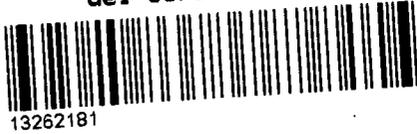




PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0001169 P-4.22.25
del 03/02/2016



Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero della Giustizia
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dello Sviluppo economico
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Politiche Europee
- Ufficio per il mercato interno e la
concorrenza

Ministero degli Affari Esteri e della
cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni. COM (2015) 635.

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero della Giustizia, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

p. Il Capo del Dipartimento
Cons. Diana Agosti



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO



m_dg.LEG.29/

Prot.: 14/01/2016.0000277.E 6/1/3 - 4 (2016) UL



m_dg.LEG.03/02/2016.0001084.U

alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Politiche Europee
Ufficio Coordinamento Politiche UE
Rif. Vs. prot. DPE 0000272 P - 4.22.25 del 13.1.2016

Servizio II - Segreteria CIAE
infociaceattive@governo.it

e, p.c.

Al Capo di Gabinetto
sede

all'Ufficio per il coordinamento della attività internazionale
(U.C.A.I.)
sede

Oggetto: Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni.

Relazione ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234.

Codice del Consiglio: 15252/15

Codice della proposta: COM (2015) 635

Codice interistituzionale: 2015/0288(COD)

Riferimento DPE (2015): CWP_2015_11

Si trasmette la relazione di cui all'oggetto.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
Giuseppe Santalucia

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

A. Oggetto dell'atto:

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni.

- **Codice della proposta:** COM(2015) 635 del 09/12/2015
- **Codice interistituzionale:** 2015/0288 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della Giustizia

B. Premessa: finalità e contesto

- **quadro normativo:**

- *la presente proposta di Direttiva è correlata alla proposta di Direttiva COM (2015) 634 del 9/12/2015;*
 - *riferimenti: la proposta di Direttiva si fonda sull'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); si basa, inoltre, sulle norme della Direttiva 1999/44CE; ne chiarisce alcuni aspetti e ne modifica alcune parti; integra la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori; integra anche la direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione.*
 - *finalità generali: l'obiettivo principale della proposta è di migliorare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, con riferimento alle vendite online. La proposta ha come scopo generale quello di contribuire ad un aumento delle opportunità offerte dalla creazione di un autentico mercato unico digitale, a beneficio dei consumatori e delle imprese; con la proposta di direttiva si intende creare un ambiente favorevole alle imprese, che permetta loro di vendere più facilmente a livello transfrontaliero. La finalità è soprattutto quella di garantire certezza giuridica alle imprese che vendono beni e contenuti digitali, al di fuori del mercato nazionale, e non gravarle dei costi inutili causati dalle differenze tra i diritti nazionali.*
 - *elementi qualificanti ed innovativi: con l'approvazione della proposta di Direttiva si introdurrebbe una disciplina omogenea in materia di vendite a distanza, così da consentire la preventiva conoscenza a tutti gli operatori del mercato (soprattutto alle piccole e medie imprese) di quale disciplina si applica alle vendite online. Con la proposta di direttiva si avrebbe garanzia di certezza della disciplina applicabile alle vendite a distanza: in tal modo anche i consumatori potrebbero avere una preventiva conoscenza degli aspetti più importanti dell'acquisto a distanza, e potrebbero fare maggiore ricorso alle vendite online tra Paesi diversi dell'Unione; attualmente prevale decisamente il ricorso alle vendite online in ambito nazionale, e tale situazione ostacola la*
-

commercializzazione transfrontaliera dei beni, incidendo anche sul potere di acquisto dei consumatori, che potrebbero trarre vantaggi da vendite transfrontaliere effettuate a prezzi inferiori rispetto ai prezzi praticati in ambito nazionale.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

Principio di attribuzione

In virtù del principio di attribuzione, l'Unione Europea può agire "esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi determinati (art. 5, par. 1 e 2 TUE). L'Unione Europea, pertanto, dispone delle competenze normative che le sono conferite dal TUE e dal TFUE, mentre qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri" (art. 4, par. 1, 5 par. 2 TUE).

La proposta si basa sull'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, secondo cui *il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.*

La proposta si fonda sul regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale; si fonda anche sul regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I). Entrambi i predetti regolamenti si applicano anche all'ambiente digitale.

