



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.6.2012
SWD(2012) 146 draft

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**elaborato nell'ottica di stabilire degli orientamenti sull'applicazione dell'articolo 20,
paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno
("direttiva sui servizi")**

che accompagna il documento

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato
economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni**

**sull'attuazione della direttiva sui servizi.
Un partenariato per la nuova crescita nei servizi. 2012-2015**

{COM(2012) 261 final}

{SWD(2012) 147 final}

{SWD(2012) 148 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

elaborato nell'ottica di stabilire degli orientamenti sull'applicazione dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno ("direttiva sui servizi")

che accompagna il documento

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni
sull'attuazione della direttiva sui servizi.**

Un partenariato per la nuova crescita nei servizi. 2012-2015

Il presente documento di lavoro dei servizi della Commissione europea è redatto solo a titolo informativo. Non rappresenta né anticipa la posizione ufficiale della Commissione su questa materia.

Indice

1.	UN MERCATO INTERNO PER I DESTINATARI DEI SERVIZI.....	2
1.1.	I destinatari dei servizi traggono abbastanza benefici dal mercato unico?	2
1.2.	Agevolare ulteriormente l'accesso al mercato interno per i servizi.....	3
2.	L'ATTUAZIONE NEGLI ORDINAMENTI NAZIONALI DELL'OBBLIGO DI NON DISCRIMINAZIONE	4
3.	FINALITÀ DEL DOCUMENTO	4
4.	SPIEGAZIONE DELL'ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, DELLA DIRETTIVA SUI SERVIZI.....	6
4.1.	Campo di applicazione della disposizione.....	7
4.1.1.	Quali sono i servizi cui si applica tale obbligo?.....	7
4.1.2.	Quali sono i soggetti cui si applica a tale obbligo?	7
4.1.3.	I consumatori come destinatari dei servizi.....	8
4.1.4.	Cosa si intende con "condizioni generali [...]a disposizione del grande pubblico"?	9
4.1.5.	Nazionalità e residenza come fattori distintivi.....	9
4.1.6.	Quali sono le "condizioni d'accesso differenti"?	10
4.2.	La necessità di effettuare una valutazione caso per caso	11
4.2.1.	Individuare una discriminazione	11
5.	ALCUNI ESEMPI: UN'ANALISI APPROFONDATA DEI CASI DI DIVERSITÀ DI TRATTAMENTO	15
6.	UN ULTERIORE POTENZIALE DI MIGLIORAMENTO: ELIMINARE GLI OSTACOLI RESIDUI AL MERCATO INTERNO	21
6.1.	Pagamenti	21
6.2.	Tassazione	22
6.3.	Disposizioni divergenti relative alla tutela dei consumatori e alle norme di diritto contrattuale	22
6.4.	Recupero crediti.....	25
6.5.	Compensi per copia privata	26
7.	CONCLUSIONI.....	27
7.1.	Applicazione dell'articolo 20, paragrafo 2, da parte delle autorità degli Stati membri	27
7.2.	Il ruolo della Commissione: informare e sostenere gli Stati membri, le imprese e i consumatori	27
7.3.	Per un mercato unico più tangibile: possibili misure delle imprese in applicazione dei diritti sanciti dall'articolo 20, paragrafo 2	28

1. UN MERCATO INTERNO PER I DESTINATARI DEI SERVIZI

Il mercato unico ha comportato vantaggi considerevoli per le imprese europee. L'attuazione della direttiva sui servizi ha rappresentato una pietra miliare nella rimozione delle barriere per le attività delle imprese, sia a livello nazionale, sia in tutta l'UE. Tuttavia, agevolare la prestazione di servizi oltre i confini nazionali non è sufficiente per realizzare un vero mercato unico. Per raggiungere questo obiettivo è altrettanto importante assicurare che i destinatari dei servizi possano beneficiare con facilità delle opportunità offerte loro dal mercato unico, come indicato nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione della direttiva sui servizi. Un partenariato per una nuova crescita nel settore dei servizi. 2012-2015 (nel prosieguo "la comunicazione").

I destinatari dei servizi, in particolar modo i consumatori, auspicano che l'eliminazione delle barriere di natura regolamentare alla prestazione di servizi nel mercato interno consenta loro di accedere a una maggiore quantità di servizi. Tuttavia, in determinate circostanze i destinatari non hanno accesso a prestazioni o vi hanno accesso a prezzi più elevati in ragione della loro residenza in un altro Stato membro. Il presente documento analizza la situazione del mercato interno sotto il profilo dei servizi forniti ai destinatari e dà possibili indicazioni per agevolare ulteriormente la disponibilità di servizi per i cittadini europei.

1.1. I destinatari dei servizi traggono abbastanza benefici dal mercato unico?

Troppo spesso per i consumatori cercare di acquistare un servizio transfrontaliero è un'esperienza deludente. Le denunce inoltrate alla Commissione europea, ai centri europei dei consumatori e ad altri organismi di supporto indicano che la prassi di riservare trattamenti diversi sulla base della nazionalità o della residenza è considerata come una problematica nel mercato interno.

Al fine di valutare la situazione in maniera approfondita, sono stati commissionati e pubblicati nel 2009 due studi sulla discriminazione dei consumatori su base geografica, con particolare enfasi sul commercio elettronico: la valutazione del commercio elettronico transfrontaliero nell'UE attraverso acquisti simulati ("Mystery shopping evaluation of cross-border e-commerce in the EU"¹), effettuata per conto della commissione da YouGov Psychonomic, e lo studio intitolato "Matrix Insight: Access to services in the Internal Market: Study on business practices applying different condition of access based on the nationality or the place of residence of service recipients — Implementation of Directive 2006/123/EC on Services in the Internal Market" (qui di seguito "lo studio Matrix"²).

Le prassi osservate riguardano un ampio ventaglio di servizi, come la vendita di beni elettronici, tessili, attrezzature sportive, prodotti fai-da-te, *download* di musica, noleggi di automobili e contratti di telefonia mobile. Nella maggior parte dei casi la diversità di trattamento sembra essere legata piuttosto alla residenza che alla nazionalità in sé e riguarda soprattutto le transazioni *online*. Ad esempio, i consumatori che intendono noleggiare un'auto *online* o prenotare un albergo per una vacanza in un altro Stato membro vengono ridiretti

¹ Cfr: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/EC_e-commerce_Final_Report_201009_en.pdf

² Cfr: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/20091210_article20_2_en.pdf

verso il relativo sito dell'autonoleggio o della catena di alberghi del proprio paese di residenza, in cui vengono loro proposti prezzi molto più elevati. Capita inoltre che le transazioni siano interrotte nel momento in cui vengono inseriti i dati della carta di credito in ragione dell'indirizzo dell'acquirente.

La diversità di trattamento si verifica, seppur con minore frequenza, anche nelle transazioni non effettuate in linea, in particolare nel settore del turismo. Ad esempio, la Commissione è a conoscenza del fatto che in determinati parchi divertimento e attrazioni turistiche si applicano tariffe diverse in funzione del paese di residenza del cliente. Alla Commissione sono altresì noti esempi di persone che vivono in zone di confine e che, volendo prenotare una vacanza, si sono rivolti ad agenzie di viaggio al di là della frontiera per prenotare una crociera e non hanno potuto concludere l'affare perché il fornitore della crociera ha impedito all'agenzia di viaggio di fornire tale servizio a residenti in altri Stati membri per preservare la politica dei prezzi differenziati.

1.2. Agevolare ulteriormente l'accesso al mercato interno per i servizi

Per rafforzare i diritti dei destinatari e la loro fiducia nel mercato interno, la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno (la direttiva sui servizi) impone agli Stati membri di eliminare gli ostacoli normativi per i destinatari dei servizi che intendano avvalersi di servizi forniti da prestatori stabiliti in altri Stati membri, ad es. l'obbligo di ottenere una specifica autorizzazione per fruire di servizi offerti da prestatori di altri Stati membri. La direttiva richiede inoltre agli Stati membri di mettere a disposizione dei destinatari dei servizi informazioni generali e fornire assistenza in merito ai requisiti di legge, in particolare sulla normativa in materia di tutela dei consumatori e ai mezzi di ricorso applicabili in altri Stati membri. Infine, ha introdotto il divieto per gli Stati membri di applicare requisiti discriminatori basati sulla nazionalità o sul luogo di residenza dei destinatari dei servizi.

In relazione a quest'ultimo aspetto, **l'articolo 20 della direttiva sui servizi** vieta la discriminazione dei destinatari dei servizi sulla base della nazionalità o del paese di residenza. L'obiettivo di tale disposizione è di aiutare i destinatari dei servizi, soprattutto i consumatori, ad accedere all'offerta dei mercati di altri Stati membri e a beneficiare appieno del mercato interno.

L'articolo 20 della direttiva sui servizi stabilisce che gli Stati membri debbano provvedere affinché al destinatario non vengano imposti requisiti discriminatori fondati sulla sua nazionalità o sul suo luogo di residenza. Pertanto l'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva sui servizi si estende anche ai casi in cui la diversità di trattamento è esercitata da **autorità pubbliche**. In base alle informazioni di cui dispone la Commissione, un numero significativo di casi percepiti come discriminazione esplicita riguardano l'accesso preferenziale a servizi concessi a residenti di una determinata regione o di un determinato comune dalle rispettive autorità regionali o locali oppure da operatori che agiscono sotto l'egida di tali autorità. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha già condannato, a determinate condizioni, come discriminatoria l'applicazione di tariffe vantaggiose per l'accesso a servizi forniti da autorità pubbliche locali o decentralizzate ad appannaggio esclusivo di cittadini nazionali e residenti nel territorio di tali autorità e la preclusione di tali vantaggi a destinatari con nazionalità di altri Stati membri e non residenti³.

³ Cfr. sentenza del 16 gennaio 2003 nella causa n. 388/01, Commissione/Italia.

L'articolo 2, paragrafo 2, riguarda più nello specifico i casi in cui la diversità di trattamento è esercitata dai prestatori di servizi, ossia imprese o professionisti che offrono servizi in un mercato. Le disposizioni impongono agli Stati membri di provvedere affinché le condizioni generali di accesso a un servizio che il prestatore mette a disposizione del grande pubblico non contengano condizioni discriminatorie basate sulla nazionalità o sul luogo di residenza del destinatario, ferma restando la possibilità di prevedere condizioni d'accesso differenti allorché queste sono direttamente giustificate da criteri oggettivi.

2. L'ATTUAZIONE NEGLI ORDINAMENTI NAZIONALI DELL'OBBLIGO DI NON DISCRIMINAZIONE

Gli Stati membri erano tenuti a recepire le disposizioni dell'articolo 20 negli ordinamenti nazionali. L'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi è recepito da disposizioni nazionali che rendono vincolante per i prestatori di servizi il divieto di discriminazione in base alla nazionalità o alla residenza.

La maggior parte degli Stati membri ha introdotto nelle normative orizzontali che recepiscono la direttiva sui servizi delle disposizioni che riprendono *in toto* o in parte quanto disposto nella suddetta direttiva in materia di non discriminazione. Altri paesi hanno potuto contare su una normativa nazionale preesistente con le medesime finalità (cfr. **allegato I**)

Compete alle relative autorità nazionali competenti far sì che siano rispettate le disposizioni nazionali che attuano le disposizioni dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi nel rispettivo ordinamento nazionale. Al fine di effettuare tale valutazione è sempre necessaria un'**analisi da caso per caso**.

Gli Stati membri designano l'autorità responsabile per tale esecuzione nel rispettivo territorio. L'**allegato II** al presente documento riporta un elenco delle autorità competenti responsabili di tale vigilanza. La maggior parte degli Stati membri ha affidato l'esecuzione amministrativa delle disposizioni nazionali che danno attuazione all'articolo 20, paragrafo 2, alle autorità che sono incaricate dell'esecuzione amministrativa delle norme per la tutela dei consumatori. In alcuni casi tale compito è stato conferito alle autorità competenti in materia di concorrenza. In caso di controversie legali spetterà, in generale, ai tribunali competenti per la normativa in materia commerciale o di tutela dei consumatori pronunciarsi in merito.

L'attuazione della disposizione è svolta in conformità ai poteri di vigilanza conferiti dalla normativa nazionale, in particolare per mezzo di misure di vigilanza nel luogo di stabilimento del prestatore di servizi. In materia di esecuzione amministrativa, lo Stato membro di stabilimento è responsabile per i prestatori di servizi stabiliti nel suo territorio, anche quando forniscono servizi in altri Stati membri. Per i casi in cui un prestatore operi a livello transfrontaliero il capo VI della direttiva sui servizi ha stabilito degli obblighi di cooperazione amministrativa per cui gli Stati membri sono tenuti a fornirsi reciprocamente assistenza nella vigilanza dei prestatori di servizi.

3. FINALITÀ DEL DOCUMENTO

In seguito all'adozione della direttiva sui servizi, le autorità nazionali che assistono i consumatori e i destinatari dei servizi hanno ricevuto numerosi reclami riguardanti la diversità di trattamento delle imprese in base alla nazionalità e alla residenza. Tuttavia, stando alle informazioni ricevute dalla Commissione sembrerebbe che ad oggi solo un numero molto

limitato dei casi portati all'attenzione di tali organismi abbia dato luogo a un'azione esecutiva amministrativa o giuridica a livello nazionale. Il livello insufficiente dell'esecuzione amministrativa e giuridica sembra essere riconducibile a diverse possibili ragioni: le disposizioni in oggetto non sono in vigore da molto tempo nella maggior parte degli Stati membri e il valore esiguo dei beni e dei servizi generalmente oggetto di tali controversie può essere un motivo della mancata volontà dei destinatari dei servizi di adire le vie legali.

Come specificato al considerando 95 della direttiva sui servizi, le diverse tariffe e condizioni possono essere applicate alla prestazione di un servizio se sono direttamente giustificate da fattori oggettivi che possono variare da paese a paese. Il considerando indica anche esempi di possibili ragioni (ad esempio diverse condizioni del mercato, gli ostacoli legati a normative diverse o i rischi legati all'osservanza della normativa applicabile in altri Stati membri). Alla luce di tale situazione sembrerebbe che la piena applicazione dell'articolo 20, paragrafo 2, possa essere agevolata chiarendo ulteriormente l'interpretazione da dare all'obbligo da esso prescritto.

