

Bruxelles, 23.5.2017
COM(2017) 259 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'applicazione della direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del
25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE
del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che
abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento
europeo e del Consiglio**

{SWD(2017) 169 final}

{SWD(2017) 170 final}

Relazione sull'applicazione della direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio

1. Introduzione

La direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori¹ ("la direttiva"), adottata il 25 ottobre 2011, ha l'obiettivo di favorire il conseguimento di un livello elevato di tutela dei consumatori in tutta l'Unione e contribuire al corretto funzionamento del mercato interno mediante l'armonizzazione di taluni aspetti delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di contratti conclusi tra consumatori e professionisti.

La direttiva doveva essere recepita negli ordinamenti nazionali degli Stati membri entro il 13 dicembre 2013, in modo tale da diventare applicabile in tutti gli Stati membri a decorrere dal 13 giugno 2014.

A norma dell'articolo 30 della direttiva, la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della direttiva, con particolare riguardo alle disposizioni concernenti il contenuto digitale e il diritto di recesso.

La Commissione ha valutato la direttiva basandosi su:

- uno studio esterno sull'applicazione della direttiva²;
- una relazione del Comitato economico e sociale europeo³;
- consultazioni con diversi portatori di interessi⁴; e
- altre fonti di dati⁵.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione illustra i principali risultati della valutazione. La direttiva è stata valutata meno di tre anni dopo la data prevista per l'applicazione delle disposizioni nazionali di recepimento e pertanto si è basata su dati piuttosto limitati. Poiché la sua attuazione è ancora nella fase iniziale, la valutazione era finalizzata ad esaminare i progressi nel suo recepimento e nella prima applicazione.

¹ GU L 304 del 22.11.2011, pag. 64.

² Lo studio è stato eseguito da un consorzio guidato da Risk & Policy Analysts Ltd e la relazione finale è disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

³ Relazione informativa del CESE: Direttiva sui diritti dei consumatori (valutazione) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.39555>

⁴ Consultazioni condotte dal consulente esterno ai fini dello studio (indagine online e interviste con consumatori, professionisti, associazioni di consumatori e associazioni di categoria nazionali, autorità preposte all'applicazione della legge, ministeri, centri europei dei consumatori); consultazione pubblica online (maggio-settembre 2016); riunioni del Fitness Check Stakeholder Consultation Group - gruppo di consultazione dei portatori di interesse per quanto riguarda il controllo di adeguatezza della legislazione - e delle reti esistenti (ad esempio il Gruppo consultivo europeo dei consumatori, la rete sulla politica dei consumatori); discussioni nel quadro del vertice europeo dei consumatori 2016.

⁵ Analisi dei dati sui reclami, risultati dell'indagine a tappeto ("sweep") sulla direttiva (verifiche effettuate dalle autorità nazionali con il coordinamento della Commissione, cfr. la nota 11), acquisti in incognito ("mystery shopping") e esperimenti comportamentali, conclusioni dello studio esplorativo sulle questioni relative ai consumatori nell'ambito dell'economia collaborativa.

La valutazione della direttiva è stata effettuata in parallelo a un più vasto controllo di adeguatezza della legislazione unionale in materia di consumatori e di commercializzazione, eseguito nell'ambito del programma REFIT e i risultati della valutazione della direttiva sono confluiti nella relazione finale sul controllo di adeguatezza⁶. Si è inoltre fatto ricorso a varie attività di consultazione condotte nell'ambito del controllo di adeguatezza (ad esempio il gruppo di consultazione dei portatori di interesse e il vertice dei consumatori) al fine di raccogliere pareri e dati utili per la valutazione della direttiva.

2. Obiettivo e disposizioni principali della direttiva

La direttiva ha abrogato la direttiva 97/7/CE riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza e la direttiva 85/577/CEE per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dai locali commerciali. Ha introdotto norme pienamente armonizzate per i contratti a distanza (online) e i contratti negoziati fuori dai locali commerciali relativi alla fornitura di beni e servizi e di contenuto digitale. Ha inoltre modificato talune disposizioni della direttiva 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori e la direttiva 1999/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo.

