

**Ilaria Mastrosimone**

**Le strategie dell'Unione europea per la  
creazione di un Mercato Unico Digitale**

**2018 – 4.3**

**Fogli di lavoro**  
per il Diritto Internazionale



**La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO per il Diritto Internazionale**

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Maria Manuela Pappalardo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori: *Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Volume chiuso nel mese di dicembre 2018

FOGLI DI LAVORO per il Diritto Internazionale è on line

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

**Cattedra di Diritto Internazionale**

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

Email: [risorseinternazionali@lex.unict.it](mailto:risorseinternazionali@lex.unict.it) - Redazione: [foglidilavoro@lex.unict.it](mailto:foglidilavoro@lex.unict.it)

- Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

L'evoluzione che ha portato l'economia locale e nazionale a diventare un'economia globale ha negli ultimi anni portato la stessa economia globale a divenire un'economia "digitale". Questo cambiamento ha investito tutti i settori dell'economia e della società, influenzando sia nell'ambito personale sia collettivo il modo di lavorare e di vivere.

Proprio per la grandissima rilevanza di questo processo, che ha in egual misura investito tutti gli Stati ma è stato nel tempo da questi gestito diversamente, il lungimirante intervento della Commissione Juncker ha portato ad una definizione e ad una governance comune di questo mercato.

«Il mercato unico digitale è un mercato in cui è garantita la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali e in cui, quale che sia la loro cittadinanza o nazionalità o il luogo di residenza, persone e imprese non incontrano ostacoli all'accesso e all'esercizio delle attività online in condizioni di concorrenza leale e potendo contare su un livello elevato di protezione dei consumatori e dei dati personali. La realizzazione del mercato unico digitale consentirà all'Europa di mantenersi tra i leader mondiali dell'economia digitale, sostenendo la crescita delle imprese europee su scala mondiale».<sup>1</sup>

Tale strategia è conseguenza di un contesto europeo di riforme e iniziative innovative e di ampio respiro. Uno dei punti nevralgici per la crescita in Europa, infatti, è stato identificato proprio nel mercato digitale come lo strumento che potrebbe permettere all'economia europea di rialzarsi e di rafforzarsi, assecondando le nuove e sempre crescenti esigenze che derivano proprio dallo sviluppo tecnologico e che stanno modificando lo stile di vita di ognuno di noi.

Basti per questo pensare all'uso massivo che ognuno fa delle tecnologie, del sempre crescente utilizzo che, in ogni ambito della vita, si fa delle reti di comunicazione fissa e mobile e di come queste siano ormai alla base del mercato, delle informazioni e in alcuni casi dei servizi pubblici (spesso ormai digitalizzati).

«Lo sviluppo del mercato unico digitale è uno degli elementi fondamentali della strategia con cui l'UE si prepara per il futuro per continuare ad offrire un tenore di vita elevato alla sua popolazione. A tal fine sono necessari sia la volontà politica sia i mezzi che permetteranno di concretare le azioni delineate nella presente strategia;

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Strategia per il mercato unico digitale in Europa", del 6 maggio 2015. COM (2015) 192.

occorre anche mobilitare i fondi e le risorse necessari e collegare i vari protagonisti fondamentali in un assetto di governance che assicuri l'ottenimento di risultati concreti da parte delle istituzioni dell'UE, degli Stati membri e dei portatori d'interesse. Laddove siano già disponibili prove sufficienti della necessità di abbattere determinate barriere, la Commissione presenterà proposte legislative e varerà iniziative che consentano di mettere la scala del mercato unico al servizio dei consumatori e delle imprese. Laddove siano invece necessarie ulteriori consultazioni e prove per stabilire la migliore linea d'azione, la Commissione coinvolgerà i portatori d'interesse in una discussione sulle alternative percorribili. Questo programma implica la necessità che Commissione, Parlamento europeo e Stati membri collaborino e diano prova di ambizione nelle iniziative che attueranno»<sup>2</sup>.

Lo scopo di sfruttare quanto più possibile il potenziale derivante dal commercio elettronico, proposto dalla Commissione Juncker, dal Vicepresidente responsabile per il mercato unico digitale Ansip e dal Commissario per l'economia e per la società digitale Oettinger, si è sostanziato in direttive tese ad armonizzare i diritti materiali nazionali. L'aspetto riguardante l'armonizzazione legislativa all'interno dei singoli Stati, di modo che sia quanto più possibile conforme alle direttive di livello sovranazionale, è importante: infatti, si pongono come ostacoli a tale armonizzazione quelle differenze di cui imprese e consumatori devono tenere in considerazione, per esempio, nella compravendita di beni e servizi *on line* e, inoltre, eventuali persistenti differenze a livello legislativo tra uno Stato e l'altro, le quali non rendono possibile né la diminuzione dei prezzi nell'ambito del diritto contrattuale né l'aumento del grado di certezza del diritto per le imprese che operano in tali settori.

