



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

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DPE 0013237 P-4.22.25  
del 13/12/2017



Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

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

e p.c.

Ministero della Giustizia  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dello Sviluppo Economico  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della  
Cooperazione internazionale  
Nucleo di valutazione degli atti UE

**OGGETTO:** *Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la **Proposta modificata 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, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio – COM(2017) 637.***

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

Si precisa che la suddetta relazione fa seguito ai contributi già trasmessi con nota nr. 1169 del 3.2.2016 - (COM(2015) 635, e nota nr. 1291 del 5.2.2016 – COM(2015) 634.

Il Coordinatore del Servizio  
dott. Gaetano De Salvo

dott. Roberto Biasini



# Ministero della Giustizia

Nucleo di Valutazione degli atti UE

- via Arenula 70, Roma -

Tel. 06-68851

[nucleovalutazioneeu.legislativo@giustizia.it](mailto:nucleovalutazioneeu.legislativo@giustizia.it)

FASC. 020.001-16 (2017)

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento Politiche Europee

Servizio informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

[infoattive@governo.it](mailto:infoattive@governo.it)

**Oggetto:** Relazione su Proposta modificata di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a **determinati aspetti dei contratti di vendita di beni**, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e **che abroga la direttiva 1999/44/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio; [doc. 2015/0288 (COD)]

Rif.: Richiesta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri D.P.E. dd. 9.11.2017

## Premessa

La Commissione europea ha presentato nel mese di dicembre 2015 due proposte, strettamente connesse:

- a. Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale COM(2015) 634 final (cd "**direttiva sul contenuto digitale**");
- b. 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 (cd "**direttiva sulla vendita online di beni**").

Per quanto riguarda la prima, il negoziato in Consiglio si è concluso con l'approvazione di un *orientamento generale* sul testo degli articoli a giugno 2017, è stato di recente pubblicato il testo con gli emendamenti del Parlamento e sono imminenti i triloghi, che si svolgeranno nel corso del mese di dicembre 2017.

Quanto alla **direttiva sulla vendita online di beni**, la stessa non è mai stata discussa in Consiglio, in quanto si erano sospesi i lavori in attesa del REFIT delle direttive in materia consumeristica, fra le quali anche la direttiva “madre” n.99/44.

Il *Refit* si è concluso da pochi mesi (maggio 2017) ed i relativi esiti non sono mai stati discussi nel dettaglio in sede europea, essendo peraltro – come vedremo fra poco – basati su parametri penalizzanti per il nostro Paese.

In autunno è stata ripresa la calendarizzazione della discussione in Consiglio UE in merito a tale proposta ma, ancora prima di esaminare le norme nel merito e dal punto di vista redazionale, è stata avanzata dalla Commissione, su impulso del Parlamento Europeo, la **proposta di estenderne l’ambito di applicazione anche alle vendite face to face**, al fine di eludere le criticità già palesate dalle delegazioni in merito all’ eventuale “dualità” di regime normativo che ne deriverebbe (uno per le vendite in negozio e uno per le vendite *on line*), da tutti respinta.

L’estensione del campo di applicazione comporta, peraltro, l’abrogazione totale della Direttiva 99/44 che disciplina la vendita di beni indipendentemente dal canale di vendita, recepita nel 2002 nel nostro codice del consumo (art. 128 e seguenti). Trattasi della “pietra miliare” della normativa consumeristica, già consolidatasi fra gli operatori del mercato e sulla quale si è già formata una corposa giurisprudenza nazionale ed europea.

In sede di Gruppo di lavoro UE nel mese di luglio 2017 tale proposta di estendere, in sede di Consiglio, l’ambito di applicazione della direttiva, era stata **fortemente criticata da numerose delegazioni (FR, DE in primis, seguite da Austria e altre 10 delegazioni compresa IT)**, essendo una modalità “scorretta proceduralmente”, non rispettando le norme del TFUE ed essendo fondamentale svolgere una nuova **valutazione di impatto** e consultare i Parlamenti nazionali, dopo aver compiuto un approfondito esame degli esiti del *Refit*.

