



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 23 gennaio 2012 (28.02)  
(OR. en)**

**5494/12**

**MI 28  
TELECOM 10  
COMPET 23  
ETS 6  
CONSOM 6**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

|               |                                                                                              |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Origine:      | Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea |
| Data:         | 13 gennaio 2012                                                                              |
| Destinatario: | Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea                         |

---

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| n. doc. Comm.: | COM(2011) 942 final                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Oggetto:       | Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni<br>Un quadro coerente per rafforzare la fiducia nel mercato unico digitale del commercio elettronico e dei servizi on-line |

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2011) 942 final.

All.: COM(2011) 942 final



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.1.2012  
COM(2011) 942 final

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

**Un quadro coerente per rafforzare la fiducia nel mercato unico digitale del commercio  
elettronico e dei servizi on-line**

{SEC(2011) 1640 final}  
{SEC(2011) 1641 final}

## INTRODUZIONE

Internet ha già rivoluzionato la vita quotidiana dei cittadini europei in modo paragonabile alle rivoluzioni industriali dei secoli scorsi. Il commercio elettronico e più in generale i servizi on-line<sup>1</sup> costituiscono ormai un elemento imprescindibile della vita dei consumatori, delle aziende – dalle più grandi alle più piccole – e, in generale, dei cittadini. Il loro modo di confrontare, acquistare o vendere prodotti e servizi, di ricercare o mettere a disposizione informazioni, di gestire i propri pagamenti o i propri dati, di istruirsi o formarsi, di mettersi in contatto, di scambiare o condividere non è più lo stesso di venti, dieci o addirittura cinque anni fa.

Le attività economiche tradizionali – e le norme amministrative che le governano – si confrontano con la necessità di adattarsi a sviluppi che eliminano i confini tra le attività, ad esempio tra il commercio in negozio e on-line oppure tra media tradizionali e comunicazione via internet. Queste forme di convergenza possono generare circoli virtuosi a livello di concorrenza e di innovazione a vantaggio di tutti e parallelamente possono rendere necessaria una revisione di alcune norme, la cui pertinenza o efficacia potrebbero essere rimesse in discussione dagli sviluppi tecnologici, oppure possono richiedere nuove politiche di accompagnamento.

L'attuazione di un vero mercato unico digitale permetterebbe di sviluppare nuove forme di crescita. Il potenziale non ancora realizzato è enorme e se pienamente sfruttato apporterebbe benefici a tutti i territori e a tutti i settori economici dell'Unione. Nei paesi del G8, nella Corea del Sud e in Svezia l'economia di internet<sup>2</sup> è responsabile del 21% della crescita del PIL degli ultimi cinque anni<sup>3</sup>. Tale economia genera 2,6 posti di lavoro per ogni posto di lavoro venuto a mancare e in alcuni casi raggiunge il 25% dell'incremento netto dei posti di lavoro<sup>4</sup>. Per definizione senza frontiere, i servizi in linea sono in grado di accelerare l'integrazione europea e l'attuazione del mercato unico perseguita da oltre 50 anni.

Tuttavia, la quota detenuta dall'economia di internet nella composizione del PIL europeo rimane esigua e nel 2010 non superava il 3%. Benché il tasso di crescita del commercio elettronico<sup>5</sup> aumenti rapidamente a livello nazionale, questo nuovo vettore resta, con il 3,4%<sup>6</sup> del commercio al dettaglio europeo, ancora marginale.

---

<sup>1</sup> Per “servizi on-line” in questo contesto si intendono servizi forniti a distanza, con mezzi elettronici, su richiesta del soggetto che riceve il servizio, e a fronte di un compenso. Pertanto tali servizi includono il commercio elettronico di beni (compresi i beni culturali, i medicinali) e servizi (compresi i giochi on-line), ma anche i social network, la formazione professionale a distanza ecc. Al contrario, i servizi on-line forniti dalle pubbliche amministrazioni non rientrano nella presente analisi. Per comodità, si parlerà di “servizi on-line”, tranne nei casi in cui si farà esplicitamente riferimento al commercio elettronico.

<sup>2</sup> Insieme delle attività legate alla creazione e allo sfruttamento delle reti di accesso a internet e i servizi proposti su internet (telecomunicazioni su protocollo internet (IP), produzione e mantenimento di materiale informatico destinato alla rete, attività di servizi informatici legate al web, tutte le attività supportate da internet, dal commercio elettronico alla pubblicità in linea).

<sup>3</sup> “Internet matters, the net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity” McKinsey Global Institute, maggio 2011, basato sui succitati paesi più Brasile, Cina e India.

<sup>4</sup> È quanto avviene in Francia dal 2000. “L'impact d'Internet sur l'économie française”, McKinsey, marzo 2011.

<sup>5</sup> Vendite e acquisti effettuati su siti internet o con sistemi elettronici, escluso l'invio di ordini per e-mail inseriti manualmente (Definizione Eurostat e OCSE).

<sup>6</sup> Euromonitor.

Meno sviluppato che negli Stati Uniti o nella regione Asia-Pacifico, questo tipo di commercio rimane tuttora in larga misura circoscritto all'interno delle frontiere nazionali e l'attività transfrontaliera resta scarsa<sup>7</sup>.

L'Europa di internet rimane un mosaico di leggi, regole, norme e pratiche diverse tra loro e talvolta difficilmente o per nulla "interoperabili". Questa situazione ostacola lo sviluppo dei servizi on-line e mina la fiducia degli utenti effettivi o potenziali, tanto sul fronte dell'offerta quanto su quello della domanda. La scarsa conoscenza dei diritti conferiti e delle norme applicabili, così come delle opportunità offerte dall'economia digitale, rafforza l'esitazione degli utenti, mentre le difficoltà pratiche legate alle transazioni transfrontaliere (pagamenti, consegne, composizione delle controversie, rischio di abusi) li dissuadono dal ricorrere a internet e sfruttarne appieno le possibilità per acquistare o fornire i propri prodotti e servizi.

Il mercato unico digitale è ben lungi dall'aver raggiunto il suo pieno potenziale. Si stima che da oggi al 2020 il costo di questa mancata realizzazione sarà almeno del 4,1% del PIL, vale a dire 500 miliardi di euro o 1 000 EUR per cittadino<sup>8</sup>. L'Unione europea, che si è prefissata obiettivi ambiziosi per una nuova crescita sostenibile, intelligente e inclusiva entro il 2020<sup>9</sup>, non può rassegnarsi a sostenere il costo di un mercato digitale frammentato. Al contrario, deve darsi degli obiettivi commisurati al potenziale di crescita del commercio e dei servizi on-line, che ad esempio nei Paesi Bassi e nel Regno Unito, può raggiungere entro il 2015 un valore compreso tra il 15 e il 20% della crescita del PIL<sup>10</sup>. L'essersi posta come obiettivo quello di raddoppiare le vendite on-line e la quota dell'economia di internet nel PIL dell'Unione entro il 2015 dimostra la determinazione dell'Unione europea di trarre tutti i benefici possibili dall'economia digitale.

L'espansione del commercio e dei servizi on-line a livello europeo esige un'azione concertata e decisa, in linea con l'Agenda digitale europea<sup>11</sup>. La Commissione si è impegnata a lavorare insieme a tutte le parti interessate per raggiungere questo obiettivo. Molte delle iniziative annunciate nell'agenda digitale sono già state adottate o sono in procinto di esserlo<sup>12</sup>. La presente comunicazione segue lo stesso orientamento di quella del 2009<sup>13</sup>, le cui analisi restano tuttora valide. Essa rappresenta un nuovo contributo all'attuazione dell'agenda digitale in quanto stabilisce un piano d'azione per lo sviluppo dei servizi on-line e costituisce altresì, insieme all'Analisi annuale della crescita<sup>14</sup> una risposta alla richiesta del Consiglio europeo di presentare una tabella di marcia per la realizzazione del mercato interno digitale entro il 2015.