Le istituzioni europee hanno evidenziato l'importanza di una corretta applicazione, da parte delle autorità nazionali, delle disposizioni nazionali che danno attuazione all'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi. In particolare, il Parlamento europeo ha invocato un'attuazione efficace dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi, così come una corretta esecuzione da parte delle autorità e dei tribunali nazionali delle disposizioni nazionali che recepiscono tale norma di non discriminazione negli ordinamenti giuridici degli Stati membri⁴. Alla luce di quanto esposto, si ritiene utile che la Commissione fornisca un chiarimento al fine di garantire la coerenza nell'applicazione della clausola di non discriminazione della direttiva sui servizi in tutti gli Stati membri. Ciò è importante soprattutto in considerazione della specifica connotazione transfrontaliera di tale disposizione, che riguarda in particolare situazioni in cui vertono imprese e consumatori che si trovano in paesi diversi.

Viste queste premesse, il presente documento è volto a chiarire le tipiche situazioni in cui i destinatari dei servizi riscontrano una diversità di trattamento o si vedono rifiutare la prestazione di un servizio e le giustificazioni addotte dalle imprese, al fine di semplificare il compito delle autorità competenti chiamate ad effettuare le analisi caso per caso. Con lo stesso obiettivo, il documento tenta di descrivere e spiegare quando la diversità di trattamento o il rifiuto di prestare un servizio possano o meno essere giustificati.

Il presente documento si basa sull'assistenza fornita dalla Commissione agli Stati membri in relazione a vari aspetti della direttiva servizi fin dalla sua adozione e la integra. Si tratta di un documento di carattere indicativo dei servizi della Commissione, che non può in nessun caso essere considerato vincolante per la Commissione in quanto istituzione e lascia impregiudicata l'interpretazione del diritto dell'UE da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea.

⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 21 settembre 2010 sul completamento del mercato interno per il commercio elettronico (2010/2012(INI)); punti 31 e 32: Conclusioni del Consiglio Competitività sulla governance del mercato unico sul mercato unico digitale del 30-31 maggio 2012, disponibile al sito <http://www.consilium.europa.eu/press/council-meetings?lang=it>.

4. SPIEGAZIONE DELL'ARTICOLO 20, PARAGRAFO 2, DELLA DIRETTIVA SUI SERVIZI

La Corte di giustizia ha evidenziato la necessità di tutelare i destinatari dei servizi nei confronti delle restrizioni introdotte dagli Stati membri in relazione alla libertà di fruire di servizi di un prestatore stabilito in un altro Stato membro come corollario necessario della libera prestazione di servizi⁵. Essa ha sottolineato anche che è necessario sanzionare misure o accordi nazionali tra società che si ripartiscono i mercati nazionali seguendo le frontiere nazionali e rendono più difficile l'interpenetrazione dei mercati nazionali⁶. L'impegno profuso per abolire restrizioni normative ingiustificate nel mercato unico non darà i suoi frutti per i destinatari dei servizi se le prassi applicate dagli stessi prestatori di servizi sono volte a creare frontiere artificiali nel mercato interno.

Le prassi interessate dall'obbligo di non discriminazione coinvolgono sia le autorità pubbliche, sia i prestatori di servizi. Una quantità significativa dei casi percepiti come discriminazione esplicita riguardano l'accesso preferenziale a servizi concessi a residenti di una determinata regione o di un determinato comune da **autorità pubbliche** (generalmente dalle relative autorità regionali o locali) oppure da operatori che agiscono sotto l'egida di tali autorità, ad esempio titolari di concessioni o destinatari di finanziamenti regionali o locali. Un esempio di tali servizi può essere l'accesso a strutture come piscine, musei, giardini pubblici o monumenti storici. Non succede di rado che ai cittadini residenti siano concesse tariffe preferenziali negate ad altri utenti del servizio, nonostante questi ultimi sembrino soddisfare i medesimi requisiti oggettivi (in termini di età, ecc.). Ad esempio, i cittadini di altri Stati membri che intendono accedere alle strutture termali pubbliche non hanno la possibilità di usufruire di un biglietto d'entrata a prezzo ridotto riservato a persone che hanno oltrepassato una determinata età in ragione della loro nazionalità, pur potendo dimostrare di soddisfare il criterio dell'età.

Per questi casi la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha già condannato, a determinate condizioni, come discriminatoria l'applicazione di tariffe vantaggiose per l'accesso a servizi forniti da autorità che escludono destinatari di nazionalità di altri Stati membri e non sono residenti⁷. Al contempo non si può escludere che, eccezionalmente, in casi che riguardano prestazioni sociali concesse da un'autorità pubblica che comportano condizioni agevolate di accesso a un servizio, le autorità locali o regionali possono essere autorizzate, a determinate condizioni, a distinguere tra cittadini che hanno un collegamento con la società che finanzia l'agevolazione e quelli che non lo hanno⁸.

Tuttavia l'articolo 20, paragrafo 2, riguarda nello specifico **le imprese che prestano servizi sul mercato**. Se da un lato le imprese sono libere di stabilire il territorio geografico nel quale prestare i propri servizi, è altrettanto vero che determinate prassi possono ripristinare le divisioni tra mercati nazionali e possono potenzialmente ostacolare l'obiettivo del TFUE di integrare tali mercati tramite la creazione di un mercato unico. Tali prassi possono andare a discapito dei destinatari che intendono avvalersi del loro diritto di acquistare servizi

⁵ Cause 286/82 e 26/83 *Luisi e Carbone/Ministero del Tesoro*, (1984) Racc. 377.

⁶ Cause C403/08 e C429/08, *Football Association Premier League*, 4 ottobre 2011.

⁷ Sentenza del 16 gennaio 2003, causa C-388/01, *Commissione/Grecia*.

⁸ Sentenza del 1 ottobre 2009, causa C-103/01, *Arthur Gottwald*. In tale sentenza la Corte di giustizia si è pronunciata rifacendosi al precedente articolo 12 del trattato CE [ora articolo 18 del TFUE] e non alla clausola sul diritto di fruire di servizi.

all'interno dell'Unione europea. Al fine di sfruttare appieno le opportunità offerte loro dal mercato unico, i destinatari devono essere tutelati da restrizioni ingiustificate relative all'accesso a servizi applicate nei loro confronti da prestatori di servizi.

In questo contesto il principio di non discriminazione di cui all'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi contempera gli interessi delle imprese, che sono libere di decidere le modalità con cui avvalersi delle opportunità offerte dal mercato interno dei servizi, con gli interessi dei destinatari, che hanno il diritto di non essere discriminati in base alla nazionalità e alla residenza nel momento in cui vogliono acquistare servizi nel mercato unico. Questa complessa opera di conciliazione richiede sempre una valutazione **caso per caso**.

4.1. Campo di applicazione della disposizione

Ulteriori ragguagli sul campo di applicazione dell'obbligo di non discriminazione stabilito all'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi possono essere tratti dalla formulazione di tale disposizione e dalla sua logica. Le spiegazioni qui di seguito riportate sono volte a chiarire ulteriormente il campo di applicazione dell'obbligo alla luce del diritto e della giurisprudenza dell'UE. Il manuale per l'attuazione della direttiva servizi⁹ fornisce ulteriori informazioni in materia.

4.1.1. Quali sono i servizi cui si applica tale obbligo?

Sono considerate come servizi le attività economiche indipendenti fornite normalmente dietro retribuzione¹⁰. Segue un elenco non tassativo di esempi di **servizi disciplinati dalla direttiva**: distribuzione di beni e servizi (al dettaglio), servizi nel settore del turismo, ad es. offerti da agenzie di viaggio, servizi ricreativi, ad es. forniti da centri sportivi e parchi divertimento, servizi di noleggio e leasing (incluso l'autonoleggio), le attività della maggior parte delle professioni regolamentate, i servizi nel settore dell'artigianato, dell'organizzazione di eventi, della pubblicità e del reclutamento di personale.

Ad esempio, una corretta applicazione dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi dovrebbe facilitare l'accesso ai servizi popolari tra i cittadini dell'UE più "mobili", come l'ingresso ad attrazioni turistiche, l'autonoleggio o i servizi di agenzie di viaggio. Lo stesso vale per numerosi servizi commerciali e ricreativi, come gli abbonamenti alla telefonia mobile oppure la vendita al dettaglio *online* o *offline* di prodotti e servizi come beni elettronici, libri, prodotti fai-da-te e *download* di musica.

I servizi esplicitamente esclusi dalla direttiva sui servizi sono, ad esempio, i servizi non economici d'interesse generale, i servizi audiovisivi e radiofonici, i giochi d'azzardo, i servizi privati di sicurezza, i servizi finanziari e i servizi sanitari e farmaceutici forniti da professionisti del settore sanitario ai propri pazienti per valutare, mantenere o ripristinare le loro condizioni di salute, laddove tali attività sono riservate a professioni del settore sanitario regolamentate nello Stato membro in cui i servizi vengono forniti¹¹.

4.1.2. Quali sono i soggetti cui si applica a tale obbligo?

L'articolo 20, paragrafo 2, si applica ai "prestatori" così come definiti all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui servizi, ossia a qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza

⁹ Consultabile all'indirizzo http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_en.htm

¹⁰ Articolo 57 del TFUE.

¹¹ Cfr. articolo 2 della direttiva sui servizi.

di uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica di cui all'articolo 54 del trattato, stabilita in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio.

Le società che forniscono servizi in diversi Stati membri dell'Unione dovranno capire quali delle disposizioni nazionali che danno attuazione all'articolo 20, paragrafo 2, si applicano nei loro confronti. A tal fine, assume un'importanza fondamentale la **determinazione dello Stato membro di stabilimento nell'Unione europea**. Tale determinazione deve essere fatta in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia. In base a tale giurisprudenza, la nozione di stabilimento comporta l'esercizio effettivo di un'attività economica tramite uno stabilimento fisso per un periodo di tempo indefinito.

Tale definizione comporta pertanto l'esercizio effettivo di un'attività economica nel luogo di stabilimento del prestatore di servizi. Lo stabilimento non deve necessariamente assumere sempre la forma di una filiale, succursale o rappresentanza, ma può consistere in un ufficio gestito dal personale del prestatore o da una persona indipendente ma autorizzata ad agire su base permanente per conto dell'impresa, come nel caso di una rappresentanza.

Le imprese di *e-commerce* hanno la possibilità di offrire servizi *online* o di vendere beni servendosi di piattaforme *online*, rendendoli così accessibili in tutti gli Stati membri. Si ritiene importante ricordare che il fatto che una società abbia registrato un sito web in un determinato Stato membro o utilizzi i principali nomi di dominio di un determinato Stato membro non è sempre una garanzia del fatto che tale società sia stabilita in tale Stato membro. Il luogo di stabilimento, per le società che forniscono servizi tramite siti *Internet*, non corrisponde al luogo dove si trova la tecnologia di supporto del sito né al luogo in cui è accessibile, bensì al luogo in cui tali società esercitano la loro attività economica. Ad esempio, una piccola impresa che vende apparecchiature elettroniche potrebbe decidere di acquistare un nome di dominio in uno Stato membro limitrofo al proprio Stato membro di stabilimento per consentire un migliore accesso ai destinatari di tale territorio. Tuttavia, la prestazione dei servizi sarebbe eseguita dallo Stato membro di stabilimento.

Nei casi in cui è difficile determinare da quale dei vari luoghi di stabilimento un determinato servizio è prestato, va considerato il luogo in cui il prestatore ha il centro delle attività correlate al servizio specifico cui si applica il diverso trattamento. Ad esempio, un venditore al dettaglio di vestiti potrebbe avere stabilimenti in tutti gli Stati membri. In questi casi potrebbe senz'altro essere possibile che per ciascuno di questi stabilimenti vi sia un sito web specifico per ogni paese e che ciascuno stabilimento determini le condizioni di accesso alla vendita dei propri prodotti su tale sito, incluso il prezzo. Nell'analizzare una fattispecie, le autorità nazionali dovranno individuare lo stabilimento responsabile della prassi in questione.

4.1.3. I consumatori come destinatari dei servizi

La definizione di destinatario stabilita all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva sui servizi lo descrive come qualsiasi persona fisica che sia cittadino di uno Stato membro o che goda di diritti conferitile da atti dell'UE o qualsiasi persona giuridica, di cui all'articolo 54 del trattato, stabilita in uno Stato membro che, a scopo professionale o per altri scopi, fruisce o intende fruire di un servizio.

Nonostante il fatto che l'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi si applichi ai destinatari di servizi in generale, la formulazione del considerando 95 e il riferimento a

condizioni generali a disposizione del grande pubblico sembrerebbe indicare che tale disposizione sia finalizzata a tutelare in particolare i consumatori¹².

4.1.4. Cosa si intende con “condizioni generali [...] a disposizione del grande pubblico”?

L’articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi si applica soltanto a “condizioni generali di accesso a un servizio [...] a disposizione del grande pubblico” e non a condizioni di accesso negoziate su base individuale con un destinatario dei servizi.

A livello UE non vi è nessuna definizione di “condizioni generali di accesso [...] a disposizione del grande pubblico”. In generale, le condizioni generali di accesso possono essere intese come i termini e le condizioni nonché tutte le altre informazioni rese disponibili dal prestatore di servizi tramite diversi mezzi, come le informazioni pubblicate tramite pubblicità, sui siti web o nelle documentazioni (pre)contrattuali e che si intendono applicabili se non altrimenti concordato direttamente con il destinatario dei servizi. Le condizioni generali di accesso a un servizio potrebbero anche corrispondere a prassi che si applicano generalmente anche senza essere pubblicate nel quadro di informazioni o documenti resi disponibili dal prestatore, come informazioni trasmesse tramite e-mail o lettere indirizzate ai destinatari dei servizi in risposta a richieste di informazioni.

I termini negoziati individualmente che possono disciplinare le relazioni commerciali tra due o più operatori esulano dalle “condizioni generali di accesso [...] a disposizione del grande pubblico”. Le condizioni personalizzate negoziate con un determinato destinatario dei servizi sono solitamente basate sulle caratteristiche del destinatario in questione, comprese le precedenti relazioni commerciali con il prestatore di servizi, la capacità di pagamento oppure richieste particolari, e non sono coperte dall’articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi. Ad esempio, riduzioni del prezzo concesse da un distributore all’ingrosso di beni ai suoi clienti in ragione della quantità acquistata da tale cliente specifico dal commerciante non sarebbero considerate “condizioni generali di accesso [...] a disposizione del grande pubblico” e non sarebbero pertanto soggette al diverso trattamento di cui all’articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi.