L'articolo 1 stabilisce l'obiettivo generale della direttiva, ovvero favorire il conseguimento di un livello elevato di tutela dei consumatori in tutta l'Unione e contribuire al corretto funzionamento del mercato interno mediante l'armonizzazione di taluni aspetti delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di contratti conclusi tra consumatori e professionisti.

Come spiegato al considerando 4 della direttiva, tale armonizzazione è necessaria per promuovere un effettivo mercato interno dei consumatori, che raggiunga il giusto equilibrio tra un elevato livello di tutela dei consumatori e la competitività delle imprese.

Mentre le precedenti direttive concernenti i contratti a distanza e i contratti negoziati fuori dai locali commerciali tra imprese e consumatori assicuravano un livello minimo di armonizzazione delle norme pertinenti in materia di protezione dei consumatori, la direttiva in esame è una direttiva di piena armonizzazione. Ciò significa che, nel quadro della direttiva, gli Stati membri non possono mantenere o adottare, nelle rispettive legislazioni nazionali, disposizioni che non siano in linea con la direttiva stessa, salvo che quest'ultima disponga altrimenti (articolo 4).

La direttiva consente agli Stati membri di imporre obblighi aggiuntivi di informazione precontrattuale per i contratti negoziati nei locali commerciali (articolo 5, paragrafo 4) e di avvalersi di scelte normative in sei settori nell'ambito del loro diritto nazionale. Gli Stati membri hanno l'obbligo di fornire informazioni circa il ricorso a tali scelte normative e la Commissione ha messo a disposizione tali informazioni sul suo sito web, come previsto dall'articolo 29 della direttiva.

⁶ La relazione finale è consultabile all'indirizzo http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

Le scelte normative più diffuse sono illustrate di seguito⁷:

- 20 Stati membri non applicano le disposizioni della direttiva ai contratti negoziati fuori dai locali commerciali in virtù dei quali il corrispettivo che il consumatore deve pagare non è superiore a 50 euro (o a un valore inferiore stabilito nella legislazione nazionale) (articolo 3, paragrafo 4, della direttiva);
- 15 Stati membri impongono requisiti linguistici relativi all'informazione contrattuale per i contratti a distanza e i contratti negoziati fuori dai locali commerciali, onde garantire che tali informazioni siano facilmente comprese dal consumatore (articolo 6, paragrafo 7, della direttiva);
- 7 Stati membri hanno optato per un regime d'informazione semplificato per i contratti negoziati fuori dai locali commerciali riguardanti lavori di riparazione o manutenzione espressamente richiesti dal consumatore e di importo non superiore a 200 EUR (articolo 7, paragrafo 4, della direttiva);
- 16 Stati membri impongono l'obbligo di confermare per iscritto i contratti conclusi per telefono (articolo 8, paragrafo 6, della direttiva).

Rispetto al precedente quadro giuridico istituito dalla direttiva 97/7/CE e dalla direttiva 85/577/CEE, che prevedeva un'armonizzazione minima, le nuove disposizioni della direttiva sui diritti dei consumatori contemplano:

- una maggiore armonizzazione degli obblighi di informazione precontrattuale per i contratti negoziati nei locali commerciali (articolo 5, paragrafo 1) e la completa armonizzazione di quelli applicabili ai contratti a distanza e ai contratti negoziati fuori dai locali commerciali (articolo 6, paragrafo 1);
- l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva al contenuto digitale mediante l'introduzione di disposizioni specifiche ad esso inerenti, ad esempio per quanto riguarda le informazioni concernenti la funzionalità e l'interoperabilità e il diritto di recesso (articolo 5, paragrafo 1, lettere g) e h); articolo 6, paragrafo 1, lettere r) e s); articolo 9, paragrafo 2, lettera c); articolo 14, paragrafo 4, lettera b); articolo 16, lettera m));
- i requisiti formali per i contratti a distanza e per i contratti negoziati fuori dai locali commerciali, ad esempio la presenza di un "pulsante" per gli ordini con l'obbligo di pagamento (articoli 7 e 8);
- un periodo pienamente armonizzato di 14 giorni entro il quale può essere esercitato il diritto di recesso da un contratto a distanza o negoziato fuori dai locali commerciali, fatte salve alcune eccezioni (articolo 16), e diritti di rimborso più chiari (articoli da 9 a 15);
- nuove norme per quanto riguarda la consegna e il passaggio del rischio (articoli 18 e 20);

⁷ Per informazioni più dettagliate, si rinvia alle tabelle pubblicate al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/overview_regulatory_choices.pdf.

