conclusione del contratto) e il punto q dell'elenco dell'allegato (clausole che sopprimono o limitano l'esercizio di azioni legali o vie di ricorso).

**Il grafico 10** consente di valutare il tipo di clausole contrattuali considerate abusive.

- 2 443 clausole, pari al 28%, su un totale di 8 858 clausole, si riferiscono agli obblighi imposti dal professionista a carico del consumatore. Tra queste:
  - 1003 riguardano esclusioni o limitazioni di diritti,
  - 582 sono relative a clausole penali contrattuali,
  - 296 prevedono costi straordinari (in particolare in materia di contratti di commissione, di cauzione e di mediazione),
  - 228 riguardano la responsabilità,
  - 156 riguardano modalità relative all'esecuzione delle garanzie,
  - 91 sono relative alle modalità di notificazione imposte al consumatore in caso di non conformità dei beni.

Inoltre, un numero considerevole di clausole si riferisce a vari obblighi «positivi» (quali i termini e le modalità imposti dal professionista per i reclami: Clab AT 000012) e «negativi» (quali limiti di usufrutto nei contratti di noleggio e di installazione di beni mobili: Clab SE 000092 e Clab FR 000342).

- 1 380 clausole abusive, pari al 16%, riguardano gli esoneri e le limitazioni di responsabilità del professionista (conformità dei beni forniti o dei servizi prestati,

danni causati dal professionista o da terzi, consegna di beni o fornitura di servizi ecc.).

- 1 133 clausole, pari al 13%, riguardano la presentazione delle condizioni generali (chiarezza, comprensibilità) e la loro opponibilità al consumatore (clausole escluse o incluse dal professionista durante la durata del contratto);

- 787 clausole, pari al 9%, riguardano il prezzo e il suo pagamento (fissazione, modifica e modalità);

- 787 clausole, pari al 9%, sono relative al termine del contratto (modalità, risoluzione, proroga, ritrattazione ecc.);

- 744 clausole, pari all'8%, riguardano le modalità di esecuzione degli obblighi del professionista (caratteristiche dei prodotti o dei servizi, conformità, consegna ecc.);

- 694 clausole, pari all'8%, riguardano la conclusione del contratto (modalità, validità, forma ecc.);

- 644 clausole, pari al 7%, sono relative all'accesso alla giustizia in senso lato (tribunali competenti, vie di ricorso, diritto applicabile, mezzi di prova ecc.);

- 177 clausole, pari al 2%, si riferiscono all'interpretazione e alle modifiche apportate al contratto (modifiche, cessione ecc.);

- 69 clausole, pari all'1%, hanno l'obiettivo di aggirare il diritto esistente.

**Il grafico 11** mostra l'impatto delle clausole analizzate come abusive in relazione a diversi settori economici. Il settore immobiliare e quello dei servizi finanziari figurano tra i campi di attività in cui la base di dati ha rilevato la maggiore quantità di "giurisprudenza" relativa a clausole abusive. Il settore denominato "altro" riflette diversi tipi di attività economiche quali i contratti di abbonamento (giornali, riviste, televisione a pagamento ecc.), servizi di riparazione e di manutenzione (chiavi, serrature, abbigliamento, autoveicoli ecc.), servizi di spargimento, ristorazione, sviluppo di pellicole fotografiche, lotterie e corse di cavalli, contratti di deposito e immagazzinamento, servizi di parcheggio, contratti di lavoro alla pari, sistemi di sicurezza, telefonia mobile ecc.

I grafici successivi analizzano in dettaglio alcuni settori economici in cui il numero di clausole abusive si è rivelato particolarmente rilevante. Si tratta dei servizi finanziari (grafici 12A e 12B), delle assicurazioni (grafici 13A e 13B), dell'immobiliare (grafici 14A e 14B) e dei servizi di base (grafici 15A e 15B). Per ciascun settore economico, è indicato il tipo di clausole riscontrate (grafico A), nonché il numero di clausole considerate abusive in funzione dei diversi campi legati al settore specifico (grafico B). Per i settori non ripartiti (altri), più sopra sono fornite spiegazioni supplementari con riferimento ad esempi di casi concreti contenuti nella base di dati.

**I grafici 12A e 12B** si riferiscono ai servizi finanziari (1 200 clausole abusive registrate).

Il grafico 12A mostra che le clausole abusive più frequenti nei servizi finanziari si riferiscono agli obblighi imposti dal professionista al consumatore (37%), alla conclusione del contratto (17%), alla presentazione e all'opponibilità di dette clausole

(10%), nonché al prezzo e al suo pagamento (9%) e alla fine del contratto (8%). Le clausole abusive più rare sono quelle che si propongono di aggirare il diritto applicabile (2%) e quelle che interpretano e modificano il contratto (2%).

Il grafico 12B indica un numero particolarmente rilevante di clausole abusive nelle operazioni legate al credito al consumo (37% legate a crediti su beni mobili e 8% su crediti ipotecari). Sono state altresì considerate abusive clausole contrattuali nei contratti relativi ai conti bancari (28%), alle carte di credito e di pagamento (9%), agli investimenti (2%), agli assegni (2%) e ai trasferimenti di capitali (2%).

Sotto la definizione «altri» (12%), sono state riscontrate clausole abusive nei contratti di cauzione (Clab DE 000004), nei contratti di garanzia (Clab SE 000043), nelle operazioni legate agli effetti all'ordine (Clab FI 000179), nei contratti di gestione di recupero di cambiali (Clab ES 000341), nei contratti di apertura di libretti di risparmio (Clab AU 000346) e in particolare nei contratti di affitto di casseforti (Clab FR 000210) e di affitto con finanziamento (Clab BE 000477).

**I grafici 13A e 13B** si riferiscono alle assicurazioni (502 clausole abusive catalogate)

Il grafico 13A rileva una forte presenza di clausole abusive nei settori relativi agli obblighi imposti al consumatore (25%), alla responsabilità del professionista (20%), alla presentazione e all'opponibilità delle clausole (16%), alle modalità di esecuzione degli obblighi del professionista (12%) e alle modalità di fine del contratto (10%). Le clausole meno frequenti sono quelle intese ad aggirare il diritto applicabile (1%) e quelle riguardanti il prezzo e il relativo pagamento (3%).

Il grafico 13B mostra una forte presenza di clausole abusive nei contratti di assicurazione sull'abitazione (21%), gli autoveicoli (21%), la salute (15%), la responsabilità (13%) e la vita (8%).

Sotto la definizione «altri» (31%), sono state considerate abusive numerose condizioni contrattuali in altre polizze di assicurazione, in particolare nelle assicurazioni di tutela giuridica (Clab DE 000102 e DE 000972) e le assicurazioni di viaggio (Clab SE 000189). Sono state riscontrate clausole abusive anche nelle assicurazioni contro il furto (Clab ES 000074), le assicurazioni per beni mobili diversi da autoveicoli (Clab IS 000021 e GR 000498), le assicurazioni per beni immobili diversi da abitazioni (Clab FI 000196), le assicurazioni di trasporto (Clab DE 000539), le assicurazioni marittime (Clab ES 000562), le assicurazioni contro le intemperie (Clab DK 000007) ecc.

**I grafici 14A e 14B** si riferiscono al settore immobiliare (1 336 clausole abusive catalogate).

Il grafico 14A indica l'importanza delle clausole abusive relative agli obblighi imposti dal professionista al consumatore (29%), alla presentazione e all'opponibilità delle condizioni contrattuali (12%), alle modalità afferenti il prezzo e il relativo pagamento (12%) e alla responsabilità del professionista (12%). Le clausole abusive meno diffuse sono quelle che aggirano il diritto applicabile (1%) e quelle che interpretano e modificano il contratto (2%).

Il grafico 14B riporta un numero rilevante di clausole abusive nei contratti di costruzione (31%), di vendita (16%), di decorazione (10%), di prestazione di servizi degli agenti immobiliari (7%) e di riscaldamento (6%).

Sotto la definizione «altri» (29%), sono state rilevate numerose clausole abusive nei contratti di affitto immobiliare (Clab DE 000017), di manutenzione di ascensori (Clab ES 000016) e di collegamento di sistemi d'allarme (Clab NO 00015). Altre condizioni contrattuali sono state considerate abusive nei contratti di multiproprietà (Clab DE 000329), di manutenzione o di movimentazione (Clab GB 000056, BE 000320, DE 001156, FR 000479), di alloggio a persone anziane (Clab FR 000229), ecc.

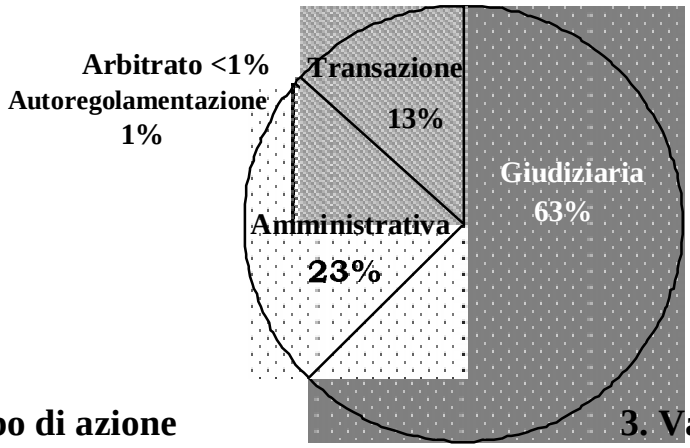
**I grafici 15A e 15B** si riferiscono ai servizi d'interesse generale (480 clausole abusive catalogate).

Il grafico 15A rivela una parte rilevante di clausole abusive relative agli obblighi imposti al consumatore da parte del professionista (28%), alla presentazione delle condizioni contrattuali e alla loro opponibilità (15%), al prezzo e relativo pagamento (13%), alla fine del contratto (12%) e alla responsabilità (11%).

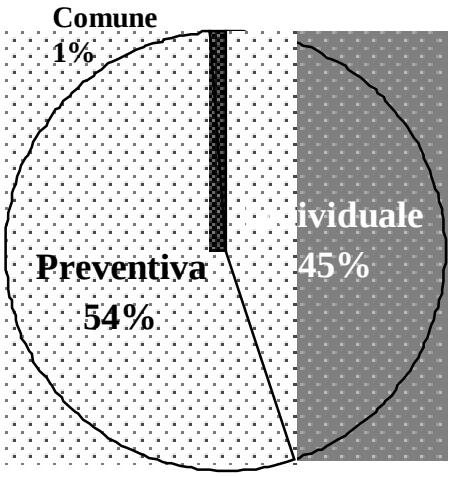
Il grafico 15B indica una forte presenza di clausole abusive nei contratti di prestazioni di telefonia (31%), fornitura di acqua (13%), gas (11%), energia elettrica (8%), nonché nei servizi postali (1%), sottosettori comprendenti un numero rilevante di clausole abusive.

Sotto la definizione «altri» (37%), numerose clausole abusive sono state individuate nei contratti di allacciamento ai servizi via cavo (Clab DE 000648), di servizi Internet (Clab AT 000655) e di installazione di impianti di riscaldamento (Clab DE 000601). Anche altri servizi presentano clausole abusive, come i servizi funebri (Clab BE 000305), i servizi di raccolta rifiuti urbani (Clab DE 001528), di installazione di cavi e bruciatori a gas (Clab DE 000431 e DE 000519), ecc.

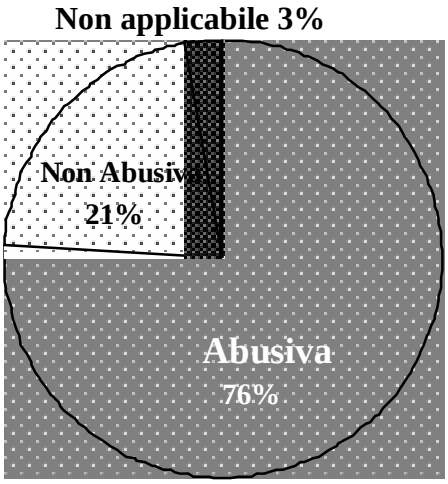
## 1. Natura della decisione



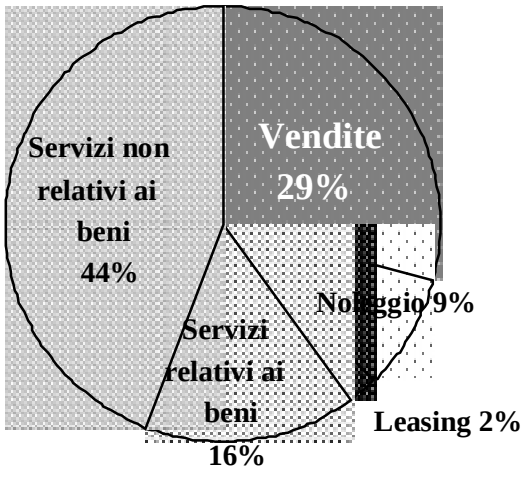

## 2. Tipo di azione



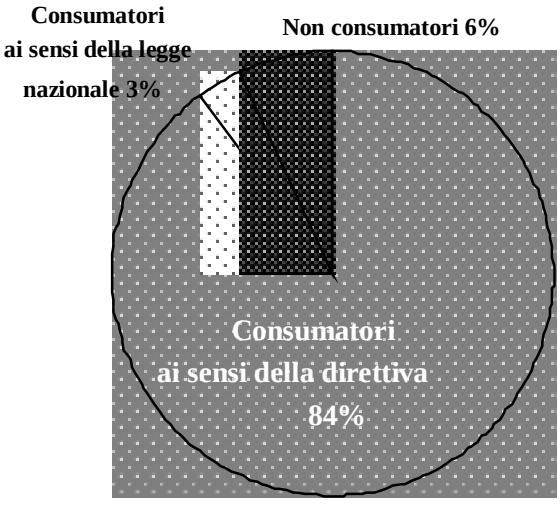

## 3. Valutazione

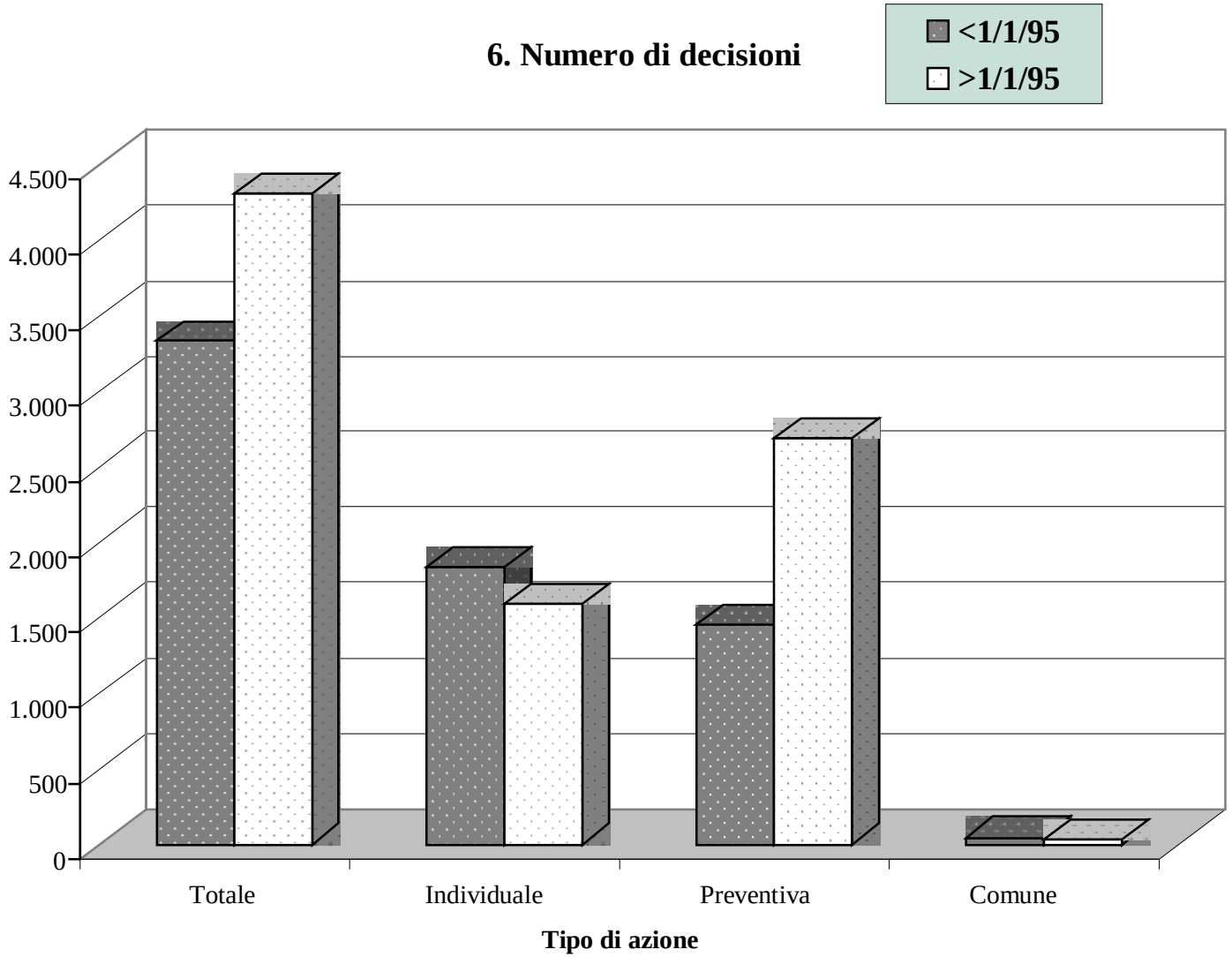


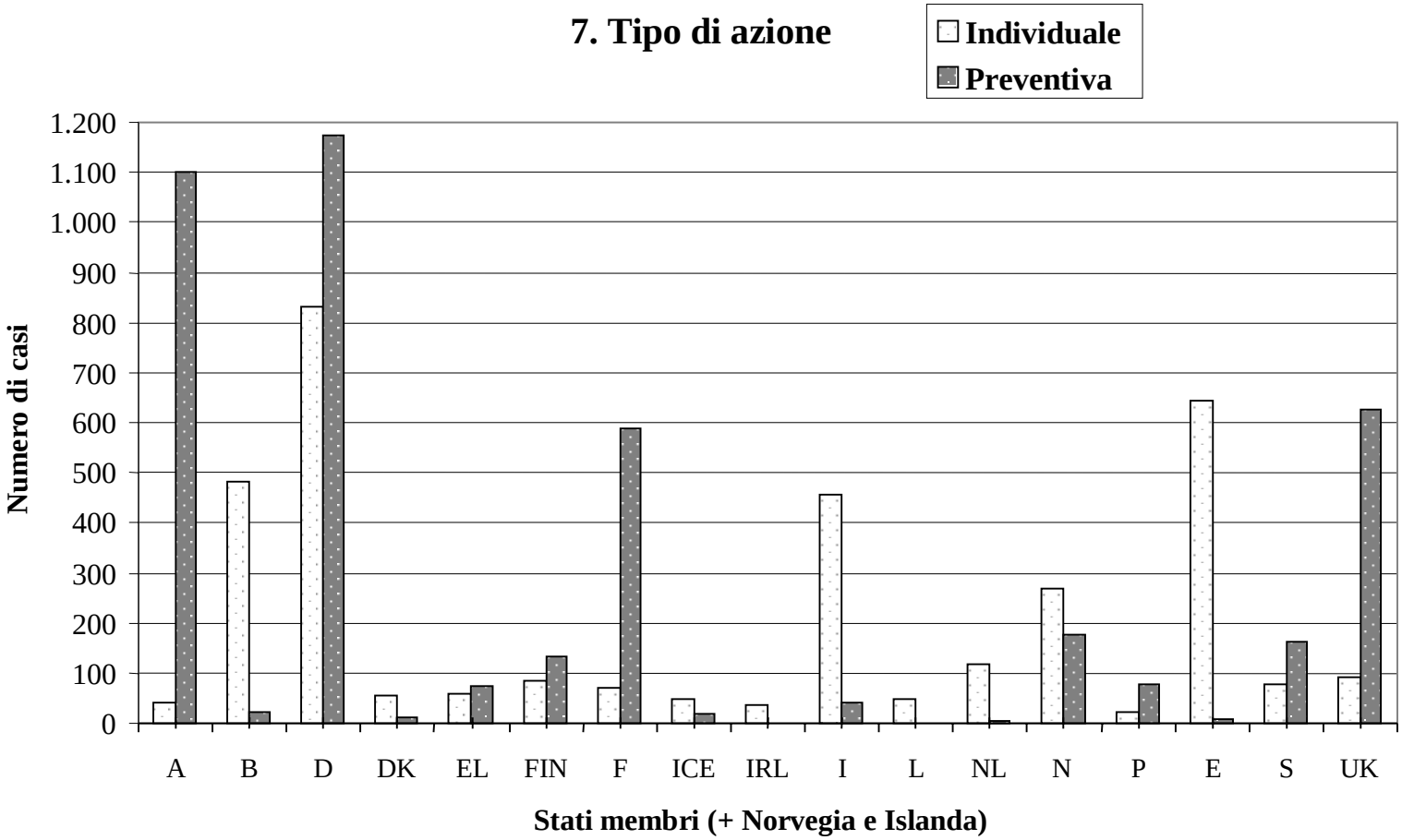

## 4. Tipo di contratto



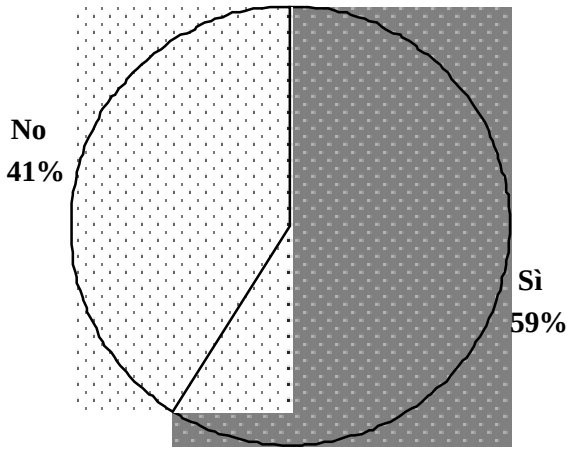

## 5. Natura delle parti



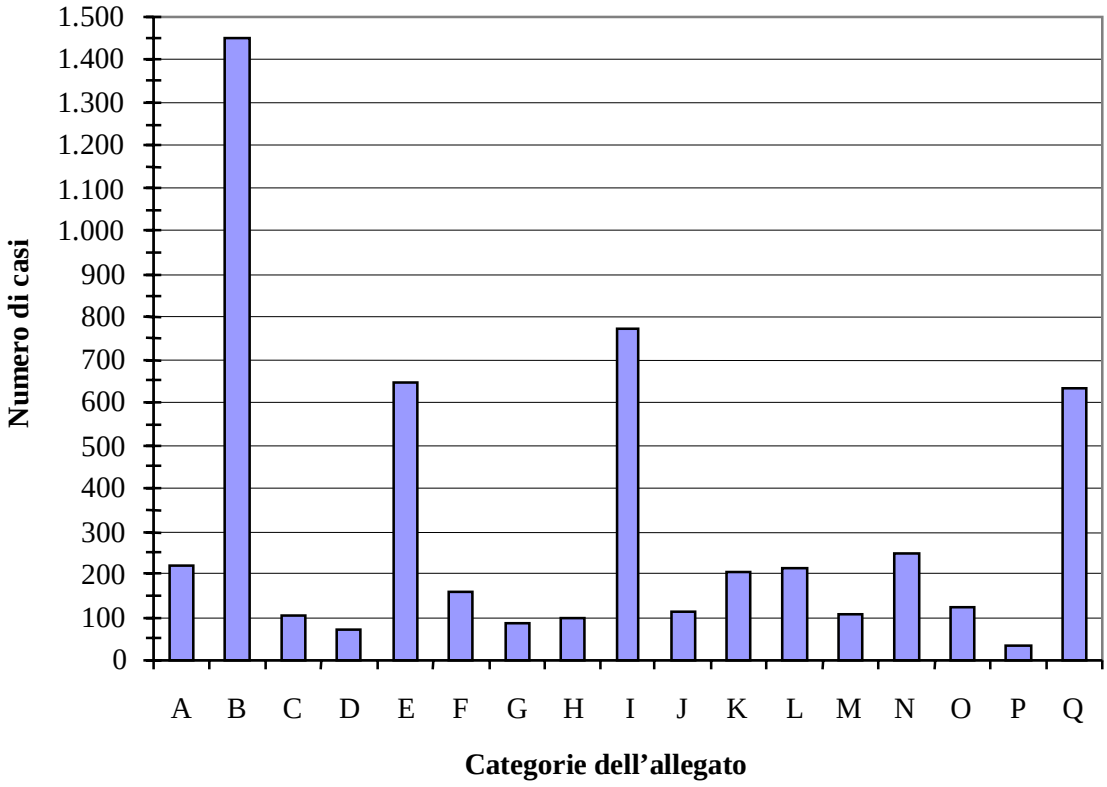

6. Numero di decisioni
<1/1/95
>1/1/95
4.500
4.000
3.500
3.000
2.500
2.000
1.500
1.000
500
0
Totale
Individuale
Preventiva
Comune
Tipo di azione


7. Tipo di azione
Individuale
Preventiva
Numero di casi
1.200
1.100
1.000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
A
B
D
DK
EL
FIN
F
ICE
IRL
I
L
NL
N
P
E
S
UK
Stati membri (+ Norvegia e Islanda)

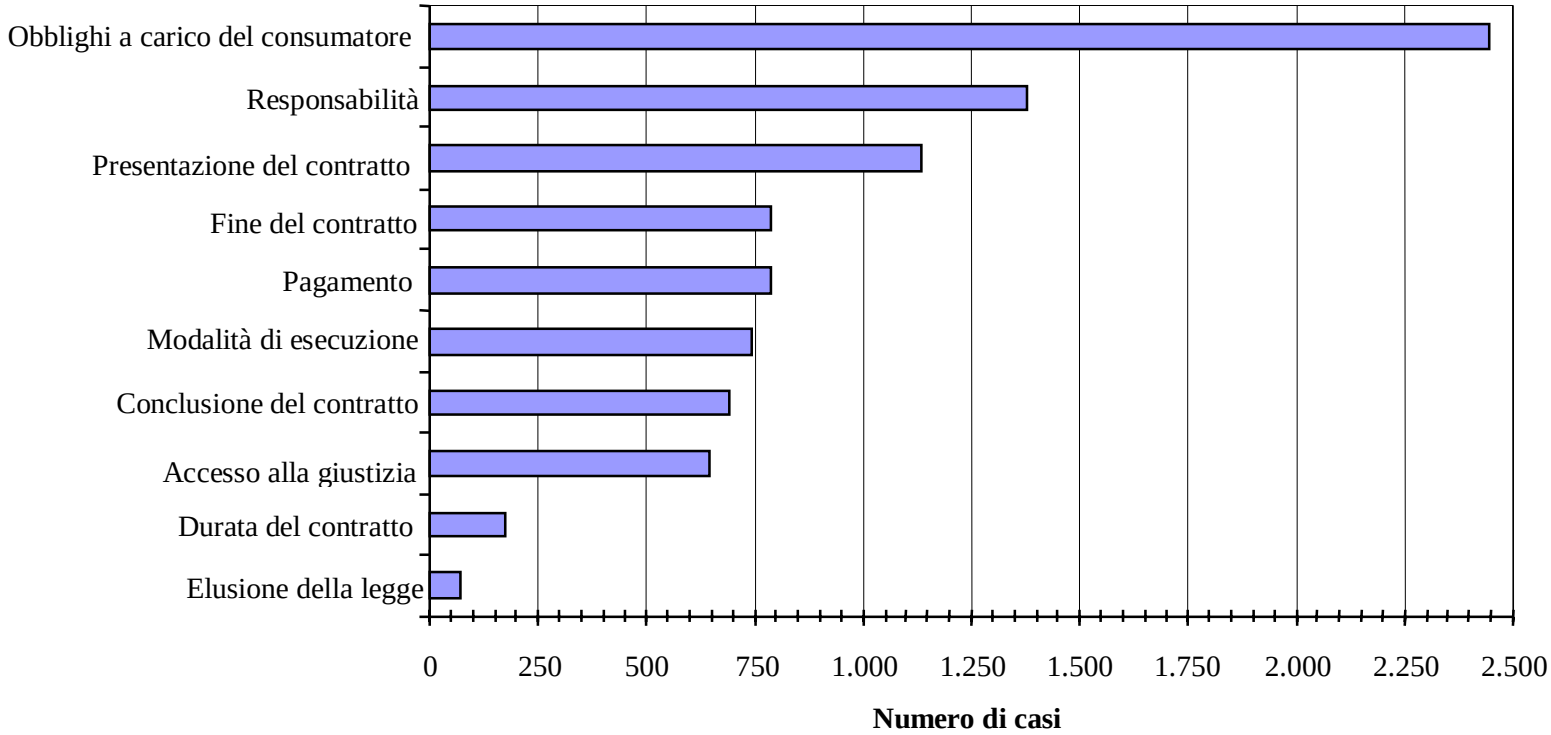
## 8. Clausole che rientrano nell'allegato della direttiva