4.1.5. Nazionalità e residenza come fattori distintivi

In virtù dei trattati, la discriminazione in base alla nazionalità è sempre stata vietata in tutta l’UE¹³. Inoltre, molti Stati membri hanno in atto da molto tempo disposizioni che vietano la discriminazione in base alla nazionalità che derivano da impegni assunti a livello internazionale o dai principi su cui sono fondati i loro ordinamenti costituzionali. In numerosi casi la Corte di giustizia in determinate circostanze ha considerato la discriminazione basata sulla residenza alla stregua di una discriminazione indiretta basata sulla nazionalità¹⁴.

¹² Conformemente alla direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, (direttiva sui diritti dei consumatori) il consumatore è definito come qualsiasi persona fisica che agisca per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale.

¹³ Cfr. il precedente articolo 12 del trattato CE, ora articolo 18 del TFUE.

¹⁴ Sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-350/96 *Clean Car*, e C-279/93 *Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker* [1995] racc. I-225.

L'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi tuttavia introduce un divieto esplicito di discriminazione in base alla residenza nel territorio di un altro Stato membro¹⁵.

La diversità di trattamento spesso non si stabilisce direttamente in base alla nazionalità o alla residenza, ma piuttosto in base a fattori che in ultima analisi risultano equivalenti alla nazionalità e alla residenza, come il paese che ha rilasciato la patente di guida, il paese che ha emesso la carta di credito, il luogo della prestazione o della consegna, il paese in cui è stato attribuito l'indirizzo IP specifico e dedicato, la mancanza di crediti contratti in precedenza in un determinato Stato membro, la mancanza di una registrazione all'anagrafe, ecc.

4.1.6. Quali sono le “condizioni d'accesso differenti”?

Le condizioni d'accesso differenti possono riguardare diversi aspetti dell'offerta o della prestazione del servizio. Di per sé non costituiscono alcuna discriminazione. La prima possibile differenza riguarda proprio l'ottenimento dell'accesso al servizio: il rifiuto di fornire una prestazione a un consumatore residente in un altro Stato membro sarebbe il caso più chiaro di diversità di trattamento in base alla residenza. La fondatezza o meno di tale rifiuto dovrebbe essere valutata caso per caso.

Ad esempio, certi prestatori di servizi, inclusi i fornitori di download elettronici, non prestano i propri servizi in determinati territori per varie ragioni, che possono essere giustificate o meno. I consumatori devono spesso fare i conti con clausole nelle condizioni di vendita che indicano che il servizio è disponibile soltanto in un determinato Stato membro. Ai destinatari è spesso richiesto di consentire di non usare o non tentare di fruire del servizio al di fuori di tale territorio.

Una seconda categoria di possibili diversità di trattamento riguarda, ad esempio, la determinazione di un prezzo diverso per il servizio o l'applicazione di condizioni differenti, come diverse opzioni di prestazione o di pagamento, nei confronti di consumatori residenti in altri Stati membri.

¹⁵ In principio gli Stati membri sono libero di estendere l'obbligo di non discriminazione a distinzioni ingiustificate basate sulla residenza in diverse aree del territorio di un singolo Stato membro (regioni, città).

4.2. La necessità di effettuare una valutazione caso per caso

4.2.1. Individuare una discriminazione

Come già indicato, è necessario procedere sempre a una valutazione caso per caso per determinare se ha luogo una diversità di trattamento dei destinatari e se tale trattamento sia giustificato o meno da motivazioni oggettive.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, affinché si configuri una discriminazione è necessario che sia accertata sia la presenza di una diversità di trattamento, sia la presenza di situazioni analoghe di destinatari cui viene applicato un trattamento diverso. Le differenze non sono di natura discriminatoria se e nella misura in cui riflettono differenze di rilievo e oggettive della situazione che caratterizza i destinatari. In tale contesto si possono formulare diverse riflessioni preliminari relative alle situazioni di destinatari dei servizi che possono aiutare le autorità competenti a valutare meglio se in un dato caso una motivazione oggettiva possa giustificare una diversità di trattamento.

4.2.1.1. Diversità di trattamento in base alla nazionalità

Sarebbe estremamente difficile trovare ragioni obiettive per giustificare differenze nell'accesso ai servizi nell'Unione europea in **base alla nazionalità**. Ad esempio, le campagne promozionali in cui un accesso agevolato a servizi come abbonamenti di telefonia mobile o iniziative che premiano la fedeltà dei clienti di supermercati sono subordinati all'accertamento della nazionalità dello Stato membro in cui è prestato il servizio non sembrano poter rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi.

4.2.1.2. Diversità di trattamento in base alla residenza se il destinatario si reca oltre frontiera per avvalersi del servizio

Le differenze basate sulla **residenza del destinatario** meritano un'analisi dettagliata. Tali differenze non sono di natura discriminatoria se e nella misura in cui riflettono differenze di rilievo e oggettive della situazione che caratterizza i destinatari.

In un contesto in cui un **destinatario si reca nel territorio di un altro Stato membro** (ad esempio a scopo turistico o di studio), esso è una situazione molto simile, se non identica, a quella dei destinatari residenti negli Stati membri in cui il servizio è prestato. Nella misura in cui il servizio deve essere prestato all'interno del territorio dello Stato membro del prestatore, le ragioni obiettive correlate al quadro regolamentare o alle condizioni di mercato nel paese di residenza del destinatario non sembrano essere rilevanti ai fini della giustificazione della diversità di trattamento.

Ad esempio, i cittadini che risiedono in uno Stato membro, ma che si trattengono per molto tempo nel territorio di un altro paese potrebbero voler beneficiare delle condizioni agevolate di abbonamenti di telefonia mobile offerti da operatori stabiliti nell'altro Stato membro. Sembra che talvolta queste condizioni favorevoli siano condizionate all'attestazione della residenza nello Stato membro in cui è stabilito l'operatore di telefonia mobile. Analogamente, gli studenti che intendono trasferirsi in altri Stati membri sembrerebbero avere difficoltà nell'avvalersi dei servizi di agenzie immobiliari per trovare un alloggio adeguato nello Stato membro in cui desiderano soggiornare per motivi di studio. Sembra che in certi casi la

prestazione di tali servizi sia subordinata alla residenza nel territorio dello Stato membro in cui è prevista la loro prestazione. Nella misura in cui i clienti “mobili” o gli studenti siano in grado di fornire le garanzie necessarie per la prestazione di tali servizi, essi non dovrebbero essere oggetto di discriminazione in base alla loro residenza permanente in un altro Stato membro. In linea di principio i prestatori di servizi non dovrebbero rifiutare l’accesso a destinatari basandosi esclusivamente sul fatto che non abbiano una residenza permanente nel territorio nazionale. Non è però possibile escludere che possano essere applicate condizioni differenti in determinati casi giustificati da criteri oggettivi, ad esempio l’obbligo di fornire una prova della capacità di fare fronte al pagamento laddove la residenza in altri Stati membri aumenterebbe i rischi o i costi di recupero dei debiti.

4.2.1.3. Diversità di trattamento in base alla residenza se il prestatore di servizi si reca oltre frontiera

In un contesto in cui un prestatore deve recarsi nel luogo di residenza del destinatario al fine di fornire il servizio, è evidente che la situazione del destinatario non è confrontabile con quella dei destinatari residenti nello Stato membro di stabilimento del prestatore. In questo caso assumono rilevanza le ragioni obiettive legate al quadro regolamentare applicabile alla prestazione di servizio nell’altro Stato membro o alle condizioni di mercato di tale luogo (come i costi della prestazione del servizio in tale territorio o la domanda più forte o più debole oppure ancora i prezzi applicati dalla concorrenza in tale mercato). Pertanto, ad esempio, i costi supplementari dovuti al fatto che il prestatore si reca nel territorio del destinatario per fornire tali servizi sono di norma a carico del destinatario che intende avvalersene. Tali costi supplementari possono essere dovuti, tra l’altro, al fatto che il prestatore non disponga di infrastrutture di stoccaggio a condizioni favorevoli, al fatto che il prestatore debba seguire procedure correlate alla prestazione del servizio in un altro territorio (ad es. il distacco dei lavoratori o la necessità di dare una notifica) o alla perdita di introiti nella zona in cui prestano abitualmente i propri servizi nell’attesa di una richiesta di prestazioni in un altro territorio.

Ad esempio, se chiamato a prestare un servizio nel territorio di un altro Stato membro, il direttore di una piccola impresa di carpenteria potrebbe tenere conto del fatto che i costi per il dislocamento dei suoi professionisti in un altro Stato membro per fornire un unico servizio potrebbero essere di gran lunga superiori alle entrate previste per la prestazione del servizio e che forse le entrate non coprirebbero nemmeno la perdita di introiti derivante dall’incapacità di servire i clienti abituali nel proprio territorio nel periodo in questione. Sebbene le imprese siano incoraggiate a pensare in una “dimensione europea” e a cogliere le opportunità offerte loro dal mercato interno, la disposizione sulla non discriminazione non prescrive in maniera generale alle imprese di prestare i loro servizi in circostanze in cui tale prestazione richiederebbe loro di recarsi nel territorio degli Stati membri che non rientrano nell’area in cui hanno liberamente deciso di operare.

4.2.1.4. Diversità di trattamento in base alla residenza nelle transazioni *online*

Nei casi in cui né il prestatore, **né il destinatario si recano in altri territori**, l’analisi diventa più complessa. Questo vale soprattutto per il commercio *online*. I destinatari dei servizi non si aspettano di trovare frontiere geografiche nel mondo *online*. *Internet* ha reso molto più disponibile e trasparente l’offerta di servizi, fornendo siti web *online* che mettono a confronto l’offerta, strumenti volti al risparmio di denaro e siti web in cui previa iscrizione si può accedere a tariffe scontate rendono i consumatori molto più consapevoli delle diverse offerte

disponibili. La diversità di trattamento diventa molto più evidente nel mondo *online*, compromettendo la fiducia dei cittadini nel mercato interno.

Quando tentano di acquistare *online*, talvolta i clienti scoprono solo alla fine del processo di ordinazione che il prodotto o il servizio desiderato non è disponibile nel loro territorio. A volte i clienti notano anche un aumento improvviso del prezzo pubblicizzato nel momento in cui indicano il paese di residenza o il luogo di prestazione del servizio. A meno che le restrizioni alla prestazione o il prezzo più elevato possano essere debitamente giustificati da ragioni obiettive, i clienti non dovrebbero essere discriminati in questo modo a causa del loro luogo di residenza.

Come nel mondo “reale”, l’obbligo di non discriminazione non impedisce ai prestatori di servizi di incentrare attivamente la loro pubblicità solo su determinati territori o ad avviare campagne rivolte a specifici destinatari. Le imprese sono libere di determinare la portata geografica delle loro attività all’interno dell’Unione europea, anche nella vendita *online*. Nonostante il fatto che il mercato unico abbia rimosso le barriere per la prestazione di servizi, in particolare grazie all’attuazione della direttiva sui servizi, per diverse ragioni le imprese potrebbero tutt’ora decidere di indirizzare le loro offerte solo al proprio mercato locale o a mercati limitrofi¹⁶.

I destinatari sono confrontati con diverse situazioni nel momento in cui vogliono acquistare *online*. In certi casi i destinatari non saranno in grado di ottenere informazioni sulle condizioni di accesso applicabili a un servizio rivolto a destinatari residenti in altri Stati membri. In altri casi i consumatori saranno sì in condizione di accedere a informazioni sulle condizioni di accesso applicabili ai destinatari residenti in altri Stati membri, ma non saranno in grado di acquistare tali servizi alle stesse condizioni in ragione di restrizioni alla prestazione. Infine, in altri casi ancora i destinatari avranno modo, se si attivano in tal senso, di accedere alle informazioni sulle condizioni applicabili ai destinatari residenti in altri Stati membri e di beneficiare di tali condizioni.

Le autorità nazionali dovrebbero tenere conto del modo in cui si realizza la differenziazione quando svolgono le valutazioni sull’obiettività delle ragioni addotte dai prestatori di servizi per giustificare la diversità di trattamento. Le tecniche che consentono ai prestatori di servizi di localizzare il destinatario e con ciò di dirigere il consumatore verso l’offerta adattata al territorio in cui è residente non sono di per sé indice di discriminazione. Tuttavia, quando i prestatori di servizi si rivolgono con i loro servizi a diversi Stati membri e i destinatari in ciascuno di questi paesi sono del tutto impossibilitati ad accedere alle informazioni sulle condizioni di accesso offerte ai destinatari residenti in altri Stati membri, ciò potrebbe essere un indicatore del fatto che sia applicato un diverso trattamento. In questo caso le autorità competenti dovranno valutare se tale diversità di trattamento sia obiettivamente giustificata.

¹⁶ Conformemente al documento dei servizi della Commissione “Bringing e-commerce benefits to consumers”, pubblicato il 12 gennaio 2012, nel 2010 quasi tre quarti (il 74%) dei commercianti al dettaglio nell’UE non mirava attivamente a vendite transfrontaliere in altri paesi dell’UE.

Tecniche applicate per la diversità di trattamento online

Il consumatore percepisce la diversità di trattamento quando effettua transazioni *online*. *Internet* è uno strumento potente che consente alle imprese di raggiungere un numero e una varietà maggiori di clienti rispetto ai metodi di vendita tradizionali. Tuttavia i prestatori di servizi spesso applicano tecniche diverse, talvolta combinandole tra loro, per delimitare meglio l'area a cui vogliono circoscrivere le proprie offerte in *Internet*. Esempi di tali tecniche sono *banner* personalizzati in base al territorio su pagine web di terzi, ottimizzatori di motori di ricerca per essere reperiti da consumatori di determinati territori specifici o investimenti in pubblicità *online* visibili a utenti di un particolare territorio.

Quando i prestatori di servizi orientano le loro offerte verso diversi Stati membri, determinate tecniche consentono loro di adeguare la pubblicità a ciascun territorio. È importante sottolineare che alcune di queste tecniche impiegate per individuare il luogo di residenza del destinatario dei servizi non costituiscono sempre una condizione di accesso discriminatoria al servizio.

Esempi di tali tecniche sono strumenti di geolocalizzazione automatica, che individuano il luogo in cui si trova il computer o l'apparecchiatura che il cliente ha utilizzato per accedere al servizio *online*. Una tecnica diffusa per la geolocalizzazione dei destinatari è l'individuazione dell'indirizzo IP utilizzando la banca dati WHOIS¹⁷. I risultati di tale tecnica sono molteplici: talvolta i destinatari sono tecnicamente impossibilitati ad accedere a domini indirizzati ad altri Stati membri. Certe volte i destinatari sono automaticamente ridiretti verso i nomi di dominio di altri Stati membri, ma possono aggirare tale meccanismo manualmente.