- l'obbligo di applicare la "tariffa di base" alle chiamate telefoniche effettuate dal consumatore per contattare il professionista in merito ai contratti già conclusi (articolo 21);
- il divieto di imporre oneri ingiustificati in relazione all'uso di strumenti di pagamento (articolo 19) e di inserire caselle preselezionate (articolo 22).
- l'esonero del consumatore dall'obbligo di pagare un corrispettivo in caso di prestazione di servizi o fornitura di prodotti non richiesta ("fornitura non richiesta", articolo 27);
- l'introduzione di un modulo tipo di recesso a livello dell'Unione (articolo 6, paragrafo 1, lettera h), e articolo 11, allegato I, parte B).

3. Recepimento e attuazione

A norma dell'articolo 28 della direttiva, gli Stati membri erano tenuti ad adottare e pubblicare misure nazionali di recepimento della direttiva entro il 13 dicembre 2013, in vista di una loro applicazione a decorrere dal 13 giugno 2014.

Tra ottobre 2012 e aprile 2014 la Commissione ha organizzato cinque seminari sul recepimento per coadiuvare gli Stati membri in tale compito⁸. Ciononostante 17 Stati membri⁹ hanno tardato a recepire la direttiva, che è diventata applicabile in tutti i 28 Stati membri soltanto alla fine del 2014.

Gli Stati membri hanno scelto diverse tecniche di recepimento: alcuni hanno integrato la direttiva nella legislazione vigente (ad esempio nel codice civile), altri hanno adottato un nuovo atto legislativo che ha recepito la direttiva quasi alla lettera, mentre alcuni hanno optato per una soluzione mista.

La Commissione ha effettuato un ampio controllo del recepimento della direttiva in tutti gli Stati membri, in esito al quale ha avviato 21 dialoghi strutturati bilaterali con le autorità nazionali interessate (i cosiddetti casi EU Pilot). Il controllo sul recepimento ha rivelato che la maggioranza degli Stati membri non era riuscita, inizialmente, a recepire nel proprio diritto nazionale alcune definizioni e varie disposizioni essenziali. Benché gli Stati membri interessati hanno apportato o proposto modifiche rilevanti nelle rispettive leggi di recepimento al fine di risolvere tali problemi e allineare il proprio ordinamento alla direttiva, la Commissione prosegue il dialogo bilaterale con la maggioranza di essi per garantirne la piena osservanza. Se è vero che i casi di mancato o non corretto recepimento incidono chiaramente sul conseguimento degli obiettivi stabiliti dalla direttiva, è altrettanto vero che la Commissione europea dispone attualmente di pochi dati sull'impatto concreto che il recepimento tardivo e/o errato ha nella pratica, in quanto tutti i casi EU Pilot citati (ad eccezione di uno) sono stati aperti d'ufficio e non sulla base di reclami.

⁸ I seminari si sono svolti il 5 ottobre 2012, l'8 marzo 2013, il 19 settembre 2013, l'11 dicembre 2013 e l'11 aprile 2014.

⁹ Hanno tardato a recepire la direttiva i seguenti paesi: AT, BE, BG, FI, HR, HU, ES, FR, IT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SL.

