



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 7.6.2007
SEC(2007) 744

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda alcuni aspetti della multiproprietà, dei prodotti per le vacanze di lungo termine, della rivendita e dello scambio

Progetto di

VALUTAZIONE D'IMPATTO

**relativa al riesame della direttiva sul godimento a tempo parziale di alcuni beni immobili
(94/47/CE)**

SINTESI

{COM(2007) 303 definitivo}
{SEC(2007) 743}

1. INTRODUZIONE

Il godimento a tempo parziale (o multiproprietà) di beni immobili è il diritto di trascorrere un periodo di tempo (ad es. una settimana, o più) in un bene destinato alle vacanze per un periodo dell'anno specificato o specificabile nel corso di tre anni o più. La direttiva sul diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili (94/47/CE) ("la direttiva") dispone la tutela dei consumatori per quanto riguarda fra l'altro le informazioni precontrattuali da essi ricevute, il loro diritto a recedere dal contratto entro un periodo minimo di 10 giorni, il divieto di effettuare pagamenti anticipati durante tale periodo e la lingua del contratto.

Nella prima metà del 2006 è stata avviata una consultazione pubblica approfondita, con due questionari volti a ottenere il parere delle parti interessate e un documento di consultazione che stabilisce i principali ambiti del riesame. La consultazione è culminata in un ampio incontro fra le parti interessate, tenutosi nel luglio 2006.

La valutazione d'impatto che accompagna la proposta di nuova direttiva nel settore combina i risultati del processo di consultazione su temi specifici, attorno alle tre opzioni d'intervento più probabili. È compresa un'analisi dell'impatto di ciascuna opzione e di ciascun intervento nell'ambito di ciascuna opzione. Per facilitare l'intero lavoro di esame dei rischi e dei benefici, si è adottato un approccio analitico. Pertanto la valutazione d'impatto comprende tabelle che riassumono in poche frasi le principali conseguenze delle possibili combinazioni delle misure considerate.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Dall'adozione della direttiva nel 1994 vi sono stati importanti sviluppi di mercato, compreso l'emergere di nuovi prodotti che sfuggono all'ambito di applicazione delle norme sulla multiproprietà. Questi prodotti sono commercializzati in modo analogo e sono grosso modo simili economicamente alla multiproprietà, nel senso che si procede a un pagamento anticipato di considerevole entità e a pagamenti successivi a seconda dell'utilizzo effettivo dell'alloggio per le vacanze (di per sé o in combinazione col viaggio). Il fatto che questi prodotti sfuggano alla disciplina esistente ha creato notevoli problemi ai consumatori e alle aziende corrette, come si evince dal numero di reclami presentati ai centri europei dei consumatori, alle organizzazioni dei consumatori e alle pubbliche autorità in genere.

Dal punto di vista economico, la multiproprietà e i prodotti analoghi possono essere descritti come la combinazione di un affitto ripetuto di beni e di un servizio (ad es. manutenzione del bene). I contratti in genere prevedono soggiorni ripetuti in un alloggio per le vacanze. Il grado in cui è specificato il luogo della sistemazione o il periodo del suo uso varia. I club vacanze scontati possono includere nell'offerta anche il trasporto, il quale può a sua volta essere parte dei servizi offerti nel quadro di un contratto di scambio.

I contratti danno luogo a obblighi finanziari rilevanti per i consumatori, con un pagamento iniziale globale seguito da pagamenti annuali (la cui entità dipende dal tipo di sistemazione offerta, dalla stagione e dalla modalità del servizio) per tutta la durata del contratto. Per i prodotti per le vacanze di lungo termine, come i club vacanze scontati, la quota di adesione può essere inferiore al prezzo da pagare per la multiproprietà o prodotti analoghi, ma i

pagamenti da effettuare per ciascuno dei soggiorni possono essere superiori alla tassa annuale di gestione versata dai titolari della multiproprietà.