La geolocalizzazione può essere utilizzata anche in altri modi, ad esempio selezionando automaticamente il paese di residenza da un menu a discesa in base ad un indirizzo IP.

Un altro esempio è dato dalle **pagine web specifiche per paese** in cui lingua e struttura del sito sono adeguati ai diversi utenti *target* e nelle quali possono o meno variare le condizioni di acquisto. Se un'impresa ha delle controllate o delle filiali in diversi Stati membri, le pagine web specifiche per paese possono essere gestite separatamente da tali filiali o uffici, che forniranno i servizi per gli ordini provenienti dalla rispettiva pagina web specifica per paese.

L'accesso a una pagina web specifica per paese non implica automaticamente che gli utenti siano considerati residenti in tale paese e che per loro sia possibile beneficiare dei prezzi e dei prodotti e servizi offerti su tale pagina web. I destinatari possono anche essere in grado di accedere alle relative informazioni, ma si vedono negare in un secondo tempo, grazie all'uso di tecniche di autoidentificazione, la possibilità di acquistare servizi, ad esempio nel momento in cui inseriscono i dati della carta di credito o l'indirizzo di consegna.

È considerata un'**autoidentificazione** anche la richiesta ai clienti di specificare il proprio luogo di residenza tramite i menu che appaiono sulla *homepage*. L'auto identificazione può avvenire anche tramite la formulazione di domande all'atto della registrazione di un conto cliente (necessaria per la maggior parte delle transazioni *online*) o quando si perfeziona l'acquisto, il che nella maggior parte dei casi implica che si chieda al cliente di indicare il luogo di residenza.

¹⁷ WHOIS è un protocollo di domande e risposte utilizzato di frequente per ricerche in banche dati che raccolgono i dati degli utenti registrati o di coloro cui è stata assegnata una risorsa *Internet*, come un nome di dominio, un blocco dell'indirizzo IP o un sistema anonimo.

5. ALCUNI ESEMPI: UN'ANALISI APPROFONDATA DEI CASI DI DIVERSITÀ DI TRATTAMENTO

La prestazione di un servizio a diverse condizioni non è consentito se non è giustificato direttamente da criteri oggettivi. Il considerando 95 della direttiva sui servizi elenca alcuni esempi di criteri oggettivi che possono essere adottati dai prestatori di servizi per giustificare la diversità di trattamento. Il considerando fa riferimento a costi supplementari derivanti dalla distanza o le caratteristiche tecniche della prestazione del servizio, le diverse condizioni del mercato, come una domanda maggiore o minore influenzata dalla stagionalità, i periodi di ferie diversi negli Stati membri e i prezzi diversi della concorrenza, o i rischi aggiuntivi in relazione a normative diverse da quelle dello Stato membro di riferimento e le lacune nei diritti di proprietà intellettuale in un particolare territorio. Lo studio Matrix pubblicato nel novembre 2009 suddivide in tre categorie i fattori che sono alla base della differenziazione: fattori giuridici/regolamentari, inclusi i prelievi fiscali e i costi di esecuzione, i costi dell'informazione e l'incertezza giuridica; fattori legati all'offerta, incluso il costo della vendita, e caratteristiche proprie dell'impresa, come la struttura societaria e fattori legati alla domanda, inclusa la natura della concorrenza, la disponibilità a pagare dei diversi gruppi di clienti nonché la stagionalità¹⁸.

Il compito delle autorità sarà quello di svolgere un'analisi caso per caso finalizzata a determinare se le summenzionate ragioni sono rilevanti per la prestazione del servizio oggetto di un diverso trattamento.

Gli esempi che seguono sono intesi a dare alcune indicazioni di natura generale alle autorità su come svolgere la valutazione sulla pertinenza o meno di tali ragioni oggettive nei singoli casi¹⁹.

Esempio 1: prestazione rifiutata a causa di restrizioni alla consegna

I consumatori che risiedono su isole talvolta sono impossibilitati a ottenere una prestazione quando cercano di acquistare dei beni da un fornitore di altri Stati membri in ragione delle difficoltà di consegna. In principio tali consumatori dovrebbero avere accesso alla consegna di beni nella misura in cui esistono opzioni di consegna dei beni all'interno dell'Unione europea. Costi di consegna e di trasporto supplementari possono aiutare le imprese a recuperare i costi aggiuntivi collegati alla prestazione di tali servizi.

L'assenza di alternative di consegna raramente può essere adottata da un prestatore di servizi per rifiutare la fornitura in un determinato Stato membro. Per i pacchi postali con un peso non superiore ai 20 kg, la direttiva sui servizi postali prevede l'obbligo degli Stati membri di garantire la prestazione di servizi postali universali, inclusi quelli transfrontalieri²⁰. Tale

¹⁸ Cfr la sezione 4 all'indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/20091210_article20_2_en.pdf

¹⁹ Gli esempi indicati nella presente sezione sono ispirati da casi realmente accaduti e di cui la Commissione è venuta a conoscenza, ma non rispecchiano necessariamente le prassi applicate nei settori menzionati.

²⁰ Nonostante questo chiaro obbligo degli Stati membri, sembrerebbe che in certi casi eccezionali, capita che i fornitori del servizio universale rifiutino la consegna a causa di circostanze (ad es. forza maggiore) e/o condizioni geografiche specifiche (ad es. isole remote). Tale rifiuto può comportare delle difficoltà di accesso a determinati servizi da parte dei destinatari dei servizi residenti di tali zone.

obbligo prevede che in tutti gli Stati membri sia disponibile almeno un'opzione di consegna di natura transfrontaliera²¹.

Sebbene sia auspicabile che i servizi di consegna siano disponibili a livello transfrontaliero, il relativo costo (il servizio di consegna tramite pacchi postali o altri mezzi) scelto per prestare servizi in un altro Stato membro può discostarsi in maniera significativa dai costi delle consegne all'interno dello Stato membro di stabilimento e possono pertanto risultare in diverse condizioni di accesso concesse a destinatari residenti in altri territori²².

Il fatto che la differenza dei costi di consegna o dei tempi stimati per la restituzione dei beni vada a carico dei consumatori di primo acchito potrebbe sembrare discriminante. Tuttavia i prestatori di servizi sono tenuti a informare i consumatori delle spese aggiuntive di spedizione, consegna o postali relative alle transazioni²³. Tale trasparenza dovrebbe far comprendere con chiarezza ai destinatari dei servizi quali sono le ragioni della differenza nelle condizioni di accesso.

Esempio 2: prestazione rifiutata a causa di obbligazioni contrattuali

Cittadini residenti in uno Stato membro hanno segnalato un rifiuto di consegna di passeggini prodotti e venduti tramite un distributore esclusivo in un altro Stato membro in cui i prezzi sono molto più bassi. Il distributore esclusivo in tale Stato membro ha giustificato il rifiuto sostenendo che il territorio del cliente che intendeva acquistare un passeggino era riservato a un altro distributore esclusivo e che i distributori erano vincolati da accordi contrattuali per cui i passeggini potevano essere venduti solo ai residenti in tale territorio. Una tale clausola costituisce verosimilmente una violazione del diritto della concorrenza e pertanto è improbabile che possa giustificare una tale restrizione all'offerta.

Nel momento in cui i consumatori cercano di acquistare dei servizi in un altro Stato membro, talvolta i distributori comunicano loro che non possono fruire del servizio perché i distributori sono vincolati da accordi contrattuali che vietano loro di operare su territori che i loro fornitori hanno riservato ad altri distributori.

I prestatori di servizi non possono essere obbligati a violare i contratti che hanno debitamente stipulato. Tuttavia, tali obbligazioni contrattuali tra imprese indipendenti possono essere invocati solamente nella misura in cui non violano il diritto della concorrenza. Inoltre le imprese sono chiamate a garantire che gli accordi concordati e le prassi applicate soddisfino

²¹ I prestatori di servizi potrebbero tuttavia temere di non garantire un livello appropriato del servizio correlato alla consegna dei loro prodotti, ad esempio rispetto alla presentazione del prodotto o dei tempi di restituzione del prodotto che ne consentano la rivendita oppure a politiche di restituzione più complesse da gestire rispetto a quelle della propria clientela.

²² La differenza potrebbe essere dovuta a strutture di costo diverse degli operatori postali, a costi più elevati della consegna transfrontaliera (ad es. catena logistica più lunga, costi amministrativi supplementari), al tipo di accordi di consegna tra gli operatori, a diversi livelli di concorrenza nel contesto nazionale e transfrontaliero, a quantitativi troppo esigui (volume degli acquisti) della consegna nel territorio di altri Stati membri, il che vorrebbe dire che i prestatori di servizi non sarebbero in grado di avvalersi delle tariffe agevolate applicabili ai servizi di consegna in tali Stati membri. La gestione interna delle procedure relative alla spedizione in un altro Stato membro potrebbe altresì essere costosa per il commerciante, in particolare nella vendita di beni di scarso valore.

²³ Articolo 6 della direttiva sui diritti dei consumatori, già menzionata nella nota n. 12.

gli obblighi stabiliti dalle norme in materia di concorrenza a livello di UE e a livello nazionale.

Per gli accordi considerati in questo contesto le norme in materia di concorrenza applicabili agli accordi verticali appaiono le più rilevanti²⁴. Gli accordi verticali sono accordi per la compravendita di beni o servizi stipulati tra società che operano a diversi livelli della catena di produzione o di distribuzione, ad esempio gli accordi di distribuzione tra produttori e commercianti all'ingrosso o al dettaglio. Per gli accordi verticali che non possono beneficiare dell'esenzione per categoria la Commissione ha elaborato degli orientamenti relativi alle modalità di valutazione degli effetti positivi e negativi sulla concorrenza nell'ambito del documento "Orientamenti sulle restrizioni verticali", rivisto nel 2010²⁵.

Innanzitutto, ai fini del presente documento, è necessario differenziare tra vendite attive e passive. Le vendite passive sono quelle non perseguite attivamente dal venditore. Il fatto di avere un sito web e di ricevere e trattare ordinazioni di un cliente in seguito a una visita del sito web, ad esempio, costituisce una vendita passiva. Le vendite attive sono vendite che un distributore sollecita tramite iniziative di marketing, visite finalizzate alla vendita, ecc. La pubblicità *online* indirizzata a specifici clienti è esplicitamente riconosciuta come una forma di vendita attiva.

Le restrizioni delle vendite passive nel territorio di altri Stati membri stabilite nel quadro di accordi di distribuzione in linea di principio violano l'articolo 101 del TFUE. È pertanto improbabile che i prestatori di servizi che hanno concluso degli accordi di distribuzione esclusiva con i loro fornitori possano invocare legittimamente clausole dei loro contratti che stabiliscono restrizioni di vendite passive nei confronti di destinatari dei servizi transfrontalieri in altri Stati membri i cui territori sono stati riservati ad un altro distributore esclusivo.

Esempio 3: prezzi più elevati imposti in ragione delle condizioni di mercato nel paese di residenza del destinatario

Le società di autonoleggio che danno in locazione veicoli a motore tramite affiliate in tutti gli Stati membri dispongono di siti web specifici per paese per la prestazione dei loro servizi, il che non consente di aggirare le tecniche di geolocalizzazione automatica utilizzate per applicare prezzi diversi a seconda dello Stato membro di residenza del destinatario. Le differenze di prezzo nei vari siti web specifici per paese sono significative, nonostante il fatto che i prezzi diversi corrispondano alla medesima prestazione di servizi che ha luogo nella stessa sede e dal medesimo prestatore e che i costi della fornitura del servizio non sembrerebbero differire in maniera significativa in funzione del luogo di residenza del cliente. In questo caso, la sola considerazione dei costi non sembrerebbe giustificare la ripartizione del mercato a discapito dei consumatori.

²⁴ Se un accordo verticale limita effettivamente la concorrenza e se in tal caso i vantaggi sono maggiori rispetto agli effetti anticoncorrenziali spesso dipenderà dalla struttura di mercato. In principio in questi casi è necessaria una valutazione caso per caso. Tuttavia la Commissione ha adottato il regolamento (UE) n. 330/2010, il regolamento di esenzione per categoria (Block Exemption Regulation - BER), che conferisce una "zona di sicurezza" alla maggior parte degli accordi verticali. Il regolamento (UE) n. 330/2010 per mezzo dell'esenzione per categoria rende inapplicabile agli accordi verticali che soddisfano determinati requisiti il divieto posto dall'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE.

²⁵ SEC(2010) 411, cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:0411:FIN:IT:PDF>.

Le condizioni di mercato sono determinate da diversi fattori sia in relazione all'offerta, sia in relazione alla domanda nel mercato. Sul fronte dell'offerta, le imprese devono tenere conto dei costi, come i costi correlati alla fornitura del servizio (affitto dei locali necessari, laddove vi sia una sede fisica, costo del lavoro), i costi della prestazione, i costi dei mezzi di pagamento nonché l'assistenza alla clientela e i costi pubblicitari. Tra i fattori che condizionano la domanda figurano il grado di penetrazione del marchio nel mercato, le preferenze o i requisiti posti dai destinatari in termini di livello di servizio nonché, per certi servizi nel settore del turismo e degli autonoleggi, la stagionalità, così come i diversi periodi di vacanze, la presenza, l'influenza e le politiche di marketing della concorrenza in ciascuno dei territori. Queste diverse condizioni di mercato delineano il campo di applicazione e le condizioni alle quali i prestatori di servizi decidono di offrire attivamente i loro servizi nei diversi Stati membri

Tra i vari gruppi di clienti vi sono differenze in termini di domanda di un servizio a un determinato prezzo e di sensibilità della domanda del gruppo a cambiamenti del prezzo. La formulazione dell'articolo 20 della direttiva sui servizi, in combinato disposto con il relativo considerando 95, indica che una differenza nella disponibilità a pagare potrebbe essere adottata dalle imprese per giustificare l'applicazione di prezzi e politiche di marketing diverse da parte di un prestatore di servizi nei vari Stati membri

Internet ha semplificato molto il confronto dei vari prestatori di servizi da parte dei consumatori, anche quelli che si trovano in altri Stati membri. È pertanto prevedibile che i consumatori si attiveranno maggiormente per reperire le condizioni favorevoli offerte in linea dai prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri. Un confronto semplificato dei prezzi equivale a mercati più trasparenti, il che comporta una maggiore concorrenza e in ultima analisi una convergenza dei prezzi. Questo è uno dei benefici a cui si mirava con l'introduzione dell'euro. Le prassi di prestatori che impediscono deliberatamente ai clienti di accedere alle informazioni sulle condizioni di accesso applicabili ai destinatari residenti in altri Stati membri dovrebbero essere particolarmente monitorate dalle autorità nazionali. Inoltre, le informazioni sui prezzi fornite sul sito web del commerciante dovrebbero essere chiare e comprensibili ed essere tali da informare il consumatore prima dell'acquisto del prezzo complessivo, imposte incluse, nonché dei costi di trasporto o di consegna²⁶.