Il Servizio Giuridico del Consiglio si era anche rifiutato di prendere posizione per iscritto su tale questione (confermando i sospetti di dubbia validità dell’*iter* prospettato dalla Commissione) e si era limitato a fornire un parere orale, nonostante tutte le delegazioni avessero chiesto la forma scritta, a favore dell’ampliamento proposto dalla Commissione, citando – oralmente – solo due precedenti favorevoli della Corte di Giustizia UE (C-280/93 e C-445/00), peraltro di dubbia coincidenza con il caso di specie; invero, tale estensione del campo di applicazione concretizzava di fatto **una nuova proposta** e non una mera modifica della proposta originaria.

Qualche apertura si era registrata al Consiglio informale dei Ministri della Giustizia dell’8 luglio u.s. ove si è tenuto un dibattito da cui è emerso l’auspicio che la vendita *on line* di beni tangibili sia sottoposta a norme analoghe a quelle relative alla vendita *face to face*. Da parte italiana, pur sostenendo tale auspicio, era stata evidenziata la necessità di superare il problema procedurale.

Ecco quindi che, alla fine del mese di ottobre, la Commissione – al fine di superare l’*empasse* procedurale sopra descritto – ha pubblicato il testo della originaria proposta “emendata” nel senso di estendere il relativo campo di applicazione a tutti i contratti di vendita B2C, ***on line e face to face***, transnazionali e nazionali.

## La Proposta emendata – osservazioni di carattere procedurale

Con la presente proposta modificata la Commissione ha sostanzialmente ripreso l'intera proposta originaria, la quale era stata preceduta da una adeguata **valutazione d'impatto**, estendendo il campo di applicazione della stessa al fine di farvi rientrare la vendita "faccia a faccia".

Va ricordato che la necessità di procedere a tale valutazione di impatto da parte della Commissione è stata prevista nell'Accordo Interistituzionale "legiferare meglio" del 13 aprile 2016 (GU UE L 123 del 12 maggio 2016).

L'attuale proposta "*rivista*" **non è stata accompagnata da una valutazione d'impatto integrativa**, in quanto tale attività "*avrebbe richiesto troppo tempo*" (come espressamente ammesso dalla stessa Commissione), non compatibile con il prefissato impegno politico di condurre a compimento una completa riforma delle norme che regolano il mercato unico europeo (digitale e transfrontaliero).

Si richiamano brevemente i passaggi normativi e fattuali di rilievo nell'esame dell'attuale proposta:

- *Accordo Interistituzionale, Par. 13: "la Commissione effettua valutazioni d'impatto delle proprie iniziative legislative"*;
- *Par. 14: "PE e Consiglio tengono pienamente conto delle valutazioni di impatto della Commissione"*;
- *Par 15: "PE e Consiglio effettuano una valutazione di impatto in relazione a modifiche sostanziali che [loro] hanno apportato alla proposta di norma partendo dalla valutazione di impatto della Commissione"*
- *Par. 16: "La Commissione può (...) integrare la propria valutazione d'impatto"*.

Nel caso di specie:

- La Commissione ha emendato la proposta (non PE e Consiglio) presentandone una sostanzialmente nuova il 30.10.2017, quindi non sorgerebbe il potere di PE e Consiglio di effettuare proprie valutazioni d'impatto;
- La Commissione non ha integrato la valutazione d'impatto iniziale (originariamente limitata alle vendite a distanza);
- Il PE, in via autonoma senza il consenso del Consiglio, ha fatto una propria valutazione d'impatto *ex ante*, ovverosia prima che la proposta fosse emendata dalla Commissione.

**Non paiono, quindi, rispettate appieno le procedure di cui al suddetto Accordo**, che mira a "*perseguire l'obiettivo di legiferare meglio attraverso una serie di iniziative e di procedure*" definite nell'accordo stesso.

A prescindere, tuttavia, da tali rilievi sul piano procedurale, anche nel merito le conclusioni cui è giunta la Commissione europea non appaiono convincenti, soprattutto dal punto di vista nazionale, per le ragioni che seguono.

