



Bruxelles, 25.5.2016
COM(2016) 320 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Un approccio globale per stimolare il commercio elettronico transfrontaliero per i
cittadini e le imprese in Europa**

{SWD(2016) 163 final}

1 Contesto

Questa comunicazione presenta un ampio ed esaustivo pacchetto di misure per il settore del commercio elettronico, attraverso il quale la Commissione intende conseguire la rapida eliminazione degli ostacoli che si frappongono all'attività online transfrontaliera in tutta Europa. Si tratta di un prerequisito per il pieno funzionamento del mercato unico digitale e contribuirà a garantire ai consumatori e alle imprese una migliore offerta e una maggiore scelta di beni e servizi online, mettendo nel contempo a disposizione delle imprese, in particolare delle start-up, nuove possibilità di espansione in tutta Europa. Questo pacchetto di misure è in linea con l'invito del Consiglio europeo¹ ad adottare azioni volte a rimuovere i rimanenti ostacoli alla libera circolazione delle merci e dei servizi venduti online e a far fronte alla discriminazione ingiustificata fondata sull'ubicazione geografica, nonché con l'invito rivolto dal Parlamento europeo² alla Commissione per eliminare gli ostacoli con cui si scontra il commercio elettronico per realizzare un vero mercato transfrontaliero del commercio elettronico in Europa.

Il commercio elettronico come motore di crescita

Il valore del commercio elettronico al dettaglio nell'UE nel 2014 è aumentato del 13,7% rispetto all'anno precedente, raggiungendo un totale di circa 370 miliardi di euro³. Il tasso di crescita annuale medio nel periodo 2000-2014 è stato del 22%⁴. La quota rappresentata dal commercio elettronico sul fatturato totale nel settore del commercio al dettaglio ha raggiunto nel 2015 l'8%⁵, a riprova del fatto che il dinamismo di questa modalità di commercio e il suo contributo alla crescita economica dell'UE vanno sostenuti.

Nella sua strategia per il mercato unico digitale⁶ la Commissione ha individuato una serie di settori nei quali è necessario agire immediatamente per abbattere le barriere che bloccano l'attività online attraverso le frontiere e per tracciare un quadro adeguato per il commercio elettronico. Una delle principali misure intende evitare disparità di trattamento ingiustificate per i consumatori e le imprese che tentano di acquistare beni e servizi online all'interno dell'UE. Tale discriminazione può configurarsi come restrizione in base alla cittadinanza/nazionalità, alla residenza o all'ubicazione geografica, il che è in contrasto con i principi fondamentali dell'UE. Analogamente, nella strategia per il mercato unico⁷, e nel quadro del suo più ampio impegno a favore di un mercato unico più equo, la Commissione ha annunciato l'intenzione di lottare contro ogni forma di trattamento differenziato ingiustificato degli acquirenti a motivo della loro residenza in Stati membri diversi, a prescindere che esso si applichi alle vendite dirette o attraverso canali di distribuzione e indipendentemente dalla forma che può assumere.

Impedire la discriminazione non è l'unica soluzione per rimuovere gli ostacoli al commercio elettronico transfrontaliero. Ecco perché la strategia per il mercato unico digitale sottolinea anche la necessità di instillare nei consumatori fiducia nella vendita online transfrontaliera, garantendo una migliore applicazione delle norme esistenti e servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi a costi accessibili e di qualità elevata. La strategia evidenzia inoltre la necessità di ridurre i costi di transazione e gli altri oneri dovuti alle divergenze tra gli Stati membri nel diritto dei contratti e di

¹ <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0009+0+DOC+XML+V0//IT>

³ Dati tratti da: European B2C E-commerce Report 2015. E-commerce Europe. Sono esclusi Bulgaria, Cipro, Croazia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovenia e Slovacchia per i quali non sono disponibili dati. <http://www.ecommerce-europe.eu> pag. 29.

⁴ Duch-Brown, N. e B. Martens (2015), The European Digital Single Market: Its Role in Economic Activity in the EU. JRC/IPTS Digital Economy Working Paper 2015/17. Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/JRC98723.pdf>

⁵ Eurostat, indagine comunitaria sull'utilizzo delle TIC da parte delle imprese (imprese con almeno 10 addetti). Il dato si riferisce alla categoria 10_G47 della NACE (Rev. 2): Commercio al dettaglio, escluso quello di autoveicoli e di motocicli. Per l'insieme dei settori dell'industria e dei servizi, il volume d'affari del commercio elettronico sul fatturato totale ha rappresentato una quota del 17% nel 2015.

⁶ COM(2015) 192 final.

⁷ COM(2015) 550 final.

alleviare l'onere amministrativo legato all'IVA. Gli esercizi di raccolta di prove della Commissione⁸ hanno confermato che queste sono le principali questioni da affrontare.

Questa comunicazione presenta un pacchetto di misure che comprende quattro proposte chiave relative al mercato unico digitale e volte a massimizzare il potenziale del commercio elettronico transfrontaliero in Europa:

- una proposta legislativa volta a risolvere la questione dei blocchi geografici ingiustificati o altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento all'interno del mercato unico;
- una proposta legislativa di revisione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori;
- una proposta legislativa (regolamento) relativa a misure sulla consegna dei pacchi;
- orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali.

La comunicazione spiega in che modo queste quattro proposte sono interconnesse e si completano tra loro e in che modo si rapportano ad altre proposte nell'ambito del mercato unico digitale che comportano grandi vantaggi per il commercio elettronico, in particolare:

- le due proposte legislative sulla fornitura di contenuti digitali e sulla vendita online e altri tipi di vendita a distanza di beni, già adottate dalla Commissione nel dicembre 2015;
- le prossime proposte di semplificazione dell'IVA, la cui adozione è prevista nell'autunno 2016.