Se il consumatore aderisce a un sistema di scambio, ciò comporta dei costi sotto forma di quota annuale di adesione e/o una tassa distinta connessa con ogni scambio effettuato.

I contratti di rivendita in genere comportano una quota una tantum corrispondente ad es. ai costi di commercializzazione e ai costi amministrativi per la rivendita, che spesso il consumatore deve pagare anticipatamente.

Le transazioni sopra descritte coinvolgono spesso diversi soggetti (cfr. allegato II della valutazione d'impatto), ad es. il promotore di una struttura adibita alla multiproprietà, la società che commercializza i prodotti, il proprietario della struttura e una società di gestione che la amministra. Lo scambio di settimane è gestito da una società apposita, e la possibilità di effettuare lo scambio presuppone l'affiliazione a un circolo, affiliazione che è spesso commercializzata e venduta contestualmente alla vendita della partecipazione alla multiproprietà. Se il consumatore desidera vendere tale partecipazione, si può concludere un contratto di rivendita con un agente specializzato, mentre il contratto vero e proprio è concluso fra il consumatore che vende e quello che acquista.

I contratti relativi alla multiproprietà, a prodotti analoghi e a prodotti per le vacanze di lungo termine sono tipicamente di natura transfrontaliera, dal momento che la commercializzazione e/o la conclusione del contratto spesso avvengono in un paese diverso da quello di provenienza del consumatore, oppure in un paese diverso da quello in cui si trova il bene. Per la rivendita, il consumatore può essere contattato nel suo paese da un agente di rivendita proveniente da un secondo paese, e la struttura a cui è collegata la partecipazione a una multiproprietà oggetto della vendita può essere situata in un terzo paese. I sistemi di scambio offrono alloggi in tutto il mondo, e interessano dunque società, beni e servizi di molti paesi diversi.

In genere, i contratti sono giuridicamente complessi. Dai reclami dei consumatori sembra risultare che la divisione di responsabilità fra le diverse parti non sia sempre chiara per l'acquirente: un caso tipico è che i servizi promessi durante le presentazioni di vendita non sono poi sempre disponibili. In molti casi, la risposta della struttura o della società di gestione è che non vi è connessione fra le due società e che non vi è alcuna responsabilità da parte loro per le promesse fatte durante la presentazione di vendita. Ciò potrebbe essere vero ma, come risulta dai reclami, non è sempre capito dai consumatori, che percepiscono il venditore come un rappresentante della struttura.

3. OPZIONI D'INTERVENTO

La valutazione d'impatto ha analizzato gli effetti di tre opzioni principali:

1. Nessuna azione
2. Revisione verticale della direttiva (con diverse opzioni subordinate)
3. Azione non legislativa (con 3 opzioni subordinate).

4. IMPATTO PREVISTO

I risultati delle analisi indicano che l'opzione 1 avrebbe conseguenze negative per la maggioranza delle parti interessate, e che poche di queste trarrebbero un beneficio dal mantenimento della direttiva attuale. Lo stesso vale per l'opzione non legislativa, la numero 3, che lascerebbe aperta la maggior parte dei problemi individuati durante il riesame.

D'altronde, l'analisi d'impatto dell'opzione consistente in una revisione verticale della direttiva (opzione 2) suggerisce che questa garantirebbe migliori risultati sul mercato per la maggioranza delle parti interessate. I principali effetti attesi sono i seguenti:

4.1. Impatto economico

4.1.1. *Impatto sui consumatori*

I consumatori che acquistano i prodotti in questione otterrebbero nuovi diritti e sarebbero tutelati.

- Ciò dovrebbe aumentare la fiducia dei consumatori, poiché quanti acquistano tali prodotti sarebbero protetti da un periodo di riflessione e da altri diritti.
- I consumatori sarebbero meno esposti agli operatori scorretti e alle frodi, poiché le nuove norme dovrebbero estromettere tali elementi dal mercato.
- Vi sarebbe una maggiore tutela per i consumatori, i quali sarebbero meglio informati sui contratti.
- Vi sarebbero diritti più chiari e trasparenti per i consumatori in tutta l'UE.