La Commissione nel presentare uno **staff working document sostitutivo ad una valutazione di impatto integrativa** (doc. n. - SWD (2017) 354 final- 13927/17 ADD1-JUST CIV 260), ha ritenuto sufficienti i dati raccolti in tema di vendite "faccia a faccia" nell'ambito del controllo dell'adeguatezza (REFIT) delle principali direttive dell'UE in materia di diritto dei consumatori, tra cui la direttiva 1999/44/CE sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo. Ha, inoltre, fatto propria la sopra indicata valutazione di impatto *ex ante* del PE (ovverosia condotta dalla relativa commissione in seno al PE nei

mesi fra febbraio e aprile 2017) al fine di utilizzarne i risultati a sostegno dell'opzione relativa alla sopra descritta estensione del campo di applicazione. Invero, i relatori del Parlamento europeo della commissione competente e della commissione associata per la proposta sulla vendita *online* e altri tipi di vendita distanza - rispettivamente la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO) e la commissione giuridica (JURI) - avevano di loro iniziativa presentato richieste di emendamenti che miravano ad estendere il campo di applicazione della originaria proposta a tutti i contratti di vendita conclusi tra un venditore e un consumatore. In tale contesto, la commissione IMCO aveva chiesto al Servizio di ricerca del Parlamento europeo di effettuare una valutazione d'impatto *ex ante* per valutare l'impatto di tali emendamenti.

**Criticità:** questo modo di procedere (**assenza di una vera e propria valutazione di impatto integrativa**) non appare sufficientemente tranquillizzante in merito all'effettivo impatto della proposta modificata in ambito di vendite *face to face*.

In primo luogo, all'evidenza, il *Refit* è stato condotto in un'ottica *retrospettiva* (verifica dello "stato di salute" e dell'efficacia della normativa europea in ambito consumeristico) e non certo in un'ottica *prospettiva* (futuro impatto delle disposizioni di cui alla proposta modificata), lasciando persistere seri dubbi in merito ad una prognosi di effettivi benefici quanto al futuro ingresso delle norme prospettate.

In secondo luogo, il medesimo *Refit* presenta delle criticità quanto alla metodologia scelta e ai dati raccolti. Ed invero, relativamente al campione per i sondaggi, si evince chiaramente - quanto ai **consumatori** - che lo stesso non è stato condotto proporzionalmente al numero di abitanti degli Stati membri. Paesi di minori dimensioni (4 milioni di abitanti) hanno avuto un campione di 1000 unità di consumatori come l'Italia che ha 50 milioni di abitanti; paesi con 1 milione di abitanti, hanno avuto un campione di 500 intervistati. Quindi il *Refit*, per l'Italia, si basa su risposte date soltanto da un migliaio di consumatori e gli esiti complessivi non appaiono bilanciati rispetto alla distribuzione della popolazione europea nei vari territori. Per le **imprese**, relativamente alla questione della eventuale sussistenza di timori delle stesse - nei confronti del commercio transnazionale - per i costi dovuti alla frammentazione della legislazione straniera, dai dati del *Refit* risulta che fra i venditori italiani *face-to-face* solo il 2% teme i costi di vendere all'estero, e solo il 6% di quelli che usano almeno un canale a distanza ha tale timore.

Inoltre, nello studio della Commissione su costi e benefici di estendere le garanzie della direttiva 99/44 (pubblicato sul sito della commissione fra il materiale di supporto al *Refit*) si rileva che per l'Italia sono stati consultati solo alcuni *stakeholders* (per l'esattezza 5 in tutto fra autorità private e pubbliche, cfr. p. 11). A ciò va aggiunto il fatto che il sondaggio eseguito non ha riguardato l'Italia, in quanto sono state intervistate 375 imprese europee, nessuna italiana. Lo studio stesso ammette che "*How far the sample represents the entire population of EU retailers cannot be determined, however, because data on population characteristics are not available (...). Although a sample size of 375 permits quantitative analysis of data, the results cannot be extrapolated to the entire population of EU retailers. The results at MS level should also be treated cautiously because convention dicatates that a minimum sample size of 30 is required for quantitative analysis*" (cfr. p.8 e 9).

Quindi ne deriva che, dal lato delle imprese, **gli esiti del Refit non fotografano la situazione italiana e non rappresentano l'intera popolazione europea**, oltre ad essere di **dubbia valenza in punto analisi quantitativa**.

La proposta emendata doveva essere valutata nel complesso, analizzando lo specifico impatto futuro nelle imprese (anche italiane) delle norme oggetto della stessa.