---

<sup>7</sup> Quinta edizione del quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori, Commissione europea, marzo 2011 [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research/editions/cms6\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/cms6_en.htm)

<sup>8</sup> Copenhagen Economics, The Economic Impact of a European Digital Single Market, marzo 2010.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" COM(2010) 2020 definitivo.

<sup>10</sup> "Turning local: from Madrid to Moscow, the Internet is going native" Boston Consulting Group, settembre 2011.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione "Un'agenda digitale europea" COM(2010) 245.

<sup>12</sup> Per esempio le proposte di regolamento su un diritto comune europeo della vendita, di direttiva sulla risoluzione delle controversie dei consumatori o di revisione della direttiva sul riutilizzo delle informazioni del servizio pubblico. V. in proposito la relazione intermedia annuale del 22 dicembre 2011: [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/documents/dae\\_annual\\_report\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/documents/dae_annual_report_2011.pdf).

<sup>13</sup> COM(2009) 557.

<sup>14</sup> COM(2011) 815 definitivo.

## RAFFORZARE LA FIDUCIA NEL MERCATO UNICO DIGITALE

### Benefici attesi

Servizi on-line efficienti e innovativi, basati sulle necessarie reti di comunicazione a banda larga, possiedono la capacità unica di stimolare la crescita e l'occupazione in Europa. Attualmente nessun altro sviluppo tecnologico, economico o sociale offre lo stesso potenziale in termini di aumento di efficacia, di accesso a un'offerta diversificata, di accessibilità, di praticità e d'innovazione. I servizi on-line e le reti di comunicazione a banda larga possono inoltre contribuire a incrementare la produttività e l'innovazione nella formazione e nell'apprendimento permanenti e permettere di affrontare meglio le grandi sfide sociali rappresentate dal mantenimento della coesione sociale e territoriale o dall'adattamento alle conseguenze dell'invecchiamento demografico e dei cambiamenti climatici.

La realizzazione di questo potenziale esigerà un'accresciuta fiducia nel mercato unico digitale, con benefici per tutta la società:

- un incremento del commercio elettronico produrrà benefici tangibili per **i consumatori** in termini di prezzi contenuti e di maggior scelta e qualità di prodotti e servizi, grazie agli scambi transfrontalieri e a un più agevole confronto delle offerte<sup>15</sup>. I risparmi complessivi per i consumatori sarebbero pari a circa 204 miliardi di euro (1,7% del PIL europeo) se il commercio elettronico raggiungesse il 15% del commercio al dettaglio e se gli ostacoli al mercato unico venissero eliminati<sup>16</sup>. Le fasce di popolazione vulnerabili (persone anziane, con scarsa mobilità, isolate in zone rurali, con modesto potere d'acquisto), potranno beneficiarne in modo particolare e questo consentirà all'Europa di affrontare meglio le sfide demografiche attuali;
- **le imprese, in particolare le PMI** o le microimprese, vedranno espandersi le proprie opportunità e avranno accesso a nuovi mercati, oltre le frontiere nazionali e addirittura oltre quelle europee. Grazie a un uso più intensivo dei servizi on-line e all'accesso alla "nuvola" di piattaforme informatiche (*cloud computing*), la produttività delle imprese migliorerà. Le nuove imprese potranno moltiplicarsi e le aziende esistenti prosperare, posizionandosi nelle nuove nicchie di mercato e sfruttando l'effetto "coda lunga"<sup>17</sup>. Un mercato digitale europeo altamente efficiente permetterà all'Europa di affrontare meglio la concorrenza con il resto del mondo fornendole vantaggi competitivi fondati sulla conoscenza, su un livello elevato di qualifiche e modelli economici e sociali innovativi;
- **i cittadini** potranno più in generale dedicarsi ad attività on-line, anche transfrontaliere, in un ambiente sicuro, responsabile e degno di fiducia. In

---

<sup>15</sup> Si stima che se i consumatori acquistano on-line sul mercato domestico hanno una possibilità di scelta doppia rispetto a quella che avrebbero non acquistando affatto on-line. Se acquistano on-line nell'Unione europea, la loro possibilità di scelta arriva ad essere anche sedici volte più ampia.

<sup>16</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, "Bringing e-commerce benefits to consumers", allegato 2 della presente comunicazione.

<sup>17</sup> Se i venditori sono in grado di offrire una scelta più ampia, la somma totale delle vendite di prodotti oggetto di una domanda debole o con un volume di vendite scarso può rappresentare una quota di mercato pari o superiore a quella dei prodotti più venduti.

Europa internet costituirà un quadro di attività più efficiente, più sicuro e più responsabile, che permette a ognuno di far valere i propri diritti; rifletterà inoltre i valori europei e rispetterà i diritti fondamentali sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come la libertà d'espressione e d'informazione, il rispetto della vita privata, la protezione dei dati personali o la non discriminazione; gli scambi culturali e sociali saranno facilitati;

- anche **i lavoratori** trarranno beneficio dal mercato unico digitale. I servizi in linea creeranno posti di lavoro di qualità, come dipendenti o liberi professionisti, anche nelle zone rurali o isolate; offriranno una gamma più ampia di modalità di lavoro (ad esempio, il telelavoro) e faciliteranno sia la ricerca di un impiego, anche oltre le frontiere nazionali, sia l'iniziativa privata;
- lo sviluppo del commercio elettronico avrà infine un effetto benefico **sull'ambiente**. La crescita generata in tal modo sarà più verde e sostenibile: la consegna a domicilio inserita in un'ottica di logistica ottimizzata richiede un minore consumo di energia rispetto al moltiplicarsi degli spostamenti individuali dei consumatori<sup>18</sup>. Anche la stessa produzione di beni che, ad esempio, d'ora in avanti si potranno scaricare sotto forma di contenuti digitali<sup>19</sup> contribuisce al risparmio energetico.

### Una strategia per raggiungere l'obiettivo entro il 2015

La presente comunicazione identifica cinque principali ostacoli al mercato unico digitale e un piano d'azione per eliminarli:

- un'offerta di servizi on-line legali e transfrontalieri ancora insufficiente;
- una mancanza d'informazione degli operatori dei servizi on-line e di tutela degli utenti di internet;
- sistemi di pagamento e di consegna inadeguati,
- un numero eccessivo di abusi e di controversie di difficile composizione;
- una diffusione ancora insufficiente delle reti di comunicazione a banda larga e di soluzioni tecnologiche avanzate.

Questi cinque ostacoli e le soluzioni proposte nel piano d'azione non pretendono di essere esaustivi. Il piano pone l'accento sul potenziamento di un quadro unico e armonizzato per il commercio elettronico e gli altri servizi commerciali on-line. Aprendo un nuovo capitolo dell'agenda digitale europea su questo tema, il piano si inserisce anche nella logica dell'Atto per il mercato unico<sup>20</sup> e rappresenta un coinvolgimento maggiore dell'Unione europea a favore della promozione dell'economia e della società dell'informazione, che va dalla promozione

---

<sup>18</sup> “L'impact environnemental de l'achat sur internet” Estia e Médiamétrie//NetRatings per la FEVAD, giugno 2009.

<sup>19</sup> Weber, Koomey, Matthews “The energy and climate change impact of different music delivery methods”, Final report to Microsoft Corporation and Intel Corporation.

