

COMMISSIONI RIUNITE

IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni) e X (Attività produttive, commercio e turismo)

S O M M A R I O

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Strategia per il mercato unico digitale in Europa (COM(2015)192 final).

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo – Contratti nel settore digitale per l'Europa – Sfruttare al massimo il potenziale del commercio elettronico (COM(2015)633 final).

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale (COM(2015)634 final).

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 final) (*Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e rinvio*) 15

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Mercoledì 17 febbraio 2016. — Presidenza del presidente della X Commissione, Guglielmo EPIFANI.

La seduta comincia alle 14.10.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Strategia per il mercato unico digitale in Europa. (COM(2015)192 final);

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo – Contratti nel settore digitale per l'Europa – Sfruttare al massimo il potenziale del commercio elettronico. (COM(2015)633 final);

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale. (COM(2015)634 final);

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 final).

(Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo.

Guglielmo EPIFANI, *presidente*, ricorda che nella riunione dell'ufficio di presidenza congiunto delle Commissioni Trasporti e Attività produttive dello scorso 10 febbraio si è convenuto di procedere al-

l'esame congiunto della Comunicazione della Commissione sul mercato unico digitale, iniziato il 2 dicembre 2015, con la Comunicazione sui contratti nel settore digitale e le proposte di direttiva in materia di fornitura di contenuto digitale e dei contratti di vendita online, assegnate alle Commissioni. Comunica che il Ministero della giustizia ha trasmesso due relazioni in merito rispettivamente alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale (COM (2015) 634) e alla 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).

Lorenzo BASSO (PD), *relatore per la X Commissione*, sottolinea che le Commissioni avviano oggi l'esame congiunto di un pacchetto di misure concernenti il commercio elettronico, presentato dalla Commissione europea lo scorso 9 dicembre. Si tratta delle prime iniziative emanate in attuazione della Strategia per il mercato unico digitale, di cui le Commissioni hanno avviato l'esame lo scorso 2 dicembre, e sono volte a sfruttare pienamente il potenziale del commercio elettronico *cross-border*.

Le proposte in esame si propongono di incentivare lo sviluppo del commercio elettronico delle imprese europee, in particolare attraverso una riduzione dei costi a carico delle stesse, oltre che rinforzando la tutela dei consumatori. Secondo le stime della Commissione europea, infatti, la diversità delle norme nazionali di diritto contrattuale genererebbe costi *una tantum* di circa 4 miliardi di euro per i commercianti che vendono ai privati, a carico principalmente delle micro e piccole imprese. Nel dettaglio, i costi *una tantum* connessi al diritto contrattuale sostenuti dalle imprese per entrare nel mercato di uno Stato membro sono stimati in circa 9000 euro. L'impatto dei costi, tuttavia, può variare molto a seconda delle dimensioni dell'impresa e incide particolarmente

sulle micro e piccole imprese con un fatturato più basso. Per esempio, la decisione di una microimpresa di esportare in quattro Stati membri comporterebbe costi pari a circa 36.000 euro, che superano il 10 per cento del suo fatturato annuo.

Negli ultimi anni il mercato del commercio elettronico europeo si è sviluppato molto rapidamente e potrebbe rappresentare uno dei principali motori della crescita dell'UE. L'economia di Internet può essere in grado di creare posti di lavoro, ampliare la scelta dei consumatori, anche nelle zone rurali e più isolate, e realizzare risparmi grazie ai prezzi inferiori praticati *online*.

Riguardo all'impatto sull'occupazione, si evidenzia che, nella valutazione d'impatto che accompagna le proposte, la Commissione europea non ritiene possibile allocare gli effetti occupazionali stimati tra i diversi settori dell'economia. Tuttavia, essa suppone che un'ulteriore crescita delle vendite *online* potrebbe in qualche misura avere un effetto negativo sui « negozi fisici ». Si tratta, peraltro, di una tendenza già avviata da tempo e, per certi versi, inevitabile.