Anche la valutazione d'impatto del PE "ex ante" ha utilizzato i dati *preliminari* del Refit (p. 18) "*as main point of reference*".

Poi la stessa specifica (p.12) che "*due to the lack of available data a detailed quantitative analysis, especially in relation to 4 aspects in the scope of the study could not be conducted. However the preliminary findings of the Fitness check provided a useful resource to build upon*". Nella nota n. 24 a p. 12 si chiarisce che questa valutazione d'impatto è basata sui risultati preliminari, integrati da "*other studies*", verosimilmente condotti da soggetti estranei al Parlamento. A p. 18, inoltre, si dice genericamente che questi dati sono stati integrati "*with data collected in the context of other studies in order to complete the analysis and confirm the findings through additional evidence. However it has not been possible to carry out detailed quantitative analysis of the costs and benefits of the two policy options in relation to the aspects of the scope of the study (4 istituti chiave: gerarchia dei rimedi, onere della prova, durata della garanzia legale e onere di notifica dei vizi di conformità), due to a lack of data on the costs faced by businesses as well as on consumers detriment with regard to each aspect of consumer protection*". In nota a p. 35 si chiarisce che i dati sui costi, non essendo reali, sono meramente indicativi.

Questa conclusione (non attendibilità reale dei dati e dei costi prospettati in sede di valutazione di impatto del PE) è stata confermata anche dalla Commissione in sede di *working group*, ove si è espressamente ammesso che i numeri relativi ai costi sono del tutto *indicativi*.

**Data la carenza de qua, allo stato non è possibile condividere una valutazione complessiva in termini positivi in merito all'utilità delle norme proposte dal punto di vista dell'impatto sul mercato italiano (imprese e consumatori).**

Peraltro, ciò che appare realmente ostacolare lo sviluppo del mercato sovranazionale sono i problemi pratici che rendono difficile la tutela effettiva dei consumatori nello *shopping* intraeuropeo. Invero, le distanze geografiche e le diversità linguistiche inducono i consumatori, soprattutto quelli che acquistano beni a poco prezzo o che li ricevono in regalo, a desistere dal chiedere una sostituzione o una riparazione del bene non conforme al contratto ad un venditore stabilito all'estero.

### **La Proposta emendata – contenuti e finalità**

La Commissione europea ha presentato entrambe le proposte, originaria ed emendata, proponendo una struttura normativa che si basa su una scelta di **armonizzazione massima**, ovverosia disposizioni che debbano essere "rigidamente" introdotte nei sistemi nazionali, senza che questi possano alzare o abbassare il livello di protezione dei consumatori. Invero, a parere della Commissione, l'approccio di armonizzazione minima della direttiva sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo 99/44 ha lo svantaggio

di creare frammentazione giuridica sul panorama europeo, disincentivando imprese e consumatori al commercio transfrontaliero.

Orbene, il nostro Paese ha sempre sostenuto e condiviso l'obiettivo di giungere ad un sistema europeo improntato su meccanismi di armonizzazione massima. Tuttavia, avuto riguardo agli istituti oggetto della presente proposta, non solo appare sin d'ora inverosimile che tale obiettivo possa essere raggiunto nel corso dei prossimi negoziati, ma anche le stesse norme della proposta, per come sono formulate, rischiano di frustrarne la finalità.

Ed invero la stessa fa la scelta di **abbandonare il carattere imperativo alle norme sulla conformity** (art. 18 "*Qualsiasi accordo contrattuale che, a danno del consumatore, escluda l'applicazione delle disposizioni nazionali che recepiscono la presente direttiva oppure vi deroghi o ne modifichi gli effetti prima che il difetto di conformità al contratto del bene sia portato all'attenzione del venditore da parte del consumatore non vincola il consumatore, a meno che le parti del contratto non escludano l'applicazione delle prescrizioni di cui agli articoli 5 e 6 oppure vi derogano o ne modifichino gli effetti conformemente all'articolo 4, paragrafo 3*"). In sintesi, diversamente da quanto previsto nella direttiva 99/44 – che verrebbe abrogata – **si preclude agli Stati Membri di creare qualsiasi differente disciplina, dovendo rispettare il principio dell'armonizzazione massima, ma si lascia all'autonomia privata la decisione sulla deroga totale alle previsioni degli artt. 4-5-6 sulla conformity.**

Tale meccanismo, all'evidenza, si traduce in un vero arretramento rispetto all'assetto precedente, risultando peraltro incoerente rispetto all'inderogabilità pattizia di altri diritti del consumatore (quelli previsti dalla direttiva 2011/83, di cui si dirà meglio *infra*, cfr. art. 25 della stessa direttiva).