A giugno del 2014 i servizi della Commissione hanno presentato un documento di orientamento concernente la direttiva¹⁰ (in prosieguo "il documento di orientamento sulla direttiva") a seguito di consultazioni con le autorità degli Stati membri incaricate del recepimento e dell'applicazione della direttiva, nonché con rappresentanti del settore e dei consumatori. Il documento di orientamento sulla direttiva intende coadiuvare le autorità nazionali e i tribunali nell'applicazione uniforme e coerente della direttiva, delucidandone i concetti basilari e le disposizioni fondamentali. Il documento fornisce inoltre esempi pratici sul corretto funzionamento della direttiva.

Nel 2015 la Commissione ha coordinato un'indagine a tappeto (sweep)¹¹ svolta da 26 Stati membri, dalla Norvegia e dall'Islanda al fine di verificare l'adempimento, da parte degli operatori economici, dei propri obblighi di informazione precontrattuale ai sensi della direttiva in relazione ai prodotti offerti online¹². Mentre prima dell'indagine a tappeto soltanto il 37% dei siti web risultava conforme, dopo l'indagine la percentuale di siti web conformi è salita all'88%.

Tra la primavera del 2014 e la primavera del 2016 la Commissione ha organizzato una campagna di sensibilizzazione sui diritti dei consumatori, finalizzata a promuovere tra i consumatori e i professionisti una maggiore consapevolezza dei diritti garantiti ai consumatori dell'Unione da varie direttive dell'UE in materia di diritto dei consumatori, compreso il diritto di recesso previsto dalla direttiva¹³.

4. Risultati principali della valutazione

4.1. Efficacia

Dall'esame della normativa nazionale vigente negli Stati membri prima dell'attuazione della direttiva sono emerse notevoli disparità per quanto riguarda le norme in materia di tutela dei consumatori relativamente ai contratti stipulati tra consumatori e professionisti. Ad eccezione dei pochi settori nei quali gli Stati membri dispongono ancora di una discrezionalità normativa, la direttiva ha ampiamente eliminato le disparità osservate tra i vari Stati membri, contribuendo pertanto a garantire a consumatori e professionisti una maggiore certezza del diritto, soprattutto nel contesto transfrontaliero.

L'analisi comparativa delle legislazioni vigenti in tutti gli Stati membri prima e dopo il recepimento della direttiva ha inoltre evidenziato un rafforzamento della tutela dei consumatori in quasi tutti gli Stati membri. In linea con gli obiettivi della direttiva, ciò dovrebbe migliorare la fiducia dei consumatori negli acquisti nazionali e transfrontalieri,

¹⁰ Documento di orientamento della DG Giustizia concernente la direttiva, giugno 2014, consultabile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/rights-contracts/directive/index_en.htm.

¹¹ Un'indagine a tappeto (sweep) dell'UE è una verifica su scala europea dei siti web, condotta sotto forma di controlli coordinati eseguiti contemporaneamente al fine di individuare le violazioni delle norme a tutela dei consumatori e di garantirne il rispetto. Cfr. anche: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm. Per informazioni più dettagliate sull'indagine a tappeto del 2015 riguardante la direttiva: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm

¹² http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm.

¹³ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/events/140317_en.htm.

soprattutto quelli effettuati online. Un'analisi di Eurostat mostra un incremento degli acquisti transfrontalieri online tra il 2012 e il 2016¹⁴. Inoltre per quanto riguarda il rafforzamento della fiducia dei consumatori e del loro potere decisionale, i dati Eurobarometro disponibili rivelano che nel 2016 il 76% dei consumatori ha affermato che, in generale, i rivenditori al dettaglio e i fornitori di servizi rispettano le norme di diritto in materia di tutela del consumatore, un aumento percentuale di 14 punti rispetto al 2006.