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione “L'Atto per il mercato unico – Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia – Insieme per una nuova crescita” COM(2011) 206 definitivo.

dell'amministrazione in rete all'alfabetizzazione digitale, dalla standardizzazione alla sicurezza in linea<sup>21</sup>.

Le conclusioni della presente comunicazione si fondano su varie consultazioni, studi e rapporti, in particolare del Parlamento europeo, e su una consultazione pubblica. La comunicazione è corredata di due documenti di lavoro dei servizi. Il primo, intitolato "Servizi in linea, come il commercio elettronico, nel mercato unico", analizza gli ostacoli allo sviluppo del commercio elettronico ed esegue una valutazione della direttiva sul commercio elettronico<sup>22</sup>. Il secondo, intitolato "Offrire ai consumatori i vantaggi del commercio elettronico", presenta un'analisi dettagliata degli ostacoli più specificamente identificati in relazione al commercio elettronico di prodotti.

## — CINQUE PRIORITÀ

### **Sviluppare l'offerta legale e transfrontaliera di prodotti e servizi in linea**

Per beneficiare pienamente di un mercato unico dei servizi on-line, i consumatori di tutti gli Stati membri devono avere legalmente accesso a prodotti e servizi molteplici e vari, offerti su una base geografica più ampia possibile.

La **direttiva sul commercio elettronico** ha eliminato una serie di ostacoli ai servizi on-line transfrontalieri. Essa **costituisce un elemento chiave per la certezza del diritto e la fiducia tanto dei consumatori come delle imprese**. La clausola relativa al mercato interno, che dispone che gli Stati membri non possono limitare la libertà di prestazione di servizi della società dell'informazione provenienti da un altro Stato membro, rappresenta la pietra angolare del mercato unico digitale. Sulla base delle consultazioni e delle analisi condotte, in questa fase non emerge la necessità di procedere a una revisione della direttiva. Per contro, occorre migliorarne l'attuazione (in particolare attraverso una migliore cooperazione amministrativa con gli Stati membri e una valutazione approfondita dell'attuazione della direttiva), apportare i chiarimenti, per esempio in materia di responsabilità dei prestatori intermedi di internet, e adottare le misure complementari necessarie alla realizzazione di tutto il suo potenziale indicate nel presente piano d'azione. Il ricorso al sistema IMI<sup>23</sup>, già disponibile per altri strumenti legislativi europei, potrebbe agevolare la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri nell'applicazione della direttiva sul commercio elettronico.

Lo sviluppo dei servizi in linea e il loro accesso da parte del massimo numero di cittadini rimangono peraltro rallentati da numerosi ostacoli.

---

<sup>21</sup> La Commissione farà in modo che qualunque intervento avviato nel quadro della presente comunicazione rispetti la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>22</sup> Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno, GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1. La direttiva mira a promuovere lo sviluppo di tali servizi in special modo mediante l'applicazione della clausola del paese d'origine, degli obblighi di informazione del consumatore, di una regolamentazione delle comunicazioni commerciali in linea e delle disposizioni relative ai contratti elettronici e alla responsabilità dei prestatori intermedi di internet.

<sup>23</sup> Si tratta di un'applicazione in linea sicura e multilingue, che facilita la comunicazione tra le autorità competenti dello Spazio economico europeo.

Le imprese sono restie a lanciarsi in queste attività innovative in considerazione dei **costi e dei rischi indotti dalla frammentazione legata alla coesistenza di 27 regimi giuridici nazionali**, in particolare per quanto riguarda il diritto del consumo. Si rende necessario uno sforzo supplementare a livello europeo per dare corso alle iniziative senza erigere nuove barriere. La recente proposta di regolamento relativa a un diritto comune europeo della vendita, che le parti di un contratto transfrontaliero applicheranno volontariamente in base a un accordo esplicito, ridurrà i costi delle transazioni transfrontaliere per le imprese. Questo diritto comune europeo della vendita coesisterà a fianco dei diritti nazionali. Dal punto di vista dei clienti, d'altro canto, **le discriminazioni ingiustificate fondate sulla nazionalità o sul luogo di residenza al momento dell'atto di acquisto** devono essere eliminate. A tal fine, la Commissione presenterà orientamenti sull'attuazione dell'articolo 20 della direttiva sui servizi, che vieta esplicitamente tali discriminazioni<sup>24</sup>.

Allo stesso modo occorre promuovere una **maggiore concorrenza tra i beni e i servizi**. Alcune PMI hanno espresso preoccupazioni legate a casi di applicazione contestabile della **distribuzione selettiva** a prodotti che non dovrebbero rientrare in questa casistica. La Commissione si adopererà affinché le norme sulla distribuzione selettiva<sup>25</sup> siano applicate in modo rigoroso. Nel quadro di un'iniziativa futura sulle pratiche commerciali sleali tra imprese la Commissione esaminerà anche i problemi derivanti da eventuali abusi di potere contrattuale degli operatori del commercio tradizionale per ostacolare l'attività dei nuovi entranti in linea. Infine, la Commissione si assicurerà che le imprese non abusino della propria posizione dominante nell'ambiente digitale e che venga salvaguardata la neutralità della rete, in particolare che gli utenti finali possano accedere all'informazione e diffonderla e usare le applicazioni e i servizi di loro scelta<sup>26</sup>.

Nell'ambito dei contenuti digitali, le **offerte legali** si sviluppano a ritmi differenti nei diversi Stati membri e non sempre rispondono adeguatamente alle attese dei consumatori. Nel caso della musica, ad esempio, i residenti di alcuni Stati membri possono disporre di una scelta molto più ricca rispetto ad altri paesi dell'Unione. A livello globale, il consumo di musica on-line si è sviluppato più rapidamente negli Stati Uniti che in Europa<sup>27</sup>, dove le offerte di portata transnazionale o paneuropee rimangono ancora limitate. Lo stesso vale per il settore degli audiovisivi, in quanto le reti di distribuzione dei contenuti audiovisivi e dei diritti di ritrasmissione restano limitate in certi Stati membri e spesso sono di portata nazionale. La gestione collettiva dei diritti d'autore dovrebbe riuscire a evolvere verso modelli europei in grado di facilitare il rilascio di licenze che coprono più territori. I cittadini europei in mobilità temporanea o permanente in un altro Stato membro dovrebbero usufruire della possibilità di continuare a visionare i loro programmi preferiti. Un'attuazione

---

<sup>24</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36.

<sup>25</sup> Regolamento (UE) n. 330/2010 della Commissione, del 20 aprile 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a categorie di accordi verticali e pratiche concordate, GU L 102 del 23.4.2010, pag. 1.

<sup>26</sup> COM(2011) 222 definitivo.

<sup>27</sup> Le vendite di musica digitale rappresentano il 19% del totale in Europa, contro il 50% negli Stati Uniti e il 25% in Giappone (IFPI Recording Industry in Numbers, 2011).



ambiziosa della strategia europea per la proprietà intellettuale<sup>28</sup> contribuirà in particolare allo sviluppo di un'offerta più ricca e più adatta alla dimensione europea. Nel 2012 la Commissione presenterà proposte per la creazione di un quadro giuridico per la gestione collettiva dei diritti d'autore destinata a permettere la commercializzazione multiterritoriale e paneuropea dei diritti.