Inoltre, in merito a quanto affermato a p. 8 e p.21 del *working document* della Commissione sulla gerarchia di rimedi in Italia (ovverosia: nessun impatto negativo per i consumatori italiani in seguito all'adozione delle nuove norme), si rileva che se è vero che abbiamo introdotto nel codice del consumo una gerarchia definita, è altrettanto innegabile che i rimedi ivi previsti a favore del consumatore si cumulano – per interpretazione consolidata - con quelli previsti dal codice civile italiano. Quindi una scelta di armonizzazione massima, ove si fissa una gerarchia di rimedi specifici, arretra la tutela del consumatore italiano che non potrà più avvalersi delle azioni edilizie previste dal codice civile italiano.

Infine, si osserva che la nuova previsione in tema di **garanzie commerciali** è stata coniata al di fuori del meccanismo dell'armonizzazione massima, lasciando liberi gli Stati membri di normare aspetti di tali garanzie non regolati da questa proposta. Ciò non consentirà di ottenere in quest'ambito un quadro normativo europeo uniforme.

Passando all'esame più specifico delle nuove previsioni, si osserva che le disposizioni sostanziali fondamentali della proposta modificata riguardano gli istituti giuridici nazionali a tutela del consumatore introdotti dagli Stati membri per attuare le norme di armonizzazione minima previste dalla direttiva sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo.

Sebbene la proposta *de qua* si basi sulle norme della direttiva sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo (dir. 99/44), viene proposta l'abrogazione della suddetta direttiva

con introduzione della piena armonizzazione dei seguenti istituti per tutti i tipi di vendita (*on line e face to face*):

- criteri di **conformità** dei beni,
- gerarchia dei **rimedi** a disposizione del consumatore in caso di vizi,
- modalità di esercizio di tali rimedi ovverosia
  - distribuzione dell' **onere della prova**
  - e **eliminazione dell'onere di notifica dei vizi.**

Va precisato che le modifiche del testo apportate alla proposta iniziale consistono in modifiche tecniche necessarie per estendere il campo di applicazione della proposta e abrogare la direttiva 1999/44/CE; esse riguardano:

- la soppressione dei riferimenti alla "*vendita online e altri tipi di vendita a distanza di beni*",
- l'aggiunta di una disposizione sull'abrogazione della direttiva 1999/44/CE, compresa una precisazione temporale per quanto riguarda i contratti che saranno oggetto delle misure di esecuzione della proposta modificata,
- l'aggiunta di alcune disposizioni della direttiva 1999/44/CE necessarie per la completezza della nuova direttiva in seguito all'abrogazione della direttiva 1999/44/CE, come la definizione di "produttore",
- l'introduzione di una serie di modifiche tecniche per migliorare la coerenza e la chiarezza del testo giuridico e che riguardano:
  - i considerando 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 21, 22, 23, 26, 28, 30, 34, 37, 38 e 42. Il precedente considerando 4 è stato soppresso e i precedenti considerando 5, 6 e 7 sono stati rinumerati 4, 5 e 6 rispettivamente, ed è stato introdotto un nuovo considerando 7.
  - gli articoli 1, 2, 15 e 19, con introduzione di nuovi articoli 20 e 21. I precedenti articoli 20, 21 e 22 sono stati rinumerati 22, 23 e 24 rispettivamente.

Quanto al merito della proposta, a livello nazionale al momento non è avvertita, né a livello dottrinale, né a livello giurisprudenziale e di *enforcement*, una urgente necessità di abrogare integralmente la direttiva 99/44, la quale ha dato buona prova di sé, non dando luogo a particolari problematiche interpretative e risultando funzionante nelle soluzioni normative adottate.