Esempio 4: commissioni più elevate per i pagamenti transfrontalieri

I conducenti che percorrono regolarmente tratti autostradali in altri Stati membri potrebbero voler acquistare le apparecchiature per il pagamento dei pedaggi con cui il conducente può pagare per l'utilizzo della rete stradale tramite addebito diretto. Laddove tale possibilità è offerta agli abbonati nello Stato membro in cui si trovano tali autostrade, i residenti di un altro Stato membro in principio non dovrebbero pagare un prezzo più elevato meramente in ragione del fatto che il conto su cui viene addebitato il pagamento è in un altro Stato membro.

Il regolamento (CE) n. 924/2009 sui pagamenti transfrontalieri nella Comunità pone fine all'applicazione di commissioni diverse per i pagamenti transfrontalieri e nazionali in euro, fino a un limite massimo di 50 000 EUR, in tutti gli Stati membri.²⁷ Pertanto, le commissioni

²⁶ Cfr. l'articolo 8 della direttiva sui diritti dei consumatori, già menzionata nella nota n. 12.

²⁷ Deve essere fornito il codice IBAN e in alcuni casi il BIC.

per le operazioni di pagamento fornite da un prestatore di servizi di pagamento (ad es. una banca) devono essere le stesse indipendentemente dalla natura nazionale o transfrontaliera del pagamento. Il regolamento si applica a tutti i pagamenti elettronici, inclusi i bonifici, gli addebiti diretti e i pagamenti tramite carte di debito e di credito.

Esempio 5: prestazione rifiutata a causa di problematiche correlate alla proprietà intellettuale

Un fornitore di download di musica ha acquistato i diritti per tutti gli Stati membri sulla musica da lui offerta e la vende tramite siti web specifici per paese, offrendo un repertorio leggermente diverso in ciascuno Stato membro a prezzi diversi. Quando i consumatori cercano di accedere a determinati brani venduti in Stati membri diversi da quello in cui risiedono, si vedono negare l'accesso all'inizio del processo di ordinazione.

Se il commerciante detiene i diritti di proprietà intellettuale e i diritti connessi necessari per fornire il servizio in altri territori, la mancanza dei necessari diritti intellettuali richiesti di norma non potrà essere una giustificazione per il rifiuto della prestazione. Il rifiuto della prestazione ai clienti residenti in altri Stati membri dovrà pertanto essere giustificato obiettivamente con altre motivazioni.

I detentori dei diritti di proprietà intellettuale e dei diritti connessi sono tutelati in virtù dell'esistenza delle loro opere, pertanto i diritti intellettuali e i diritti connessi non richiedono alcuna registrazione. L'esercizio dei diritti di proprietà intellettuale e dei diritti connessi ha natura territoriale. Pertanto un detentore dei diritti li esercita sulla base di un insieme di disposizioni di legge nazionali indipendenti e armonizzate a livello UE nel quadro di una serie di direttive adottate tra il 1991 e il 2011. In particolare, e ai fini della prestazione di servizi *online*, gli autori e gli altri detentori dei diritti hanno il diritto esclusivo di autorizzare o vietare la riproduzione delle loro opere o di altri materiali protetti, così come di autorizzare o vietare la comunicazione al pubblico delle loro opere o di altri materiali protetti, anche per mezzo di *Internet*²⁸. Mentre i diritti di proprietà intellettuale in via di principio si limitano al territorio dello Stato che concede tali diritti, i detentori di diritti di proprietà intellettuale possono anche concedere licenze multiterritoriali o paneuropee. In ogni caso la decisione compete al detentore dei diritti.

Un prestatore di servizi spesso può dover acquisire licenze da più di una controparte²⁹. I costi associati all'ottenimento delle licenze includono sia il prezzo di acquisto, sia una serie di costi di transazione. Le licenze in ambito musicale sono particolarmente complesse, non per ultimo a causa della ripartizione dei diritti sui singoli brani. Per quando riguarda i diritti degli autori, ricorrono in ampia misura alle società di gestione (gli organismi responsabili della gestione dei diritti d'autore e della riscossione delle *royalty*), che tradizionalmente detengono i diritti di licenza su base nazionale.

Nei limiti imposti dal diritto della concorrenza, un titolare dei diritti può scegliere se concedere o meno un'autorizzazione o se concederla per un determinato territorio, pertanto la concessione effettiva delle licenze dipende dall'esito delle trattative. La mancanza della

²⁸ Articoli 2 e 3 della direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione.

²⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/20091210_article20_2_en.pdf, cfr. la sezione 4.3.

necessaria autorizzazione per un particolare territorio è una ragione obiettiva che potrebbe giustificare il rifiuto di prestare un servizio ai consumatori nel territorio in cui tali diritti non sono stati concessi³⁰.

Se, ad esempio, un prestatore di servizi ha acquisito i diritti del caso per i servizi di download di musica solamente in tre Stati membri, esso non potrà mettere a disposizione i suoi servizi ai cittadini residenti negli altri Stati membri. In questa situazione il prestatore potrebbe includere un *disclaimer* all'inizio del processo di ordinazione, in cui specifica che il servizio musicale può essere fornito solo in determinati territori. Ciò aiuterebbe a rendere meno negativa l'esperienza dei consumatori.

Tuttavia sembra che anche laddove i prestatori di servizi hanno acquisito l'autorizzazione di fornire accesso a contenuti protetti dai diritti di autore in diversi territori, talvolta decidano di non agire in tal senso. Difatti, negli ultimi anni alcuni prestatori hanno offerto i propri servizi in tutti e 27 gli Stati membri dell'UE, ma hanno comunque mantenuto le restrizioni all'accesso dei consumatori ai servizi al di fuori del loro paese di residenza. La limitazione dell'offerta di contenuti digitali a specifici Stati membri costituisce un ostacolo per i consumatori in altri Stati membri che potrebbero volervi accedere. I commercianti, anche una volta ottenuti i necessari diritti d'autore e i diritti connessi per la fornitura di un servizio, in alcuni casi decidono di restringere la portata territoriale del servizio in considerazione di fattori non correlati ai diritti d'autore. In particolare, le decisioni di ordine commerciale devono tenere conto sia dei costi di fornitura di un determinato servizio, sia del reddito previsto che tale servizio può generare. Tali costi possono includere: i costi di concessione dell'accesso in termini di infrastruttura IT e rete, l'impiego previsto, tenuto conto dei fattori locali, come la disponibilità di una banda larga ad elevata capacità di trasmissione, il prezzo dei contenuti, i servizi concorrenti, le versioni linguistiche, la valutazione dei contenuti, il marketing e la promozione, ecc. Mentre l'assenza assoluta delle licenze richieste di norma costituisce una motivazione oggettiva del rifiuto di prestare un servizio, altre ragioni, in particolare quelle non correlate ai diritti d'autore, dovranno essere giustificate caso per caso. Come indicato in precedenza, i servizi audiovisivi e radiofonici non rientrano nel campo di applicazione della direttiva sui servizi.

³⁰ La Commissione sottoporrà una proposta legislativa sulla gestione collettiva dei diritti in 2012, nell'intento di contribuire a semplificare il sistema di complesso della concessione di licenze sulla musica in linea e di migliorare la governance e la trasparenza delle società di gestione.

6. UN ULTERIORE POTENZIALE DI MIGLIORAMENTO: ELIMINARE GLI OSTACOLI RESIDUI AL MERCATO INTERNO

I destinatari dei servizi generalmente non dovrebbero dover far fronte a trattamenti diversi in base alla loro nazionalità o residenza. Tuttavia, l'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi specifica che se il prestatore dei servizi può addurre ragioni obiettivamente giustificate per tale diversità di trattamento, ciò non sarà considerato discriminatorio. Nella presente sezione si passano brevemente in rassegna alcuni fattori che sono spesso invocati dalle imprese come possibili ragioni per una diversità di trattamento e che devono essere vagliati caso per caso dalle autorità competenti nel quadro della valutazione di determinate condotte, poiché in alcuni casi potrebbero giustificare una diversità di trattamento in considerazione dell'attuale grado di realizzazione del mercato interno.

Negli ultimi anni la Commissione ha individuato determinati ostacoli alla realizzazione del mercato unico, in particolare nel mondo del digitale, tra l'altro nel quadro della comunicazione sul commercio elettronico³¹. Questi settori sono stati ritenuti prioritari al fine di eliminare gli ostacoli nei tempi più rapidi possibili e per semplificare le operazioni delle imprese e dei consumatori.

Compererà alle autorità competenti, nel quadro della valutazione caso per caso da loro svolta, di tenere debitamente conto dei fattori indicati nella presente sezione quando dovranno determinare se in una determinata fattispecie tali elementi possono giustificare o meno determinate prassi. La dimensione dell'impresa prestatrice costituisce un ulteriore elemento che potrebbe dover essere tenuto in considerazione nell'analisi. Le autorità competenti sono inoltre invitate a tenere debitamente in considerazione gli eventuali sviluppi nella legislazione o nella giurisprudenza in relazione alle possibilità che il mercato unico offre alle imprese, inclusi la natura vincolante o facoltativa di tali misure e gli ostacoli rimanenti.

6.1. Pagamenti

Per quanto riguarda i **pagamenti**, se un cliente desidera pagare il suo acquisto con una carta di credito emessa in un altro Stato membro, sono stati riportati casi in cui la transazione è stata bloccata o in cui sono state applicate commissioni più elevate. Gli Stati membri, in linea con la direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa al servizio di pagamento nel mercato interno, possono consentire l'applicazione di commissioni per l'uso di specifici mezzi di pagamento come carte di credito o di debito. Tuttavia, quando gli Stati membri danno questa possibilità, non possono discriminare le carte non emesse sul territorio nazionale consentendo una maggiorazione del prezzo per carte estere non applicata alle carte emesse in tale Stato membro. L'esecuzione di tale norma si è tradotta in prassi discriminatorie cui è stato posto fine in determinati Stati membri.

Per quanto concerne le commissioni per l'uso di determinati strumenti di pagamento, la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori (la direttiva sui diritti dei consumatori), una volta attuata, impedirà ai commercianti al dettaglio di applicare commissioni per l'uso di strumenti di pagamento individuali superiori ai costi sopportati dallo stesso commerciante al dettaglio per il loro uso.

³¹ Disponibile sul sito web: http://ec.europa.eu/internal_market/company/consultation/index_en.htm

Inoltre e conformemente a quanto indicato in precedenza, l'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva sui diritti dei consumatori impone che, per i contratti stipulati dopo il 13 giugno 2014, i siti web dei commercianti al dettaglio indichino in modo chiaro e leggibile, al più tardi all'inizio del processo di ordinazione, se si applicano restrizioni relative alla consegna. Inoltre, il *follow-up* della Commissione al libro verde del 2012 intitolato "Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, *Internet* e telefono mobile" riguarderà gli aspetti specifici che ostacolano la realizzazione di un mercato dei pagamenti più integrato per i pagamenti con carte, in *Internet* e telefoni cellulari, spianando la strada a una maggiore libertà di scelta e a un migliore accesso ai mezzi di pagamento da parte dei consumatori.

6.2. Tassazione

Per quanto concerne la **tassazione** nazionale, in particolare l'IVA, se una vendita in un altro Stato membro prevede un obbligo di registrazione per il prestatore di servizi, i costi della fornitura possono aumentare ed essere, in proporzione, più elevati per le PMI. Le imprese possono poi rifarsi sui clienti o addurlo come motivo per rifiutare la prestazione. Inoltre, le diverse aliquote IVA applicate ai prodotti e servizi nei vari Stati membri possono spiegare determinate differenze di prezzo constatate dai consumatori.

Tra i servizi comunemente acquistati a livello transfrontaliero vi sono i servizi nel settore dell'elettronica, ad esempio i download di software e di suonerie per cellulari oppure l'accesso a giochi *online*. A partire da gennaio 2015 gli operatori stabiliti nell'UE che forniscono tali servizi nell'Unione fattureranno l'aliquota IVA applicabile nello Stato membro di residenza del cliente. Se da un lato queste nuove norme sono volte a ridurre, se non a rimuovere, l'effetto della concorrenza tra le diverse aliquote IVA degli Stati membri, dall'altro lato possono generare costi dovuti ad una maggiore complessità. Sempre a gennaio 2015 sarà introdotto un mini "sportello unico", che consentirà alle imprese di registrare, dichiarare e versare l'IVA dovuta ad altri Stati membri nel proprio Stato membro, riducendo così gli oneri amministrativi e agevolando la prestazione transfrontaliera di servizi di telecomunicazione, radiofonici ed elettronici.

6.3. Disposizioni divergenti relative alla tutela dei consumatori e alle norme di diritto contrattuale

Uno dei motivi con cui spesso le imprese giustificano le difficoltà affrontate nel commercio transfrontaliero sono i costi affrontati per determinare quale sia la normativa applicabile in materia di **tutela dei consumatori e di diritto contrattuale** e per rispettarla. Quando devono decidere se offrire i propri servizi in un altro Stato membro, i prestatori devono tenere conto delle conseguenze di eventuali problemi che possono verificarsi e dell'eventualità che il cliente li citi a giudizio. Lo Studio Matrix ha evidenziato tali aspetti.

Grazie un solido *corpus* di norme UE i consumatori beneficiano dello stesso livello di tutela in tutto il mercato unico nei confronti, ad esempio, di clausole abusive, merce difettosa, contratti stipulati *online* o fuori dei locali commerciali³². Tuttavia gran parte di tale *acquis*

³² Cfr. la direttiva 93/44/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (clausole abusive), la direttiva 99/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo (direttiva sulla vendita dei beni di consumo). La direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 1997, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza (direttiva sui contratti a distanza) e la direttiva 85/577/CEE del Consiglio del 20 dicembre 1985 per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali (direttiva sulle vendite porta a porta), che attualmente

dell'UE lascia agli Stati membri la libertà di adottare norme più rigorose, se debitamente giustificate ai fini della tutela dei consumatori. Di conseguenza i quadri normativi dei diversi Stati membri differiscono sotto il profilo della tutela dei consumatori e del diritto contrattuale, ragione per cui per le imprese è molto importante determinare la legge applicabile.