La valutazione ha tuttavia evidenziato alcuni fattori che limitano l'efficacia della direttiva e che sono elencati di seguito:

- scarsa conoscenza delle disposizioni della direttiva da parte di professionisti e consumatori;
- difficoltà a interpretare alcune disposizioni quali, ad esempio, la definizione di "tariffa di base" (articolo 21)¹⁵, il concetto di contratto "negoziato fuori dai locali commerciali" (articolo 2, punto 8), la distinzione tra un contratto relativo alla fornitura di contenuto digitale e un contratto per la fornitura di servizi online a pagamento, la decorrenza del "periodo di riflessione" di 14 giorni per quanto riguarda i contratti contenenti elementi sia dei contratti di vendita sia dei contratti di servizi (articolo 9) e il calcolo della diminuzione del valore dei beni nel caso in cui il consumatore eserciti il suo diritto di recesso dopo avere utilizzato i beni più di quanto sia necessario per stabilire la natura, le caratteristiche e il funzionamento degli stessi (articolo 14, paragrafo 2);
- inosservanza delle norme da parte dei professionisti; e
- problemi relativi all'applicazione della normativa, in particolare per quanto riguarda gli la ridotta applicazione a livello nazionale e le differenze riscontrate nella modalità di applicazione delle norme.
- anche il diverso livello delle sanzioni previste dagli Stati membri per le violazioni della direttiva potrebbe costituire un problema, in quanto in diversi Stati membri le sanzioni massime non sembrano essere sufficientemente "effettive, proporzionate e dissuasive" (articolo 24) per i professionisti, indipendentemente dalle dimensioni della loro attività.

4.2. Efficienza

Non vi è ancora un quadro chiaro dell'impatto generale della direttiva sui costi a carico delle imprese, in quanto non è stato possibile raccogliere stime quantitative dei costi e dei benefici della sua attuazione. In particolare i portatori d'interesse consultati nel quadro della valutazione non hanno fornito stime quantitative dell'impatto della direttiva e non hanno

¹⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals (figura 8.)

¹⁵ Con la sentenza del 2 marzo 2017 nella causa C--568/15 *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V. contro comtech GmbH*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che "la nozione di "tariffa di base", di cui all'articolo 21 della direttiva 2011/83/UE [...], dev'essere interpretata nel senso che il costo di una chiamata relativa a un contratto concluso, effettuata su una linea di assistenza telefonica gestita da un professionista, non può eccedere il costo di una chiamata verso un numero fisso geografico o verso un numero di cellulare standard. Purché tale limite sia rispettato, la circostanza che il professionista interessato realizzi o meno profitti mediante tale linea di assistenza telefonica è priva di pertinenza".

potuto stabilire un nesso di causalità diretta tra l'incremento delle vendite e l'applicazione della direttiva. Dato il breve periodo intercorso dal recepimento della direttiva, scarseggiano anche i dati relativi ai costi e ai benefici effettivi. L'analisi si è pertanto basata su informazioni di tipo qualitativo. Poiché i dati disponibili sono insufficienti, non è possibile trarre conclusioni definitive sul livello dei costi sostenuti dalle imprese per garantire l'osservanza della direttiva. Le imprese partecipanti all'indagine si sono mostrate riluttanti a fornire stime finanziarie di tali costi e i dati monetari disponibili erano scarsi. Tuttavia sul piano delle valutazioni qualitative sono stati segnalati alcuni oneri specifici, gravanti soprattutto sulle PMI, che riguardano principalmente gli obblighi d'informazione precontrattuale, in particolare gli obblighi di informazione ridondanti, e il diritto di recesso. I portatori d'interesse hanno segnalato, tra l'altro, le perdite associate alla restituzione di beni utilizzati oltre quanto necessario per stabilirne la natura, le caratteristiche e il funzionamento; tali perdite sono dovute alle difficoltà incontrate dai professionisti nel valutare la diminuzione del valore dei beni restituiti e nel rivendere i beni stessi. Preoccupazioni desta tra i professionisti il fatto che quest'ultimi devono rimborsare i consumatori senza avere la possibilità di ispezionare i beni restituiti una volta che il consumatore abbia dimostrato di averli rispediti (articolo 13, paragrafo 1).