Va brevemente rammentato che la direttiva 99/44 mira a realizzare un'armonizzazione minima delle leggi degli Stati membri su certi aspetti della vendita e delle garanzie associate ai beni di consumo e lascia gli Stati membri liberi di introdurre o mantenere in vigore norme più stringenti che offrano o mantengano un più alto livello di tutela dei consumatori (considerando 24 e articoli 8(1) e (2) della Direttiva); essa da una parte, richiede direttamente ai venditori di consegnare agli acquirenti-consumatori beni di consumo *conformi* al contratto, e dall'altra, si occupa delle garanzie che possono essere offerte direttamente dai produttori o dagli stessi venditori ai consumatori per ragioni di marketing o di concorrenza. Essa è il risultato di un complesso bilanciamento di interessi tra la tutela dei consumatori, lo sviluppo degli scambi commerciali e il rafforzamento del mercato interno, la promozione e la non distorsione della concorrenza tra i venditori dei diversi Stati membri. Nonostante le possibili critiche, l'armonizzazione minima adottata dalla Direttiva ha portato effetti positivi nel diritto europeo dei consumatori: ha introdotto il concetto di conformità dei beni al contratto, ha assicurato ai consumatori una garanzia legale di almeno due anni valida in tutto il mercato interno, ha riconosciuto la validità delle garanzie commerciali indipendentemente dalla formula utilizzata e dalla loro

qualificazione giuridica, ha spostato l'onere della prova della non conformità sui venditori. La Direttiva inoltre, ha facilitato il buon funzionamento del mercato interno, incoraggiando i consumatori a comprare beni di consumo fuori dai confini nazionali, offrendo loro, in tutti gli Stati membri, gli stessi diritti minimi e, in linea di massima, gli stessi rimedi, contribuendo a promuovere la concorrenza tra venditori e/o produttori nel mercato interno.

Appare, quindi, doveroso un atteggiamento di cautela ove si decida di mettere mano ad un impianto normativo funzionante ed ormai noto agli operatori del mercato e agli interpreti, essendo peraltro del tutto sedimentato nel sistema giuridico nazionale. E' sentita, tuttavia, l'esigenza di armonizzare il termine per la denuncia dei vizi che effettivamente ha creato frammentazione e ostacoli al commercio transfrontaliero.

Inoltre, appare di fondamentale importanza, nella prognosi dei futuri esiti del negoziato (incerto e foriero di soluzioni "compromissorie" non sempre ottimali sul piano tecnico), verificare che cosa si è potuto raggiungere nella parallela proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale [COM(2015) 634 final], la quale, come si è già detto, sarà oggetto dei triloghi nelle prossime settimane. Detta proposta, invero, contiene disposizioni analoghe (gerarchia di rimedi, onere della prova, garanzia legale, termine per la notifica dei vizi, prescrizione delle azioni) pur destinate a regolare i soli contratti di fornitura di contenuto digitale. E' verosimile, quindi, che le soluzioni ivi negoziate si rifletteranno in termini molto simili anche in questa proposta, senza portare un vero miglioramento alla situazione attuale.

Per semplificare la comprensione abbiamo poi posto a confronto gli istituti argomentando come da schema che segue (commenti in grassetto sulla prima colonna a sinistra).

Istituto giuridico generale	Direttiva 99 / 44	Proposta direttiva contenuti digitali	Proposta contratti di vendita
Gerarchia dei rimedi a favore del consumatore: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. riparazione del bene</li> <li>2. sostituzione</li> <li>3. riduzione prezzo</li> <li>4. risoluzione del contratto</li> </ol> <b>Commento: Alla luce gli esiti del negoziato sui contenuti digitali non pare</b>	Art. 3 par 2, i rimedi sono alternativi, gli <u>Stati Membri sono liberi di prevedere o no una gerarchia rigida</u>	Art. 12 <u>Gerarchia temperata</u> da clausole anche di non facile interpretazione (par. 3 lett. c " <i>la gravità è tale da giustificare la risoluzione del contratto</i> " elidendo i rimedi precedenti)	Art. 9 <u>Gerarchia rigida</u> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ripristino</li> <li>2. Sostituzione (se ripristino impossibile etc)</li> <li>3. Riduzione prezzo</li> <li>4. risoluzione</li> </ol>