La determinazione dell'autorità giudiziaria competente, la legge applicabile nonché il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze sono disciplinati dalle norme di diritto internazionale in materia di risoluzione transfrontaliera delle controversie. La maggior parte di tali norme è stata armonizzata a livello dell'Unione. Il regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (regolamento Bruxelles I) è lo strumento giuridico più importante per determinare quale sia l'autorità giudiziaria competente per la risoluzione della controversia³³. Il regolamento Roma I³⁴ (relativo alle obbligazioni contrattuali) e il regolamento Roma II³⁵ (relativo alle relazioni extracontrattuali) determinano il diritto applicabile. Per quanto riguarda i contratti stipulati con i consumatori, le norme di diritto internazionale prescrivono che se le imprese dirigono le loro attività verso il paese del consumatore, le norme di tutela dei consumatori del paese di tale consumatore si applicano nella stessa maniera in cui si applicano ai prestatori di servizi nazionali, a meno che, nel caso dei servizi, la prestazione di servizi al consumatore non abbia luogo esclusivamente in un paese diverso da quello in cui il consumatore risiede abitualmente³⁶. È necessaria un'analisi caso per caso per determinare se un'attività sia diretta o meno a un determinato Stato membro.

I costi di adempimento alle diverse normative nazionali possono essere alla base di differenze di prezzo e di condizioni dei servizi prestati a livello transfrontaliero. Analogamente, i prestatori di servizi potrebbero essere poco propensi a dirigere le loro attività verso altri Stati membri per evitare di dover modificare le condizioni di prestazione dei loro servizi. I prestatori di servizi talvolta potrebbero ritenere che le difficoltà di doversi attenere a una serie di prescrizioni siano sproporzionate rispetto alle entrate potenziali derivanti dal fatto di dirigere attivamente le proprie attività verso altri Stati membri. I costi connessi a tale contesto normativo potrebbero poi essere trasferiti sui clienti o essere adottati come motivo per rifiutare la prestazione. Tuttavia tali preoccupazioni di norma non si pongono quando il prestatore non orienta le sue attività verso consumatori in altri Stati membri, ma piuttosto quando è contattato da un consumatore di un altro Stato membro che intende avvalersi dei suoi servizi.

L'UE ha in parte ridotto tali divergenze armonizzando determinati settori del diritto dei contratti. Le norme di tutela dei consumatori attualmente in vigore nell'UE stabiliscono

garantiscono un'armonizzazione minima, saranno sostituite dalla summenzionata direttiva sui diritti dei consumatori.

³³ Il regolamento Bruxelles I dispone che le cause intentate nei confronti di un soggetto domiciliato in uno Stato membro possono, in linea generale, essere deferite alle autorità giudiziarie di tale paese. Il regolamento stabilisce inoltre che le cause inerenti a una relazione contrattuale possono essere sottoposte alle autorità giudiziarie del luogo di esecuzione dell'obbligo contrattuale. In caso di contratti stipulati con i consumatori, tuttavia, si applicano le norme che tutelano i consumatori. Al fine di garantire l'applicazione di tali norme di protezione, il regolamento Bruxelles I dispone che le attività del commerciante siano "dirette" verso lo Stato membro in cui è domiciliato il consumatore (articolo 15, paragrafo 1, lettera c))

³⁴ Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I), GU L 177 del 4 luglio 2008.

³⁵ Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali, GU L 199/40 del 31 luglio 2007.

³⁶ Cfr. articolo 6, paragrafo 4, lettera a) del regolamento Roma I.

requisiti minimi in materia di clausole vessatorie, vendite e garanzie. La direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000 (direttiva sul commercio elettronico) contiene le disposizioni di base sui contratti stipulati *online*. Infine, la direttiva sui diritti dei consumatori ha migliorato il livello di armonizzazione della normativa sulla tutela dei consumatori all'interno dell'UE raggiungendo l'obiettivo di una normativa comune in alcuni settori importanti³⁷. Le nuove norme stabilite nella direttiva sui diritti dei consumatori dovranno essere recepite negli ordinamenti nazionali entro la fine del 2013³⁸.

Inoltre, l'11 ottobre 2011 la Commissione ha presentato una proposta per una normativa comune europea in materia di compravendita³⁹. La proposta è volta ad agevolare gli scambi commerciali fornendo una serie di norme che disciplinano i contratti transfrontalieri in tutti e 27 i paesi dell'UE e in cui le controparti possono scegliere il diritto applicabile ai contratti transfrontalieri per la vendita di beni, di contenuti digitali e di un numero limitato di servizi correlati. In questo modo la proposta contribuirà ad eliminare alcuni degli ostacoli del mercato interno che derivano da disposizioni di diritto contrattuale che differiscono da paese a paese. La proposta è attualmente discussa in sede di Parlamento europeo e di Consiglio.

Tuttavia anche con l'adozione della direttiva sui diritti dei consumatori e della normativa comune europea in materia di compravendita proposta rimarranno comunque delle barriere considerevoli dovute alla diversa disciplina del diritto contrattuale nell'UE. Questo aspetto è particolarmente importante per i contratti che esulano completamente dalle misure normative in vigore e proposte. Ad esempio, i contratti per servizi sono quasi del tutto esclusi dal campo di applicazione della normativa comune europea in materia di compravendita e determinati settori del diritto contrattuale non sono coperti (ad es. capacità giuridica di concludere contratti o rappresentanza legale). Inoltre, in considerazione della natura facoltativa della normativa comune europea in materia di compravendita e del suo campo di applicazione, una volta adottata la proposta costituirà un ulteriore strumento per superare gli ostacoli causati dalle diverse disposizioni di diritto contrattuale. Visto che di per sé non eliminerà tutte le

³⁷ Per i contratti a distanza e fuori dei locali commerciali gli obblighi di informazione per i professionisti, il diritto di recesso dal contratto dei consumatori e gli obblighi per i professionisti e i consumatori in caso di recesso saranno pienamente armonizzati. Sia i consumatori, sia i professionisti trarranno benefici dai moduli standardizzati relativi al diritto di recesso. Inoltre, la direttiva introduce nuove norme armonizzate sul passaggio del rischio nei contratti di vendita e sui termini standard per la consegna di beni nonché il divieto di applicare costi occulti, di opzioni preselezionate che implicano costi maggiorati rispetto ai costi effettivamente sostenuti dai professionisti per l'uso di determinati mezzi di pagamento (ad es. carte di credito) e sulle commissioni per i numeri di servizio (*hotline*) più elevati rispetto ai normali costi di chiamata. Per quanto riguarda il campo di applicazione della direttiva, i contratti per la prestazione di servizi di pubblica utilità (*utilities*) (ad es. acqua, gas, elettricità) e i contratti che riguardano contenuti digitali saranno anch'essi coperti dalle nuove norme, ma determinati settori, come i servizi sanitari, il trasporto di passeggeri e il gioco d'azzardo, non sono contemplati.

³⁸ Va notato che la direttiva sui diritti dei consumatori si applica anche ai contenuti digitali (dati prodotti e forniti in forma digitale come programmi per computer, applicazioni, giochi o musica). I contratti per la fornitura di contenuti digitali rientrano nel campo di applicazione della direttiva, ma il diritto di recesso è limitato a situazioni in cui la l'esecuzione del contratto non è ancora iniziata o è iniziata senza il previo consenso del consumatore o, se i contenuti digitali sono forniti su un supporto materiale come un CD, se il consumatore non ha ancora tolto l'apposito sigillo. La direttiva sui diritti dei consumatori migliora e fornisce chiarimenti sui diritti di informazione dei consumatori in relazione all'acquisto di contenuti digitali. In particolare, i professionisti saranno tenuti ad informare gli acquirenti (consumatori) di contenuti digitali non solo della compatibilità con hardware e software, ma anche dell'applicazione di tutte le misure tecniche di protezione o della gestione dei diritti digitali, ad esempio in merito alla restrizione al diritto dei consumatori di copiare i contenuti.

³⁹ Cfr. http://ec.europa.eu/justice/newsroom/news/20111011_en.htm

barriere legate ai diversi diritti contrattuali, le autorità preposte alla sua applicazione potranno tenerne conto nelle loro valutazioni caso per caso.

È possibile che si verifichino delle controversie nel quadro della prestazione di servizi transfrontaliera. Ad esempio, potrebbe succedere che un consumatore voglia intentare una causa se ha comprato un prodotto via *Internet* in un altro Stato membro dell'UE e che non è mai stato consegnato, oppure se, una volta tornato a casa, si accorge che un computer da lui acquistato in occasione di un soggiorno in un altro Stato membro dell'UE ha dei difetti di funzionamento, oppure ancora se l'impresa di costruzioni che ristruttura la sua casa di vacanze in un altro Stato membro dell'UE non ha operato con la dovuta diligenza. Quando vendono i propri servizi, i commercianti possono temere di dover affrontare azioni legali di questo tipo nell'eventualità di una controversia con un consumatore che si è avvalso dei loro servizi.

I prestatori di servizi possono non sapere di poter risolvere le controversie transfrontaliere in maniera semplice, efficiente e non onerosa tramite **procedimenti alternativi di risoluzione delle controversie**. La composizione stragiudiziale per mezzo di una risoluzione alternativa delle controversie (alternative dispute resolution - ADR) è più rapida, meno onerosa e più semplice rispetto a una causa legale. Le azioni proposte per migliorare l'accesso globale all'ADR nell'UE aiuteranno le imprese che prestano servizi in altri Stati membri a gestire meglio le relazioni con i clienti, consentendo loro di risparmiare i costi che affronterebbero per una causa legale.⁴⁰ In questo modo verranno meno i fattori che inibivano la prestazione di servizi nel territorio di altri Stati membri. A tale fine appare utile istituire una piattaforma *online* a livello UE (piattaforma di risoluzione delle controversie *online*), che costituisca un punto d'accesso unico per i consumatori e per le imprese per la risoluzione *online* delle controversie che riguardano gli acquisti in linea effettuati in altri paesi dell'UE.

6.4. Recupero crediti

Per i prestatori di servizi che non possono fruire di un pagamento anticipato il costo del **recupero crediti** in caso di mancato pagamento può fungere da deterrente alla prestazione di servizi o alla vendita di prodotti a clienti in altri paesi. Nel 2010 circa il 2,7% delle transazioni commerciali in Europa è stato dichiarato come perdite su crediti in sofferenza⁴¹, sebbene in maggior parte a livello nazionale. Il diritto dell'UE in materia di controversie civili e commerciali può essere applicato ai casi che presentano un elemento transfrontaliero in relazione all'importo dovuto. Ad esempio, l'ingiunzione di pagamento europea (European Payment Order) fornisce una procedura semplificata per le controversie aventi ad oggetto somme di denaro. Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità rende più rapido il trattamento di cause transfrontaliere che non superano i 2 000 EUR. La Commissione ha pubblicato delle guide pratiche sull'applicazione di tali procedimenti⁴². Mentre entrambe le iniziative forniscono una valida assistenza ai prestatori che invocano il pagamento per servizi resi a un cliente in un altro Stato membro e la relativa sentenza sarà valida nell'UE senza che siano necessarie procedure intermedie per il riconoscimento e l'esecuzione, la sentenza dovrà comunque essere resa esecutiva in conformità alle norme e procedure nazionali dello Stato membro in cui si desidera eseguirla.

⁴⁰ Cfr. http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm

⁴¹ Fonte: Intrum Justitia 2011, Indicatore di rischio sui pagamenti in Europa, cfr. <http://www.intrum.com/About-Us/European-Payment-Index/>.

⁴² Disponibili sul sito web: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm.

In questo contesto è attualmente in corso un progetto pilota lanciato dalla Commissione e finalizzato a semplificare il recupero crediti transfrontaliero per le PMI. L'obiettivo principale è quello di una maggiore sensibilizzazione, consapevolezza e comprensione degli strumenti giuridici per la gestione delle controversie, fornendo un sostegno finanziario per una serie di seminari e di moduli di formazione negli Stati membri volti a informare le PMI sulla gestione del recupero crediti e degli strumenti giuridici disponibili in questo ambito.

6.5. Compensi per copia privata

I titolari dei diritti hanno il diritto esclusivo di autorizzare o vietare la riproduzione delle loro opere (ad es. libri, musica, film) e altri materiali protetti (ad es. fonogrammi, trasmissioni). La direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione conferisce agli Stati membri la facoltà di disporre eccezioni a tali diritti. Quando dei contenuti protetti sono copiati in virtù di **“eccezioni per copia privata e reprografia”**⁴³, i titolari dei diritti devono ottenere un equo compenso. Spesso gli Stati membri garantiscono un equo compenso prevedendo dei **prelievi sui beni che sono generalmente usati per produrre delle copie** (CD vergine, strumenti per la registrazione, lettori MP3, computer, stampanti, scanner, ecc.). Vi sono tuttavia differenze di rilievo sia in relazione alla strumentazione cui si applica il prelievo, sia in relazione alla metodologia per il calcolo delle diverse tariffe. Tali divergenze ostacolano il buon funzionamento del mercato unico.

La Commissione ha avviato un processo di mediazione che fa convergere le parti interessate al fine di individuare gli elementi fondamentali su cui potrebbe basarsi un accordo realizzabile⁴⁴. La mediazione riguarda in particolare nodi come l'apparecchiatura cui si applica il prelievo, la metodologia di calcolo delle tariffe e la vendita transfrontaliera. Al contempo, la copia privata e la reprografia sono oggetto di valutazioni nel contesto dello sviluppo di nuove forme di distribuzione digitale di contenuti protetti dai diritti d'autore e delle relative conseguenze per i vari regimi dei prelievi.

In base a tale processo di mediazione il mediatore elaborerà delle raccomandazioni che potranno fungere da quadro di riferimento per possibili azioni di natura legislativa.

⁴³ Articolo 5, paragrafo 2, lettera a) e articolo 5, paragrafo 2, lettera b) della direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione.