Altre tipologie nuove di offerta permesse dai nuovi sviluppi tecnologici, come il **libro digitale**, rimangono ancora ai primi passi in Europa, mentre negli Stati Uniti le vendite dei libri digitali hanno superato quelle dei libri tascabili. L'aliquota IVA applicabile può ripercuotersi negativamente sullo sviluppo dell'offerta date le differenze significative tra le aliquote applicate a prodotti comparabili, che si riflettono nel prezzo di vendita al consumatore, come in particolare nel caso delle pubblicazioni digitali corrispondenti agli equivalenti prodotti fisici. Nella comunicazione sul futuro dell'IVA adottata il 6 dicembre 2011<sup>29</sup>, la Commissione indica che uno dei principi basilari da rispettare è che beni e servizi simili dovrebbero essere soggetti alla stessa aliquota IVA e che a tale riguardo occorrerebbe tener conto del progresso tecnologico in modo da rispondere alla sfida posta dalla convergenza tra supporti fisici ed elettronici. La Commissione presenterà proposte in tal senso entro la fine del 2013. Più in generale la Commissione allargherà il dibattito con gli Stati membri e le parti interessate sulla diffusione del libro digitale nel mercato unico e sugli ostacoli che incontra.

La complessità del **regime dell'IVA** è un altro elemento che può dissuadere le imprese dal vendere on-line in un altro Stato membro<sup>30</sup>. Globalmente, una semplificazione dell'onere amministrativo, per le imprese, del sistema attuale dell'IVA, in particolare la realizzazione di sportelli unici, sarebbe utile per incoraggiare e facilitare il commercio elettronico transfrontaliero. Nella succitata comunicazione la Commissione indica come una delle sue priorità principali la creazione di un mini sportello unico nel 2015 per i fornitori di servizi di telecomunicazione e di trasmissione radiotelevisiva e servizi elettronici ai consumatori finali e che conta sugli Stati membri per mettere a disposizione le risorse necessarie. È inoltre previsto un ampliamento del campo di applicazione di tale sportello unico agli altri beni e servizi dopo il 2015. Il buon funzionamento del mercato interno presuppone inoltre di conciliare i prelievi per copia privata con il principio di libera circolazione delle merci, vale a dire permettere il libero scambio transfrontaliero dei beni soggetti a prelievo per copia privata.

Le **informazioni** di carattere sociale, economico, geografico, meteorologico o turistico **provenienti dal settore pubblico** sono sempre più utilizzate per sviluppare applicazioni commerciali on-line innovative. Permangono tuttavia differenze nelle normative nazionali, ad esempio nel prezzo o nelle condizioni di utilizzo. La Commissione ha adottato recentemente una proposta di revisione del quadro normativo attuale per stimolare l'utilizzo di informazioni pubbliche per applicazioni in ambiente digitale.

---

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione “Un mercato unico dei diritti di proprietà intellettuale – Rafforzare la creatività e l'innovazione per permettere la creazione di crescita economica, di posti di lavoro e prodotti e servizi di prima qualità in Europa”, COM(2011) 287 definitivo.

<sup>29</sup> COM (2011) 851 definitivo.

<sup>30</sup> Ad esempio, per quanto riguarda i servizi, le imprese devono conoscere le soglie definite a livello nazionale oltre le quali sono tenute a registrarsi nello Stato membro in cui viene realizzata la vendita e quindi a sostenere l'onere amministrativo che ciò comporta.

## PRINCIPALI AZIONI

*La Commissione intraprenderà le seguenti azioni chiave:*

1. assicurare la corretta applicazione della direttiva sul commercio elettronico e delle direttive sulla tutela dei consumatori in linea, facendo leva sul miglioramento della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, in particolare mediante l'ampliamento del sistema d'informazione del mercato interno (IMI), la rete di cooperazione in materia di tutela dei consumatori (CPC) e uno studio di valutazione approfondita del recepimento e dell'applicazione della direttiva (2012);
2. assicurare un'attuazione rapida e ambiziosa della strategia europea dei diritti di proprietà intellettuale, in particolare mediante un'iniziativa legislativa sulla copia privata (2013) e il riesame della direttiva sul diritto d'autore nella società dell'informazione (2012). Inoltre, nel 2012 la Commissione presenterà una relazione sul risultato della consultazione relativa alla distribuzione on-line delle opere audiovisive e sulle implicazioni della sentenza "Premier League"<sup>31</sup>;
3. assicurare che le regole sulla distribuzione selettiva siano applicate in modo rigoroso e lottare contro le pratiche commerciali sleali delle imprese; assicurarsi parallelamente che l'accesso dei cittadini ai servizi in linea non sia ostacolato da pratiche anticoncorrenziali.

## Potenziare l'informazione degli operatori e la tutela dei consumatori

Tanto i prestatori quanto gli utenti di servizi on-line devono essere in grado di accedere a, o di ricevere, informazioni sufficientemente complete e affidabili relative alle proprie attività. In particolare, i consumatori devono godere della tutela dei propri diritti ed essere certi che i propri dati personali siano utilizzati in maniera appropriata.

**Il livello di conoscenza e d'informazione degli operatori sulle norme che governano il commercio elettronico**, al pari di quello dei consumatori sui propri diritti, è insufficiente, soprattutto in un contesto transfrontaliero<sup>32</sup>. Numerose imprese ritengono che vendere on-line o estendere il proprio campo di attività alle vendite transfrontaliere sia troppo complicato o troppo rischioso. La Commissione contribuirà ad attuare una politica più attiva utilizzando le reti esistenti, in particolare la rete Enterprise Europe, per fornire ai commercianti attivi on-line informazioni sui loro obblighi legati alla vendita transfrontaliera e sulle opportunità offerte dalla vendita nei paesi dell'UE. Per i commercianti questa azione sarà accompagnata dalla pubblicazione di una guida dei diritti dei consumatori europei on-line. Parallelamente, la Commissione svilupperà una piattaforma on-line interattiva volta a

<sup>31</sup> Sentenza del 4 ottobre 2001, cause riunite C-403/08 e C-429/08. La sentenza ha constatato che l'importazione, la vendita e l'utilizzo transfrontaliero di un abbonamento a una televisione satellitare non possono essere vietati in applicazione del principio della libera prestazione di servizi.

<sup>32</sup> A titolo di esempio, solo il 29% dei commercianti sa dove cercare informazioni o ragguagli sulla normativa in materia di tutela dei consumatori vigente in altri paesi europei. Il 72% dei venditori a distanza non conosce la durata esatta del termine di recesso per la vendita a distanza nel suo stesso paese. Fonte: Flash Eurobarometer 300, Retailers attitudes towards cross-border trade and consumer protection, 2011.

educare i consumatori, che comprenderà contenuti relativi alle nuove tecnologie digitali.

Un internauta europeo su due utilizza internet per ricercare informazioni, in particolare per confrontare prezzi, qualità, prestazioni ambientali o energetiche ecc., prima di procedere a qualsiasi acquisto on-line o attraverso altri canali<sup>33</sup>. È dunque importante che i **siti di confronto** rispondano a criteri di affidabilità, indipendenza e trasparenza – criteri che attualmente non sempre sono rispettati. Inoltre, sarebbe utile che tali siti offrissero una scelta più ampia ai cittadini mediante informazioni multilingui e transfrontaliere, stimolando in questo modo la concorrenza interna e contribuendo a fare progredire il mercato unico. La creazione di un logo di affidabilità rappresenta un altro utile strumento per l'informazione dei consumatori.

I cittadini europei lamentano costantemente l'assenza di un mezzo di comunicazione diretto che consenta di contattare rapidamente ed efficacemente un prestatore di servizi on-line, ad esempio una compagnia aerea. Basta condurre una breve navigazione su internet, come conferma uno studio condotto con la tecnica "mystery client"<sup>34</sup> per constatare che le esigenze in materia di trasparenza e informazione del consumatore al momento della trasmissione di un ordine non sono sufficientemente rispettate<sup>35</sup>. Dal 2007, la **rete di cooperazione per la tutela dei consumatori ("CPC")** è divenuta uno strumento efficace per garantire che i commercianti on-line applichino le norme europee sulla trasparenza e sulle pratiche commerciali sleali. Sono stati sviluppati degli strumenti, quali i test detti "sweeps" (indagini a tappeto), che hanno permesso di ridurre le pratiche illecite nella vendita di biglietti d'aereo, di suonerie per cellulari, di prodotti elettronici ecc. La Commissione continuerà ad offrire la propria assistenza per potenziare le capacità della rete CPC (ad esempio, incoraggiando lo sviluppo delle competenze dei ricercatori che vi lavorano, la formazione e lo scambio di buone pratiche).

La **direttiva sui diritti dei consumatori**<sup>36</sup>, di recente adozione, attualmente è lo strumento principale di tutela dei consumatori nei servizi on-line. È necessario che essa sia attuata efficacemente e rapidamente. Nel 2012 la Commissione europea presenterà un'agenda del consumatore europeo basata su un approccio integrato, nella quale uno dei punti focali sarà l'impatto della rivoluzione digitale sul comportamento dei consumatori<sup>37</sup>. Uno degli obiettivi chiave di tale agenda sarà quello di rafforzare la fiducia dei consumatori nell'acquisto di prodotti e servizi, in linea o non in linea. Essa affronterà in particolare il settore dei contenuti digitali per migliorare la tutela dei consumatori nell'acquisto di tali prodotti.

Inoltre, i cittadini devono avere la sicurezza che i loro **dati personali** non siano utilizzati senza il loro consenso e gli operatori devono poter sviluppare dei modelli economici innovativi. Lo sviluppo di nuovi servizi on-line, come la pubblicità

---

<sup>33</sup> Consumer market study on the functioning of e-commerce and internet market and selling techniques in the retail of goods, CIVIC consulting, 2011.

<sup>34</sup> Cross-border online shopping: how safe and easy is it? ECC-Net, ottobre 2011.

<sup>35</sup> Ad esempio, l'accettazione esplicita delle condizioni generali di vendita, la conferma d'ordine sia per e-mail che a video, ecc.

<sup>36</sup> Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, GU L 304 del 22.11.2011, pag. 64.

<sup>37</sup> Agenda del consumatore europeo, azione 17, Allegato della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Programma di lavoro della Commissione per il 2012, COM(2011) 777 definitivo/2.

comportamentale, genera timori in merito all'utilizzo che viene fatto dei dati personali e al loro livello di protezione. Le persone di cui sono trattati i dati personali devono ricevere informazioni chiare e comprensibili ai sensi della direttiva sulla protezione dei dati<sup>38</sup>. La revisione dell'acquis in materia di protezione dei dati permetterà di trovare il giusto equilibrio tra promozione dell'innovazione e fissazione di un elevato livello di tutela degli utenti.

La Commissione europea proporrà, sempre nel 2012, una legislazione sul mutuo riconoscimento dell'identificazione elettronica e dell'autenticazione e sulle firme elettroniche, che sono essenziali per agevolare le transazioni elettroniche e rafforzare le fiducia dei cittadini in questo tipo di operazioni.

**I giochi e le scommesse on-line** pongono anch'essi sfide notevoli<sup>39</sup>. Lo sviluppo di internet e la crescente offerta di tali servizi rendono difficoltosa la coesistenza di regimi nazionali divergenti. Peraltro, l'offerta illegale rimane fiorente<sup>40</sup>. Il rispetto delle norme nazionali rappresenta un vero e proprio problema, il che solleva la questione dell'opportunità di un'azione a livello europeo per garantire una tutela adeguata e assicurare una lotta più efficace contro le frodi. Al momento, nessuno Stato membro è in grado da solo di combattere efficacemente le offerte di gioco illegali presenti su internet. Tuttavia, la cooperazione tra gli organismi regolatori nazionali è ancora a uno stadio embrionale. Nel 2012 la Commissione proporrà un piano d'azione che avrà tra i propri obiettivi quello di rafforzare la cooperazione e di tutelare efficacemente i consumatori e i cittadini.

Anche la pratica dell'**acquisto di medicinali on-line** è problematica dal punto di vista della tutela dei consumatori. Recentemente è stata adottata una direttiva sui medicinali falsificati<sup>41</sup> che contribuirà a rendere sicura l'offerta legale in linea, permettendo in particolare di definire un logo europeo di fiducia per i siti legali nel quadro della riflessione più generale su questo tipo di logo per i siti di vendita a distanza annunciata nell'agenda digitale.

Per garantire una tutela adeguata dei pazienti in tutto il territorio dell'Unione sarà opportuno continuare ad analizzare - nel contesto e alla luce dell'iter di attuazione della direttiva da parte degli Stati membri - gli eventuali rischi specifici legati al fenomeno della vendita in linea di medicinali. D'altro canto la relazione che la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio sul contributo della direttiva alla prevenzione dell'inserimento di medicinali falsificati nella filiera di fornitura legale conterrà i dati relativi agli sviluppi del fenomeno della falsificazione dei medicinali per le rispettive categorie di medicine e i canali di distribuzione, come la vendita in linea.

---

<sup>38</sup> Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

<sup>39</sup> Libro verde sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno, COM(2011) 128 definitivo.

<sup>40</sup> Su quasi 15 000 siti di gioco attivi in Europa alcuni anni fa, più dell'85% operava senza alcuna licenza. Fonte: Cyber-criminality dans le jeu en ligne, libro bianco di CERT-LEXSI, (Laboratoire d'Expertise en Sécurité Informatique), luglio 2006.

<sup>41</sup> Direttiva 2011/62/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2011, che modifica la direttiva 2001/83/CE, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, al fine di impedire l'ingresso di medicinali falsificati nella catena di fornitura legale, GU L 174 dell'1.7.2011, pag 74.

L'offerta illecita di medicinali può peraltro configurare un'attività criminale per la quale la Convenzione Medicrime<sup>42</sup> del Consiglio d'Europa fornisce un quadro internazionale di sanzioni penali. Le conclusioni del Consiglio del giugno 2011<sup>43</sup> invitano gli Stati membri a rafforzare la cooperazione in materia di repressione nella lotta contro i medicinali falsificati, prevedendo l'individuazione dei siti internet che contengono offerte potenzialmente illegali di medicinali.

#### PRINCIPALI AZIONI

*La Commissione intraprenderà le seguenti azioni chiave:*

4. potenziare la formazione dei commercianti on-line sui loro obblighi e sulle opportunità offerte dal mercato unico digitale, in particolare attraverso la rete Enterprise Europe con l'assistenza della rete dei Centri europei dei consumatori (ECC-Net) per gli aspetti che rientrano nel campo della tutela dei consumatori, e mediante la pubblicazione di una guida apposita (2012);
5. elaborare, attraverso il dialogo con le parti interessate, codici di buona condotta, guide di buone pratiche e orientamenti perché i consumatori abbiano accesso a informazioni trasparenti e attendibili per poter confrontare i prezzi, la qualità e la sostenibilità dei prodotti e dei servizi (2013-2014);
6. potenziare le capacità della rete CPC per dotarla di strumenti idonei che assicurino l'applicazione della normativa pertinente in un ambiente digitale su scala europea, in particolare mediante il finanziamento di progetti comuni mirati a incoraggiare lo sviluppo delle competenze dei ricercatori che lavorano nella rete, la formazione e lo scambio di buone pratiche (2012-2014);
7. adottare un'Agenda del consumatore europeo che proponga una strategia e azioni intese a porre il consumatore al centro del mercato unico, anche in relazione al mercato digitale, in particolare rafforzandone la capacità di agire e tutelando adeguatamente i suoi diritti (2012);
8. presentare un piano d'azione a livello europeo sui giochi on-line che porrà l'accento sulla cooperazione amministrativa, la tutela dei consumatori e lo sviluppo dell'offerta legale (2012);
9. garantire, attraverso l'attuazione della direttiva sui medicinali falsificati, una protezione adeguata dei pazienti che acquistano medicinali on-line nei seguenti modi: i) contribuendo alla creazione di un logo di affidabilità che consente di identificare i siti che offrono legalmente al pubblico la vendita di medicinali a distanza (2013-2014) e, in particolare nella relazione che la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio, ii) osservando gli sviluppi del problema della falsificazione dei medicinali per canale di distribuzione e iii) prendendo in esame gli eventuali rischi specifici legati alla vendita on-line di medicinali.