4.3. Coerenza

Nel complesso la direttiva è ritenuta coerente con altri atti legislativi dell'Unione e non sono stati individuati problemi di rilievo. Tuttavia esiste una precisa interazione tra la direttiva e altri testi legislativi in materia di consumatori e di commercializzazione, altri atti legislativi orizzontali e settoriali (in particolare le direttive sul commercio elettronico e sui servizi) e alcune nuove proposte, che potrebbero essere ulteriormente chiarite e razionalizzate in futuro. Ad esempio taluni obblighi d'informazione nel caso di un "invito all'acquisto" (articolo 7, paragrafo 4, della direttiva sulle pratiche commerciali sleali) si sovrappongono agli obblighi d'informazione precontrattuale previsti dalla direttiva in esame: questi obblighi potrebbero essere oggetto di eventuali iniziative legislative successive al controllo di adeguatezza nell'ambito del programma REFIT e alla valutazione della direttiva. In un'eventuale modifica delle disposizioni della direttiva inerenti al contenuto digitale si dovrà tenere conto anche dell'esito dei negoziati sulla proposta di direttiva relativa alla fornitura di contenuto digitale (cfr. anche la sezione 5 in appresso).

4.4. Pertinenza

La valutazione ha concluso che gli obiettivi originari della direttiva sono oggi validi tanto quanto lo erano all'epoca della prima proposta di direttiva. In particolare gli obiettivi che consistono nel garantire un livello elevato di protezione dei consumatori e parità di condizioni per le imprese nei contratti online tra imprese e consumatori sono tuttora assai pertinenti, soprattutto nel quadro della politica del mercato unico digitale. Le disposizioni in materia di contratti a distanza diventeranno probabilmente ancora più pertinenti in futuro, con il progressivo aumento del numero degli acquisti effettuati online dai consumatori.

Le disposizioni della direttiva concernenti gli obblighi d'informazione sono risultate ancora pertinenti, ad eccezione dell'obbligo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), in base al quale il professionista è tenuto a fornire il suo numero di fax e il suo indirizzo elettronico,

laddove altri mezzi di comunicazione più moderni (ad esempio moduli su Internet) consentirebbero parimenti al consumatore di contattare efficacemente il professionista e di conservare la prova di tale comunicazione su un supporto durevole. Dalla valutazione emerge inoltre che vi è un margine di manovra per esaminare le modalità di semplificazione nella presentazione delle informazioni precontrattuali nonché le clausole e condizioni standard. Inoltre, data la crescente importanza assunta dalle piattaforme online, è emersa con forza l'esigenza, soprattutto da parte delle associazioni di consumatori e di alcune associazioni di imprese, di introdurre specifici obblighi di trasparenza per i mercati online, con l'obiettivo di garantire che i consumatori siano informati sull'identità e la qualità ("professionista" o "consumatore") del fornitore, al diverso livello di protezione del consumatore nel caso di contratti stipulati con un professionista e di contratti stipulati con un altro consumatore e ai criteri di classificazione predefinita utilizzati nella presentazione delle offerte.

4.5. Valore aggiunto dell'UE

L'approccio a livello dell'UE continua ad essere il più adeguato e, rispetto agli approcci nazionali, ha maggiori probabilità di conseguire gli obiettivi fissati dalla direttiva. In effetti la direttiva ha progressivamente ridotto la frammentazione normativa tra gli Stati membri attraverso il suo approccio di armonizzazione, contribuendo pertanto a rafforzare la fiducia dei consumatori nelle vendite transfrontaliere e a ridurre i costi sostenuti dai professionisti per conformarsi alla normativa nelle vendite transfrontaliere, come evidenziato dai portatori di interesse consultati nel quadro della valutazione. Sono necessarie norme armonizzate anche per garantire che gli Stati membri applichino efficacemente la normativa a livello transfrontaliero.

5. Norme sul contenuto digitale

Per la prima volta nell'ambito del diritto UE in materia di consumatori e marketing, la direttiva stabilisce specifici obblighi d'informazione precontrattuale per il contenuto digitale e norme in materia di recesso dai contratti per la fornitura di contenuto digitale effettuata mediante un supporto non materiale. Tali disposizioni sono pertinenti soprattutto ai fini del perseguimento degli obiettivi della strategia per il mercato unico digitale.