Negli ultimi anni vi è stato un aumento considerevole degli acquisti di beni e servizi attraverso Internet da venditori al di fuori del proprio Paese di residenza, spinti da prezzi competitivi e da un'offerta maggiore. In Italia, pur registrandosi un tendenziale aumento a partire dal 2012, la quota degli acquisti transfrontalieri *online* rimane ancora abbondantemente al di sotto della media dell'Unione europea.

Le imprese italiane sono ancora largamente non digitali e potrebbero trarre benefici dall'utilizzo dell'*e-commerce*. Infatti, solo il 5 per cento circa delle piccole e medie imprese vende *online* e il fatturato dell'*e-commerce* per le imprese italiane è pari a circa il 5 per cento del fatturato totale. Sotto il profilo della fiducia nei confronti dell'*e-commerce*, si evidenzia che solo il 35 per cento degli utenti di Internet acquista *online*.

I Paesi europei *leader* nel settore dell'*e-commerce* sono il Regno Unito, la Germania e la Francia, le cui imprese rappre-

sentano insieme il 60 per cento circa del commercio elettronico europeo, mentre l'Italia si attesta soltanto al 3,1 per cento. Dalle stime di studi citati dalla Commissione europea risulta peraltro che Paesi come l'Italia, che sono ancora indietro rispetto ai Paesi *leader*, nel prossimo futuro miglioreranno la loro quota di mercato.

L'Italia, inoltre, ha una delle percentuali più basse di utenti Internet regolari nell'UE, pari al 59 per cento, mentre il 31 per cento della popolazione italiana non ha mai usato Internet. Dai dati Eurostat per il 2014 risulta che la percentuale dei consumatori che hanno effettuato un acquisto *online* negli ultimi in Italia è stata pari solo al 22 per cento, a fronte del 79 per cento del Regno Unito, del 69 per cento della Germania e del 62 per cento della Francia.

Le proposte di direttiva in esame hanno lo scopo di armonizzare determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuti digitali e di beni materiali, superando le disomogeneità tra le norme nazionali di diritto contrattuale o la mancanza delle stesse in alcuni Stati membri, che sono tra i principali ostacoli allo sviluppo dell'offerta. Esse possono dare un contributo importante allo sviluppo del settore del commercio *online* transfrontaliero sia di contenuti digitali che di beni materiali.

Allo stato attuale, mancano soprattutto norme armonizzate a livello UE sulla conformità del prodotto, sui rimedi a disposizione dei consumatori in caso di difetto di conformità con le previsioni contrattuali e sulle modalità per l'esercizio di tali rimedi.

Passiamo ora alla descrizione in dettaglio delle norme più rilevanti delle due proposte al nostro esame.

Per quanto riguarda la proposta di direttiva concernente i contratti di fornitura di contenuti digitali (COM(2015) 634 final), l'articolo 1 ne delimita il contenuto, mentre l'articolo 2 contiene alcune importanti definizioni, come quella di contenuto digitale, per cui si intendono dati e prodotti forniti in formato digitale e servizi

che consentono la creazione, il trattamento o la memorizzazione di dati in forma digitale.

L'articolo 3 stabilisce che la proposta di direttiva non pregiudica le disposizioni nazionali su aspetti non disciplinati dalla stessa (ad esempio: norme sulla formazione e la validità dei contratti) e si applica a tutti i contenuti digitali, indipendentemente dal supporto utilizzato per la loro trasmissione. La direttiva, invece, non si applica ai servizi di comunicazione elettronica, sanitari, di gioco d'azzardo e finanziari. Lo stesso articolo prevede, inoltre, che i contenuti digitali possono essere forniti anche in cambio di una controprestazione non pecuniaria consistente nel consenso all'accesso a dati personali.