#### Sistemi di pagamento e di consegna affidabili ed efficaci

Contrariamente al commercio tradizionale, dove il pagamento avviene "in presenza", il commercio elettronico si basa largamente su **pagamenti elettronici a distanza**. I consumatori on-line devono quindi avere la scelta tra diverse modalità di pagamento che garantiscano un'esecuzione rapida e sicura dei pagamenti a prezzi competitivi.

<sup>42</sup> Convenzione del 28 ottobre 2011 relativa alla contraffazione di prodotti medicali e reati simili comportanti minacce alla salute pubblica.

<sup>43</sup> Consiglio GAI del 9 e 10 giugno 2011.

Troppo sovente, tuttavia, la mancanza di fiducia e la scelta limitata dei metodi di pagamento impediscono ai consumatori di pagare attraverso internet oppure li scoraggiano, privandoli di conseguenza di parte dei vantaggi che potrebbero trarre dal commercio elettronico<sup>44</sup>.

Quasi il 35% degli utenti di internet non acquista on-line perché non ha fiducia nella sicurezza dei pagamenti<sup>45</sup>. Per i pagamenti on-line, le carte di debito non sono sufficientemente accettate e non tutti i cittadini europei dispongono di carte di credito. Anche il costo può costituire un elemento dissuasivo per i consumatori a causa dei costi aggiuntivi talvolta elevati. Le imprese reputano d'altronde che il costo dei pagamenti sia troppo elevato, in particolare per i micropagamenti che si prevede si svilupperanno notevolmente (stampa, musica, film on-line ecc). Questa situazione si è creata a causa di un certo numero di ostacoli e di carenze che impediscono lo sviluppo del mercato dei pagamenti mediante internet in Europa, in special modo a livello transfrontaliero<sup>46</sup>. Citiamo tra questi, a titolo esemplificativo, una forte frammentazione del mercato, barriere all'ingresso nel mercato, una normalizzazione insufficiente, problemi di interoperabilità tra i prestatori di servizi, un livello inadeguato di sicurezza dei pagamenti e di protezione dei dati personali, come pure una composizione dei prezzi non libera o che manca di trasparenza per alcuni strumenti di pagamento.

Tutti questi aspetti devono essere risolti per conseguire una migliore integrazione del mercato. Lo spazio unico di pagamento in euro (SEPA), con bonifici e prelievi paneuropei, costituisce una base ideale per lo sviluppo di nuovi servizi di pagamento paneuropei, nel rispetto delle disposizioni del diritto in materia di protezione dei dati<sup>47</sup> e di riservatezza delle comunicazioni. Tanto i consumatori come i commercianti beneficerebbero direttamente di uno spazio unico più integrato che comprende carte di pagamento, pagamenti mediante internet e pagamenti tramite dispositivi mobili. Anche se il mercato sta iniziando a muoversi in questa direzione, in generale gli sviluppi rimangono troppo lenti o non riguardano tutta l'Unione europea.

Per quanto riguarda la **consegna di acquisti effettuati in linea**, i consumatori devono aver fiducia che riceveranno facilmente e a un costo ragionevole gli articoli ordinati, senza eccessivi ritardi e in uno stato soddisfacente.

Attualmente il 10% delle persone non acquista on-line<sup>48</sup> perché nutre dubbi sul costo dei servizi di consegna, in particolare transfrontalieri, e sulla qualità del servizio. La qualità di un servizio di consegna pacchi non si può misurare basandosi esclusivamente sul parametro dei tempi di consegna. La sicurezza costituisce un altro parametro importante da considerare. Occorre sviluppare la gamma di opzioni offerte al consumatore e diffondere e applicare nei diversi Stati membri le migliori pratiche europee, dalla consegna a domicilio a orari stabiliti, al prelievo presso un esercizio

---

<sup>44</sup> L'agenda digitale europea citata individua nella sicurezza dei pagamenti, nella fiducia, nel rispetto della vita privata e nella mancanza di accesso le principali fonti di preoccupazione per i consumatori che desiderano acquistare on-line.

<sup>45</sup> Eurostat, indagine sulle famiglie 2009.

<sup>46</sup> I pagamenti su internet sono spesso effettuati utilizzando carte di debito o di credito, soluzioni di pagamento elettronico o via telefono (pagamenti tramite dispositivi mobili).

<sup>47</sup> Principio di "privacy by design".

<sup>48</sup> Eurostat, indagine sulle famiglie 2009.

commerciale partner o con sistemi automatizzati con orario di apertura esteso ecc. Sia dal punto di vista dei clienti che da quello delle imprese, la questione della responsabilità in caso di merce danneggiata, rubata o smarrita deve essere chiarita. Allo stesso modo, occorre assicurare che i servizi di consegna siano efficaci e accessibili anche nelle zone rurali o isolate e nelle regioni ultraperiferiche dell'Unione, affinché il commercio elettronico possa contribuire a mitigare piuttosto che ad accentuare le ineguaglianze dal punto di vista della coesione territoriale.

#### **PRINCIPALI AZIONI**

*La Commissione intraprenderà le seguenti azioni:*

10. sviluppare una strategia per l'integrazione del mercato dei pagamenti mediante carta, via internet o con dispositivi mobili, sulla base di un libro verde da adottare contemporaneamente alla presente Comunicazione allo scopo di i) valutare le barriere all'ingresso e la concorrenza su questi mercati e proporre, se necessario, interventi legislativi, ii) assicurarsi che tali servizi di pagamento siano trasparenti per i consumatori e i venditori, iii) migliorare e accelerare la normalizzazione e l'interoperabilità dei pagamenti mediante carta, internet o dispositivi mobili e iv) aumentare il livello di sicurezza di pagamenti e di protezione dei dati. La Commissione presenterà le conclusioni di tale attività e le prossime fasi entro la metà del 2012;
11. avviare nel 2012, sulla base di un libro verde, una consultazione sulle consegne di pacchi, in particolare transfrontaliere, a partire dai risultati dello studio sui costi dei servizi postali transfrontalieri, allo scopo di individuare possibili soluzioni ai problemi incontrati dalle imprese e dai consumatori. La Commissione presenterà le conclusioni di tale attività e le prossime fasi entro la fine del 2012.

#### **Combattere più efficacemente gli abusi e comporre più facilmente le controversie**

I servizi on-line devono continuare a offrire ai consumatori europei la straordinaria possibilità di comunicare e di svolgere più agevolmente le attività economiche nel rispetto della legalità. Le reti sociali e le piattaforme di vendita a distanza o di condivisione di video svolgono ormai un ruolo chiave nella società e nell'economia europee e permettono ai cittadini di essere più attivi, di dare il proprio parere su un bene o un servizio, di informarsi e di esprimersi. Ma i limiti imposti dalla legge vengono talvolta oltrepassati, oltretutto in settori sensibili, come la pedopornografia, le violenze in generale, l'istigazione all'odio razziale, la diffamazione, il terrorismo o anche il gioco illegale on-line e le pratiche criminali che possono esservi associate. Anche le violazioni della proprietà intellettuale sono fonte di preoccupazione.

Nonostante le garanzie che la direttiva sul commercio elettronico offre alle imprese che ospitano o "trasmettono" passivamente contenuti illegali, i prestatori intermedi di internet vivono nell'incertezza giuridica risultante da una frammentazione, all'interno dell'Unione europea, delle norme applicabili e delle pratiche che devono o possono applicare quando vengono a conoscenza di contenuti illegali sui loro siti. Questa frammentazione scoraggia le imprese che desiderano iniziare un'attività on-line o ne intralciano lo sviluppo.

Inoltre internet viene utilizzata come vettore di diffusione di prodotti o servizi che non rispettano i diritti di proprietà intellettuale, contraffatti o pirata. La difesa dei diritti di proprietà intellettuale è indispensabile nelle economie della conoscenza e l'Unione europea lotta strenuamente contro la contraffazione e la pirateria.

In generale, si verifica troppo spesso che le attività illegali non vengano bloccate in modo efficace e che i contenuti illegali non siano ritirati affatto o non abbastanza rapidamente. I cittadini si indignano, ad esempio, di fronte al fatto che talvolta si impieghi troppo tempo a sopprimere perfino contenuti palesemente vietati come i contenuti pedopornografici la cui presenza in rete è un fatto gravissimo. Questo mina la fiducia dei cittadini e delle imprese nello strumento internet, il che si ripercuote sui servizi in linea come le piattaforme di vendita. Parallelamente, i cittadini a volte lamentano la mancanza di trasparenza o iniziative sbagliate (ad esempio il ritiro di un contenuto legale), sproporzionate o adottate senza tener conto del principio del contraddittorio da parte di alcuni prestatori di servizi in linea.

È dunque necessario rendere più efficaci **i meccanismi di eliminazione degli abusi e delle informazioni illegali**, in un contesto che garantisca al contempo la certezza del diritto, la proporzionalità delle norme applicabili alle imprese e il rispetto dei diritti fondamentali. I servizi della Commissione europea, nel documento allegato, descrivono dettagliatamente le divergenze interpretative che sono all'origine dei problemi sopra riportati. Di fronte al moltiplicarsi delle norme e della giurisprudenza negli Stati membri, emerge la necessità di predisporre un quadro europeo orizzontale per le procedure di notifica e di intervento<sup>49</sup>.

Parallelamente, la Commissione procederà nel 2012 alla revisione della direttiva sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale<sup>50</sup> allo scopo di combattere più efficacemente i contenuti illegali secondo modalità che rispettano il mercato interno e i diritti fondamentali migliorando il quadro procedurale civile. La creazione del quadro europeo di notifica e azione non pregiudicherà quest'ultima iniziativa. La collaborazione tra le parti in causa, in particolare tra i prestatori di internet, i soggetti interessati e i servizi di pagamento impegnati nell'Unione europea e negli Stati Uniti, può anch'essa contribuire alla lotta contro i contenuti illegali.

Inoltre, si devono contrastare le pratiche commerciali sleali di alcune imprese, in particolare l'utilizzo di comunicazioni commerciali discutibili o vietate.

D'altro canto, se emerge un problema nel contesto di un acquisto on-line, i consumatori devono avere a disposizione una soluzione rapida e poco onerosa. Le loro incertezze sulle azioni da intraprendere in caso di problemi rimangono un ostacolo fondamentale alla fiducia nei servizi on-line. Fino ad ora il ricorso ai tribunali non ha offerto una soluzione soddisfacente per la composizione delle

---

<sup>49</sup> Le procedure di notifica e intervento sono le procedure seguite dai prestatori intermedi di internet per agire contro i contenuti illeciti in seguito al ricevimento di una notifica. L'azione dell'intermediario può ad es. essere il ritiro dei contenuti illeciti, il blocco degli stessi o l'invio di una richiesta di ritiro volontario alle persone che li hanno messi in rete. Quest'iniziativa non dovrà pregiudicare iniziative più dettagliate in determinati ambiti, ma dovrebbe anzi incoraggiarle. In quest'ottica si situa il protocollo europeo firmato nel maggio 2011 tra alcuni importantissimi soggetti interessati e piattaforme di vendita on-line di prodotti contraffatti: il protocollo esige, oltre a un sistema di notifica e ritiro, un'azione contro le infrazioni ripetute e misure preventive e proattive.

Cfr. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/iprenforcement/docs/memorandum\\_04052011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/memorandum_04052011_en.pdf)

<sup>50</sup> Direttiva 2004/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, GU L 195 del 2.6.2004, pag. 16.



controversie originate dalle transazioni commerciali on-line, in quanto le modalità giudiziarie classiche di composizione delle controversie comportano costi troppo elevati e tempi troppo lunghi<sup>51</sup>. Occorre dunque potenziare l'efficacia dell'applicazione del diritto in generale e in particolare facilitare **la composizione delle controversie on-line**. I sistemi alternativi di composizione delle controversie<sup>52</sup> sono strumenti più rapidi e meno onerosi da applicare per consentire uno sviluppo ottimale dei servizi on-line, tuttavia, attualmente sono ancora poco disponibili on-line, poco o mal conosciuti e non coprono tutti i settori. Per ovviare a questa situazione e in linea con l'Atto per il mercato unico, la Commissione ha proposto una direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori e un regolamento relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori<sup>53</sup>. Il Parlamento europeo e il Consiglio saranno invitati ad adottare rapidamente queste proposte<sup>54</sup>. La Commissione adotterà inoltre prossimamente un'iniziativa legislativa sulla composizione delle controversie tra imprese<sup>55</sup>.

Infine, una condizione fondamentale per consolidare la fiducia nel mercato unico digitale è potenziarne la sicurezza. In un universo digitale interconnesso e interdipendente, gli attacchi cibernetici e i disfunzionamenti tecnici possono ripercuotersi molto rapidamente sulle infrastrutture con ripercussioni significative sull'economia e sulla società europee, oltre che sugli stessi cittadini. È quindi necessario attuare una politica efficace e concreta a livello dell'Unione europea. La Commissione proporrà così nel 2012 una strategia europea per la sicurezza di internet, tra i cui obiettivi troviamo tra l'altro quello di garantire che le infrastrutture create per la sicurezza di internet possano far fronte efficacemente agli attacchi cibernetici e ai disfunzionamenti tecnici, di testare periodicamente le loro capacità di reazione, scambiare informazioni, pianificare in anticipo i procedimenti da seguire e garantire l'attuazione di meccanismi di notifica alle autorità competenti.

---

<sup>51</sup> E questo malgrado esista un procedimento europeo di composizione delle controversie di modesta entità; cfr. il regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, GU L 199 del 31.7.2007, pag. 1.

<sup>52</sup> Noti con la denominazione Alternative dispute resolution (ADR)/On line dispute resolution (ODR).

<sup>53</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori), COM(2011) 793 e proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori), COM(2011) 794.

<sup>54</sup> Le proposte ADR e ODR fanno parte delle 12 azioni chiave individuate dall'Atto per il mercato unico che il Parlamento europeo e il Consiglio hanno già accettato di far passare con procedura accelerata, (Analisi annuale della crescita 2012, COM(2011) 815 definitivo).