<p>probabile che in questo negoziato si raggiunga la scelta di una gerarchia rigida ma che si trovino formulazioni ambigue che riducono la certezza del diritto (non portando miglioramenti rispetto alla situazione attuale prevista dalla dir. 99/44)</p>			
<p>Durata e distribuzione dell'onere della prova</p> <p>Commento: si rischiano soluzioni di compromesso (con armonizzazione massima) non gradite, come quella della proposta sui DC dove peraltro <u>l'allineamento con il termine di garanzia legale non si è raggiunto.</u></p>	<p>Art. 5 par. 3</p> <p>Presunzione di <b>6 mesi</b>, durante i quali l'onere della prova grava sul venditore.</p>	<p>Art. 10</p> <p>Onere della prova per <b>un anno</b> a carico del fornitore; <u>non allineamento con la durata della garanzia legale</u> che è stata fissata in un minimo di due anni (si veda qui sotto)</p>	<p>Art. 8 par. 3</p> <p>Onere a carico del venditore per <b>due anni</b>.</p>
<p><b>Garanzia legale</b></p>	<p>Art. 5</p> <p><u>Armonizzazione minima</u>, due anni dalla consegna, ma possibili periodi più lunghi; frammentazione</p>	<p>Art. 9 bis</p> <p><u>Armonizzazione minima</u> (quindi uguale alla dir 99 44).La legislazione nazionale può prevedere un termine non</p>	<p>Art. 14</p> <p><u>Armonizzazione massima</u>: due anni dal momento rilevante per la conformity</p>

<p><b>Commento: assai difficile ottenere nel negoziato una armonizzazione massima, un termine uguale per tutti gli Stati Membri; ciò non è stato possibile neanche nel negoziato sui contenuti digitali</b></p>		<p>inferiore a due anni; frammentazione</p>	
<p><b>Termine a carico del consumatore per la denuncia dei vizi</b></p> <p><b>Questo è l'unico punto che potrebbe realisticamente ottenere dei benefici, noi abbiamo già arretrato la nostra posizione in sede di negoziato sui contenuti digitali, riconoscendo che il meccanismo genera frammentazione normativa di impatto negativo</b></p>	<p>Art. 5 par. 2</p> <p>Viene lasciata agli Stati Membri la scelta se introdurlo o meno; noi (art. 132, co. 2, codice del consumo) abbiamo previsto un termine di 60 giorni dalla scoperta del vizio;</p>	<p>Non previsto</p>	<p>Non previsto</p>

Inoltre, per quanto riguarda l'istituto della **prescrizione**, questa proposta non pare introdurre alcuna novità. Questo, infatti, lo scenario:

- direttiva 99/44: armonizzazione minima, art. 5 par. 1, termine di prescrizione non inferiore a 24 mesi (noi abbiamo scelto 26 mesi – art. 132, co. 4 codice del consumo);
- proposta contratti di fornitura di contenuti digitali: armonizzazione minima, art. 9 bis, par. 3: termine di prescrizione non inferiore a 24 mesi;
- proposta contratti di vendita di beni tangibili: armonizzazione minima, termine di prescrizione non inferiore a 24 mesi.

Infine, come già accennato *supra*, va posto l'accento su un aspetto alquanto pericoloso: è prevista nella odierna proposta la **derogabilità delle norme sulla *conformity***: l'art 4 par. 3 consente, infatti, che un accordo fra le parti che escluda la tutela per i vizi di conformità sia valido se il consumatore era a conoscenza e l'ha accettato espressamente. Appare evidente che in questo modo si abbassa la tutela del consumatore rispetto all'art. 7 della dir. 99/44, che prevedeva che accordi in deroga "*non vincolano il consumatore*". Peraltro nella proposta sui contenuti digitali (cfr. art. 19) si riprende la medesima dizione della dir 99/ 44 "*non vincola il consumatore*", venendosi quindi a creare un assetto ingiustificatamente incoerente fra beni tangibili e contenuti digitali. In altri termini, questa previsione conclusiva rischia di minare l'intero impianto della tutela dei consumatori, ponendo nel nulla ogni meccanismo di protezione dei medesimi.

### **Interazione con normativa vigente e future proposte legislative europee**

La proposta integra l'attuale legislazione orizzontale in materia di tutela dei consumatori, in particolare la **direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori**.

Tuttavia, deve essere attentamente valutato il rischio di sovrapposizione o di confusione interpretativa fra le norme di cui alla presente proposta e quelle contenute nella suddetta direttiva: ci si riferisce in particolare alle definizioni (art. 2) ed alle modalità di esecuzione della consegna dei beni ed ai rimedi per la mancata consegna (l'art. 18 della direttiva 2011/83/UE appare particolarmente esposto al rischio sopra indicato).

Inoltre, proprio in un'ottica di omogeneità di *ratio* e di soluzioni, la proposta va adeguatamente raccordata con la **legislazione settoriale dell'Unione**, come la legislazione sul *geoblocking*, sulla progettazione ecocompatibile e quella sull'etichettatura energetica e i relativi atti di esecuzione e delegati, che introducono prescrizioni sulla durabilità specifica per prodotto.

Infine, la Commissione ha annunciato una **prossima proposta che mira a modificare la direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali**, prospettando che verranno introdotte anche conseguenze di tipo civilistico.

Appare, quindi, inopportuno che inizi un negoziato in questa sede senza che si abbia conoscenza delle future norme di questa prospettata modifica della direttiva 2005/29/CE, le quali potrebbero interferire con quelle di cui alla presente proposta. Sarebbe più ragionevole eventualmente attendere che detto negoziato venga intrapreso e concluso.

### **Sussidiarietà**

La proposta modificata dovrebbe essere conforme al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

Anche sotto questo aspetto non può, allo stato, condividersi l'assunto positivo della Commissione quanto a pieno e certo rispetto di tale principio, in quanto esso si basa su una premessa al momento non dimostrata, o comunque non adeguatamente quantificata. Relativamente al requisito della sussidiarietà, a parere della Commissione l'obiettivo di eliminare le barriere legate al diritto contrattuale e promuovere così il mercato interno a beneficio delle imprese e dei consumatori non potrebbe essere conseguito in misura

sufficiente dagli Stati membri, in quanto la differenza tra le norme nazionali comporterebbe “*costi di transazione per le vendite transfrontaliere*”. La presente proposta avrebbe il precipuo scopo di eliminare tali costi e così agevolare le vendite oltre confine, con significativa riduzione dei “*costi di adempimento a carico dei professionisti mantenendo nel contempo un elevato livello di protezione dei consumatori nell’UE e aumentando il benessere dei consumatori grazie a una scelta più ampia di beni e prezzi più bassi*”. E’ stata stimata indicativamente una spesa di euro 6800 per ciascuna impresa per adattarsi *una tantum* a tutti gli Stati Membri, ove siano introdotte le nuove norme, contro i 9000 euro che servirebbero invece, allo stato, ad ogni impresa ove decidesse di operare in un nuovo Stato Membro.

E’ quindi l’assunto dei minori costi che deriverebbero per le imprese europee a giustificare l’intervento normativo eurounitario e a sostenere la valutazione circa il rispetto del principio di sussidiarietà rispetto alla potestà normativa nazionale.

Tale assunto, tuttavia, non appare totalmente condivisibile in quanto – in punto determinazione dei costi – il *working document* della Commissione a p. 15 richiama i dati della Valutazione d’impatto del PE, la quale a p. 35 afferma (come già accennato *supra*) che un’analisi quantitativa reale non è stata condotta e che i risultati sono meramente indicativi.

Ne deriva che, non potendosi dare per certi o per prossimi al reale gli importi dei costi contenuti nel documento che accompagna la proposta in esame, neppure può conseguentemente sostenersi l’effettivo rispetto del principio di sussidiarietà, incentrato – nella presente fattispecie – sulla necessità di un intervento europeo che incida positivamente su tali costi ed incentivi l’espansione del mercato transnazionale.

### Conclusioni

Alla luce di tutte le considerazioni sopra esposte, nel rispetto della potestà Parlamentare di esprimere anche un diverso avviso, si ritiene di manifestare una posizione di generale cautela e perplessità rispetto all’imminente svolgersi di questo negoziato, che non appare allo stato in condizione di raggiungere i risultati prefissati e che rischia di creare incertezze e confusione interpretativa.

Si riserva, quindi, ogni valutazione di appoggio allo stesso una volta superato l’esame parlamentare e a conclusione dei lavori in Consiglio.

Per il Nucleo di Valutazione  
*Roberta Bardelle*