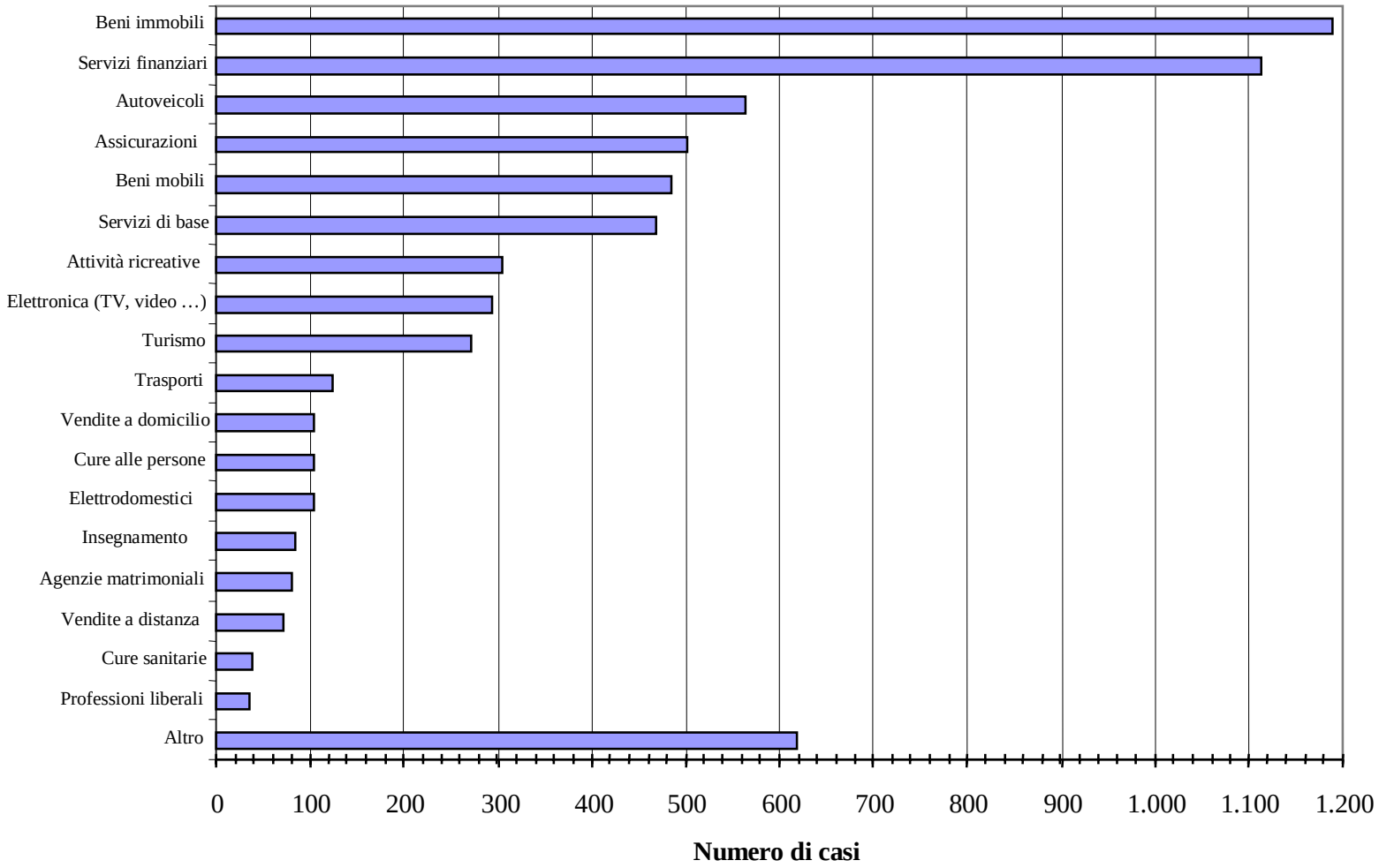

## 9. Categorie interessate dall'allegato della direttiva



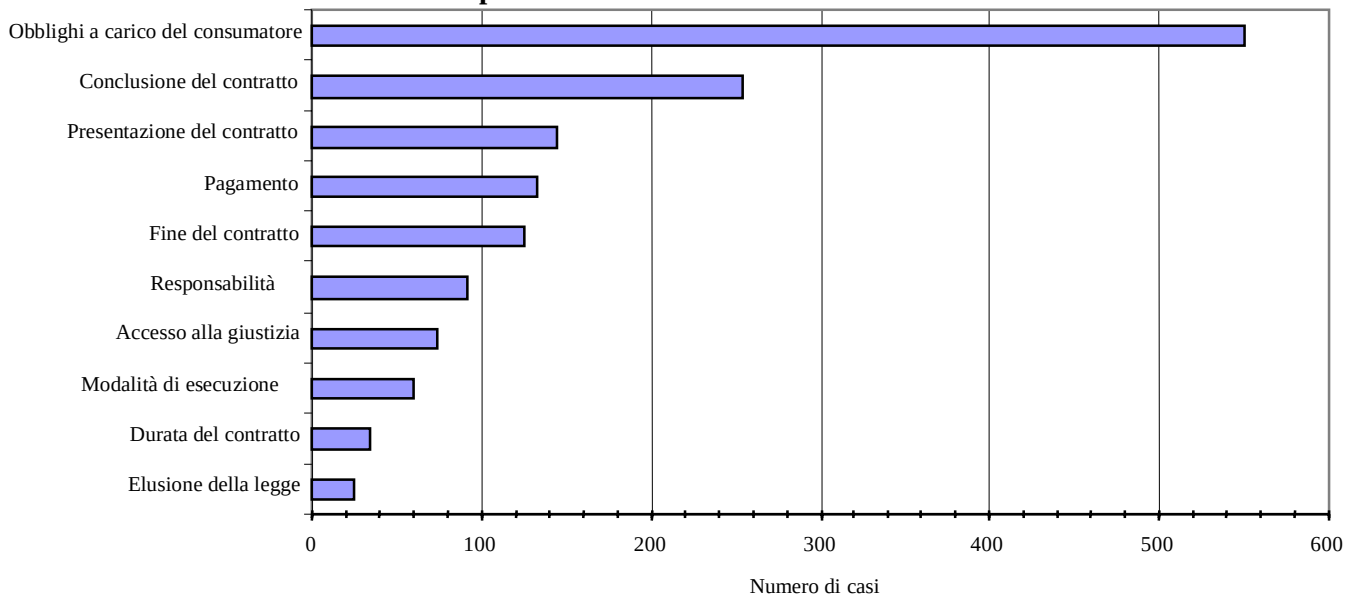
## 10. Tipi di clausole abusive



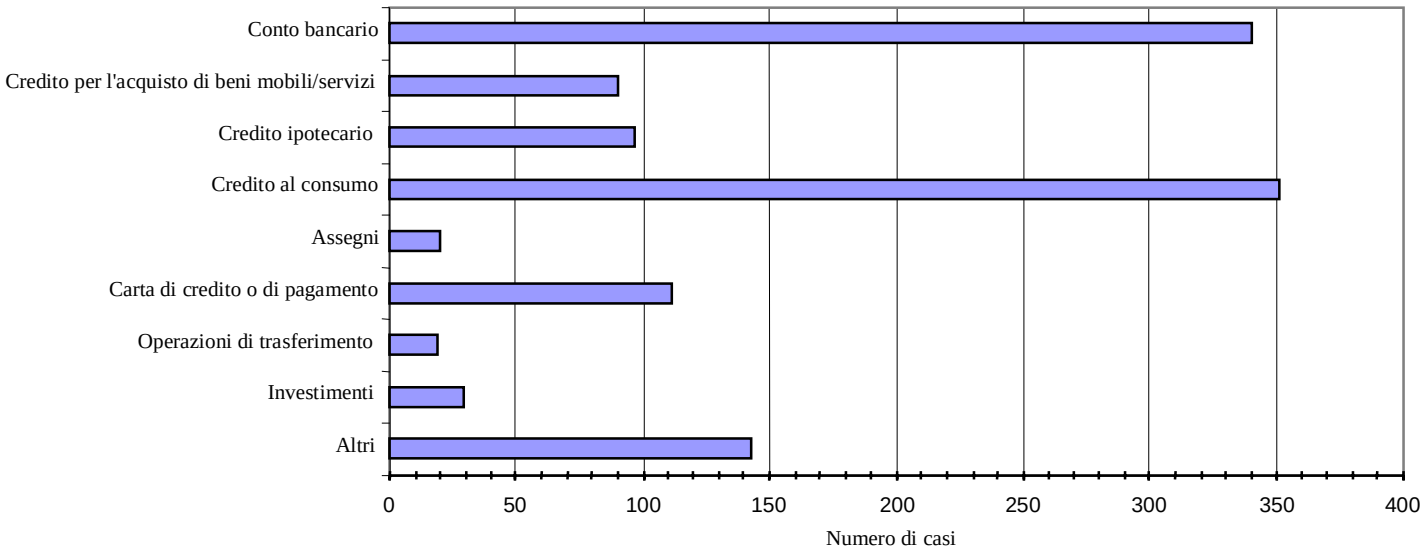
## 11. Clausole abusive per settore economico



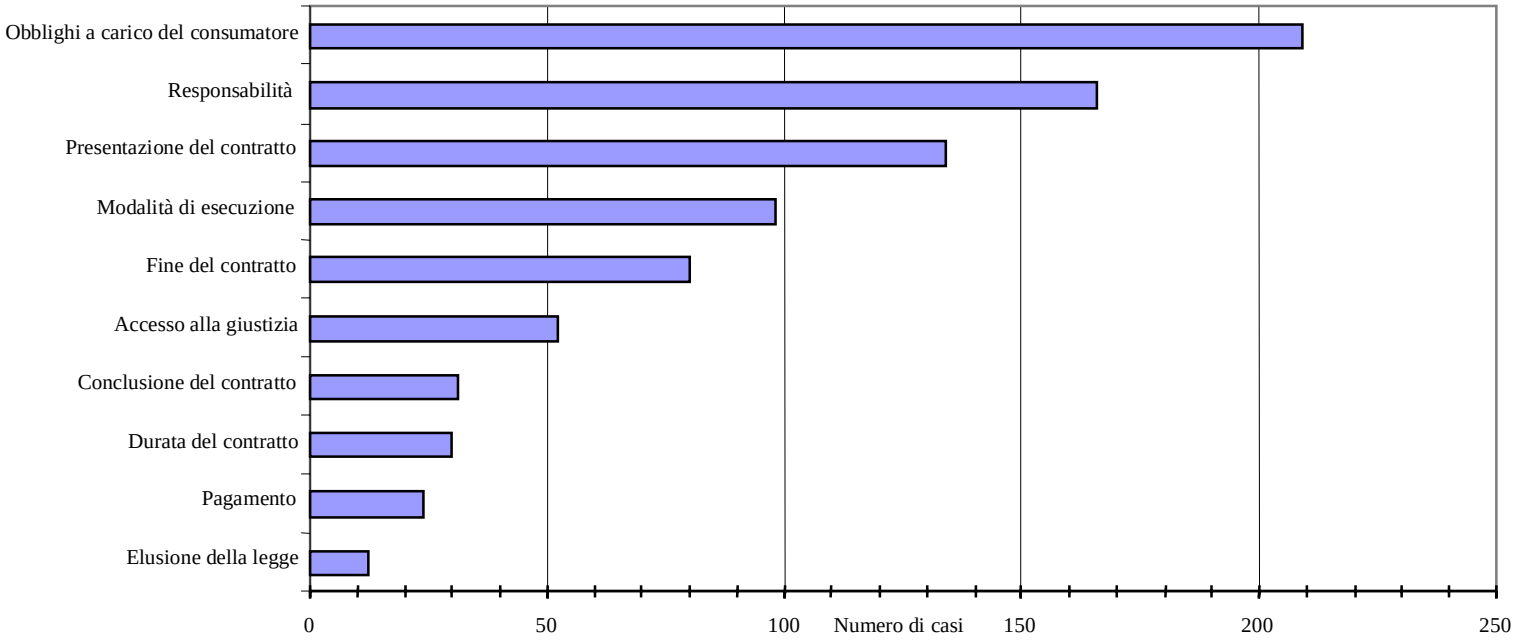
**12A. Tipo di clausole abusive nel settore dei servizi finanziari**



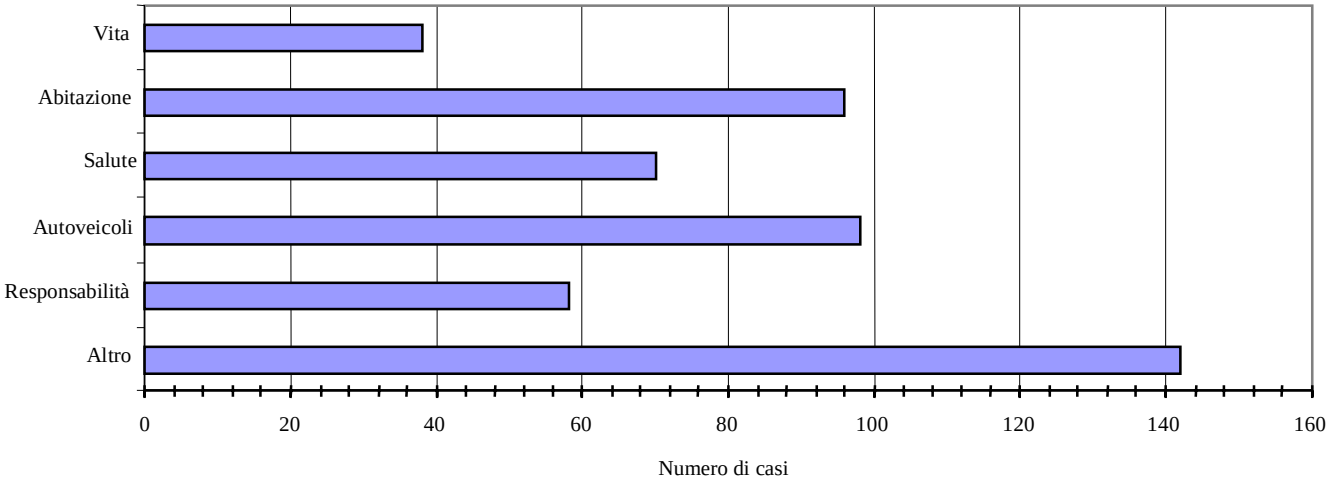
**12B. Clausole abusive per tipo di servizio**



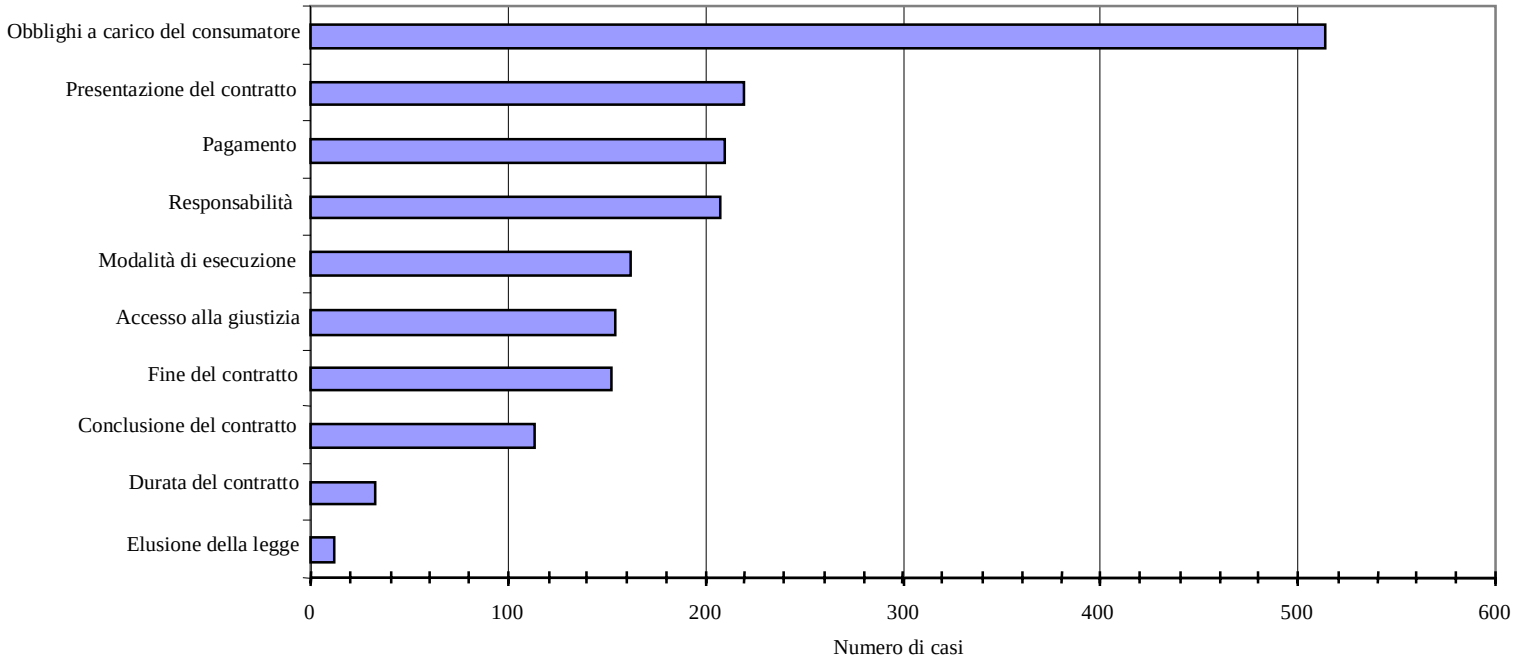
**13A. Tipo di clausole abusive nel settore delle assicurazioni**



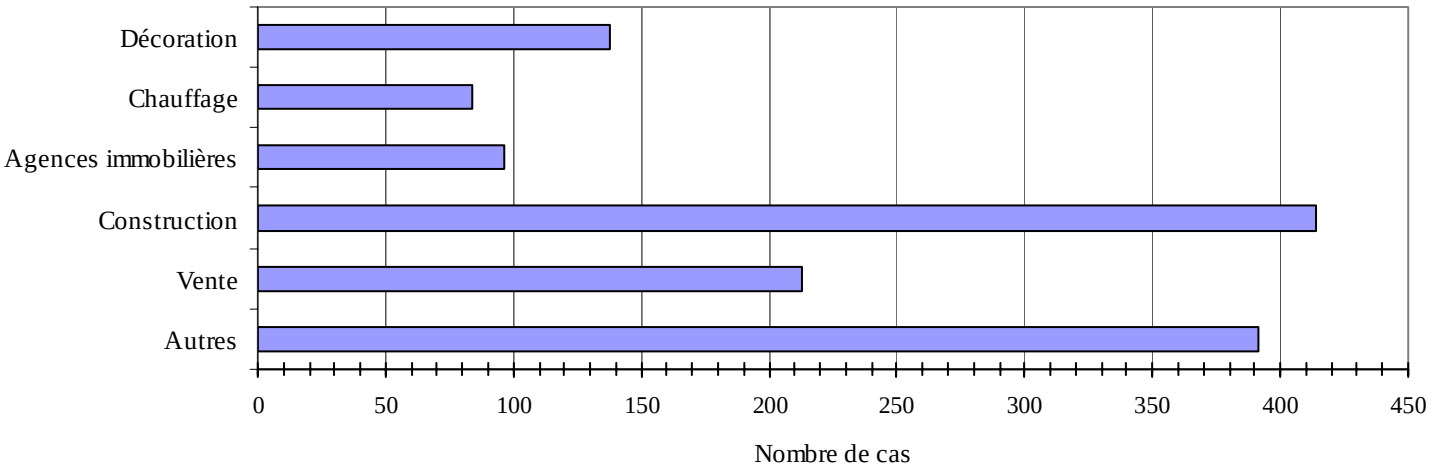
**13B. Clausole abusive per tipo di assicurazione**



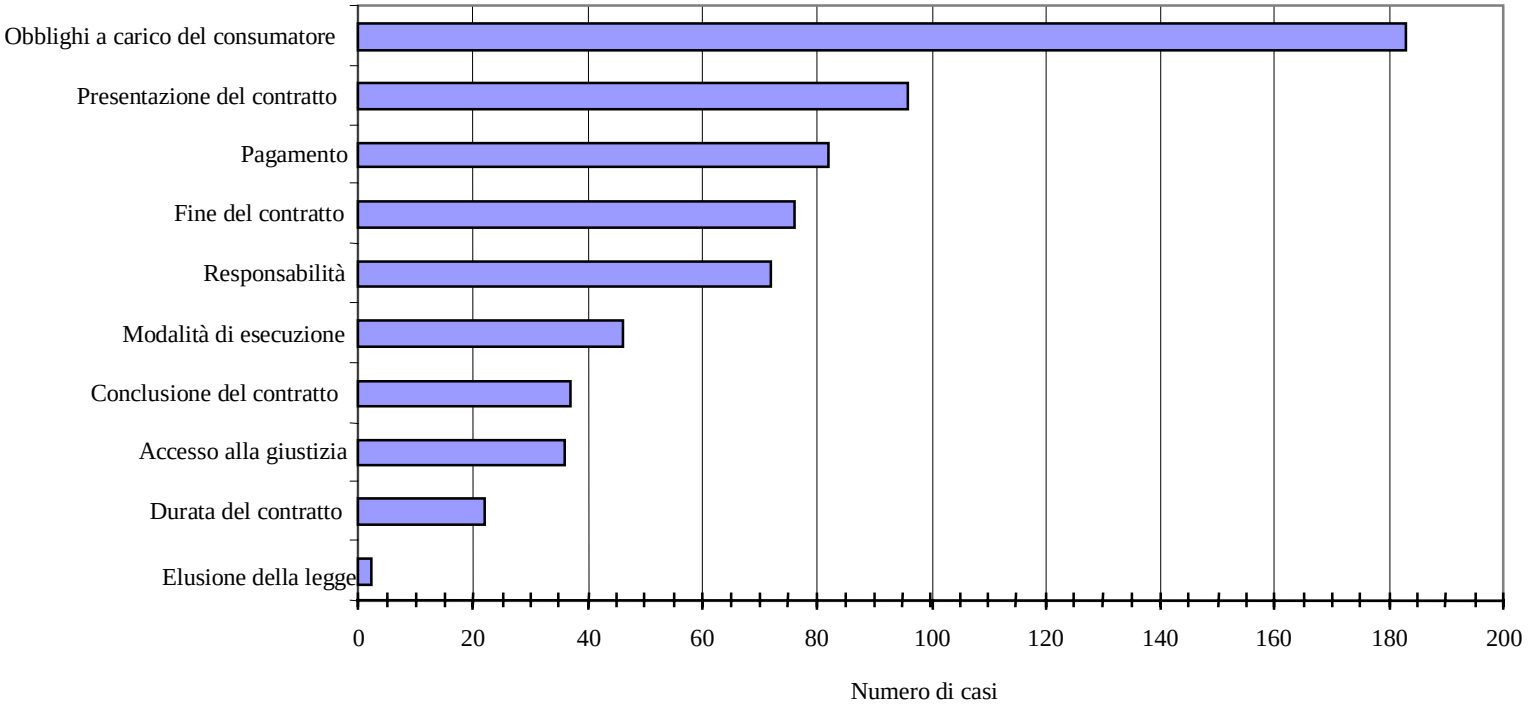
**14A. Tipo di clausole abusive nel settore dei beni immobili**



**14B. Clauses abusives - biens immobiliers**



**15A. Tipo di clausole abusive nel settore dei servizi di base**



**15B. Clausole abusive per tipo di servizio di base**