<sup>55</sup> Proposta sulla composizione in linea delle controversie tra imprese prevista nel 2012.

## PRINCIPALI AZIONI

*La Commissione intraprenderà le seguenti azioni:*

12. adottare un'iniziativa orizzontale sulle procedure di notifica e azione (2012)<sup>56</sup>;
13. proporre nel 2012 una strategia di insieme sulla sicurezza di internet in Europa allo scopo di predisporre una protezione più elevata contro gli attacchi cibernetici nell'UE. La creazione del centro europeo per la cybercriminalità entro il 2013 avrà in questo contesto una particolare importanza.

### Diffondere le reti a banda larga e le soluzioni tecnologiche avanzate

L'ampliamento delle reti di comunicazione a banda larga è una condizione imprescindibile per lo sviluppo dei servizi on-line. Tuttavia l'Unione europea, che si è prefissata obiettivi ambiziosi nell'ambito dell'agenda digitale<sup>57</sup>, denota un ritardo rispetto ai suoi concorrenti per quanto riguarda gli investimenti nelle infrastrutture di telecomunicazione di nuova generazione di cui ha urgente bisogno.

Gli Stati membri devono mettere gli **investimenti nel settore della banda larga** al centro della loro strategia di crescita<sup>58</sup>, in particolare dando attuazione a piani operativi in materia e procedendo al rapido recepimento nel diritto nazionale del quadro legislativo europeo sulle comunicazioni elettroniche riveduto, all'adattamento delle loro normative urbanistiche per limitare i costi di sviluppo, ricorrendo ai fondi disponibili nell'ambito della politica regionale o a strumenti previsti dal meccanismo per collegare l'Europa proposto dalla Commissione (ad esempio i prestiti obbligazionari)<sup>59</sup>. La Commissione incoraggerà gli Stati membri a promuovere l'economia e la società digitale per garantire l'integrazione delle regioni rurali, isolate e ultraperiferiche alle reti di comunicazioni elettroniche.

D'altro canto, l'emergere di nuove modalità di consumo in linea, ad esempio il diffondersi di internet mobile (smartphone, tavolette) esige una **maggior disponibilità di spettro radio**. Le ambizioni europee in fatto di crescita devono concretizzarsi con adeguati interventi in questo settore. In particolare, facendo seguito all'accordo politico concluso recentemente, la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio per la definizione del primo programma in materia di politica dello spettro radio<sup>60</sup> dovrà essere attuata in tempi rapidi dopo la sua adozione da parte del legislatore europeo. È particolarmente importante, in effetti, garantire ai cittadini e alle imprese una migliore connettività in banda larga senza fili grazie ad un uso più efficace dello spettro, tra l'altro mediante l'uso condiviso dello spettro.

<sup>56</sup> La natura dell'iniziativa verrà stabilita sulla base di uno studio di impatto.

<sup>57</sup> Accesso a connessioni con velocità superiori a 30 Mb/s per tutti i cittadini europei e abbonamento a connessioni con velocità superiori a 100 Mb/s per almeno il 50% delle famiglie nel 2020.

<sup>58</sup> Come per tutte le iniziative indicate nella presente comunicazione, ferme restando le regole in materia di aiuti di Stato.

<sup>59</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa, adottata il 19 ottobre 2011, COM(2011) 665 definitivo.

<sup>60</sup> COM(2010) 471 definitivo.

Oltre alle infrastrutture, l'Unione europea deve rispondere alle sfide poste dalle tecnologie avanzate. La cosiddetta **"informatica a nuvola" (cloud computing)**, in particolare, rappresenta un potenziale importante in termini di occupazione, produttività, soprattutto per le PMI, oltre che un potenziale di risparmio per tutti i settori. Nel 2012 la Commissione adotterà una strategia europea globale per l'informatica a "nuvola" che toccherà l'ambito giuridico, tecnico, la normalizzazione e comprenderà misure a favore della ricerca e dell'innovazione.

#### PRINCIPALI AZIONI

*La Commissione intraprenderà le seguenti azioni:*

14. potenziare e agevolare lo sviluppo delle infrastrutture informatiche e di comunicazione nel 2012 attraverso: i) nel quadro del Meccanismo per collegare l'Europa, la preparazione di orientamenti per l'elaborazione di progetti di infrastrutture ad alta velocità; ii) nel quadro dei Fondi europei di coesione, la redazione di orientamenti per le strategie di specializzazione intelligente a cui è subordinato l'accesso ai Fondi regionali; iii) nel quadro regolamentare sulle comunicazioni elettroniche, l'adozione di una raccomandazione sulla tariffazione dell'accesso nel mercato all'ingrosso, allo scopo di stimolare l'investimento nella diffusione della fibra e l'adozione di una revisione degli orientamenti del 2009 per gli aiuti di Stato in relazione alle reti a banda larga<sup>61</sup> e, infine, iv) l'adozione di una guida delle tecniche di riduzione dei costi di costruzione con l'obiettivo del loro dimezzamento;
15. adottare una strategia di insieme sull'informatica a nuvola per stimolare questo settore e offrire la necessaria certezza del diritto agli operatori economici (2012);
16. adottare una comunicazione sull'uso condiviso dello spettro la quale dovrà comprendere una strategia per la promozione dell'accesso condiviso allo spettro nel mercato interno e permettere un dibattito politico strutturato sugli aspetti economici, tecnici e regolamentari delle diverse modalità di condivisione dello spettro (2012).

#### CONCLUSIONE

Negli ultimi decenni il commercio elettronico e i servizi in linea si sono sviluppati offrendo innumerevoli vantaggi ai cittadini e ai consumatori europei. Il loro eccezionale potenziale economico e sociale è ben lungi dall'essere stato raggiunto.

Una strategia europea decisa deve accompagnare e accelerare l'avvento della società e dell'economia digitali, rispondendo così alle attese dei cittadini e generando nuova crescita, con l'obiettivo di raddoppiare entro il 2015 la parte dell'economia di internet nel PIL europeo e le vendite on-line nel commercio al dettaglio europeo. Oltre a dar corso alle misure qui proposte per raggiungere questi obiettivi, si dovrà avere cura che le diverse iniziative siano coerenti e convergenti. In particolare, si dovrà fare in modo, conducendo un'analisi della problematica prima di qualsiasi nuova proposta,

<sup>61</sup> Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga, GU C 235 del 30.9.2009, pag. 7.

che nessuna nuova misura adottata a livello europeo crei nuovi ostacoli allo sviluppo dei servizi on-line.

Considerata la dimensione globale del commercio elettronico e dei servizi on-line, l'azione in seno all'Unione europea dovrà essere integrata da una partecipazione più attiva ai lavori degli organismi internazionali esistenti e da un adeguato coordinamento allo scopo di evitare che imprese europee operanti fuori dall'Unione europea e imprese di paesi terzi stabilite all'interno dell'Unione incontrino difficoltà create dalla frammentazione delle norme che le governano.

La Commissione europea seguirà da vicino l'evoluzione del settore dei servizi in linea e riferirà sui progressi compiuti nell'attuazione del presente piano d'azione mediante la pubblicazione di relazioni annuali, in concomitanza con le relazioni sull'applicazione della direttiva sul commercio elettronico e in coordinamento con il monitoraggio dell'Atto per il mercato unico e dell'Agenda digitale. La Commissione organizzerà una conferenza delle parti interessate nel 2013. Inoltre, in occasione della revisione intermedia dell'Agenda digitale, la Commissione valuterà i progressi compiuti rispetto alle azioni previste in tale agenda e, all'occorrenza, prenderà in esame nuove azioni per stimolare ulteriormente la società e l'economia digitali.