4.1.2. *Impatto sulle imprese*

- L'omogeneità dei periodi di riflessione in tutta l'UE consentirebbe di aumentare la certezza del diritto.
- Vi sarebbero minori costi per le consulenze legali.
- Sarebbe più facile effettuare transazioni transfrontaliere grazie all'eliminazione della frammentazione da un paese all'altro dovuta alla diversa lunghezza dei periodi di riflessione.
- La migliore immagine dei prodotti e la maggiore fiducia dei consumatori dovrebbero favorire le vendite.
- Le nuove norme sulla lingua semplificherebbero gli obblighi contrattuali delle imprese nei confronti dei consumatori.
- Il fatto che i nuovi prodotti siano soggetti a una regolamentazione dovrebbe estromettere gli operatori scorretti dal mercato.

- Sarebbe rimossa la concorrenza sleale nei confronti delle imprese corrette, dato che anche gli operatori che offrono i nuovi prodotti sarebbero tenuti a rispettare una normativa.
- Le PMI dovrebbero trarre beneficio tanto quanto gli operatori più grossi dal miglioramento complessivo del funzionamento del mercato.
- Non sono previsti costi amministrativi eccessivi. I dati provenienti dal mercato suggeriscono che le aziende serie e corrette fanno già in modo di fornire informazioni in modo strutturato e trasparente, spesso oltre quanto richiesto dalla direttiva. Le stime dei costi amministrativi aggiuntivi che si avrebbero con l'opzione 2 indicano una cifra di 202 541 €, contro i 279 794 € che la direttiva attuale comporta.

4.1.3. *Impatto sui flussi d'investimento e la concorrenzialità*

- Poiché la disciplina dei prodotti in parola migliorerà probabilmente la situazione del mercato, l'UE diventerà un luogo più attraente per i fondi d'investimento, siano essi europei sia internazionali, come fanno pensare gli incrementi registrati negli ultimi anni per quanto riguarda gli investimenti connessi col settore della multiproprietà, particolarmente in USA, Medio Oriente e Asia.

4.2. **Impatto sociale**

- Con lo sviluppo del mercato della multiproprietà, vi sarà una maggiore domanda di manodopera, con conseguente creazione di posti di lavoro nelle regioni che ospitano la relativa industria.
- Si assisterà a una diversificazione delle risorse umane a profitto dell'industria del turismo e alla nascita di una domanda di varie competenze nella stessa direzione.
- Si ridurrà l'incidenza dei casi sfavorevoli ai consumatori sul mercato della multiproprietà, dal momento che le nuove norme ridurranno il margine di manovra per le attività illecite o scorrette in questo settore.

4.3. **Impatto ambientale**

- Ipotizzando che il migliorato ambiente normativo nell'industria della multiproprietà promuova le condizioni per un'espansione del mercato (in particolare grazie agli elementi economici sopra evidenziati), ci si può aspettare un'espansione delle strutture esistenti e l'apparizione di strutture nuove, così da tenere il passo con la domanda da parte dei consumatori. Da questo potrebbero derivare degli effetti per l'ambiente, ma secondo gli esperti lo sviluppo del settore rispetta standard ambientali severi previsti dalla legislazione europea e nazionale.
- La proposta di direttiva modificata non dovrebbe pertanto avere effetti negativi sull'ambiente.

5. RAFFRONTO TRA LE VARIE OPZIONI

Opzioni d'intervento		Opzione 1: Nessuna azione	Opzione 2: Revisione verticale della 94/47/CE	Opzione 3: Iniziativa non legislativa
Obiettivo				
OBIETTIVI GENERALI	Aumentare la fiducia di consumatori e imprese nel mercato interno attraverso un elevato livello comune di tutela dei consumatori, l'eliminazione delle barriere al mercato interno e la semplificazione normativa attraverso l'applicazione dei principi che presiedono a una migliore regolamentazione.	Nessun progresso in direzione di tale obiettivo, dal momento che i consumatori continuerebbero a non essere tutelati acquistando prodotti non coperti dalla direttiva; le aziende subirebbero ancora la concorrenza sleale degli operatori scorretti; il mercato interno rimarrebbe frammentato per via delle diverse norme nazionali (ad es. in materia di periodi di riflessione).	La fiducia dei consumatori verrebbe probabilmente aumentata dall'estensione ai nuovi prodotti delle norme a loro tutela; le aziende trarrebbero un beneficio dall'eliminazione della concorrenza sleale, e non incorrerebbero in costi sproporzionati di tipo normativo o amministrativo in seguito alle nuove norme; sarebbe rimossa una barriera al mercato unico grazie all'adozione di un periodo di riflessione pienamente armonizzato di 14 giorni valido per tutta l'UE. Semplificazione ottenuta grazie a norme più snelle sulla lingua da usare e a un elenco più chiaro e aggiornato di informazioni precontrattuali e di requisiti cui devono uniformarsi i contratti. Migliore applicazione delle norme grazie all'inserimento di disposizioni apposite nella nuova direttiva.	L'autoregolamentazione ha dimostrato di avere un po' di effetto nel controllare alcune pratiche del settore, ma non può risolvere le lacune normative; lo stesso vale per la possibilità di applicare meglio le norme attualmente valide per la tutela dei consumatori; le campagne d'informazione dei consumatori avrebbero forse effetti positivi, ma non possono migliorare la fiducia dei consumatori, né risolvere il problema dovuto alla mancanza di norme per quanto riguarda i prodotti apparsi dopo l'adozione della direttiva.

OBIETTIVI SPECIFICI	<p>1. Estendere la tutela di cui godono i consumatori quando acquistano diritti di partecipazione a una multiproprietà, prodotti analoghi e altri prodotti per le vacanze di lungo termine, nonché quando aderiscono a sistemi di rivendita e di scambio.</p>	<p>Nessun progresso verso quest'obiettivo.</p>	<p>L'opzione 2, che prevede l'estensione della copertura normativa a questi prodotti, è solo una delle tre opzioni esaminate che possono realizzare l'obiettivo.</p>	<p>Una migliore applicazione della legislazione vigente potrebbe eliminare alcune attività fraudolente; anche l'autoregolamentazione e potrebbe ottenere qualche risultato, i consumatori però continuerebbero a non godere di una tutela legale al momento di acquistare i prodotti in parola.</p>
	<p>3. Armonizzare pienamente le disposizioni a tutela dei consumatori in materia di multiproprietà, prodotti analoghi, club vacanze scontati, contratti di rivendita e scambio in tutta l'UE (ad es. in materia di informazioni da fornire), come opportuno.</p>	<p>Nessun progresso verso quest'obiettivo, in questa fase.</p>	<p>L'opzione 2 prevede di armonizzare pienamente gli obblighi di informazione dei consumatori, eliminando la frammentazione tra Stati membri, riducendo i costi per le consulenze legali e aumentando la certezza del diritto.</p>	<p>Nessun progresso verso quest'obiettivo.</p>