⁴⁴ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/speeches/2012/04/20120402_en.htm

7. CONCLUSIONI

L'articolo 20 della direttiva vieta la discriminazione dei destinatari dei servizi sulla base della loro nazionalità o del loro paese di residenza. La disposizione si applica al rifiuto della prestazione, alla limitazione dell'accesso all'offerta e ad un'offerta a condizioni più sfavorevoli. Sono ancora troppi i casi di consumatori insoddisfatti, con situazioni in cui chi è residente in un altro Stato membro si vede negare la prestazione di un servizio o è confrontato con condizioni inique. La piena attuazione delle disposizioni dell'articolo 20, paragrafo 2, negli Stati membri dovrebbe porre fine alle pratiche discriminatorie non giustificate in base a criteri oggettivi. Le seguenti azioni dovrebbero contribuire a conseguire tale obiettivo.

7.1. Applicazione dell'articolo 20, paragrafo 2, da parte delle autorità degli Stati membri

I casi di diversità di trattamento denunciati raramente si sono tradotti in decisioni esecutive delle autorità competenti negli Stati membri, non per ultimo perché sembra che in diversi casi il problema sia stato risolto a livello stragiudiziale in seguito al coinvolgimento di autorità preposte all'esecuzione o di associazioni di tutela dei consumatori. Se necessario, tali autorità dovrebbero garantire un *follow-up* approfondito di tali casi. Nei casi di controversie legate ai diritti dei destinatari dei servizi e laddove i consumatori e i prestatori di servizi non hanno raggiunto un accordo stragiudiziale anche nonostante l'intervento dei relativi organismi di supporto, le autorità degli Stati membri dovrebbero dare esecuzione alle disposizioni nazionali determinando i diritti dei destinatari dei servizi conformemente alla direttiva sui servizi e in linea con le procedure nazionali applicabili.

Nel valutare la presenza o meno di una ragione obiettiva che giustifichi il rifiuto di prestare un servizio o la prestazione di un servizio a condizioni diverse, le autorità di uno Stato membro sono invitate a tenere conto dei progressi compiuti nella realizzazione del mercato interno e dell'ulteriore eliminazione degli ostacoli. Se un intervento a livello UE consente alle imprese di superare determinati ostacoli di natura regolamentare alla prestazione di servizi transfrontalieri, la decisione di tali imprese di non sfruttare tali possibilità (il che comporta il rifiuto della prestazione o un diverso trattamento) dovrebbe di norma essere supportata da motivazioni obiettive. Tra tali azioni figurano, ad esempio, la realizzazione dell'area unica dei pagamenti in euro o gli sviluppi legislativi in materia di diritti d'autore.

La Commissione coordinerà lo scambio di informazioni e di buone pratiche sulle azioni di esecuzione tra le autorità competenti.

7.2. Il ruolo della Commissione: informare e sostenere gli Stati membri, le imprese e i consumatori

I servizi della Commissione seguiranno attentamente il modo in cui la disposizione sulla non discriminazione sarà applicata negli Stati membri e coordineranno uno scambio organizzato di informazioni e di buone pratiche tra le autorità in merito alle loro azioni di esecuzione. I servizi della Commissione elaboreranno ulteriori orientamenti sulla base delle esperienze maturate nel quadro dell'attuazione a livello nazionale di tale disposizione e al fine di tenere

conto degli sviluppi sul piano regolamentare che elimineranno gli ostacoli ancora presenti a livello transfrontaliero.

I servizi della Commissione continueranno a intrattenere relazioni con le imprese, incluse le organizzazioni che rappresentano i loro interessi, le camere di commercio e altri organismi, al fine di sensibilizzarle sui diritti e sulle responsabilità che competono loro in base all'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi. A tale proposito la Commissione collaborerà con gli Stati membri per incoraggiare i prestatori di determinati settori ad attivarsi per garantire la qualità dei servizi da loro offerti facendoli aderire a carte di qualità ai fini dell'applicazione della disposizione in oggetto.

I servizi della Commissione collaboreranno inoltre con le imprese per migliorarne la trasparenza e per sostenere gli sforzi volti a garantire che i clienti possano effettuare acquisti transfrontalieri nel mercato unico.

7.3. Per un mercato unico più tangibile: possibili misure delle imprese in applicazione dei diritti sanciti dall'articolo 20, paragrafo 2

La Commissione si sta adoperando per garantire che le imprese possano beneficiare delle opportunità date dall'uso di *Internet*. Le imprese possono scegliere se orientarsi verso la clientela che si trova nel loro mercato locale o nazionale e sono liberi di lanciare campagne di marketing nei diversi Stati membri. Tuttavia, al fine di prevenire la creazione di ostacoli artificiali all'interno del mercato unico dell'UE è opportuno che vi sia un impegno volto a consentire ai consumatori di altri Stati membri di accedere ai servizi offerti in tali paesi *target*, in particolare per quanto riguarda i servizi offerti in linea.

Per una piena efficacia delle disposizioni dell'articolo 20, paragrafo 2, le imprese che prestano servizi sono chiamate a semplificare l'accesso da parte dei destinatari dei servizi che intendono beneficiare delle possibilità offerte dal mercato interno. È auspicabile che l'assenza di discriminazioni basate direttamente sulla nazionalità diventi la norma. Inoltre, i destinatari che si trasferiscono in altri territori e che provano a fruire di servizi in tali territori non dovrebbero, in principio, essere trattati in maniera discriminatoria per ragioni legate al loro luogo di residenza, visto che si trovano in una situazione equivalente a quella dei destinatari residenti nello Stato membro in cui è fornito il servizio.

Le imprese che vendono *online* dovrebbero essere incoraggiate ad indicare a priori in una parte ben visibile del loro sito web ogni possibile restrizione alla prestazione dei loro servizi. Questa prassi diventerà obbligatoria in seguito all'attuazione della direttiva sui diritti dei consumatori adottata di recente⁴⁵.

Quando le imprese che offrono servizi *online* sono contattate da clienti non residenti in uno Stato membro verso cui tali imprese non dirigono direttamente (implicitamente o esplicitamente) la loro offerta *online*, il rifiuto della prestazione o una diversità di trattamento nei confronti dei consumatori residenti in altri territori dovrebbe fondarsi esclusivamente su ragioni obiettive. Nella valutazione caso per caso di tali ragioni, le autorità competenti saranno chiamate a tenere debitamente conto della dimensione dell'impresa che fornisce il servizio.

⁴⁵ Articolo 8, paragrafo 3, della direttiva sui diritti dei consumatori.

La clausola di non discriminazione richiede una valutazione caso per caso. Tuttavia, particolare attenzione deve essere prestata ai casi in cui i consumatori devono pagare commissioni più elevate rispetto a quelle previste per una transazione nazionale se desiderano pagare per un servizio fornito in un altro Stato membro mediante bonifico o addebito diretto in euro. In principio, non dovrebbe più essere consentito rifiutare una prestazione ai consumatori adducendo come motivazione l'impossibilità fisica di consegnare dei beni in un altro Stato membro. Analogamente, i prestatori di servizi non dovrebbero invocare meri fattori geografici per applicare condizioni differenziate per l'accesso ai loro servizi in assenza di criteri oggettivi che giustifichino una tale distinzione.

Una condotta trasparente aiuta i destinatari a comprendere meglio le ragioni che stanno alla base di un possibile rifiuto di una prestazione o di un prezzo più elevato nei casi in cui ciò sia giustificato. Le imprese sono incoraggiate a indicare le ragioni di un trattamento diverso se il destinatario lo richiede. Nei casi in cui l'impresa abbia fornito dall'inizio indicazioni chiare sulle restrizioni alla prestazione che si applicano ai servizi offerti, probabilmente sarà più facile illustrare ai clienti le ragioni di tali restrizioni. Avendo determinato a priori le restrizioni alla prestazione applicate, le imprese sapranno già quali sono le ragioni su cui è basata tale decisione.

Alcuni ostacoli renderanno comunque difficile la prestazione di servizi transfrontalieri e scoraggeranno le imprese dall'agire con uno "spirito europeo", sia nella vendita *online*, sia in quella *offline*. Tali ostacoli devono essere contrastati in maniera tale da consentire alle imprese di sfruttare le opportunità offerte loro dal mercato interno. A livello UE sono in corso diverse iniziative volte ad eliminare gli aspetti che ostacolano ancora la prestazione di servizi transfrontalieri.

ANNEX I

Implementing Provisions

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
AT	Art. 1, § 23 of the Dienstleistungsgesetz	Die allgemeinen Geschäftsbedingungen eines Dienstleistungserbringers für den Zugang zu einer Dienstleistung dürfen keine auf der Staatsangehörigkeit oder dem Wohnsitz des Dienstleistungsempfängers beruhenden diskriminierenden Bestimmungen enthalten. Unterschiede bei den Zugangsbedingungen sind nicht diskriminierend, wenn sie durch objektive Kriterien gerechtfertigt sind.	21/11/2011
BE	Article 24(1) de la Loi sur les services du 26 mars 2010, (M.B. du 30 avril 2010, p. 24437)	<p><u>NL</u>: De afnemers worden niet onderworpen aan discriminerende eisen op grond van nationaliteit of verblijfplaats. De algemene voorwaarden voor toegang tot een dienst, die door de dienstverrichter voor het publiek toegankelijk worden gemaakt, bevatten geen discriminerende bepalingen in verband met de nationaliteit of verblijfplaats van de afnemer, zonder evenwel de mogelijkheid uit te sluiten om verschillende toegangsvoorwaarden te stellen wanneer die verschillen rechtstreeks door objectieve criteria worden gerechtvaardigd.</p> <p><u>FR</u>: Les destinataires ne sont pas soumis à des exigences discriminatoires fondées sur la nationalité ou le lieu de résidence. Les conditions générales d'accès à un service, qui sont mises à la disposition du public par le prestataire, ne contiennent pas de conditions discriminatoires en raison de la nationalité ou du lieu de résidence du destinataire, sans que cela ne porte atteinte à la possibilité de prévoir des différences dans les conditions d'accès lorsque.</p>	28/12/2009
BG	Art. 1 and 2 of the Protection Against Discrimination Act	Art. 1: This Act shall regulate the protection against all forms of discrimination and shall contribute to its prevention. Art. 2: The purpose of this Act shall be to ensure to every person the right to: 1. equality before the act; 2. equal treatment and opportunities for participation in public life; 3. effective protection against discrimination.	

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
CY	Section 20(2) of the Freedom of Establishment of Service Providers and the Freedom of Movement of Services Law of 2010, Law 76(I)/2010.	Providers shall ensure that the general conditions of access to a service made available to the public do not contain discriminatory provisions relating to the nationality or place of residence of the recipient, but without precluding the possibility of providing for differences in the conditions of access where those differences are directly justified by objective criteria.	16/07/2010
CZ	Pre-existing provision: Antidiscrimination Act No 198/2009 Coll., § 1/1 j), § 2 Consumer Protection Act No 634/1992 Coll., § 6	§ 6 Zákaz diskriminace příjemců služeb (1) Poskytovatel služby je povinen zajistit, aby podmínky přístupu k poskytovaným službám nebyly diskriminační, zejména co se týče státní příslušnosti příjemců služeb nebo jejich místa bydliště. (2) Diskriminací není stanovení rozdílných podmínek přístupu ke službám na základě objektivních kritérií, zejména účtování dodatečných nákladů vzniklých v důsledku vzdálenosti nebo v důsledku technické povahy poskytování služby. Jednotná kontaktní místa	Antidiscrimination Act: 01/12/2009 Consumer Protection Act/ 12/02/2008
DE	§ 5 <i>DL-InfoV</i> (Service Information Requirements Regulation)	The service provider shall not make public any conditions of access to a service that contain discriminatory provisions relating to the nationality or place of residence of the recipient. This shall not apply to differences in the conditions of access where those difference are directly justified by objective criteria.	17/03/2010
DK	Kap 4, §5 Lov om tjenesteydelser i det indre marked nr. 384 of 25 May 2009	§ 5. A service provider may not subject a service recipient to discriminatory treatment based on the nationality, place of registered office or place of residence of the service recipient. Para. 2. Para. 1 does not preclude the possibility of providing for differences in the conditions of access where those differences are directly justified by objective criteria	28/12/2009

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
EE	§ 15(2) of the European Union Services Directive Implementation Act	§15. Prohibition on discrimination of recipients (2) Also, the conditions of access to a service, which are made available to the public by the provider, shall not be discriminating on grounds of the nationality or place of residence of the recipient unless they are directly justified by objective criteria	28/12/2009
EL	Art. 21 of Law 3844/2010	2. The general conditions of access to a service made available to the public at large by a provider shall not contain discriminatory provisions relating to the nationality or place of residence of the recipient, but without precluding the possibility of providing for differences in the conditions of access where those differences are directly justified by objective criteria.	03/05/2010
ES	Article 16 (3) of Law 17/2009, of 23 November, governing the free access to and exercise of service activities (horizontal law implementing Services Directive),and Article 4, paragraph 2, of Law 25/2009, of 22 December, that modifies 48 laws for its adaptation to Law 17/2009	Los prestadores de servicios no podrán imponer a los destinatarios requisitos ni condiciones generales de acceso a los servicios que sean discriminatorios por razón de su nacionalidad o lugar de residencia, sin que ello menoscabe la posibilidad de establecer diferencias en las condiciones de acceso directamente justificadas por criterios objetivos.	24/12/2009

FI	<p>Legal order was deemed to be in conformity with Article 20, paragraph 2, by virtue of the following provisions Constitution, 731/1999, (6 § equality);</p> <p>Non-discrimination Act, 21/2004, (6 § prohibition of discrimination);</p> <p>Administrative procedure act, 434/2003, (6 § Legal principles of administration);</p> <p>Criminal Act, 39/1889, (Chapter 11, 11 § Discrimination)</p>		
-----------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
FR	<p>Article L. 420-1 Code de commerce prohibant les ententes anticoncurrentielles</p> <p>Article L. 420-2 Code de commerce relatif aux abus de position dominante</p> <p>Article L. 442-6 Code de commerce sur les pratiques restrictives de concurrence. For consumer transactions Article L. 122-1 Code consommation, Article R. 121-13 Code de consommation (sanctions).</p>		<p>10/12/1986 for provisions on competition law</p> <p>1/12/1986 for provisions on Code de la Consommation.</p>
HU	Act LXXVI of 2009 on the general rules regarding access to and exercise of service activities, Article 11(1) and (2)	<p>(1) In respect of the use of services provided in the framework of service activities, all kinds of discrimination based on the nationality, place of residence or registered office shall be prohibited, unless there are other, reasonably justified conditions based on objective consideration related to the nature of the service.</p> <p>(2) The general terms of contracts applied by the service provider for the use of the service constituting discrimination provided for under paragraph (1) shall be null and void.</p>	01/10/2009
IE	Regulation 10 of the European Union (Provision of Services) regulations 2010 (S.I. No. 533 of 2010)	<p>10. (1) A competent authority in the State shall not impose on a recipient a discriminatory requirement that is based on the recipient's nationality or place of residence.</p> <p>(2) Subject to paragraph (3), a provider who provides a service to the general public shall not discriminate in the conditions on which the service is provided to a recipient on the basis of the recipient's nationality or place of residence.</p> <p>(3) A provider may provide for differences in the conditions of access where those differences are directly justified by objective criteria.</p> <p>(4) A requirement or condition imposed in contravention of this Regulation has no effect.</p>	16/11/2010