In merito, appare opportuno chiarire se si possa configurare la legittimazione della pratica del cosiddetto *profiling* commerciale, ossia dell'insieme delle attività che, attraverso l'elaborazione dei dati conferiti, consentono all'azienda di « etichettare » il cliente, mediante operazioni di classificazione basate sulla selezione dei suoi gusti e preferenze. Condotta che è in contrasto con la norma di cui all'articolo 23 del decreto legislativo n. 196/2003 in materia di *privacy*, che prevede che il consenso sia validamente prestato solo se è espresso con riferimento ad un trattamento chiaramente individuato. Tuttavia, si rileva anche che nell'ultima versione della proposta di regolamento sulla protezione dei dati personali è previsto che il *profiling* possa essere oggetto di esplicito consenso dell'interessato.

L'articolo 4, nell'ottica di una piena armonizzazione, impedisce che gli Stati membri impongano ulteriori prescrizioni formali o sostanziali inerenti agli aspetti disciplinati, incluse quelle volte a garantire al consumatore un livello di tutela diverso, più o meno favorevole. Al riguardo, si tratta di chiarire se l'armonizzazione integrale possa comportare un progresso ovvero un arretramento rispetto agli standard attualmente assicurati.

L'articolo 6 dispone che il contenuto digitale deve corrispondere alle caratteristiche previste dal contratto, in termini di

funzionalità, interoperabilità, accessibilità, continuità e sicurezza, ed essere idoneo e aggiornato.

L'articolo 10 prevede la responsabilità del fornitore nei confronti del consumatore per la mancata fornitura del contenuto digitale e per qualsiasi difetto di conformità esistente al momento della fornitura e per tutto il periodo prestabilito, mentre l'articolo 11 prevede che, in caso di omissione del fornitore nel conferire il contenuto digitale conforme, il consumatore ha il diritto di recedere immediatamente dal contratto.

L'articolo 12 prevede che, nell'ipotesi di difetto di conformità del contenuto digitale, il consumatore ha diritto al ripristino della stessa, senza spese e entro un periodo di tempo ragionevole, salvo che sia impossibile, sproporzionato o illegale. Al contempo, il consumatore ha diritto a una riduzione del prezzo proporzionale alla diminuzione di valore del contenuto digitale o di recedere dal contratto se il ripristino è impossibile, sproporzionato o illegale. Il consumatore può recedere dal contratto solo se il difetto di conformità compromette la funzionalità, l'interoperabilità, l'accessibilità, la continuità e la sicurezza del contenuto digitale; l'onere della prova contraria è a carico del fornitore. Nell'eventualità che il consumatore receda dal contratto, il fornitore deve rimborsare al consumatore il prezzo pagato entro 14 giorni dal ricevimento della comunicazione di recesso ed astenersi dall'uso della controprestazione non pecuniaria eseguita dal consumatore.

L'articolo 14 fa salvo il diritto del consumatore al risarcimento di qualsiasi danno economico al proprio ambiente digitale causato da un difetto di conformità o dall'omessa fornitura del contenuto digitale.

Per quanto riguarda, invece, la proposta di direttiva concernente i beni materiali (COM(2015) 635 final), all'articolo 1, viene delimitato il proprio campo di applicazione ai contratti di vendita di beni a distanza tra venditori e consumatori, con l'esclusione dei contratti di fornitura di servizi.

L'articolo 4 procede all'armonizzazione delle norme sulla conformità al contratto, mentre l'articolo 8 provvede ad indicare il momento rilevante ai fini della valutazione della conformità del bene al contratto, che coincide, in linea di massima, con il momento in cui il consumatore acquisisce il possesso fisico del bene. Un elemento di novità rispetto alla direttiva 1999/44/CE è rappresentato dal fatto che non è più previsto l'obbligo per il consumatore di denunciare il difetto del bene entro due mesi e che l'onere a carico del venditore di provare l'assenza di difetti di conformità si estende ad un periodo di due anni, in luogo dei sei mesi attuali.