Insieme a norme già esistenti come la direttiva sul commercio elettronico⁹, a norme in materia di diritto commerciale e dei consumatori tra cui la direttiva sui diritti dei consumatori¹⁰, al quadro normativo sulla protezione dei dati, recentemente riformato, e al diritto della concorrenza, queste proposte, una volta adottate, stabiliranno un quadro globale per sfruttare al massimo il potenziale del commercio elettronico in Europa a vantaggio sia dei consumatori che delle imprese.

Parallelamente all'adozione del pacchetto sul commercio elettronico la Commissione presenterà una comunicazione con i risultati della valutazione globale sul ruolo delle piattaforme e degli intermediari online e una proposta di revisione della direttiva sui servizi di media audiovisivi. Per quanto riguarda la prima, le piattaforme online hanno cambiato radicalmente l'economia digitale negli ultimi vent'anni e svolgono un ruolo importante nelle catene di valore digitale sulle quali si basa il commercio elettronico nell'UE. Per sfruttare al meglio le opportunità offerte dal commercio elettronico l'UE deve creare il miglior contesto imprenditoriale possibile non solo per i venditori online, ma anche per i mercati online ai quali molti venditori si affidano. Nella comunicazione sulle piattaforme la Commissione presenta la sua valutazione e illustra la sua strategia politica per sostenere lo sviluppo delle piattaforme online in Europa.

La proposta di revisione della direttiva sui servizi di media audiovisivi intende modernizzare le regole in modo che rispecchino i cambiamenti del mercato e dei consumi e l'evoluzione tecnologica. La proposta si concentra sul campo di applicazione della direttiva e sulla natura delle norme applicabili a tutti gli operatori del mercato, in particolare quelle relative alla promozione delle opere europee, alla tutela dei minori, alla lotta contro l'incitamento all'odio e alla pubblicità.

⁸ SWD(2016) 70 final. Indagine tramite acquisti in incognito (mystery shopping) sulle restrizioni territoriali e i blocchi geografici nel mercato unico digitale europeo: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/geoblocking-exec-summary_en.pdf. Relazione sulla consultazione pubblica: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/full-report-results-public-consultation-geoblocking>

⁹ Direttiva 2000/31/CE.

¹⁰ Direttiva 2011/83/UE.

2 Un approccio globale e integrato per stimolare il commercio elettronico

Il pieno potenziale del mercato europeo del commercio elettronico, in termini di contributo alla crescita e di nuove fonti di occupazione, non è ancora stato raggiunto. Gli ostacoli e la frammentazione delle norme scoraggiano le imprese dal lanciarsi nel commercio transfrontaliero e impediscono ai consumatori di approfittare delle offerte più convenienti e dell'intera gamma di offerte online.

Potenziale di crescita del commercio elettronico ancora inutilizzato

Nel 2015 solo il 9% delle imprese del settore del commercio al dettaglio dell'UE ha venduto online a consumatori in altri paesi dell'UE, a fronte di un 24% che ha venduto a consumatori nazionali¹¹. Nell'economia nel suo complesso, solo il 19% delle PMI vende online (rispetto al 43% delle grandi imprese) e solo l'8% di esse vende online in altri paesi dell'UE (a fronte del 23% delle grandi imprese)¹². Nel 2015 solo il 16% dei consumatori ha effettuato acquisti online da un altro paese dell'UE, mentre il 47% ha effettuato acquisti online a livello nazionale¹³. La quota di commercio elettronico sul totale del commercio al dettaglio rimane inferiore in Europa rispetto agli Stati Uniti: nel 2015, la quota del commercio elettronico sul totale del commercio al dettaglio nell'UE è stata circa due terzi di quella degli Stati Uniti¹⁴.

Attraverso la serie di misure di cui sopra sul mercato unico digitale la Commissione adotta un approccio globale per trattare vari aspetti degli ostacoli che impediscono al commercio elettronico transfrontaliero di prosperare, anche facendo fronte alle esigenze delle PMI, che costituiscono il grosso dell'economia dell'UE e sono in ritardo nell'affrontare la sfida digitale. Per creare le giuste condizioni per un florido commercio elettronico occorre:

- fornire a consumatori e imprese, in particolare alle start-up e alle PMI, un migliore accesso a beni e ai servizi offerti online in tutta Europa;
- creare un clima di fiducia tra i consumatori e maggiore certezza per le imprese attraverso norme chiare e meno frammentate per le vendite online di beni e per la fornitura di contenuti digitali;
- ridurre i costi di transazione e gli oneri amministrativi per le imprese negli scambi commerciali online transfrontalieri.

| Migliore accesso online a beni e servizi | Creare un clima di fiducia tra i consumatori e maggiore certezza | Ridurre i costi di transazione e gli oneri amministrativi |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Eliminazione dei blocchi geografici ingiustificati• Applicazione equa e più rigorosa delle norme in tutta l'UE• Diminuzione dei prezzi per la consegna transfrontaliera | <ul style="list-style-type: none">• Diminuzione dei prezzi per la consegna transfrontaliera• Semplificazione dei metodi di pagamento• Norme contrattuali comuni• Applicazione equa e più rigorosa delle norme in tutta l'UE• Orientamenti in materia di | <ul style="list-style-type: none">• Riduzione degli oneri legati all'IVA• Riduzione dei costi derivanti dalla frammentazione delle norme contrattuali• Diminuzione dei prezzi per la consegna transfrontaliera |

¹¹ Eurostat, indagine comunitaria sull'utilizzo delle TIC da parte delle imprese (imprese con almeno 10 addetti). Il dato si riferisce alla categoria 10_G47 della NACE (Rev. 2): Commercio al dettaglio, escluso quello di autoveicoli e di motocicli.