Il regolamento (UE) n. 1215/2012 è stato adottato in base all'articolo 67, paragrafo 4 del TFUE (trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), secondo cui L'Unione facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile; ed in base all'articolo 81, paragrafo 2, lettere a), c) ed e) del TFUE, in base ai quali si prevede un accesso effettivo alla giustizia, nonché la compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di giurisdizione.

Il regolamento (CE) n. 593/2008 è stato adottato in base all'articolo 61, lettera c), e all'articolo 67, paragrafo 5, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE).

La base giuridica deve ritenersi correttamente individuata e rispettato il principio di attribuzione.

Principio di sussidiarietà

Se la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione, l'"esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità" (art. 5, par. 1) Stabilisce l'art. 5 citato (par. 3) che "in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi della azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri...ma possono...essere conseguiti meglio a livello dell'Unione".

La dimensione transfrontaliera del campo di applicazione della proposta di direttiva in esame risulta del tutto evidente, così come non necessita di specifica illustrazione (per la sua palese evidenza) la necessità di un intervento a livello europeo per risolvere le criticità che sono emerse: uno dei principali ostacoli alle vendite transfrontaliere è rappresentato dalle differenze tra i diritti dei contratti nazionali; tale ostacolo incide in modo consistente sulle possibilità di espansione delle vendite a distanza, ed in particolare sulle vendite online. Una iniziativa da parte di singoli Stati, infatti, non

sarebbe idonea a raggiungere lo scopo: le norme nazionali sono diverse (talvolta anche molto) tra loro, soprattutto per quanto riguarda i rimedi in caso di prodotto difettoso. In assenza di norme procedurali uniformi a livello UE, non si darebbe una disciplina uniforme alle vendite online, ed il settore non potrebbe avere uno sviluppo economico effettivo. In particolare, i venditori sarebbero costretti a confrontarsi sempre con la legge dello Stato dell'acquirente, con conseguente incertezza sui risvolti pratici delle vendite (utilizzo di formulari di acquisto, clausole da inserire) e sulle conseguenze di eventuali controversie, in caso di asseriti difetti dei prodotti venduti a distanza.

Un intervento a livello europeo che garantisca parità di condizioni per le vendite a distanza è il solo in grado di evitare quella distorsione della concorrenza nel mercato interno, causata dagli squilibri nel funzionamento dei rimedi a disposizione dei consumatori in caso di danni o difetti dei prodotti venduti a distanza. Il principio di sussidiarietà deve, quindi, ritenersi rispettato.

Principio di proporzionalità

L'ultimo dei principi richiamati dall'art. 5 TFUE è quello di proporzionalità in virtù del quale "il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. (Anche il principio, in esame, come quello di sussidiarietà, attiene alla modalità di esercizio delle competenze dell'Unione).

La proposta in esame deve ritenersi rispettosa di tale principio in quanto si limita a ciò che è necessario per il conseguimento degli obiettivi.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

- *La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva in quanto mira a superare le differenze delle normative degli Stati in materia di vendite a distanza, e può concretamente incentivare il ricorso a tale tipologia di acquisti. Il progetto potrà superare le attuali incertezze in ordine ai diritti contrattuali essenziali dei consumatori, e consentire l'unificazione delle tutele degli acquirenti a distanza di prodotti, con possibilità di riduzione dei prezzi dei beni venduti, e conseguente aumento delle potenzialità del mercato, soprattutto del mercato online. E' utile evidenziare che la proposta di direttiva si riferisce a tutte le vendite a distanza, ma la tipologia di vendite più importante è quella effettuata online.*
- *Il progetto non risulta essere di particolare urgenza. Non emergono, in proposito, elementi da cui desumere che vi siano delle criticità da risolvere nell'immediatezza. Si evidenzia, a tale proposito, che la proposta risulterebbe avere un impatto positivo sulle vendite, ma l'incidenza concreta si realizzerebbe in un arco di tempo verosimilmente non immediato.*

1. Conformità del progetto all'interesse nazionale

- *Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto la proposta di direttiva mira ad ampliare il mercato*

delle vendite a distanza ed in particolare delle vendite online: ne risulterebbero avvantaggiate anche le imprese italiane, soprattutto le piccole e medie imprese. Inoltre i consumatori potranno avere una normativa certa cui fare riferimento, e superare le attuali reticenze verso le vendite a distanza, e soprattutto verso le vendite online.

2. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Non emergono elementi da cui desumere che sia stata già stabilita una tempistica di adozione della proposta di direttiva; tuttavia occorrerà coordinare le due proposte di direttiva correlate (la direttiva oggetto della presente relazione e la correlata proposta COM (2015) 634 del 9/12/2015; inoltre potrebbe emergere la necessità di un intervento normativo dell'Unione anche in ordine alle vendite "faccia a faccia", in una fase successiva all'introduzione della direttiva in materia di vendita online; potrebbe essere, infatti, necessario armonizzare la disciplina delle vendite a distanza con la normativa in materia di vendite dirette (cd. "faccia a faccia), allo scopo di consentire alle imprese che effettuano vendite "omnichannel" (secondo entrambe le modalità, diretta ed a distanza), di avere un'unica normativa di riferimento, e di avere quindi modalità di commercializzazione identiche per entrambe le tipologie di vendita, evitando incertezze su garanzie da offrire agli acquirenti, e casi di possibile ricorso agli organi giurisdizionali da parte degli acquirenti.

C. C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

La proposta di direttiva non dovrebbe avere incidenza sul bilancio degli Stati. Non sono previsti oneri finanziari a carico degli Stati membri, relativi a modalità di attuazione della proposta di direttiva nell'ambito dei territori nazionali; in ogni caso, si ritiene opportuno evidenziare che occorrerà attendere i futuri sviluppi negoziali relativi alla proposta di direttiva.

1. Effetti sull'ordinamento nazionale

- Le norme della proposta di direttiva comporteranno la necessità di armonizzare la normativa nazionale in materia di contratti del consumatore, ed in particolare gli articoli da 1469 bis a 1469 sexies del codice civile; potranno rendersi necessarie modifiche anche alle parti del codice civile che riguardano la vendita di cose mobili (articoli da 1510 a 1519 del codice civile) e le parti relative alla vendita dei beni di consumo (articoli da 1519 bis a art. 1519 nonies del codice civile). Occorrerà un tempo congruo per la valutazione analitica dell'impatto della direttiva e per l'adozione di interventi legislativi nazionali, che si inserirebbero in un contesto complesso, quale quello dei diritti dei consumatori.
 - La proposta di direttiva andrebbe a razionalizzare la disciplina dei diritti dei consumatori in caso di vendite a distanza, e specialmente in caso di vendite online, potendo quindi incrementare gli attuali livelli di tutela dei consumatori.
 - In particolare, si osserva che, in base all'articolo 1 comma 4 della proposta, la direttiva non pregiudicherà le disposizioni normative generali nazionali in materia contrattuale,
-

quali le norme sulla formazione, validità o efficacia del contratto di vendita, comprese le conseguenze della risoluzione del contratto, nella misura in cui gli aspetti in questione non sono disciplinati dalla proposta di direttiva. L'unico punto di contrasto con la normativa nazionale è rappresentato dal fatto che, nel caso di vizi che rendano il bene inadatto allo scopo cui è destinato o ne diminuiscano il valore in modo apprezzabile, il compratore non potrà più scegliere tra riduzione del prezzo e risoluzione del contratto (art. 1492 c.c.), ma avrà diritto al ripristino, senza spese, della conformità del bene ai requisiti indicati nel contratto. Inoltre, in base all'articolo 9 comma 3 della proposta di direttiva, il consumatore ha diritto alla riduzione proporzionale del prezzo o alla risoluzione del contratto ai sensi dell'articolo 13 della proposta, nei seguenti casi: a) la riparazione o la sostituzione è impossibile o illecita; b) il venditore non ha effettuato la riparazione o la sostituzione entro un periodo ragionevole; c) la riparazione o la sostituzione arrecherebbero notevoli inconvenienti al consumatore; d) il venditore ha dichiarato, o risulta altrettanto chiaramente dalle circostanze di fatto, che non procederà al ripristino della conformità del bene al contratto entro un periodo ragionevole.

- Si evidenziano due elementi di criticità, risolvibili con l'introduzione di altrettante disposizioni a tutela del consumatore:
 - 1) nella proposta di direttiva manca una disposizione con cui si preveda un termine di decadenza, entro il quale il consumatore deve denunciare il difetto di conformità del bene; tenuto conto che la proposta di direttiva mira ad agevolare il ricorso alle vendite online, appare utile che il termine di decadenza per la denuncia dei vizi sia uniforme per tutti gli Stati membri;
 - 2) Manca la previsione di un termine massimo entro il quale il venditore debba procedere alla riparazione o sostituzione del bene, così che dal mancato rispetto di detto termine si possa evincere, in modo non equivoco, la volontà del venditore di non voler procedere alla riparazione o sostituzione del bene, e consentire quindi al consumatore l'esercizio del diritto alla risoluzione del contratto.

2. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

- *La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).*

3. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

- *Allo stato, non risultano costi a carico dell'organizzazione della pubblica amministrazione, derivanti dall'attuazione della proposta di direttiva.*

4. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Si ritiene che la proposta di direttiva avrà un impatto positivo sull'attività delle imprese e dei cittadini, facilitando gli scambi commerciali relativi ai prodotti in ambito transfrontaliero. La vendita online dei prodotti (beni mobili), le imprese che già vendono o intendono vendere via internet ai consumatori di altri Stati membri beneficeranno, in modo diretto, dei risparmi sui costi derivanti dall'armonizzazione delle norme dell'Unione europea. La proposta, unitamente a quella

correlata, elimineranno le barriere agli scambi online transfrontalieri legati al diritto contrattuale, sia per i consumatori che per le imprese. Secondo le valutazioni contenute nella relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, dall'attuazione delle norme contenute nella proposta di direttiva, le esportazioni intra UE aumenteranno di circa un miliardo di euro, e le imprese che venderanno online aumenteranno considerevolmente. Inoltre, grazie alla maggiore concorrenza al dettaglio online, i prezzi al dettaglio caleranno in tutti gli Stati membri, con una media UE pari a - 0,25%; in seguito a tale diminuzione dei prezzi e ad una maggiore fiducia dei consumatori, la domanda di beni venduti a distanza aumenterà; tale aumento diretto dell'offerta e della domanda di compravendita di beni a distanza avrà effetti diretti sulle principali variabili macroeconomiche di ciascuno Stato membro e dell'Unione nel suo complesso. Nella relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva si prevede che il PIL complessivo reale dell'UE crescerà stabilmente di circa 4 miliardi di euro l'anno. Ciò posto, si deve evidenziare che le imprese dovranno sopportare i costi necessari per uniformarsi alla nuova direttiva, anche se, negli anni successivi, trarranno vantaggi dalle norme pienamente armonizzate, e nel poter esportare beni e contenuti digitali in tutta l'Unione, potranno realizzare maggiori guadagni.

Quanto alla valutazione dell'impatto sui consumatori, si può ritenere che il loro livello di protezione sarà più elevato di quello attuale nell'Unione europea; in particolare, gli articoli 9 e 10 stabiliscono i rimedi a disposizione del consumatore in caso di difetto di conformità ed il correlato obbligo del venditore, che corregge il difetto di conformità mediante sostituzione, di riprendere a proprie spese il possesso del bene da sostituire ed installare presso l'acquirente un bene nuovo e non difettoso; l'articolo 11 prevede il diritto del consumatore di scegliere tra riparazione e sostituzione del bene difettoso, purché il rimedio prescelto non sia impossibile né sproporzionato rispetto al rimedio alternativo; l'articolo 12 prevede la riduzione proporzionale del prezzo in caso di riduzione del valore del bene ricevuto dal consumatore, qualora il bene consegnatogli non sia conforme al contratto; l'articolo 13 prevede il diritto del consumatore alla risoluzione del contratto, da esercitarsi mediante comunicazione al venditore a forma libera, ossia con qualsiasi mezzo. Infine, il successivo articolo 14 prevede il diritto del consumatore ai rimedi per difetto di conformità del bene al contratto, qualora il difetto di conformità si manifesti entro due anni dal momento rilevante per la determinazione della conformità; qualora vi siano termini di prescrizione previsti dalle legislazioni nazionali per l'esercizio dei rimedi del consumatore in caso di difetto di conformità dei beni, tali termini non potranno essere inferiori a due anni. E' utile evidenziare che anche la garanzia commerciale, come delineata dall'art. 15 della proposta, oltre a vincolare giuridicamente il garante, consentirà al consumatore di comprendere, in modo agevole, quali sono le caratteristiche del prodotto di cui il venditore si assume la responsabilità e quali parti del prodotto dovranno essere quindi, conformi al modello standard offerto in vendita dall'impresa che lo commercializza.

D. Altro

Non vi sono altre osservazioni da formulare.