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
IT	Article 29(1) del Decreto Legislativo n. 59/2010, 'Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno' (horizontal law implementing the Services Directive)	Art. 29 (Divieto di discriminazioni) 1. Al destinatario non possono essere imposti requisiti discriminatori fondati sulla sua nazionalità o sul suo luogo di residenza. 2. E' fatto divieto ai prestatori di prevedere condizioni generali di accesso al servizio offerto che contengano condizioni discriminatorie basate sulla nazionalità o sul luogo di residenza del destinatario, ferma restando la possibilità di prevedere condizioni d'accesso differenti allorché queste sono direttamente giustificate da criteri oggettivi. 3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari statali incompatibili con le disposizioni di cui al comma 1	26/03/2010
LT	Article 11(3) of the Law on Services of the Republic of Lithuania	When establishing the general conditions for receiving services that are made available to the public, it shall be prohibited to impose requirements discriminating the recipients on grounds of nationality, permanent residence or Member State of the establishment, except when such requirements can be objectively justified	28/12/2009
LV	Law on the Free Provision of Services, Section 10	Section 10. Rights of the service recipient (1) The service recipient's rights to receive a service shall not be restricted: 1) by obliging him to obtain a permit in order to receive or use a particular service; 2) by imposing a prohibition or restriction on him regarding the receipt of financial aid, if this right or scope of aid is dependent on the status of the service recipient concerned in Latvia or in those locations where the service is provided. (2) A service recipient has the right to receive a service which is not discriminative regarding his/her citizenship (nationality) or residence, except the cases, when the application of such conditions is clearly and distinctly formulated, objectively justified, is fair and honest.	04/05/2010

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
LU	Article 11 of Loi 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur (Horizontal law implementing the Services Directive)	Les exigences discriminatoires fondées sur la nationalité ou le lieu de résidence des destinataires sont interdites, y compris dans les conditions générales mises à disposition par les prestataires. Toutefois, les prestataires ont la possibilité de prévoir des différences dans les conditions d'accès lorsqu'elles sont directement justifiées par des critères objectifs.	24/05/2011
MT	Article 9 of ACT No. XXIII of 2009 to establish general provisions facilitating the exercise of freedom of establishment for service providers and the free movement of services in the internal market	9. Recipients and potential recipients of a service shall not be subjected to discriminatory requirements, including:(a) limitations to access to services in Malta through a provider's general conditions that contain discriminatory provisions relating to the nationality or place of residence of the recipient, provided that this does not preclude the possibility for a provider to provide for differences in the conditions of access where those differences are directly justified by objective criteria.	
NL	<p>Article 1 of the Dutch Constitution; •</p> <p>Article 1, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act(definitions);</p> <p>Article 2, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act;</p> <p>Article 7, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act;</p> <p>Article 9 of the General Equal Treatment Act</p>	<p>• Article 1 of the Dutch Constitution: All which are present in The Netherlands, shall be treated equally in equal cases. Discrimination due to religion, affiliation, political opinion, race, sex or on any ground whatsoever, is prohibited.</p> <p>• Article 1, paragraph 1, (definitions) of the General Equal Treatment Act: 1. In this Act and the articles based thereupon the following applies: a. discrimination (in Dutch: onderscheid): direct and indirect discrimination as well as an order to that end; b. direct discrimination: discrimination between persons on the basis of religion, philosophy of life, political persuasion, race, sex, nationality, hetero- or homosexual inclination or civil state; c. indirect discrimination: discrimination based on other qualities or behaviour as referred to under b, which have a direct discriminatory effect.'</p> <p>• Article 2, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act: '1. The prohibition of discrimination as provided for in this Act does not apply with regard to indirect discrimination if that discrimination can be objectively justified by a legitimate goal and the means to attain that goal are proportionate and necessary.'</p> <p>• Article 7, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act:</p>	<p>Article 1 of the Dutch Constitution (current wording): 2/03/1983</p> <p>Article 1, paragraph 1, General Equal Treatment Act (current wording): 1st of September 1994 as last modified by Act applicable from 1/04/2004</p> <p>Article 2, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act (current wording): 1/09/1994 as last modified by Act applicable from 1/04/2004</p> <p>Article 7, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act (current</p>

		<p>1. Discrimination is prohibited when offering or providing access to goods or services and when closing, excuting or terminating such a contract, as well as when giving career advice and advice on school choice or choice of a profession, when this occurs:</p> <p>a. in the exercise of a profession or a business, b. by public authorities c. by organisations active in the field of social housing, welfare, health, culture or education, and d. by natural persons which do not act in the exercise of a profession or a business, when offering occurs in public.</p> <p>Note: Paragraphs 2 and 3 of Article 7 of the General Act contain some exceptions in the fields of education by private schools which are based on religious principles and when dealing with purely private relationships where no economic activity is concerned.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Article 9 of the General Equal Treatment Act: ‘Contractual provisions in breach of this Act are null and void.’ 	<p>wording): 1/09/1994 as last modified by Act applicable from 1/04/2004 Article 9 of the General Equal Treatment Act (current wording): 1/09/1994</p>
PL	Article 9 of the Act on providing services on the territory of the Republic of Poland	A provider shall ensure that general conditions of access to a service do not discriminate a recipient on the grounds of citizenship or place of residence.	10/04/2010
PT	Article 19 of Decree-Law 92/2010, of 26 July 2010 (horizontal law implementing Services Directive)	<p>Article 19 Non-discrimination of recipients</p> <p>1 — Service recipients shall not be made subject to discriminatory requirements based on their nationality, place of residence or location of the registered office.</p> <p>2 — The general conditions of service provision defined by the service provider shall not contain discriminatory provisions relating to the nationality, place of residence or location of the registered office of the service recipient, except where those differences are directly justified by objective criteria.</p> <p>3 — The law shall not make recipients subject to any conditions, limitations, prohibitions or other requirements which restrict the use of a service supplied by a provider established in another Member State.</p> <p>4 — “Recipient” shall be deemed to mean any natural person who is a national of a Member State or who benefits from rights conferred upon him by Community acts, or any legal person established in a Member State, who, for professional or non-professional purposes, uses, or wishes to use, a service.</p>	01/10/2010

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
RO	Government Emergency Ordinance no. 49/2009, Art. 20(2) (Section IV — Rights of the services' beneficiaries, Chapter IV — Freedom to provide services)	(1) The providers may not include discriminatory requirements based on his citizenship or nationality, or the place of residence or the registered office of the recipient under the general conditions of access to a service, which are made available to the public. (2) Providers may provide for different conditions of access where they are justified by objective criteria. (3) The clauses or declarations containing discriminatory conditions are automatically void.	05/06/2009
SE	Article 20, Act (2009:1079) on services in the Internal Market	En tjänsteleverantör får inte för tillhandahållandet av tjänster ställa upp allmänna villkor som diskriminerar tjänstemottagare på grund av nationalitet eller bosättningsort, om detta inte kan motiveras på objektiva grunder.	27/12/2009
SI	Article 17 of Decree Promulgating the Services in the Internal Market Act (ZSNT)	Contractual and general conditions for access to services which are made available to the public at large by a service provider may not contain discriminatory provisions relating to the nationality or place of residence of the service recipient.	30/03/2010
SK	Act No 136/2010 Coll. on services in the internal market and amending and supplementing certain acts — Art. 1 Section 10	A service provider shall be obliged to ensure that the same conditions of access to services provided apply to all recipients of services regardless of the nationality, place of permanent residence or registered office of the recipient of the service.	01/06/2010

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
UK	Regulations 30(2) and 30 (3) of the Provision of Services Regulations 2009	(1) A competent authority may not subject recipients of a service who are individuals to discriminatory requirements based on their nationality or place of residence. (2) The provider of a service may not, in the general conditions of access to a service which the provider makes available to the public at large, include discriminatory provisions relating to the place of residence of recipients who are individuals. (3) Paragraph (2) does not apply to differences in conditions of access which are directly justified by objective criteria	28/12/2009
EEA-EFTA countries			
IS	Art 15, Act 76/2011 on services in the internal market of the European Economic Area	The recipients of services shall not be made subject to discriminatory requirements based on their nationality or place of residence, and providers are prohibited from including in their terms of service discriminatory provisions relating to the nationality or place of residence of recipients. In exceptional circumstances, different conditions of access to a service may be established, provided that the differences are justified by objective criteria.	29/06/2011
LI	Article 21 of the Services Act (Bericht und Antrag der Regierung betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Erbringung von Dienstleistungen (Dienstleistungsgesetz))	Der Dienstleistungserbringer darf den Zugang zu einer Dienstleistung nicht in diskriminierender Weise von der Staatsangehörigkeit oder dem Wohnsitz des Dienstleistungsempfängers abhängig machen. Unterschiede bei den Zugangsbedingungen sind nicht diskriminierend, wenn sie durch objektive Kriterien gerechtfertigt sind.	

NO	<p>§ 19 (2), second and third sentence of Lov 2009-06-19 nr. 103 om tjenestevirksomhet (Norwegian Services Act)</p>	<p>Service recipients cannot be subject to requirements that limit their right to receive services from a provider established in another EEA State.</p> <p>Service recipients from other EEA States cannot be subject to discriminatory requirements on grounds of their nationality, residence or establishment state. Similar discrimination must not occur in a service providers' general conditions of access to a service. The first and second sentences do not prevent the application of special conditions for the receipt of the service when they are justified by objective factors.</p>	28/12/2009
----	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

ANNEX II

Competent Authorities

Member State	Competent authority — Consumer enforcement	Competent authority — Business enforcement
AT	Bezirksverwaltungsbehörde	Bezirksverwaltungsbehörde
BE	SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie — Direction générale du Contrôle et de la Médiation	SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie — Direction générale du Contrôle et de la Médiation
BG	Commission on Consumer Protection	Commission on Consumer Protection
CY	Consumer and Competition Protection Service (CCP)	National courts
CZ	Courts, Ombudsman, Czech Trades Inspectorate, ECC	National courts
DE	7 000 trade and business authorities, chambers of auditors, lawyers and tax consultants	
DK	Forbrugerombudsmanden (Danish Consumer Ombudsman)	Forbrugerombudsmanden (Danish Consumer Ombudsman)

Member State	Competent authority — Consumer enforcement	Competent authority — Business enforcement
EE	Estonian Consumer Protection Board (although no specific tasks under Art 20 have been delegated to it by law)	National courts
EL	Consumers Ombudsman	Enterprise Europe Network in Greece
ES	Consumer protection regional authorities to be found at http://aplicaciones.consumo-inc.es/cidoc/Consultas/dirMapas.aspx?tabla=dirconsum	Sectoral competent authorities responsible at national or regional level
FI	Civil or criminal courts depending on the nature of the case. In some circumstances the Chancellor of Justice, Parliamentary Ombudsman, Ombudsman for equality or Ombudsman for minorities may also be competent.	Civil or criminal courts depending on the nature of the case. In some circumstances the Chancellor of Justice, Parliamentary Ombudsman, Ombudsman for equality or Ombudsman for minorities may also be competent.
FR	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	National courts

Member State	Competent authority — Consumer enforcement	Competent authority — Business enforcement
HU	Equal Treatment Authority (Egyenlő Bánásmód Hatóság-EBH), Judicial authority	Hungarian Competition Authority (Gazdasági Versenyhivatal — GVH), Equal Treatment Authority, Judicial authority
IE	Sectoral competent authorities responsible for the enforcement of all provisions pertaining to the implementation of the Services Directive for that sector	Sectoral competent authorities responsible for the enforcement of all provisions pertaining to the implementation of the Services Directive for that sector
IT	ANTITRUST (autorità garante della concorrenza e del mercato) Civil courts	ANTITRUST (autorità garante della concorrenza e del mercato) Civil courts
LT	State Non Food Products Inspectorate (consumer rights protection authority)	National courts
LV	Ombudsman Civil courts	National courts
LU	Collective and single legal actions in front of Courts in the scope of articles L.121-1 à 122-8 and L.313-1 and L.313-2 du Code de la consommation	Conseil de la concurrence

Member State	Competent authority — Consumer enforcement	Competent authority — Business enforcement
MT	Office for Consumer Affairs, Malta Competition and Consumer Affairs Authority	Office for Consumer Affairs, Malta Competition and Consumer Affairs Authority
NL	Equal Treatment Commission	Equal Treatment Commission
PL	Civil courts	Civil courts
PT	<p>ASAE — Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica</p> <p>IRAE — Inspeções Regionais de Actividades Económicas for the Azores and Madeira Regions.</p> <p>For professional services under a public professional association, the relevant public professional association</p>	<p>ASAE — Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica, IRAE</p> <p>Inspeções Regionais de Actividades Económicas for the Azores and Madeira Regions</p> <p>For professional services under a public professional association, the relevant public professional association.</p>
RO	National Authority for Consumers Protection	National courts
SE	Sectoral competent authorities responsible for the enforcement of all provisions pertaining to the implementation of the Services Directive for that sector	Sectoral competent authorities responsible for the enforcement of all provisions pertaining to the implementation of the Services Directive for that sector
SI	Market Inspectorate of the Republic of Slovenia	National courts
SK	Slovak Trade Inspection	Slovak Trade Inspection

Member State	Competent authority — Consumer enforcement	Competent authority — Business enforcement
UK	Office of Fair Trading, Local Authority Trading Standards Authorities and the Department of Enterprise, Trade and Investment in Northern Ireland	National courts
EEA-EFTA countries		
IS	Consumer Agency	National courts
LI	Office of Trade and Transport	Office of Trade and Transport
NO	Consumer Ombudsman	National courts