¹² Eurostat, indagine comunitaria sull'utilizzo delle TIC da parte delle imprese (imprese con almeno 10 addetti). Il dato si riferisce all'insieme dei settori dell'industria e dei servizi (escluso il settore finanziario).

¹³ Eurostat, "Indagine comunitaria sull'utilizzo delle TIC nelle famiglie e da parte degli individui", 2015 (isoc_ec_ibuy).

¹⁴ <http://www.retailresearch.org/onlinetailing.php>

Migliore accesso online a beni e servizi

La strategia della Commissione consiste nel conseguire questi tre obiettivi attraverso una serie di misure applicate in modo integrato. La proposta relativa ai blocchi geografici intende offrire a consumatori e imprese la possibilità di beneficiare di una maggiore scelta, vietando le discriminazioni praticate dai dettaglianti nei confronti di consumatori o imprese di altri Stati membri. Essa renderà più visibili le offerte degli operatori in altri paesi e amplierà la gamma di prodotti fra i quali scegliere e la possibilità di cercare l'offerta migliore al momento di acquistare beni e servizi online.

La Commissione ritiene tuttavia che per i commercianti di beni sarebbe troppo oneroso essere obbligati a consegnare al di fuori del loro attuale portata. Occorrono misure supplementari per aiutare i cittadini e le imprese dell'UE ad accedere a venditori e acquirenti in altri Stati membri, garantendo tra l'altro loro di reperire servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi a costi accessibili. I costi e l'efficienza della consegna non dovrebbero essere un ostacolo al commercio elettronico transfrontaliero. Incoraggiando la concorrenza e aumentando la trasparenza delle tariffe, la Commissione intende ridurre le differenze tariffarie ingiustificate; ad esempio, i listini prezzi per la consegna transfrontaliera dei pacchi possono essere fino a 5 volte più alti rispetto a consegne equivalenti sul territorio nazionale¹⁵.

La proposta relativa ai blocchi geografici sarà più efficace se sarà accompagnata da un approccio decisamente più energico nell'applicazione delle norme. Una volta adottato, lo strumento relativo ai blocchi geografici sarebbe inserito e applicato alle relazioni B2C (da impresa a consumatori) nell'ambito del meccanismo di cui al regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, anch'esso attualmente oggetto di una revisione allo scopo di rafforzarne i meccanismi e di adeguarlo ai mercati digitali. I blocchi geografici possono essere collegati ad accordi tra fornitori e distributori. Tali accordi possono limitare la concorrenza nel mercato unico, in violazione delle norme dell'UE in materia. Per garantire che il regolamento sui blocchi geografici raggiunga i suoi obiettivi, gli accordi con gli operatori contenenti restrizioni delle vendite passive (obbligo di non risposta ad ordini non sollecitati di singoli clienti), che costituiscono una violazione del regolamento, saranno automaticamente nulli.

Creare un clima di fiducia tra i consumatori e maggiori certezze per le imprese

Oltre a servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi a costi accessibili, la fiducia dipende essenzialmente anche dai metodi di pagamento. Nell'ambito della proposta sui blocchi geografici, gli operatori non saranno costretti ad accettare specifiche modalità di pagamento, ma non potranno rifiutare pagamenti per motivi legati alla nazionalità, al luogo di residenza o al luogo di stabilimento.

Uno dei maggiori motivi della mancanza di fiducia negli acquisti online transfrontalieri da parte dei consumatori è l'incertezza rispetto ai loro principali diritti contrattuali¹⁶. In base alle proposte della Commissione del dicembre 2015 sulla fornitura di contenuti digitali e sulla vendita online e altri tipi di vendita a distanza di beni¹⁷, i consumatori beneficeranno di una serie chiara e pienamente armonizzata

¹⁵ SWD(2016) 166.

¹⁶ SWD(2015) 100.

¹⁷ COM/2015/0634 final; COM/2015/0635 final.

di diritti vincolanti in tutta l'UE, e avranno quindi più fiducia per accedere a contenuti digitali o acquistare beni a livello transfrontaliero. Anche il quadro di cooperazione rafforzato e più efficiente per l'applicazione delle norme instillerà fiducia e ridurrà i danni per i consumatori.

La chiarezza sulle norme giuridiche contribuisce anch'essa a creare fiducia. Nei suoi orientamenti relativi all'attuazione/applicazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali¹⁸, la Commissione precisa la propria interpretazione di alcuni concetti e disposizioni fondamentali della direttiva, che costituisce una delle basi giuridiche più frequentemente utilizzate dalla rete di cooperazione per la tutela dei consumatori. Gli orientamenti sono stati estesi a temi quali l'interazione tra la direttiva sulle pratiche commerciali sleali con altre normative dell'UE, l'aumento della giurisprudenza, sia della Corte di giustizia che dei giudici nazionali, e l'applicazione dei requisiti di trasparenza della direttiva ai nuovi modelli imprenditoriali, in particolare nel settore digitale.

Ridurre i costi di transazione e gli oneri amministrativi

Quando le imprese orientano la propria attività verso altri Stati membri possono trovarsi a dover adattare i loro contratti ai requisiti del paese del consumatore o pagare l'IVA nel paese di destinazione. Per ridurre i costi che le imprese affrontano in tali casi, la Commissione ha già proposto alla fine del 2015 alcune misure per armonizzare pienamente e in modo mirato i diritti vincolanti essenziali dei consumatori per quanto riguarda la fornitura di contenuti digitali e la vendita online e altri tipi di vendita a distanza di beni. La Commissione affronterà anche la questione dell'onere amministrativo gravante sulle imprese a causa dei diversi regimi dell'IVA, presentando proposte legislative per estendere l'attuale mini sportello unico (MOSS) ai beni materiali venduti online: ciò significa che le imprese avrebbero la possibilità di presentare un'unica dichiarazione e pagare l'IVA nel proprio Stato membro.