I tre pilastri su cui si basa questa strategia sono:

- I. *Migliorare in tutto il territorio Europeo l'accesso on line per consumatori e imprese per l'acquisto o la vendita di beni e servizi;*
- II. *Favorire, tramite la creazione di un contesto favorevole, lo sviluppo dei servizi digitali e delle reti - miglioramento delle infrastrutture e delle reti delle TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione), condizioni regolamentari che diano un input all'innovazioni, alla concorrenza leale e alla parità di condizioni contrattuali. (In questo contesto si può ascrivere il successo dell'eliminazione delle tariffe di roaming in Europa, avvenuto nel giugno 2017);*
- III. *Massimizzare la crescita dell'economia digitale in Europa.*

---

<sup>2</sup>Cfr. *ivi*.

Alcune tra le proposte più rilevanti e che si inseriscono nella strategia del mercato unico digitale hanno riguardato aspetti dell'economia digitale come: i *contratti di fornitura di contenuto digitale* (come quelli aventi ad oggetto la musica o i video on line) e i *contratti di vendita online* (avendo particolare riguardo alla tutela del consumatore e alla regolamentazione riguardante il periodo minimo di ripensamento una volta concluso il contratto e quindi prima che questo assuma efficacia ed, anche, sulla corretta e chiara informazione precontrattuale riguardante quelle che sono le caratteristiche del prodotto).

Focalizzando l'attenzione sugli scopi a cui questa strategia tende, possiamo innanzitutto partire dal tentativo di far sì che, tramite la regolamentazione comune, consumatori e imprese possano riporre la loro fiducia sul commercio elettronico transfrontaliero. Questo, tramite l'esemplificazione delle norme applicabili alle varie operazioni online, che prima di questa regolamentazione comune risultavano particolarmente complesse, soprattutto a causa della diversità delle norme vigenti nei vari Paesi membri. Frutto di questa propensione europea verso la creazione di una solida fiducia degli operatori nel mercato online, sono stati, per fare un esempio, gli interventi in ambito europeo riguardanti: -le informazioni precontrattuali, chiare e precise, che il venditore deve fornire al compratore prima che sottoscriva il contratto; -il diritto del consumatore di recedere dall'acquisto in caso di ripensamento; -rimedi giuridici nel caso in cui i beni acquistati online si siano poi rivelati difettosi o non conformi rispetto alle informazioni precontrattuali ricevute dal venditore.

La suddetta fiducia di consumatori e imprese può essere rafforzata anche laddove si intervenga per il miglioramento della consegna transfrontaliera dei pacchi; infatti, non si può ammettere che il commercio elettronico, nell'ambito di questa strategia di mercato unico digitale, possa continuare ad essere ostacolato da costi eccessivi di spedizione o dalla mancata trasparenza su questi o ancora dalla mancanza di interoperabilità tra gli stessi spedizionieri, che rendono scarsamente pratico il sistema per il consumatore finale.

Fondamentale, poi, in quest'ambito il concetto di *cibersicurezza* che tende anch'essa a rafforzare la fiducia degli operatori nel sistema del mercato. Molti, infatti, sono i comportamenti scorretti che vengono posti in essere nell'ambito informatico, minando sia alla sicurezza del sistema sia al sereno utilizzo che consumatori e imprese possano fare di questo. Sono pesanti le perdite economiche che derivano da questi comportamenti, che nella maggior parte dei casi integrano vere e proprie figure di

reato, basti pensare: alle frodi informatiche, ai furti di identità, alla frode nei pagamenti online

«Consapevoli da tempo dell'esigenza di proteggere le nostre reti e infrastrutture critiche e di rispondere efficacemente alle minacce informatiche, gli Stati membri e le istituzioni dell'UE hanno adottato, a livello sia nazionale sia dell'UE, strategie e norme in materia di cibersicurezza. L'adozione della direttiva sulla sicurezza delle reti e dell'informazione, che sta attualmente seguendo l'iter legislativo, dovrebbe costituire un importante passo avanti. Una delle priorità fondamentali della strategia europea per la cibersicurezza è lo sviluppo di risorse industriali e tecnologiche da dedicare alla cibersicurezza. Nel settore in rapido mutamento delle tecnologie e soluzioni per la sicurezza delle reti permangono lacune specifiche; è necessario quindi un approccio più coeso per aumentare l'offerta di soluzioni più sicure da parte dell'industria dell'UE e per promuoverne la diffusione tra imprese, amministrazioni pubbliche e cittadini. Altrettanto necessaria è un'efficace risposta di contrasto alle attività criminali online, tema sul quale la Commissione ha presentato proposte nell'agenda europea sulla sicurezza». <sup>3</sup>

Una situazione che la strategia del mercato unico digitale intende vietare è, invece, quella del c.d. “*geoblocco*” o blocco geografico. Esso «fa riferimento a pratiche, attuate da venditori online per motivi commerciali, che impediscono al consumatore di accedere a siti web basati in altri Stati membri ovvero che, sebbene il consumatore possa accedere al sito, gli impediscono di compiere acquisti di prodotti o servizi. (...) In altri casi, seppur la vendita sia possibile, sono usate pratiche di geolocalizzazione che determinano l'applicazione automatica di prezzi diversi in funzione dell'ubicazione geografica (...). Il geoblocco è uno dei vari mezzi cui le imprese ricorrono per segmentare i mercati lungo i confini nazionali (restrizioni territoriali); limitando le possibilità e la scelta ai consumatori, è anche un'importante causa di insoddisfazione del consumatore e di frammentazione del mercato interno». <sup>4</sup>

L'Unione vieta espressamente tale pratica, in tutti i casi in cui questi geoblocchi risultino ingiustificati limitando imprese e consumatori di potere godere di tutti i vantaggi e benefici, ad esempio in termini di prezzi più bassi e maggiore possibilità di scelta dei prodotti, che scaturiscono dal mercato unico europeo.