Per quanto concerne i rimedi del consumatore per difetto di conformità al contratto, l'articolo 9 della proposta prevede una gerarchia di opzioni che, nell'ordine, comprendono la riparazione o sostituzione del bene e, ove ciò non sia possibile, la riduzione proporzionale del prezzo e la risoluzione del contratto.

In proposito occorrerebbe valutare se la modifica prospettata, che sposta interamente sul venditore l'onere della prova, sia suscettibile di ingenerare una condizione di incertezza quanto agli obblighi a carico del venditore stesso, tale da disincentivare le vendite a distanza, compromettendo in tal modo l'obiettivo di promuovere lo sviluppo del commercio transfrontaliero e alimentando, nel contempo, la crescita del contenzioso giudiziario.

L'articolo 13 prevede che il consumatore comunichi al venditore l'intenzione di recedere dal contratto mediante qualsiasi mezzo, quindi anche in forma non scritta, e il rimborso delle spese da parte del venditore avverrà entro 14 giorni dal ricevimento di detta comunicazione. Il consumatore dovrà restituire il bene entro 14 giorni dall'invio della stessa. L'articolo 14, infine, prevede che il termine per il diritto ai rimedi previsti è di due anni dal momento rilevante per la determinazione della conformità.

Vincenza BRUNO BOSSIO (PD), *relatrice per la IX Commissione*, fa presente preliminarmente che gli atti di cui le

Commissioni avviano oggi l'esame congiunto approfondiscono l'aspetto specifico del commercio elettronico nell'ambito della strategia volta a definire un mercato unico digitale in Europa. Osserva al riguardo che l'Italia è il Paese europeo con minori scambi nell'ambito del commercio elettronico, attestandosi dal 2012 al 2014 su una percentuale pari al 22 per cento. Sottolinea quindi la necessità di prevedere misure che incentivino e promuovano il commercio elettronico e lo sviluppo di strumenti digitali.

Segnala in primo luogo che un primo fattore imprescindibile per lo sviluppo del commercio elettronico, sia interno che transfrontaliero, è rappresentato dalla disponibilità di una infrastruttura informatica efficiente e, in particolare, di reti veloci e ultraveloci accessibili. Rileva che, per quanto riguarda la connettività, l'Italia risulta avere la seconda peggiore copertura dell'Unione, con solo il 36 per cento delle famiglie con una connessione veloce ad Internet. Con riferimento, in particolare, alla diffusione sul territorio della banda larga, rappresenta che l'Italia registra un consistente ritardo rispetto ai principali Paesi europei sia a livello quantitativo che qualitativo. Infatti solo il 3,6 per cento delle linee ha una velocità pari o superiore a 30 Mbps, a fronte di una media pari al 20 per cento di Germania, Francia e Regno Unito. Rileva quindi l'esigenza di procedere in tempi rapidi al rafforzamento e all'ammodernamento della rete infrastrutturale, presupposto indispensabile per uno sviluppo adeguato del commercio elettronico nel nostro Paese. A tal fine, ritiene necessario che si velocizzi l'attuazione della Strategia per lo sviluppo della banda ultralarga per recuperare il ritardo che caratterizza il nostro Paese.

Evidenzia, in particolare, che in Italia l'*e-commerce* sta prendendo forma soprattutto grazie all'enorme penetrazione della telefonia mobile, soprattutto di *smartphone*. Oltre un quinto della popolazione italiana, infatti, acquista tramite *smartphone* o tablet. Con un tasso di penetrazione della telefonia mobile pari al 159 per cento, uno dei più alti in Europa, e con un

tasso di penetrazione degli *smartphone* del 64 per cento, l'Italia è seconda soltanto al Regno Unito per il commercio online mobile nell'Unione europea. Osserva che la penetrazione della telefonia mobile in Italia rappresenta una risposta al ritardo che il nostro Paese registra sulla fibra ottica. Si tratta, quindi, di un potenziale da sfruttare anche se l'utilizzo degli *smartphone* non può far ritenere superata la necessità della realizzazione di reti cablate, che rimane la priorità.