3 Blocchi geografici e altre forme di discriminazione: abolizione delle discriminazioni basate sulla nazionalità o sul luogo di residenza

Nonostante l'armonizzazione introdotta dalla direttiva sui servizi¹⁹ e dalla direttiva sul commercio elettronico, il mercato unico dei servizi continua ad essere frammentato e l'applicazione delle norme è incoerente. Per far prosperare il commercio elettronico occorre agire per evitare efficacemente i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione. Le proposte della Commissione faranno chiarezza nelle situazioni in cui il trattamento differenziato dei consumatori e delle imprese dell'Unione per motivi legati alla loro nazionalità o al loro luogo di residenza o di stabilimento non possa essere giustificato da ragioni obiettive, e apporteranno certezza giuridica contribuendo ad abbattere le barriere per i clienti senza imporre un onere sproporzionato alle imprese.

L'iniziativa sui blocchi geografici riguarda servizi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva sui servizi e, in larga misura, della direttiva sul commercio elettronico, ad esempio la vendita al dettaglio online e offline di beni, i servizi prestati tramite mezzi elettronici, compresi quelli che danno accesso a contenuti digitali non audiovisivi (musica, libri elettronici, software, giochi), i servizi turistici e ricreativi e i servizi alle imprese²⁰.

L'iniziativa imporrà un obbligo di non discriminazione, intesa come discriminazione sia diretta che indiretta, basata sulla nazionalità e sul luogo di residenza o di stabilimento. In altre parole, nelle situazioni contemplate dalla proposta i clienti di altri Stati membri avranno la possibilità di acquistare alle stesse condizioni dei clienti locali. Per quanto riguarda i servizi prestati tramite mezzi elettronici (ad esempio i servizi di cloud computing, archiviazione dei dati, hosting di siti web), la Commissione

¹⁸ Direttiva 2005/29/CE.

¹⁹ Direttiva 2006/123/CE.

²⁰ I contenuti audiovisivi non rientrano nel campo di applicazione della direttiva sui servizi e sono quindi esclusi dal campo di applicazione dell'iniziativa sui blocchi geografici.

propone di posticipare l'applicazione delle disposizioni in materia di non discriminazione fino alla metà del 2018, alla luce delle loro caratteristiche specifiche e al fine di consentire ai prestatori di servizi di prepararsi per le modifiche. Le disposizioni in materia di non discriminazione non si applicano per il momento ai servizi che riguardano contenuti online non audiovisivi vincolati a opere protette dal diritto d'autore, ma la possibilità di estenderle a tali servizi sarà riesaminata. La Commissione avvierà un dialogo con le parti interessate per la preparazione di tale riesame, anche sulla base degli elementi di prova e delle informazioni già raccolte. Altre norme, quali quelle relative ai blocchi di accesso alle interfacce online, al reindirizzamento senza il consenso del cliente e alla non discriminazione per quanto riguarda i mezzi di pagamento, saranno applicate a questi servizi fin dall'inizio.

Troppo spesso i consumatori si trovano ancora a far fronte a pratiche di discriminazione e blocchi geografici

Solo il 37% dei siti web ha effettivamente permesso ai visitatori transfrontalieri dell'UE di completare un ordine di acquisto con successo nel 2015²¹. La situazione rispetto al 2009 non è migliorata. Il 36% dei rivenditori online ha dichiarato di non vendere oltre confine in almeno una delle categorie di prodotti in cui operano²². Per quanto riguarda le esperienze dei consumatori, il 19% degli acquirenti transfrontalieri aveva riscontrato restrizioni in una delle fasi del processo di acquisto²³. Nel corso della consultazione pubblica oltre il 90% dei consumatori interpellati si è dichiarato d'accordo o fortemente d'accordo con l'affermazione che i consumatori e le imprese dovrebbero avere la possibilità di acquistare o accedere a servizi ovunque nell'UE. Oltre l'80% dei consumatori rispondenti ha dichiarato di aver sperimentato blocchi geografici²⁴.

Vendite di beni senza consegna

Nella vendita di beni l'operatore non può mettere in atto discriminazioni nei confronti dei suoi clienti. In particolare, sebbene non sia tenuto a consegnare i beni nel paese del cliente (a fronte di costi di consegna potenzialmente elevati), l'operatore dovrà, oltre a informare in modo chiaro e leggibile il cliente dell'esistenza di restrizioni in merito alla consegna conformemente alla direttiva sui diritti dei consumatori²⁵, anche fornire al cliente le stesse opzioni di consegna offerte ai clienti locali (ad esempio la consegna a un indirizzo fornito dal cliente nel paese in questione, il ritiro presso un punto di raccolta, ecc.). La proposta della Commissione in merito alla consegna dei pacchi (cfr. la seguente sezione) verte sull'accessibilità economica delle consegne e dei resi transfrontalieri, in particolare per le PMI e i consumatori e specialmente nelle regioni rurali e periferiche.

Accesso ai servizi prestati tramite mezzi elettronici

I clienti potranno acquistare al di là delle frontiere nazionali servizi prestati tramite mezzi elettronici, ad esempio servizi di cloud computing, archiviazione dei dati, hosting di siti web, amministrazione remota di sistemi, installazione di filtri, firewall, banner-blocchi, ecc.²⁶. Tuttavia, l'applicazione del divieto di discriminazione per i servizi prestati tramite mezzi elettronici è posticipata fino a metà del 2018, alla luce delle loro caratteristiche specifiche e al fine di consentire ai prestatori di servizi di prepararsi per le modifiche. Tali servizi non richiedono una consegna fisica.