---

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Strategia per il mercato unico digitale in Europa”, del 6 maggio 2015. COM (2015) 192, p.14.

<sup>4</sup> Cfr. *ivi*, p. 6

Un altro ostacolo all'operatività effettiva di questa strategia è stato ravvisato nell'imposta sul valore aggiunto (IVA). «Le imprese desiderose di vendere oltre frontiera, incontrano ostacoli reali, rappresentati dalle complicazioni dovute alla necessità di operare nel quadro di molti sistemi nazionali diversi. Con l'entrata in vigore delle nuove regole sul luogo della prestazione di servizi il 1° gennaio 2015 (con il sostegno unanime di tutti i 28 Stati membri), per tutti i servizi elettronici, di telecomunicazione e di radiodiffusione l'IVA è riscossa nel luogo in cui è basato il cliente e non in quello in cui è ubicato il prestatore»<sup>5</sup>, cosicché i consumatori pagheranno l'IVA in base alla percentuale stabilita dal Paese in cui essi risiedono e ricevono il servizio e le imprese, d'altro canto, potranno presentare un'unica dichiarazione IVA e pagare questa in un'unica soluzione.

Parole chiave nel mercato unico digitale sono state individuate nell'interoperabilità e nella standardizzazione. L'interoperabilità da intendersi come interazione e interscambio di conoscenze, tecniche, know-how, ma anche di reti e di infrastrutture (come l'esempio fatto pocanzi con riguardo al settore degli spedizionieri). La standardizzazione, invece, consistente nell'omologare servizi e beni offerti su un certo mercato ad un certo standard, livello di qualità. La standardizzazione, così definita, ha come sue conseguenze da un lato, un continuo sviluppo delle nuove tecnologie, della digitalizzazione dei processi di produzione e dei pagamenti e dall'altro, un input verso il mantenimento di una base industriale protesa verso una standardizzata digitalizzazione di tutti i settori.

Quanto detto sopra consiste dunque nelle varie branche in cui si dirama l'intervento della strategia del mercato unico digitale; tuttavia, nulla di tutto ciò sarebbe facile da rendere effettivo nella pratica se non si fosse in primis intervenuti (com'è accaduto) sulle reti e i servizi informatici, ad alta velocità e affidabili. «Questo implica l'esistenza di un settore delle telecomunicazioni forte, competitivo e dinamico che sia in grado di effettuare i necessari investimenti e di sfruttare innovazioni quali le nuvole informatiche, i sistemi di megadati o l'internet delle cose»<sup>6</sup>. Una certa preoccupazione, in tale settore, potrebbe derivare dall'ingente potere di mercato di cui godono alcuni operatori che gestiscono quelle che tra le altre sono le più rilevanti piattaforme online. Proprio per evitare distorsioni nel mercato che potrebbero discendere da ciò, le Istituzioni europee si sono nell'ambito di questa strategia adoperate tramite apposita regolamentazione per favorire sempre più la concorrenza in questo settore, a rendere più accessibili i prezzi e a favorire un più semplice accesso alle stesse

---

<sup>5</sup> Cfr. *ivi*, p.8.

<sup>6</sup> Cfr. *ivi*, p.9.

infrastrutture di banda larga fissa e mobile. «Un primo passo imprescindibile in questa direzione è (stata) l'adozione del pacchetto relativo al mercato unico delle telecomunicazioni che, a giudizio della Commissione, (ha fissato) un quadro normativo chiaro e armonizzato per la neutralità delle reti (aprendo) la strada all'eliminazione definitiva dei sovrapprezzi del roaming, in particolare per i dati»<sup>7</sup>.

Il mercato unico digitale tramite il miglioramento dell'accesso online in tutta Europa per consumatori e imprese, una regolamentazione del commercio elettronico transfrontaliero degna della fiducia degli agenti nel settore e la riduzione degli oneri «intende trasformare la società europea mettendola in condizione di affacciarsi fiduciosa al futuro»<sup>8</sup>.

Accanto a questa strategia, sono inoltre state affiancati altri due importanti progetti che, in qualche modo, arricchiscono questo scenario di unicità dell'azione nel mercato ed essi riguardano: la strategia dell'Unione europea per la *cybersecurity* (sicurezza delle reti, di cui è stato accennato sopra) e il piano di azione per l'*e-Government* (progetti sulla condivisione dei dati tra le istituzioni dell'Unione, sull'interconnessione e servizi europei esistenti in uno “sportello unico digitale”).

---

<sup>7</sup> Cfr. *ivi*, p. 10.

<sup>8</sup> Cfr. *ivi*, p.21.