OBIETTIVI OPERATIVI	1. Permettere la crescita delle aziende che operano legittimamente nel settore della multiproprietà in tutta l'UE proteggendole dalla concorrenza sleale, e rimuovendo le barriere al commercio transfrontaliero.	Nessun progresso verso quest'obiettivo.	L'opzione 2 consente alcuni progressi nella rimozione delle barriere al commercio transfrontaliero; ancora più importante, essa può portare a risultati molto migliori per le aziende, dal momento che queste non sarebbero più esposte alla concorrenza sleale degli operatori non soggetti ad alcuna norma. Quest'obiettivo può essere raggiunto senza elevati costi normativi o amministrativi.	Nessun progresso verso quest'obiettivo.
	2. Garantire un'applicazione efficace	Nessun progresso verso quest'obiettivo.	L'opzione 2 consente di realizzare l'obiettivo, dal momento che il progetto di proposta contiene disposizioni specifiche relative all'attuazione delle norme da parte degli Stati membri.	L'opzione 3 potrebbe far realizzare alcuni progressi verso quest'obiettivo specifico, ma lascerebbe aperti tutti gli altri problemi individuati.
	3. Consentire ai consumatori di operare scelte informate.	Nessun progresso verso quest'obiettivo.	L'opzione 2 consente di realizzare quest'obiettivo prevedendo un elenco più chiaro e aggiornato di norme in materia di informazioni da fornire ai consumatori.	L'opzione 3 potrebbe far realizzare progressi considerevoli verso quest'obiettivo specifico, ma lascerebbe aperti tutti gli altri problemi individuati.

6. SPESE AMMINISTRATIVE

In conformità degli orientamenti della Commissione, la valutazione d'impatto esamina in dettaglio i costi amministrativi relativi alle tre opzioni d'intervento considerate.

In confronto al livello di costi amministrativi che la direttiva attuale comporta (279 794 euro), i nuovi costi aggiuntivi netti dovuti alla proposta di direttiva modificata avanzata dalla Commissione corrispondono a **202 541 euro**.

Questa cifra può considerarsi molto bassa a livello europeo in confronto ai benefici che deriverebbero dalla scelta dell'opzione 2. Per quanto riguarda i costi per le imprese, non si ritiene che le misure proposte sarebbero eccessivamente onerose o sproporzionate rispetto alla grandezza del problema.

Per maggiori informazioni su queste stime e la relativa metodologia si rimanda all'allegato I della valutazione d'impatto.

7. CONCLUSIONE

L'opzione 2 presenta il rapporto più favorevole tra vantaggi e svantaggi, ed è quindi proposta come la soluzione ottimale per modificare la direttiva.

Senza imporre oneri eccessivi alle imprese, l'opzione 2 estende le disposizioni di tutela dei consumatori contenute nella direttiva ai nuovi settori caratterizzati da prodotti problematici, compresi i club vacanze scontati, i prodotti analoghi alla multiproprietà, la rivendita e lo scambio. La presente proposta prevede che siano riconosciuti ai consumatori diritti giuridici (come un periodo di recesso) e una tutela per quanto riguarda i loro acquisti di questi prodotti, il che dovrebbe aumentare la fiducia dei consumatori. La fiducia nel mercato dovrebbe anche essere aumentata dalla pressione che sarà esercitata sugli operatori scorretti affinché rientrino nei margini della legalità se non vogliono ricevere sanzioni legali. Inoltre, il periodo di recesso pienamente armonizzato di 14 giorni garantirà certezza ai consumatori e un ambiente normativo più semplice in cui operare alle aziende.

Per le aziende la nuova direttiva introdurrà una maggiore parità di condizioni. Mentre gli operatori nel settore della multiproprietà al momento devono conformarsi alle disposizioni della direttiva, le aziende che vendono altri prodotti per le vacanze di lungo termine, come i club vacanze scontati, non sono ancora soggette agli obblighi della direttiva, pur operando nello stesso settore, rivolgendosi agli stessi consumatori e offrendo prodotti che potrebbero essere considerati alternativi ai loro. Il declino registrato dall'industria europea della multiproprietà negli ultimi anni potrebbe, almeno parzialmente, essere attribuito a questo fattore. La nuova direttiva mira a correggere la situazione, colpendo la concorrenza sleale ed estromettendo dal mercato gli elementi scorretti. Questi obiettivi dovrebbero potersi realizzare senza imporre costi amministrativi significativi o sproporzionati, come succedrebbe ad esempio se si stabilisse l'obbligo di un'autorizzazione professionale.