Giudica importante, da questo punto di vista, anche la recente adozione da parte della Commissione europea di una proposta di decisione volta a rendere disponibile entro il 2020 la banda dei 700 MHz, allo scopo di migliorare l'accesso a Internet e contribuire proprio allo sviluppo di applicazioni transfrontaliere.

Con riferimento ai provvedimenti all'esame delle Commissioni, fa presente che si tratta di una comunicazione concernente i contratti nel settore digitale e di due proposte di direttiva, riguardanti, rispettivamente, la fornitura di contenuti digitali e le vendite a distanza di beni materiali.

Sottolinea che le misure proposte dalla Commissione europea intendono, da una parte, assicurare un elevato grado di protezione dei consumatori e, dall'altra, stimolare lo sviluppo del commercio informatico attraverso una completa armonizzazione delle norme. Così facendo, si prevede di accrescere la fiducia dei consumatori nei confronti delle vendite *online*, garantendo, al contempo, alle imprese certezza giuridica e un risparmio di costi per la gestione del commercio transfrontaliero.

Fa presente che negli ultimi anni il mercato del commercio elettronico europeo si è sviluppato molto rapidamente e potrebbe rappresentare uno dei principali motori della crescita dell'Unione europea. Tuttavia rileva che le potenzialità del settore non sono ancora sfruttate pienamente proprio a causa dell'eccessiva frammentazione ancora esistente. In particolare, si è registrato un aumento considerevole degli acquisti di beni e servizi attraverso Inter-

net da venditori al di fuori del proprio Paese di residenza, sul quale invita i colleghi a fare una riflessione. Le motivazioni principali del ricorso al commercio transfrontaliero sono state, infatti, i prezzi competitivi e un'offerta maggiore. Tuttavia, gli acquisti *cross-border* sono stati più elevati in Stati membri più piccoli con una limitata offerta interna *online*, mentre per quanto riguarda l'Italia, pur registrandosi un tendenziale aumento a partire dal 2012, la quota degli acquisti transfrontalieri *online* rimane ancora abbondantemente al di sotto della media dell'Unione europea. Osserva che uno degli ostacoli maggiori allo sviluppo del commercio elettronico transfrontaliero è rappresentato dai prezzi e dalle condizioni praticate dagli operatori per la consegna dei pacchi. Le spese per la spedizione transfrontaliera di un pacco possono essere anche cinque volte più alte del loro equivalente nazionale. Spesso, peraltro, non vi è alcun legame tra il costo reale e i prezzi della consegna, perché uno stesso pacco può presentare spese di consegna diverse in base alla direzione del suo tragitto sulla medesima tratta. A titolo di esempio, riporta i dati elaborati in uno studio pubblicato dalla Commissione, dai quali risulta che per un pacco del peso di 2 kg dall'Austria all'Italia le spese per la consegna sono di 14 euro, mentre dall'Italia all'Austria le spese ammontano a 25 euro.

Giudica necessario, per altro verso, che si operi sul versante del miglioramento della sicurezza delle reti. Secondo un'indagine condotta da Eurostat, pubblicata lo scorso 8 febbraio, in occasione del *Safer Internet Day*, infatti, nel 2015 il 25 per cento degli utenti di Internet nell'Unione europea ha sperimentato problemi legati alla sicurezza, quali virus, abuso di dati personali, perdite finanziarie. Anche se il tasso è sceso rispetto al 2010, ciò ancora scoraggia alcuni consumatori dall'effettuare acquisti *online*. I dati di Eurostat mostrano anche che nel 2015 le preoccupazioni circa la sicurezza, nell'Unione europea, hanno scoraggiato il 19 per cento degli utenti di Internet dal procedere ad un acquisto *online*, il 18 per cento dal-

l'utilizzo di servizi bancari *online* e il 13 per cento dall'accesso tramite una connessione Wi-Fi al di fuori della propria abitazione. Appare del tutto evidente, quindi, la necessità di agire nell'ottica di rendere la navigazione in Internet meno vulnerabile e al riparo da attacchi ed abusi. In proposito, ricorda che è ancora in fase di esame presso i colegislatori europei la proposta di direttiva relativa alla sicurezza delle reti e dell'informazione, che secondo il programma della Commissione dovrebbe essere approvata entro la fine dell'anno.

Ciò premesso, ritiene che le proposte di direttiva all'esame delle Commissioni possano dare uno slancio importante al settore del commercio *online* transfrontaliero sia di contenuti digitali che di beni materiali. In particolare, per quanto riguarda la proposta di direttiva in materia di contratti di fornitura di contenuto digitale, rileva che allo stato attuale non ci sono rimedi specifici a livello di Unione europea per difetti del prodotto con contenuto digitale. In particolare, non è tutelato il diritto dell'utente nei confronti del professionista quando i prodotti, ad esempio, non possono essere scaricati, sono incompatibili con altri *hardware/software*, non funzionano correttamente o addirittura danneggiano il *computer*. Inoltre, l'utente non può incidere sul contenuto dei contratti relativi a detti prodotti, perché di norma sono contratti per adesione. Il contratto potrebbe limitare il diritto dell'utente in caso di malfunzionamento del prodotto oppure escludere il diritto al risarcimento dell'utente qualora il prodotto abbia causato danni al computer.

Evidenzia che, in base alla proposta della Commissione europea, la disciplina sarà applicabile ai contratti in cui la controprestazione a carico del consumatore consiste nel pagamento di una somma di denaro o in un corrispettivo non monetario, sotto forma di conferimento di dati personali o di altri dati. La proposta, inoltre, stabilisce la responsabilità del fornitore per qualunque difetto di conformità che si manifesti durante l'esecuzione del contratto e pone, in linea di principio, a carico del fornitore l'onere di provare che

il contenuto digitale fornito non presenta difetti di conformità. I rimedi previsti vanno, nell'ordine, dal ripristino della conformità entro un termine ragionevole, alla riduzione del prezzo, alla risoluzione del contratto accompagnata dal rimborso del prezzo. Il fornitore risponde, comunque, di ogni danno patrimoniale all'ambiente digitale del consumatore causato dalla mancata fornitura del contenuto digitale o dal difetto di conformità. La proposta prevede inoltre che, nel caso in cui il fornitore intenda modificare le principali caratteristiche di operatività del contenuto digitale, il consumatore abbia diritto ad essere preventivamente informato e a recedere dal contratto senza oneri. Viene, infine, stabilito che nei contratti di fornitura di durata indeterminata o superiore a dodici mesi il consumatore ha diritto di recedere in qualunque momento dopo i primi dodici mesi.

Per i contratti di vendita *online* o comunque a distanza di beni materiali, fa presente che la proposta della Commissione europea rafforza il regime già definito a livello europeo, secondo un approccio di armonizzazione minima, dalla direttiva 1999/44/CE su alcuni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di con-

sumo. In particolare, viene fissato in due anni il periodo entro cui il consumatore può far valere nei confronti del venditore il difetto di conformità del bene acquistato, avvalendosi della presunzione che il difetto manifestatosi in tale periodo esistesse già al momento della consegna. Per quanto concerne i rimedi del consumatore per difetto di conformità al contratto, la proposta di direttiva prevede una gerarchia di opzioni che, nell'ordine, comprendono la riparazione o sostituzione del bene e, ove ciò non sia possibile, la riduzione proporzionale del prezzo e la risoluzione del contratto. In conclusione, rileva che si tratta di una serie di azioni condivisibili che vanno nella direzione di una maggiore garanzia per il consumatore nel procedere verso acquisti *online*.

Guglielmo EPIFANI, *presidente*, avverte che il prossimo 3 marzo inizierà il ciclo di audizioni sugli atti in esame che si concluderà entro la prima decade di aprile.

Nessuno chiedendo di parlare, rinvia il seguito dell'esame congiunto ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.30.