Secondo la definizione fornita nella direttiva, per contenuto digitale si intendono "i dati prodotti e forniti in formato digitale" (articolo 2, punto 11). Per quanto riguarda l'ambito di applicazione della direttiva in relazione al contenuto digitale, il documento di orientamento sulla direttiva del giugno 2014 precisa quanto segue:

*"stando alla distinzione di cui al considerando 19, i contratti per la fornitura di contenuto digitale online sono soggetti alla direttiva anche se non comportano il pagamento di un prezzo da parte del consumatore"*¹⁶.

¹⁶ Pag. 69 del documento di orientamento.

Sebbene il documento di orientamento sia stato redatto in collaborazione con gli Stati membri e i portatori di interesse, alcune parti interessate ritengono che l'applicazione della direttiva al contenuto digitale "gratuito" non sia del tutto chiara. Benché la Commissione confermi l'interpretazione fornita nel documento di orientamento sulla direttiva, potrebbero effettivamente insorgere difficoltà per distinguere, nella pratica, i contratti per la fornitura di contenuto digitale dai contratti relativi ai servizi online aventi principalmente a oggetto la prestazione di un servizio anziché il contenuto digitale stesso; quest'ultimo rientra nell'ambito di applicazione della direttiva come "contratto di servizi" soltanto ove la fornitura del servizio avvenga dietro pagamento di un corrispettivo.

In linea di massima tutte le disposizioni della direttiva si applicano anche ai contratti per la fornitura di contenuto digitale. Inoltre varie disposizioni stabiliscono requisiti specifici in relazione al contenuto digitale:

- obblighi di informazione precontrattuale relativamente alla funzionalità e all'interoperabilità (articolo 5, paragrafo 1, lettere g) e h); articolo 6, paragrafo 1, lettere r) e s));
- diritto di recesso — decorrenza del periodo di recesso e obbligo di informazione in merito alla perdita del diritto di recesso in caso di download (articolo 9, paragrafo 2, lettera c), e articolo 14, paragrafo 4, lettera b));
- eccezione al diritto di recesso (articolo 16, lettera m)).

Il contenuto digitale continua a costituire un settore fondamentale nel quale i consumatori ritengono di non godere della stessa tutela garantita loro dai contratti di vendita e dai contratti di servizi. Le conclusioni della valutazione indicano che il basso grado di efficacia delle disposizioni sul contenuto digitale deriva dalla scarsa conoscenza della normativa da parte sia dei professionisti sia dei consumatori, da una scarsa osservanza delle norme da parte dei professionisti e da un basso livello di applicazione della legislazione da parte delle autorità nazionali. Sporadicamente i professionisti hanno inoltre segnalato alcune difficoltà di attuazione pratica e comprensione di tali disposizioni, soprattutto per quanto riguarda l'obbligo di fornire informazioni precontrattuali sul diritto di recesso. Per quanto concerne la scarsa conoscenza delle norme, sono state segnalate lacune soprattutto in merito agli obblighi d'informazione precontrattuale relativi al contenuto digitale e in merito alle norme sul recesso dai contratti per la fornitura di contenuto digitale. Dalla valutazione è emerso che il livello di osservanza delle norme in materia di contenuto digitale è decisamente insufficiente; in particolare è apparso evidente che in genere i professionisti non informano il consumatore sui casi in cui perderebbe il diritto di recesso.

La valutazione ha inoltre messo in luce un possibile margine di manovra per riesaminare alcune delle norme della direttiva in materia di contenuto digitale al fine di renderle più rispondenti alle attuali esigenze riscontrate all'interno dell'Unione. In particolare, attualmente la direttiva non si applica alla fornitura di servizi online "gratuiti", come la memorizzazione sul cloud e la webmail, per i quali il principale obbligo contrattuale del professionista non è la fornitura di contenuto digitale bensì l'erogazione di un servizio che consente la creazione, l'elaborazione, la memorizzazione e la condivisione di dati prodotti dal consumatore. A seguito delle discussioni del Consiglio sulla proposta di direttiva relativa alla fornitura di contenuto digitale in occasione del Consiglio GAI del giugno 2016, i ministri hanno espressamente invitato la Commissione a *"includere nella sua relazione sull'applicazione della direttiva sui diritti dei consumatori una valutazione dell'applicazione di quest'ultima direttiva, e in particolare degli obblighi in materia di informazione precontrattuale previsti in tale direttiva, a tutti i tipi di contratti di fornitura di contenuto digitale contemplati dalla [proposta di] direttiva sul contenuto digitale [del dicembre 2015], al fine di contribuire a valutare in che misura può rendersi necessario un allineamento dei due strumenti (in particolare delle definizioni ivi utilizzate) per assicurare una maggiore coerenza"*.