²¹ Commissione Europea, indagine tramite acquisti in incognito (mystery shopping) sulle restrizioni territoriali e i blocchi geografici nel mercato unico digitale europeo, maggio 2016. http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/geoblocking-exec-summary_en.pdf

²² SWD(2016) 70 final.

²³ Flash Eurobarometro 397 (2015), "Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection" (<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2031>).

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/full-report-results-public-consultation-geoblocking>

²⁵ Direttiva 2011/83/UE.

²⁶ Come parte di una futura proposta nell'ambito dell'iniziativa per il libero flusso dei dati del mercato unico digitale, la Commissione affronterà anche la questione delle possibili restrizioni di accesso a tali servizi sulla base di requisiti legati all'ubicazione dei dati.

Servizi ricevuti in Stati membri diversi da quello del cliente

Gli operatori non dovrebbero rifiutarsi di vendere né fare distinzioni tra clienti riguardo ai prezzi o ad altre condizioni presso uno stesso punto vendita (compresi i siti web) per ragioni legate alla loro nazionalità, al luogo di residenza o al luogo di stabilimento se si tratta di servizi utilizzati o consumati dal cliente al di fuori del suo Stato membro (ad es. biglietti per concerti, affitti di alloggi, noleggio di automobili). Gli operatori continuano ad avere la libertà di fissare prezzi diversi su diversi siti web, ma i clienti dovrebbero essere liberi di scegliere su quale sito fare i propri acquisti senza discriminazioni.

Non discriminazione nei pagamenti

L'iniziativa sui blocchi geografici non impone agli operatori di accettare specifiche modalità di pagamento, ma prescrive che gli operatori non possano rifiutare pagamenti o comunque applicare condizioni di pagamento diverse per ragioni legate alla nazionalità, al luogo di residenza o al luogo di stabilimento in situazioni nelle quali è possibile richiedere un'autenticazione a due fattori e i pagamenti sono in una valuta che l'operatore accetta. Gli operatori non sono autorizzati a rifiutare strumenti di pagamento (ad esempio carte di credito o di debito) emessi in un altro paese se accettano gli stessi tipi di strumenti di pagamento emessi a clienti nazionali.

Esempi

Vendite di beni materiali

Un cliente residente in Belgio vuole comprare un mobile da una società con sede in Germania. Al cliente non può essere impedito di visitare il sito web della società né di effettuare un ordine, e la società non può rifiutare le carte del cliente se accetta le stesse carte di debito o credito rilasciate ai clienti del proprio paese. La società tedesca dovrà offrire gli stessi termini e condizioni che offre ai clienti locali (compreso il prezzo) e, pur non essendo tenuta a consegnare il mobile in Belgio, dovrà fare in modo che il cliente belga possa ritirarlo a un indirizzo tedesco o presso un punto di raccolta, proprio come avviene per i clienti locali.

Vendite di servizi prestati tramite mezzi elettronici

Un cliente residente in Francia vuole acquistare servizi di cloud computing da una società con sede nel Regno Unito. Al cliente francese non può essere impedito di visitare il sito web della compagnia britannica né di effettuare un ordine per il fatto di essere francese. Parallelamente la società non può rifiutare le carte del cliente se accetta lo stesso tipo di carte di credito o debito rilasciate nel proprio paese. In questo caso la questione della consegna fisica del prodotto non si pone, in quanto i servizi sono prestati tramite mezzi elettronici.

“Stesso luogo, stesso servizio, stesse condizioni”

Un cliente tedesco vuole noleggiare un'auto in Spagna da una società di autonoleggio attraverso il sito tedesco, ma poi si rende conto che la versione spagnola del sito web della stessa società offre il noleggio della stessa automobile, per le stesse date e alle stesse condizioni, a un prezzo molto più basso. In questo caso al cliente non può essere impedito di prenotare l'auto attraverso il sito web spagnolo. Allo stesso modo, il prezzo non dovrebbe aumentare improvvisamente non appena il cliente inserisce i dati relativi al suo paese di residenza: il cliente ha diritto a ricevere lo stesso trattamento di qualsiasi altro cliente che prenota attraverso il sito web spagnolo.

4 Garantire soluzioni di consegna dei pacchi economicamente accessibili

Per garantire che i consumatori facciano acquisti online transfrontalieri è essenziale che possano disporre di servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi a prezzi accessibili e di alta qualità. Nella

sua risoluzione “Verso un atto sul mercato unico digitale”²⁷, il Parlamento europeo sottolinea che servizi di consegna accessibili, convenienti, efficienti e di alta qualità sono una condizione essenziale per un commercio elettronico transfrontaliero florido e sostiene misure intese a migliorare la trasparenza dei prezzi e la vigilanza regolamentare ai fini del buon funzionamento dei mercati di consegna transfrontaliera dei pacchi.

I prezzi elevati della consegna oltre confine per i rivenditori online costituiscono un ostacolo al commercio elettronico transfrontaliero

I prezzi pubblici transfrontalieri praticati dai prestatori del servizio universale sono spesso da tre a cinque volte superiori ai loro equivalenti nazionali e tali discrepanze non sempre sono attribuibili al lavoro o ad altri costi nel paese di destinazione²⁸.

I consumatori e le piccole imprese segnalano che i prezzi di consegna elevati impediscono loro di vendere o di comprare di più in altri Stati membri²⁹. I prezzi relativi a Stati membri in apparenza simili e per tratte comparabili variano talvolta in modo notevole senza che intervengano fattori di costo palesemente significativi. I prezzi elevati della consegna oltre confine per i rivenditori online, i consumatori (specie se residenti in aree remote) e le PMI costituiscono dunque un ostacolo al commercio elettronico transfrontaliero. I quantitativi modesti riducono il potere contrattuale e determinano prezzi più alti o un minor numero di opzioni di consegna disponibili per i piccoli rivenditori online e i privati. Il mandato limitato di numerose autorità nazionali di regolamentazione incaricate di sorvegliare il mercato transfrontaliero dei pacchi si traduce in una mancanza di informazioni sulle possibili inefficienze del mercato o su altre problematiche di carattere normativo.

Concretamente, la proposta sulla consegna dei pacchi intende:

- aumentare la trasparenza dei prezzi e delle tariffe di terminale applicabili a taluni servizi di consegna transfrontalieri e prescrivere una valutazione dell'accessibilità economica di determinate tariffe transfrontaliere da parte delle autorità nazionali di regolamentazione (ANR). La proposta garantirà che tale valutazione di accessibilità economica sia rigorosamente proporzionata agli obiettivi perseguiti;
- migliorare la sorveglianza esigendo che tutti gli operatori di consegna dei pacchi (al di sopra di una determinata dimensione) presentino alle ANR una serie di dati statistici di base;
- promuovere la concorrenza imponendo un accesso trasparente e non discriminatorio da parte di terzi ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi e/o un'infrastruttura dei prestatori del servizio universale ogniquale volta questi ultimi concludono accordi multilaterali in materia di tariffe di terminale.

Tali azioni promuoveranno la concorrenza, rendendo più efficace e coerente la sorveglianza regolamentare dei mercati dei pacchi. Aumentare la trasparenza in materia di tariffe contribuirà a ridurre le differenze tariffarie ingiustificate e ad abbassare i prezzi praticati a persone e piccole imprese, in particolare nelle aree remote.

La proposta integra altre iniziative, perlopiù di natura autoregolamentare, avviate di recente da alcune parti interessate (ad esempio gli operatori postali nazionali) al fine di migliorare la qualità e la praticità dei servizi di consegna transfrontaliera. Assieme alla proposta sui blocchi geografici, essa creerà nuove opportunità di mercato per gli operatori intenzionati a partecipare attivamente al commercio elettronico transfrontaliero.

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0009+0+DOC+XML+V0//IT>

²⁸ Studio econometrico sui listini dei prezzi di consegna (Université Saint-Louis Bruxelles, novembre 2015), cfr. http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/studies/index_en.htm

²⁹ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8169

5 Efficacia della tutela dei consumatori a livello transfrontaliero

Sebbene il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, adottato nel 2004, abbia rafforzato l'applicazione delle norme a tutela dei consumatori nell'UE, persiste al tempo stesso un alto livello di inosservanza delle norme fondamentali in materia di consumatori nei principali mercati di consumo online. Il quadro attuale deve essere modernizzato per fornire meccanismi più solidi e più rapidi in modo da garantire un'equa e coerente applicazione di tali norme in tutta l'UE e, in particolare, nel mercato unico digitale.

Un livello elevato di inosservanza delle norme fondamentali in materia di consumatori

L'attuale tasso di inosservanza da parte delle imprese dell'*acquis* dell'UE in materia di consumatori dimostra che l'applicazione delle norme è insufficiente. Sulla base di stime prudenti, il 37% dei siti web di commercio elettronico o di prenotazioni non rispetta i diritti fondamentali dei consumatori. Ciò genera un danno stimato di circa 770 milioni di euro all'anno per i consumatori che effettuano acquisti online transfrontalieri in viaggi, intrattenimento, abbigliamento, prodotti elettronici e servizi finanziari³⁰.

La valutazione dell'attuazione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori come strumento per l'applicazione transfrontaliera dell'*acquis* dell'UE relativo ai consumatori ha individuato una serie di lacune. I meccanismi di assistenza reciproca sono insufficienti e la risposta alle violazioni su vasta scala in tutta l'UE è inefficiente, soprattutto quando esse si verificano nell'ambiente digitale. L'accertamento di tali infrazioni è molto spesso lento e difficoltoso. Infine, i piani di attuazione nazionali non forniscono sufficienti priorità e risorse alle azioni di contrasto relative ai mercati transfrontalieri.

La nuova proposta di regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori:

- metterà a disposizione un quadro di cooperazione rafforzato e più efficiente per l'applicazione delle norme in grado di aumentare la certezza giuridica, in particolare per gli operatori e i consumatori attivi in un contesto transfrontaliero;
- consentirà alle autorità, dotandole di poteri supplementari, di agire congiuntamente e più rapidamente per far cessare le violazioni online su vasta scala (ad esempio con misure provvisorie per bloccare siti web che violano le norme);
- renderà disponibile una procedura unica, coordinata dalla Commissione, quando i problemi hanno una dimensione unionale.

Tali elementi dovrebbero determinare una maggiore certezza giuridica nel mercato unico attraverso un'applicazione forte e coerente delle norme a tutela dei consumatori. Essi dovrebbero inoltre ridurre i costi di conformità per le imprese che operano nel mercato unico. Per conseguire l'applicazione delle norme da parte delle imprese interessate nei casi di dimensione unionale si adotterà un approccio analogo a quello dello sportello unico, con l'obiettivo di produrre impegni rapidamente ed evitare il protrarsi del danno per i consumatori.

Le norme che tutelano gli interessi dei consumatori oggetto del meccanismo previsto dal regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori sono elencate nell'allegato del regolamento. Tale allegato è stato regolarmente aggiornato dopo l'adozione di nuovi atti legislativi, così come è previsto per la summenzionata proposta legislativa sui blocchi geografici e altre forme di discriminazione. Per rafforzare la portata e l'efficienza del nuovo regolamento sulla cooperazione per la tutela dei

³⁰ COM (2016) 284.

consumatori si propone l'inclusione di altri atti legislativi dell'UE che perseguano anch'essi obiettivi di tutela dei consumatori³¹.

Nella prospettiva dello sviluppo del commercio elettronico per i servizi finanziari nell'ambito del mercato unico si propone di includere nell'allegato del regolamento anche la direttiva sul credito ipotecario³² e la direttiva sui conti di pagamento³³, in modo che le autorità di regolamentazione abbiano il diritto di agire congiuntamente nei casi in cui i servizi prestati ai sensi di tali direttive non siano in linea con le disposizioni in materia di tutela dei consumatori in esse contenute.

6 Orientamenti relativi alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali

Un atto legislativo fondamentale per promuovere l'equità nelle operazioni di commercio elettronico è la direttiva sulle pratiche commerciali sleali. In effetti, data la sua portata assai ampia (si applica a tutti i settori economici, online e offline), la direttiva offre una base giuridica essenziale per garantire che i consumatori non siano indotti in errore o esposti ad un marketing aggressivo e che i contenziosi commerciali aperti dagli operatori nei confronti dei consumatori nell'UE siano chiari, accurati e motivati.

I nuovi orientamenti relativi all'applicazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali³⁴ nell'ambiente online affrontano in particolare le seguenti questioni:

- precisano che qualsiasi piattaforma che si qualifica come “operatore” e si occupa di attività B2C (da impresa a consumatori) direttamente connesse alla promozione, alla vendita o alla fornitura di beni, servizi o contenuti digitali ai consumatori deve assicurarsi che le sue pratiche commerciali siano del tutto conformi a tale direttiva;
- chiariscono l'interazione tra la direttiva sulle pratiche commerciali sleali e la direttiva sul commercio elettronico. Nel loro settore di attività (servizi di intermediazione) le piattaforme online³⁵ hanno il dovere di diligenza professionale³⁶ di adottare misure adeguate che, senza costituire un obbligo generale di sorveglianza o di indagine, consentano a operatori terzi di conformarsi alle disposizioni dell'UE in materia di diritto commerciale e dei consumatori, e aiutino gli utenti a capire con chi stanno stipulando un contratto. Tali misure potrebbero, ad esempio, consistere nel: i) consentire agli operatori terzi pertinenti di indicare agli utenti la loro natura commerciale; ii) segnalare chiaramente ai consumatori che le norme in materia di diritto commerciale e dei consumatori dell'UE si applicano solo quando i fornitori terzi sono operatori; iii) concepire la struttura del web in modo tale da permettere agli operatori terzi di presentare informazioni agli utenti in conformità delle norme in materia di diritto commerciale e dei consumatori;
- chiariscono che, se una piattaforma online che si qualifica come operatore e si occupa di attività B2C (da impresa a consumatori) non rispetta tali obblighi di diligenza professionale, potrebbe essere considerata in violazione delle norme dell'UE in materia di diritto commerciale e dei consumatori in relazione alle proprie attività commerciali se i consumatori sono stati o rischiano di essere indotti in errore. Per quanto riguarda le proprie attività di cui sopra, la piattaforma non potrebbe invocare l'esenzione di responsabilità prevista per gli intermediari dalla direttiva sul commercio elettronico, in quanto tale esenzione si applica esclusivamente alle informazioni

³¹ Ciò riguarda la clausola antidiscriminazione nella direttiva sui servizi (2006/123/CE, art. 20), i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario (regolamento (CE) n. 1371/2007), i diritti dei passeggeri con disabilità nel trasporto aereo (regolamento (CE) n. 1107/2006) e le norme comuni per la prestazione di servizi aerei (regolamento (CE) n. 1008/2008).

³² Direttiva 2014/17/UE.

³³ Direttiva 2014/92/UE.

³⁴ SWD(2016) 163.

³⁵ Quelle che rientrano nella categoria degli “operatori” ai sensi della direttiva sulle pratiche commerciali sleali.

³⁶ Per quanto riguarda le pratiche commerciali della piattaforma stessa nei confronti dei consumatori.

conservate su richiesta di terzi. Analogamente, ai sensi della direttiva sulle pratiche commerciali sleali, i motori di ricerca sono tenuti a differenziare chiaramente gli annunci a pagamento dai normali risultati di ricerca;

- tengono conto dei principi concordati dal gruppo multilaterale sugli strumenti di confronto, comprendente i principali rappresentanti dell'industria e dei consumatori, i gestori degli strumenti di confronto e le autorità nazionali e coordinato dalla Commissione. Andando oltre gli obblighi di diligenza professionale e di trasparenza prescritti dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali, i fornitori di strumenti di confronto che hanno sottoscritto tali principi autoregolamentari si impegnano ad essere particolarmente trasparenti circa i propri modelli aziendali e a divulgare adeguatamente i propri vincoli commerciali con operatori i cui prodotti vengono sottoposti a confronto attraverso le loro piattaforme.

Gli orientamenti fanno anche riferimento ai “criteri di conformità” concordati dal gruppo multilaterale sulle dichiarazioni ambientali a sostegno dell'applicazione e dell'esecuzione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali contro le rivendicazioni improprie e infondate di ecosostenibilità e a favore di informazioni chiare, pertinenti e credibili per i consumatori.

Infine, gli orientamenti riveduti chiariscono l'interazione tra la direttiva sulle pratiche commerciali sleali e alcuni atti legislativi settoriali dell'UE, tra i quali la direttiva sui diritti dei consumatori, recentemente adottata, e la direttiva riveduta relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati. Con riferimento a quest'ultima, e conformemente all'impegno assunto nei confronti del Parlamento europeo al momento della sua adozione nel 2015, gli orientamenti riveduti chiariscono che le pratiche attraverso cui gli operatori del settore dei viaggi e dei trasporti offrono servizi ai consumatori in modo oscuro o ambiguo, ad esempio rendendo l'opzione di non prenotare eventuali servizi turistici supplementari meno visibile o più difficile da selezionare per il consumatore, possono essere perseguite ai sensi della direttiva.

Al di là delle quattro iniziative fondamentali contenute nel pacchetto sul commercio elettronico, le seguenti sezioni descrivono altre due proposte sul mercato unico digitale che fanno parte dell'approccio globale della Commissione e che comportano grandi vantaggi per il commercio elettronico.

7 Norme contrattuali transfrontaliere semplici ed efficaci a favore di consumatori e imprese

Per facilitare il commercio transfrontaliero, nel dicembre 2015 la Commissione ha adottato proposte, accompagnate da una comunicazione³⁷, per i) una direttiva su taluni aspetti dei contratti di fornitura di contenuti digitali³⁸ e ii) una proposta di direttiva su taluni aspetti dei contratti di vendita online e di altre vendite a distanza di beni³⁹. Unitamente alla proposta di regolamento sulla portabilità transfrontaliera dei servizi di contenuti online⁴⁰, tali proposte sono state le prime nuove iniziative legislative adottate nel quadro della strategia per il mercato unico digitale. Una volta adottate, le due direttive armonizzeranno pienamente e in modo mirato i diritti vincolanti essenziali dei consumatori per quanto riguarda la fornitura di contenuti digitali e la vendita online e altri tipi di vendita a distanza di beni. Esse sosterranno il commercio elettronico nei modi seguenti:

- **riducendo i costi dovuti alle divergenze nel diritto dei contratti:** le proposte faranno in modo che le principali norme sui contratti di consumo relative ai prodotti difettosi e ai contenuti digitali siano le stesse in tutti gli Stati membri;

³⁷ COM/2015/0633 final.

³⁸ COM/2015/0634 final.

³⁹ COM/2015/0635 final.

⁴⁰ COM/2015/0627 final.

- **creando certezza giuridica per le imprese:** a differenza di quanto avviene attualmente, le imprese non dovranno più far fronte a un quadro giuridico complesso e saranno in grado di fornire contenuti digitali o vendere prodotti online in tutta l'UE sulla base di un'unica serie di norme sui contratti di consumo;
- **aiutando i consumatori a trarre vantaggio dagli acquisti online transfrontalieri nell'UE:** i consumatori godranno di una serie di diritti chiari e pienamente armonizzati in tutta l'UE e avranno pertanto maggiore fiducia al momento di accedere a contenuti digitali o di acquistare prodotti a livello transfrontaliero;
- **riducendo il danno subito dai consumatori per quanto riguarda i contenuti digitali difettosi:** a differenza di quanto avviene attualmente, ovvero l'assenza di norme contrattuali specifiche a livello dell'UE per la fornitura di servizi digitali, i consumatori godranno di diritti chiari e mirati in caso di problemi legati ai contenuti digitali. Ciò consentirà loro di presentare reclami, riducendo così il danno che subiscono attualmente quando acquistano contenuti digitali difettosi.

8 Ridurre l'onere amministrativo gravante sulle imprese a causa dei diversi regimi dell'IVA

Per quanto riguarda l'IVA, le complicazioni dovute alla necessità di operare nel quadro di molti sistemi nazionali diversi rappresentano un vero e proprio ostacolo per le imprese che intendono vendere oltre frontiera, sia online che offline. Con l'entrata in vigore delle nuove regole sul luogo della prestazione di servizi, il 1° gennaio 2015, per tutti i servizi elettronici, di telecomunicazione e di radiodiffusione l'IVA è riscossa nel luogo in cui è ubicato il cliente e non in quello in cui è basato il prestatore.

È stato parallelamente varato un sistema elettronico di registrazione e pagamento (il mini sportello unico o MOSS) inteso a ridurre i costi e alleviare l'onere amministrativo a carico delle imprese. Nel corso del 2016 la Commissione presenterà proposte legislative per ridurre l'onere amministrativo gravante sulle imprese a causa dei diversi regimi dell'IVA, tra le quali:

- l'estensione dell'attuale mini sportello unico alle vendite online di beni materiali all'interno dell'UE e da paesi terzi. Anziché dichiarare e versare l'IVA in ciascun singolo Stato membro in cui sono basati i clienti, le imprese potranno presentare una dichiarazione unica nel rispettivo Stato membro e pagarvi l'IVA in un'unica soluzione;
- l'introduzione di una misura semplificativa comune per tutta l'UE (soglia dell'IVA) a sostegno delle piccole start-up che operano nel commercio elettronico;
- la previsione di controlli del paese d'origine, compreso un audit unico delle imprese transfrontaliere ai fini dell'IVA;
- la soppressione dell'esenzione dall'IVA per l'importazione di piccole spedizioni provenienti da fornitori di paesi terzi.

Tali misure dovrebbero fare in modo che gli aspetti legati all'IVA non rappresentino più un ostacolo al commercio elettronico transfrontaliero.

9 Conclusioni

Le proposte incluse nel pacchetto di misure per il settore del commercio elettronico, nonché quelle previste sui contratti digitali e sulla semplificazione dell'IVA, dovrebbero contribuire in modo significativo a stimolare un aumento del commercio elettronico transfrontaliero in Europa. Il loro impatto è ancora più forte se comprese in un unico pacchetto. Le misure per impedire i blocchi

geografici ingiustificati andrebbero accompagnate da una migliore applicazione, da consegne a prezzi più concorrenziali, dall'armonizzazione delle norme in materia di diritto dei contratti e dalla semplificazione dell'IVA. La Commissione raccomanda vivamente che le parti interessate, il Parlamento europeo e il Consiglio, esaminino queste misure tenendo conto della loro complementarità e ne sollecita un'adozione rapida nel processo legislativo, data la necessità di rimuovere rapidamente le barriere ancora esistenti. Le diverse proposte sono elementi essenziali di un pacchetto globale, e sono tutte necessarie per conseguire appieno i benefici del commercio elettronico transfrontaliero.