La Commissione ritiene pertanto che, per assicurare che la direttiva rimanga pienamente pertinente e consona alle sfide attuali, sia necessario estenderne l'ambito applicazione ai contratti per la fornitura di servizi digitali "gratuiti" e al contempo, ove opportuno, fare in modo che essa garantisca parità di trattamento per i servizi digitali e il contenuto digitale.

6. Conclusioni e prospettive future

Per dare seguito ai risultati della valutazione la Commissione intende:

- promuovere tra i consumatori e i professionisti la conoscenza dei rispettivi diritti e obblighi. A tal fine a dicembre del 2016 la Commissione ha avviato un progetto pilota per la formazione delle PMI sul diritto dell'UE in materia di consumatori e di commercializzazione, che si prefigge di migliorare la sensibilizzazione dei professionisti sui propri obblighi e sui diritti dei consumatori.
- valutare la possibilità di fornire ulteriori orientamenti sulle disposizioni che, come emerso dalla valutazione, sono percepite come poco chiare;
- guidare l'iniziativa di autoregolamentazione, adottata di recente, nell'ambito gruppo delle parti interessate della piattaforma REFIT con l'obiettivo di raggiungere un accordo con diversi portatori di interessi su una serie di principi fondamentali per migliorare la presentazione delle informazioni precontrattuali previste dalla direttiva e i termini del contratto standard. Tali attività non devono beninteso pregiudicare ulteriori interventi legislativi, soprattutto nel caso in cui l'autoregolamentazione si riveli insoddisfacente;
- esaminare ulteriormente, in base agli esiti di una valutazione d'impatto, eventuali modifiche mirate da apportare alla direttiva per quanto riguarda:

- l'estensione del suo ambito di applicazione ai contratti per la fornitura di servizi digitali "gratuiti" e dunque l'applicazione degli obblighi di informazione precontrattuale e del diritto di recesso a tutti i servizi digitali. Tale modifica dovrebbe chiarire che la direttiva contempla anche i contratti per la fornitura di contenuto digitale senza pagamento di un corrispettivo;
- la semplificazione di alcuni degli obblighi d'informazione esistenti, in articolare per tenere meglio conto degli sviluppi tecnologici/del mercato, ad esempio consentendo ai professionisti di utilizzare mezzi di comunicazione più moderni nei loro scambi con i consumatori, purché tali mezzi consentano al consumatore di contattare efficacemente il professionista e di conservare una prova di tali comunicazioni su un supporto durevole;
- la riduzione degli oneri a carico dei professionisti, soprattutto delle PMI, che alcuni portatori d'interesse ritengono sproporzionati. Ciò riguarda le disposizioni relative al diritto di recesso per i beni che i consumatori utilizzano oltre quanto necessario per stabilirne la natura, le caratteristiche e il funzionamento e le norme sul rimborso effettuato prima che le merci siano restituite al professionista;
- una maggiore trasparenza delle informazioni che i mercati online forniscono ai consumatori riguardo all'identità e al profilo ("professionista" o "consumatore") del fornitore, al diverso livello di protezione del consumatore nel caso di contratti stipulati con un professionista e di contratti stipulati con un altro consumatore e ai criteri di classificazione predefinita utilizzati nella presentazione delle offerte e definire le conseguenze di un mancato rispetto dei requisiti di trasparenza;
- intensificare l'applicazione della direttiva in tutti gli Stati membri, anche attraverso iniziative comuni nel quadro del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori.