

Blocchi geografici ingiustificati
Unjustified Geo-blocking

di **Celeste Pesce**

Professore straordinario di Diritto dell'Unione europea
Università telematica Pegaso, Napoli.

Celeste Pesce*

Blocchi geografici ingiustificati

Unjustified Geo-blocking

SOMMARIO: 1. Introduzione: i blocchi geografici. – 2. Le discriminazioni geografiche vietate. – 3. Ambito di applicazione del divieto. – 4. Relazioni con discipline affini e/o connesse. – 5. Attuazione del regolamento. – 6. Osservazioni.

1. A fine febbraio 2018, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il Regolamento (UE) 2018/302 recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno¹ (in seguito: regolamento). Il testo, entrato in vigore il 3 dicembre 2018, modifica i regolamenti (CE) n. 2006/2004² e (UE) 2017/2394³, nonché la direttiva 2009/22/CE⁴, e rientra nel più generale programma di riforma del commercio elettronico avviato dalla Commissione a partire dal 2016⁵.

* Professore straordinario di Diritto dell'Unione europea, Università telematica Pegaso, Napoli.

¹ Regolamento (UE) 2018/302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2018, recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno e che modifica i regolamenti (CE) n. 2006/2004 e (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE.

² Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori («Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori»), versione consolidata.

³ Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004, che entrerà in vigore il 17 gennaio 2020.

⁴ Direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori (versione modificata). Il regolamento sui blocchi geografici è incluso nell'elenco di atti contemplati dalla direttiva *de qua* nonché nella proposta di direttiva relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi, che modifica e abroga la direttiva del 2009. Cfr. art. 1, par. 1 direttiva 2009/22 e allegato I alla medesima. V. anche Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE, Bruxelles, 11 aprile 2018 [COM(2018) 184 final].

⁵ Al riguardo, restano interessanti le due proposte di direttive della Commissione dell'11 aprile 2018, volte a modernizzare la legislazione dell'UE in materia di tutela dei consumatori alla luce degli sviluppi nei mercati *online*. Proposta di regolamento del parlamento europeo e del Consiglio che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione *online* [COM(2018) 238 final].

È utile subito precisare che l'espressione *blocco geografico* (*geo-blocking*) fa riferimento a quelle pratiche messe in atto da venditori *online* per imporre limitazioni alle transazioni transfrontaliere digitali⁶ e può comportare (tra l'altro) il reindirizzamento automatico degli utenti a siti *web* di fornitori con sede nello Stato membro dei clienti. Ai consumatori UE è così negato l'accesso alle interfacce *online* di Stati membri diversi da quello di appartenenza e/o l'acquisto sulle medesime o, ancora, è preclusa la possibilità di pagare con le proprie carte elettroniche e/o di un determinato Paese. Il blocco opera anche nelle vesti di diniego di consegna o di compravendita in base alla posizione o al luogo di residenza dell'utente⁷.

Più in generale, le pratiche discriminatorie consistono in termini e "condizioni generali di accesso"⁸ ai beni o servizi offerti al pubblico e/o altri strumenti di informazione, stabiliti e applicati dal professionista in maniera differenziata per motivi connessi alla nazionalità, al luogo di residenza o di stabilimento delle persone fisiche e giuridiche coinvolte. Da dicembre 2018, simili disparità geografiche violano il diritto dei consumatori UE di effettuare transazioni a prescindere dalla propria nazionalità, residenza o stabilimento e alle medesime condizioni di clienti locali, cioè ubicati nei territori di appartenenza dei siti *web* visitati⁹.

Tramite il divieto di blocchi geografici, l'Unione dà attuazione al principio generale del diritto UE di non discriminazione – anche indiretta – sulla base della nazionalità definito dall'art. 18 TFUE e dall'art. 21, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nonché delle disposizioni specifiche del trattato a tutela del mercato interno. Del resto, il buon funzionamento di quest'ultimo e la realizzazione del suo pieno potenziale rappresentano gli obiettivi della disciplina che ci apprestiamo ad illustrare. Quest'ultima, letta in tale ottica, contribuisce ad eliminare gli ostacoli che frammentano il commercio nel territorio dell'Unione, dalle differenze legislative tra gli Stati membri alla mancanza di (piena) armonizzazione a livello dell'Unione o di riconoscimento reciproco. Ragioni queste che, tra l'altro, spingono le imprese ad applicare diverse condizioni generali di accesso e ad essere reticenti a stabilire rapporti commerciali con i clienti di altri Stati membri. E che, al tempo stesso, hanno reso necessario l'intervento dell'Unione e l'adozione di una disciplina regolamentare, vale a dire di tipo trasversale, in grado di contrastare la discriminazione diretta e indiretta in base alla nazionalità, al luogo di residenza o al luogo di stabilimento degli utenti con efficacia uniforme, immediata e simultanea sul territorio dell'Unione (salvo diverse indicazioni).

⁶ Cfr. www.ec.europa.eu; consultazione pubblica condotta nel 2015 dalla Commissione sui blocchi geografici e su altre restrizioni su base geografica in sede di acquisto e di accesso alle informazioni nell'UE (www.ec.europa.eu); valutazione d'impatto che accompagna la proposta di un regolamento recante misure volte ad impedire i blocchi geografici e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento nell'ambito del mercato unico (www.ec.europa.eu).

⁷ La discriminazione geografica può, altresì, verificarsi quando i consumatori sono fisicamente presenti nel luogo in cui i professionisti effettuano la vendita, ma viene loro impedito di accedere ad un prodotto o ad un servizio, oppure vengono imposte diverse condizioni di acquisto per ragioni di nazionalità o di residenza (c.d. acquisto *offline*).

⁸ Cfr. art. 2 regolamento 2018/302.

⁹ V. *infra*.

2. In via preliminare, va succintamente detto che il testo in esame riprende le (note) nozioni di “consumatore” – persona fisica che agisce per scopi personali – e “professionista” – persona fisica o giuridica che agisce nell’ambito della propria attività lavorativa¹⁰. A queste definizioni, il legislatore UE aggiunge quella di “cliente”, vale a dire un *consumatore* che ha la cittadinanza o la residenza in uno Stato UE o un’impresa stabilita nel territorio UE che acquista un bene o un servizio all’interno dell’Unione per l’uso finale dello stesso¹¹.

Il regolamento pone il divieto di blocchi geografici in termini generali ma non pienamente assoluti. Infatti, l’operatività del divieto può incontrare taluni freni che fungono da limite intrinseco alla regola stessa della non discriminazione territoriale piuttosto che da eccezione in senso stretto. Più dettagliatamente, i blocchi geografici sono vietati nella misura in cui non sono oggettivamente giustificati ai sensi del diritto dell’Unione. Ad essere bandite sono le disparità di trattamento che non possono essere ammesse alla luce dei “criteri oggettivi” di cui all’art. 20, secondo paragrafo, della direttiva servizi 2006/123/CE¹².

Il regolamento chiarisce tale ultima disposizione tramite la definizione di alcune situazioni in cui un diverso trattamento basato sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento non possa essere giustificato a norma della stessa. Pertanto, qualora sorga un conflitto tra i due testi, il divieto di blocchi geografici prevale sulla direttiva servizi (come diranno meglio le pagine a seguire). O, per ricorrere alle espressioni del legislatore UE, la direttiva del 2006 si applica laddove la disciplina del *geo-blocking* non contenga disposizioni più specifiche¹³ intese come insieme di regole chiare, uniformi ed efficaci su aspetti particolari. Ciò pure a fronte del fatto che le disposizioni della direttiva 2006/123/CE sono deputate a disciplinare la libera prestazione dei servizi in generale.

Ancora, le condizioni generali discriminatorie sono vietate nella misura in cui sono imposte unilateralmente dal professionista. Viceversa, le medesime possono considerarsi lecite qualora oggetto di un accordo negoziato individualmente e concluso direttamente tra professionista e utente finale. Più chiaramente, i termini e le condizioni pattuiti dalle parti non rientrano nelle *condizioni generali di accesso* di cui al regolamento¹⁴.

Fatte le opportune delimitazioni di efficacia del divieto, il legislatore europeo distribuisce il cuore della disciplina tra gli articoli 3 e 4 del regolamento, distinguendo l’accesso alle interfacce *online* da quello a beni e servizi. Ciò che accomuna entrambe le ipotesi è il divieto di applicare condizioni discriminatorie ingiustificate legate alla nazionalità, alla residenza o allo stabilimento.

¹⁰ Cfr. art. 2 regolamento 2018/302.

¹¹ Cfr. art. 2 regolamento 2018/302. Corsivo aggiunto.

¹² Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, art. 20, par. 2: «Gli Stati membri provvedono 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».

¹³ Cfr. art. 1, paragrafi 1 e 7 regolamento 2018/302.

¹⁴ Cfr. art. 2 regolamento 2018/302.

Quanto al primo aspetto, il professionista non può bloccare l'accesso al proprio sito *web* né reindirizzare ad una versione diversa da quella richiesta senza il previo consenso del cliente. E anche a fronte dell'assenso, la versione originale visitata deve rimanere consultabile. Tuttavia, il rispetto di taluni requisiti previsti dal diritto dell'Unione o da leggi nazionali conformi (applicabili al caso di specie) può legittimare blocchi, limitazioni o un mero reindirizzamento. In tali circostanze, il professionista ha l'obbligo di fornire ai clienti una "spiegazione chiara e specifica"¹⁵ nella lingua dell'interfaccia *online* cui il cliente desiderava accedere.

La trasparenza nei rapporti commerciali e la presa conoscenza, nonché l'accettazione, delle condizioni difformi da parte degli utenti finali sembrano perseguire il giusto equilibrio tra la tutela dei consumatori UE e gli interessi economici dei professionisti. Difatti, i primi ricevono quell'assistenza e quelle informazioni necessarie a che gli acquisti *on line* siano effettuati in maniera del tutto consapevole. I secondi trovano per così dire "riparo" proprio negli oneri e negli obblighi che il regolamento introduce a carico degli operatori commerciali e che, una volta assolti nelle modalità ivi stabilite, possono legittimare restrizioni o condizioni differenziate negli scambi commerciali elettronici.

In merito alla disciplina di accesso ai beni e ai servizi, il testo ribadisce il divieto di praticare condizioni generali di accesso diverse per motivi di nazionalità, residenza, stabilimento in talune ipotesi quali la vendita di beni senza consegna al di fuori della zona servita dal professionista o quella di servizi prestati tramite mezzi elettronici o erogati in un luogo fisico specifico¹⁶. Nei casi menzionati, la protezione dei consumatori opera appieno o in misura maggiore rispetto a quanto visto per l'accesso alle interfacce *online*, atteso che, in tali circostanze, blocchi geografici o disparità di trattamento su base geografica sono ammessi solo in situazioni eccezionali ovvero qualora un requisito giuridico a livello dell'UE o nazionale conforme al diritto UE obblighi il professionista a bloccare l'accesso ai beni o ai servizi offerti.

Menzione a sé merita, infine, la disciplina relativa alle modalità di pagamento. Il regolamento stabilisce il divieto di discriminazione per motivi legati ai metodi e alle modalità di pagamento in termini generali nel senso che lo stesso opera *tout court* prescindendo dalle condizioni contrattuali applicate e/o dalle possibili discriminazioni geografiche.

A tanto è dedicata una specifica disposizione volta (altresi) a coordinare il *geo-blocking* con le discipline settoriali applicabili e ad operare gli opportuni rimandi alle normative speciali vigenti¹⁷. Ebbene, ai sensi del diritto dell'Unione che così ne deriva, i professionisti hanno, in linea di principio, la facoltà di decidere quali modalità di pagamento accettare¹⁸. Tuttavia, una volta effettuata la scelta, non è consentito opporre ai clienti UE rifiuti nelle transazioni o applicare loro condizioni di corresponsione diverse per i motivi geografici detti. Parimenti, le disparità di trattamento legate alla nazionalità, alla residenza o al luogo di stabilimento del prestatore dei servizi di pagamento o al luogo di emissione dello strumento di paga-

¹⁵ Cfr. art. 3, par. 3, seconda frase regolamento 2018/302.

¹⁶ Cfr. art. 4 regolamento 2018/302. Si tratta di servizi di *cloud computing*, di archiviazione di dati o di *hosting* di siti *Internet*.

¹⁷ Cfr. art. 5 regolamento 2018/302.

¹⁸ Cfr. art. 5 regolamento 2018/302.

mento all'interno dell'Unione non trovano giustificazioni oggettive nel diritto UE e rientrano, pertanto, nel divieto sancito dal regolamento¹⁹.

3. Scorrendo le disposizioni del regolamento, è possibile individuare, in chiave negativa, il campo di applicazione del divieto di discriminazioni geografiche.

Con una certa immediatezza, il legislatore esclude, in linea di principio, le situazioni puramente interne agli Stati membri. Ugualmente, il regolamento non concerne gli accordi che limitano le vendite passive e quelle attive²⁰. Parimenti, l'atto UE lascia fuori dall'operatività del divieto gli ambiti coperti da discipline settoriali adottate dall'Unione per fare fronte alla particolarità della materia e all'esigenza di prevedere una disciplina che andasse oltre il divieto di blocchi geografici ritenuto, con molta probabilità, generico a fronte degli aspetti coinvolti. Si tratta dei servizi non economici d'interesse generale di cui all'art. 2, par. 2, della direttiva 2006/123/CE, di quelli finanziari, sanitari, audiovisivi nonché dei servizi delle agenzie di lavoro interinale e delle reti di comunicazione elettronica. Ancora, ne restano al di fuori i trasporti²¹, la normativa UE in materia fiscale, quella connessa alla cooperazione giudiziaria in materia civile e quella del diritto d'autore, sebbene con le opportune precisazioni.

Una situazione del tutto peculiare si registra, infatti, in materia di contenuti (non audiovisivi) digitali protetti da *copyright* e diffusi attraverso *Internet* (*download* di *e-book*, *streaming* di musica, videogiochi *online*). Ebbene, queste ultime ipotesi, anch'esse oggetto di discipline speciali con cui il regolamento entra in contatto²², sono parzialmente incluse nel divieto di *geo-blocking*. Invero, a tali servizi si applicano solo alcune norme presenti nel regolamento, come quelle che vietano l'impiego di blocchi discriminatori all'accesso ad interfacce *online* e il reindirizzamento verso altri siti senza previo consenso del cliente, nonché atteggiamenti discriminatori per questioni riguardanti i pagamenti. Non trova, invece, applicazione nei loro confronti la norma in materia di non discriminazione, vale a dire la disposizione che obbliga i professionisti a non discriminare i clienti UE da quelli locali differenziando le offerte²³. Se ne desume che il consumatore UE accede ai portali *online* presenti nell'UE senza alcuna limitazione e al pari dei clienti residenti nel Paese di ubicazione del sito; previo consenso, è reindirizzato su siti di altri fornitori presenti nel territorio UE e/o nel Paese di appartenenza del cliente; conclude le transazioni aventi

¹⁹ La disposizione andrebbe considerata nel contesto del regolamento del 2012 che istituisce l'area unica dei pagamenti in euro (SEPA), che stabilisce che i clienti che acquistano prodotti all'estero possono utilizzare la loro carta di debito per effettuare pagamenti in euro come se fossero nel proprio Paese. Cfr. www.ec.europa.eu. In materia di conto di pagamento, v. sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2018, causa C-197/17, *ING-DiBa Direktbank Austria* e le conclusioni dell'Avvocato generale del 19 giugno 2018, punto 52.

²⁰ Il diritto *antitrust* UE distingue tra vendite passive, cioè effettuate in risposta a ordini non sollecitati, considerate una violazione *antitrust*, e vendite attive, qualora i dettaglianti si rivolgono attivamente ai clienti, valutate alla stregua di pratica comune della libertà commerciale. Cfr. art. 6 regolamento 2018/302 e Regolamento (UE) n. 330/2010 della Commissione del 20 aprile 2010 relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a categorie di accordi verticali e pratiche concordate. V. *infra*.

²¹ In particolare, la vendita di biglietti per il trasporto passeggeri.

²² Il paragrafo successivo meglio approfondisce tale profilo.

²³ Art. 4, par. 1, lett. b) regolamento 2018/302.

ad oggetto contenuti tutelati da diritto d'autore con i propri mezzi di pagamento elettronici. Nondimeno, il professionista che distribuisce beni o servizi tutelati dal diritto d'autore in diversi Stati membri può applicare diverse condizioni generali in ragione della nazionalità, del luogo di residenza e dello stabilimento dell'acquirente²⁴ e arrivare a rifiutare la vendita in determinati Stati membri per via delle limitazioni riguardanti il diritto d'autore richiesto. Non può, viceversa, adottare atteggiamenti discriminatori basati sui mezzi di pagamento negli Stati UE in cui offre i propri servizi.

4. Il divieto di blocchi geografici ha portata generale e si coniuga nel rispetto delle normative di settore applicabili alle diverse situazioni del commercio elettronico.

Come già accennato, primeggia tra queste ultime, la direttiva servizi che continua a trovare applicazione nella misura in cui la disciplina in esame non contenga indicazioni più *specifiche*²⁵. A chiarire tanto è l'*incipit* del testo regolamentare il quale, fissando obiettivi e mezzi necessari al loro raggiungimento, pone, nei primi, il buon funzionamento del mercato interno e, nei secondi, il divieto di blocchi geografici nei termini citati nonché i *chiarimenti ulteriori* di talune situazioni discriminatorie ammesse dalla direttiva servizi ai sensi dell'art. 20, secondo paragrafo²⁶.

Come è noto, quest'ultima disposizione attua il divieto di discriminazioni del trattato in tema di prestazione di servizi. Pertanto, gli Stati UE provvedono affinché le condizioni generali di accesso a un servizio offerto da un prestatore non creino discriminazioni basate sulla nazionalità o sulla residenza del destinatario, ferma restando la possibilità di prevedere condizioni d'accesso differenti giustificate da criteri oggettivi²⁷. In tale ipotesi, l'applicazione del principio di non discriminazione dipende dalla valutazione caso per caso delle pratiche operate dal professionista. È, quindi, la ponderazione delle circostanze di specie – oltre ai differenti interessi commerciali coinvolti – a garantire parità di trattamento e condizioni.

Il legame tra il *geo-blocking* e la disciplina della libera prestazione dei servizi palesa la preoccupazione dell'Unione circa la scarsa efficacia dell'articolo 20 della direttiva servizi nella lotta alla discriminazione e nell'azione di miglioramento del grado di certezza del diritto nel contesto del commercio elettronico. In altri termini, mediante l'interazione tra le due discipline, l'Unione mira a conferire maggiore certezza giuridica al mercato interno. A beneficiarne in particolare modo sono le *pratiche specifiche*²⁸ quelle, cioè, che rientrano nel campo di applicazione del divieto di blocchi geografici e per le quali il testo in analisi detta una disciplina *ad hoc* che

²⁴ Cfr. art. 4, par. 1, lett. b) regolamento 2018/302.

²⁵ Corsivo aggiunto.

²⁶ Art. 1 regolamento 2018/302. Corsivo aggiunto. L'art. 20, par. 2 della direttiva servizi resta applicabile alle situazioni escluse dal campo di applicazione del regolamento sui blocchi geografici.

²⁷ Tra le giustificazioni oggettive possono, ad esempio, figurare l'assenza dei diritti di proprietà intellettuale richiesti in un particolare territorio, i costi supplementari derivanti dalla distanza o le caratteristiche tecniche della prestazione del servizio, le diverse condizioni del mercato, i periodi di ferie diversi negli Stati membri e i prezzi diversi della concorrenza (art. 95 direttiva 2006/123).

²⁸ Corsivo aggiunto.

esclude, di per sé, qualsiasi *giustificazione oggettiva*²⁹ di cui alla direttiva servizi e conseguenti valutazioni circostanziate delle pratiche adottate dai professionisti.

Allo stesso modo, analizzando l'ambito di applicazione del *geo-blocking* si evince una particolare relazione tra quest'ultimo e la normativa a tutela del diritto di autore e dei diritti connessi di cui alla direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio³⁰. L'articolo 1 del regolamento, al quinto paragrafo, fa salve le norme applicabili al settore del diritto d'autore. Qualche disposizione più avanti legittima la pratica dei professionisti di applicare diverse condizioni generali qualora siano coinvolte opere tutelate dal diritto d'autore o altri beni protetti a condizione che il professionista abbia i necessari diritti per i territori interessati³¹.

Le disposizioni menzionate hanno il compito di operare (o mirare a) un bilanciamento fra il buon funzionamento del commercio elettronico mediante, tra l'altro, una serie di garanzie oggettive ed ampie per i consumatori UE, e la tutela anche economica della creatività e delle opere dell'ingegno e della loro trasmissione, segnatamente il diritto di autore. Non vi è dubbio che il terreno di confronto è delicato e scivoloso al punto tale da indurre il legislatore a ritenere preminente la tutela del *copyright* per i primi anni di applicazione del regolamento. Ed a rimettere la valutazione dell'estendibilità del divieto di discriminazioni quanto alle condizioni contrattuali alle considerazioni tecniche della Commissione in occasione della prima revisione del *geo-blocking*. Quasi suggerendo all'istituzione di vagliare con attenzione l'opportunità di allargare il divieto di applicare differenti condizioni generali qualora siano coinvolte opere tutelate dal diritto d'autore. E, soprattutto, di farlo a distanza di (pochi) anni dall'entrata in vigore del regolamento, cioè in occasione della valutazione di impatto del regolamento sul commercio elettronico transfrontaliero³². In verità, dal punto di vista della tutela del consumatore, non si intravedono cause ostative all'applicazione del divieto *de quo* ai servizi coperti dal diritto di autore. In tale senso, nel corso del processo di revisione, ben accetta sarebbe la proposta della Commissione di estendere a tali settori *in toto* il divieto di blocchi discriminatori per aree geografiche³³. Viceversa, ponendosi nella prospettiva delle ragioni sottese alla protezione delle opere di ingegno e degli autori stessi, si paventano interrogativi che fanno eco alle note argomentazioni in merito della dottrina³⁴ e della giurisprudenza³⁵ cui si rimanda per gli adeguati approfondimenti.

Le considerazioni poc'anzi evidenziate forniscono spunto per trattare, altresì, la correlazione tra il *geo-blocking* e la normativa a tutela dei consumatori³⁶, modificata

²⁹ Corsivo aggiunto.

³⁰ 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.

³¹ Cfr. art. 4, par. 1, lett. b) regolamento 2018/302.

³² Cfr. considerando 37 e art. 9 regolamento 2018/302. V. *infra*.

³³ V. *infra*.

³⁴ *Ex multis*, cfr. AA.Vv., *Prove di resistenza del diritto d'autore. Modelli di distribuzione delle opere sulle piattaforme digitali. Incontro in memoria di Mario Fabiani*, Roma, 2018; A. SIROTTI GAUDENZI, *Il nuovo diritto d'autore. La tutela della proprietà intellettuale nella società dell'informazione*, Ravenna, 2018.

³⁵ Più di recente, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2018, causa C-572/17, *Syed*; sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 13 novembre 2018, causa C310/17, *Levola Hengelo*.

³⁶ Si fa riferimento al noto regolamento CPC: Regolamento 2006/2004, versione consolidata e regolamento 2017/2394 che abroga il precedente a partire dal 2020.

dal regolamento in esame nel senso che il divieto di discriminazione geografiche rientra tra le “norme dell’Unione sulla tutela degli interessi dei consumatori”³⁷. In termini pratici, ciò è garantito (tra l’altro) dall’inclusione del regolamento nell’allegato del regolamento CPC in vigore e in quello che lo abrogherà a partire dal 17 gennaio 2020³⁸, che conferisce alle autorità competenti degli Stati membri i poteri e gli strumenti adeguati per un’opportuna applicazione del diritto *de quo*. Come presumibile ed auspicabile, quindi, il diritto dell’UE in materia di tutela dei consumatori trova applicazione nelle operazioni commerciali *online* transfrontaliere tra professionisti e consumatori.

Resta, tuttavia, da capire in che termini il regolamento si pone nei confronti del riparto di competenze giurisdizionali qualora sorgano controversie tra professionisti e consumatori. Come già osservato, tutti gli aspetti non espressamente menzionati dal regolamento sono disciplinati dagli specifici e settoriali atti UE in vigore. Allo stesso modo, il regolamento si preoccupa di demandare alle normative in vigore la disciplina degli aspetti legati alla competenza giurisdizionale internazionale³⁹. Conseguentemente, è possibile mutuare nel contesto digitale la conferente normativa e ricavarne conformemente alla stessa che, dinanzi a questioni connesse a un contratto stipulato tra un consumatore e un professionista, è opportuno distinguere anche nel commercio elettronico l’ipotesi in cui il professionista svolga (o indirizzi) le attività professionali nello Stato membro del consumatore oppure no. Nel primo caso, il foro competente può essere scelto dal consumatore che, di fatto, predilige, quello legato al proprio domicilio. Viceversa, il professionista ha l’obbligo di agire innanzi alle autorità giurisdizionali dello Stato membro in cui il cliente è domiciliato. Nella seconda circostanza, cioè se il professionista non svolge – o non dirige – attività professionali nello Stato membro del consumatore, ciascuna parte può presentare azione processuale nello Stato membro in cui l’altra parte ha il domicilio o, per ragioni contrattuali, innanzi alle autorità giurisdizionali del luogo in cui l’obbligo contrattuale è eseguito.

5. L’applicazione del regolamento sui blocchi geografici è per definizione demandata alla generalità dei destinatari ed è definita nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità sancito dal trattato sull’Unione europea.

In particolare, il testo si limita a quanto necessario per conseguire lo scopo, lasciando alle autorità nazionali il compito di individuare ed applicare le misure indispensabili alla sua completa attuazione. Difatti, il legislatore UE affida agli Stati centrali un ruolo imprescindibile nella fase di attuazione della nuova disciplina.

³⁷ Cfr. art. 10 regolamento 2018/302, paragrafi 1 e 2; art. 3 lett. a) regolamento 2006/2004; art. 3, par. 1 regolamento 2017/2394; allegato regolamento 2006/2004 e allegato regolamento 2017/2394.

³⁸ Regolamento 2006/2004, versione consolidata e regolamento 2017/2394 che abroga il precedente a partire dal 2020.

³⁹ Cfr. considerando 13 e 26 regolamento 2018/302. Cfr. anche Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I) e regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2012 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l’esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione). Come noto, il regolamento del 2015, modificato più volte, ha abrogato 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.

Così, questi ultimi hanno il compito di adottare quelle misure volte alla migliore applicazione possibile del divieto di discriminazioni geografiche. Basti ricordare la designazione di uno o più organismi nazionali quali responsabili dell'attuazione del regolamento entro la data di entrata in vigore⁴⁰. Egualmente, compete agli Stati la definizione delle misure sanzionatorie applicabili alle violazioni; sanzioni che devono essere non solo efficaci, ma anche proporzionate e dissuasive conformemente al diritto interno⁴¹.

Spetta, inoltre, alla normativa nazionale definire i poteri o i mezzi di ricorso giurisdizionali e/o amministrativi esperibili da parte di chi lamenta una violazione dei propri diritti nel contesto delle operazioni commerciali *on line* di carattere transfrontaliero⁴². Viceversa, è il regolamento sui blocchi geografici a stabilire i poteri minimi da conferire all'autorità nazionale competente – uno fra tutti, il potere di ordinare la cessazione della violazione⁴³ – se la questione rientra nella sfera di competenza del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori (regolamento CPC)⁴⁴.

Di particolare rilevanza è l'articolo 8 del regolamento, ai sensi del quale ogni Stato membro designa uno o più organismi chiamato a fornire assistenza ai consumatori in caso di diatriba con un professionista derivante dall'applicazione del regolamento. Tale assistenza, sulla scia di quanto analogamente previsto dall'articolo 21 della direttiva 2006/123/CE⁴⁵, può consistere nel fornire delucidazioni sui diritti spettanti ai consumatori, o istruzioni e/o informazioni riguardanti i soggetti giuridici/o amministrativi competenti (se diversi da sé). O, ancora, nell'offrire supporto nella soluzione di questioni con un professionista stabilito in un altro Stato membro.

Pare condivisibile un'interpretazione estensiva dell'art. 8, la quale includa nell'assistenza ai *consumatori*⁴⁶ il sostegno alle imprese che rivestono il ruolo di *clienti* ai sensi del regolamento. A suggerirla sono le definizioni di *consumatore* e di *cliente*⁴⁷ adoperate dal legislatore, le quali, come detto, fanno riferimento ad un consumatore che ha la cittadinanza o la residenza in uno Stato UE o ad un'impresa stabilita nel territorio UE che acquista beni o servizi nell'Unione per il loro uso finale.

6. Il regolamento esaminato disciplina una materia molto rilevante sia per l'attualità sia per gli effetti (anche potenziali) sugli scambi nel mercato interno.

⁴⁰ Cfr. art. 7 regolamento 2018/302. Al riguardo, il considerando 35 del regolamento chiarisce che qualsiasi autorità dovrebbe essere dotata di competenze tali da far rispettare il divieto di blocchi geografici.

⁴¹ Gli Stati membri comunicano le misure adottate alla Commissione, che in seguito le rende accessibili sul suo sito *web*.

⁴² Procedimenti amministrativi o giudiziari; azioni di danni; sanzioni amministrative o penali etc.

⁴³ Nel quadro del nuovo regolamento CPC – regolamento 2017/2394, applicabile a partire dal 17 gennaio 2020, verranno conferiti alle autorità nazionali ulteriori poteri minimi nell'ambito di casi transfrontalieri, come quello di imporre sanzioni.

⁴⁴ Regolamento 2006/2004 (dal 2020, regolamento 2017/2394).

⁴⁵ Cfr. art. 21 direttiva 2006/123: *i*) informazioni sulle norme applicabili, *ii*) informazioni sulle possibilità di ricorso disponibili, *iii*) mutua assistenza con le autorità di altri Stati membri per fornire le informazioni menzionate.

⁴⁶ Corsivo aggiunto.

⁴⁷ Corsivi aggiunti.

È innegabile che la rimozione dei blocchi geografici ingiustificati e di altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sulla residenza o sullo stabilimento dei clienti promuove la crescita e amplia la scelta dei consumatori nel contesto del mercato interno digitale. Del resto, l'atto in parola si inserisce nella tutela consumeristica⁴⁸ e pare apportare quella chiarezza ed uniformità necessarie a tutti coloro che sono coinvolti nel commercio elettronico: dai professionisti alle autorità nazionali incaricate di applicare il regolamento in maniera corretta e puntuale.

Nondimeno, è pur vero che la disciplina in oggetto andrebbe analizzata (anche) sotto la lente delle discipline di settore con cui entra in contatto quali le libertà sancite dai trattati e i principi del libero mercato che regolano il gioco della concorrenza nell'Unione. I primi, in ragione degli automatismi che ne derivano nella pratica e sui quali le pagine precedenti si sono già soffermate⁴⁹. I secondi, in considerazione delle peculiari ricadute trasversali sull'intero mercato interno, ivi incluso quello digitale.

Al riguardo, è bene precisare che il nuovo regolamento prevale in caso di conflitto con le norme *antitrust* sebbene il testo in esame non incide sull'applicazione del diritto della concorrenza di cui agli articoli 101 e 102 TFUE e non copre le vendite attive e quelle passive⁵⁰. Quest'ultima ipotesi richiede qualche riflessione in più, in quanto si tratta di pratiche generalmente considerate restrittive della concorrenza e non esentabili, di norma, dal divieto di cui all'art. 101, primo paragrafo, TFUE. Residuerrebbero dubbi sugli effetti anticoncorrenziali nel mercato interno connessi al *geo-blocking* nel caso di accordi esentati dal divieto di intese limitative della concorrenza o di restrizioni contrattuali non coperte dal medesimo divieto. Invero, in simili circostanze, il rischio che le restrizioni siano sfruttate per eludere il *geo-blocking*⁵¹ è abbastanza concreto. Tuttavia, le perplessità sono dissipate dal secondo paragrafo dell'art. 6 laddove l'applicazione uniforme ed omogenea del diritto dell'Unione, che tenga cioè conto del diritto della concorrenza come del *geo-blocking*, impone di considerare nulle di diritto le disposizioni contrattuali che prescrivano ai professionisti l'obbligo di agire in violazione dei divieti stabiliti nel regolamento⁵².

Ugualmente, è auspicabile che gli organismi nazionali responsabili dell'attuazione del regolamento diano soluzione alle questioni derivanti dall'intreccio dei divieti concorrenziali con quelli di discriminazioni geografiche in termini di "compromesso giuridico" o semplicemente di sistema, non essendo loro preclusa la

⁴⁸ V. *supra* in riferimento alle modifiche apportate dal regolamento 2018/302 alla normativa in materia di tutela dei consumatori vigente e di futura applicazione.

⁴⁹ V. *supra*.

⁵⁰ Cfr. art. 6, par. 1 regolamento 2018/302 e considerando 34 regolamento 2018/302. L'art. 6 citato è applicabile a partire dal 23 marzo 2020. Nello specifico le disposizioni relative all'accesso a beni o servizi fanno salvi gli accordi che limitano le vendite attive ai sensi del regolamento (UE) n. 330/2010 della Commissione. V. *supra*.

⁵¹ Ad esempio, le restrizioni contrattuali che impediscono a un professionista di rispondere agli ordini non sollecitati di singoli clienti per la vendita di beni, senza consegna, al di fuori del territorio assegnato al professionista dal contratto, per motivi legati alla nazionalità, alla residenza o allo stabilimento. Cfr. art. 6 e considerando 34 regolamento 2018/302.

⁵² Art. 6, par. 2 regolamento 2018/302. Ad esempio, accesso alle interfacce *online*, ai beni o servizi e ai pagamenti.

possibilità di valutare la legittimità delle restrizioni alle vendite passive a norma del diritto *antitrust* nel quadro dell'applicazione del regolamento⁵³.

Ad ogni modo, la questione interessa il futuro più lontano del *geo-blocking* atteso che l'art. 6 non trova attuazione prima del 23 marzo 2020⁵⁴, quando anche il primo e sommario riesame del testo in parola sarà concluso e trasmesso alle istituzioni interessate. Saranno, quindi, gli anni a venire ad evidenziare (eventuali) ambiguità e/o difficoltà applicative e la successiva revisione a distanza di cinque anni a permettere alla Commissione di elaborare le modifiche che si rendano necessarie in chiave concorrenziale⁵⁵.

Al contrario, le possibili zone d'ombra rilevabili con una certa immediatezza in fase di prima attuazione del regolamento, potrebbero essere portate all'attenzione del Parlamento europeo, del Consiglio e del Comitato economico e sociale europeo dalla Commissione in sede di iniziale valutazione dell'impatto complessivo delle nuove disposizioni sul mercato interno e sul commercio elettronico transfrontaliero, che sarà loro presentata entro il 23 marzo 2020 conformemente alla clausola di revisione del regolamento dopo il primo biennio di entrata in vigore⁵⁶.

Nulla esclude che l'istituzione, riferendo sulla valutazione del *geo-blocking*, presenti una proposta di modifica che tenga conto di molteplici aspetti. In primo luogo, delle connessioni con le discipline settoriali creatisi, nella prassi, nei primi anni di applicazione del divieto⁵⁷. A seguire, degli effetti reali sul libero scambio in seno all'Unione come sulle discipline affini e/o vicine per ambito di applicazione. Parimenti, gli oneri amministrativi e finanziari che potrebbero gravare sui professionisti come le crescenti aspettative dei consumatori ben potrebbero venire in evidenza e indirizzare le rettifiche in un senso piuttosto che in un altro. In generale, è ragionevole ipotizzare, altresì, che la revisione sia elaborata in funzione degli sviluppi giuridici, economici e tecnologici.

È, pertanto, probabile che il *dossier* verta sulla portata dell'ambito di applicazione del divieto di discriminazioni ingiustificate in materia di accesso a beni o servizi. Al riguardo, saranno interessanti le considerazioni fatte dalla Commissione circa la possibilità di estendere il regolamento ai servizi prestati tramite mezzi elettronici – oggi esclusi (v. *supra*) – quali l'accesso a opere tutelate dal diritto d'autore o altri beni protetti, inclusa la vendita di opere tutelate dal diritto d'autore o altri beni immateriali protetti. E capire come ciò possa coniugarsi con la tutela del *copyright* e dell'obbligo del professionista di avere i necessari diritti per i territori interessati⁵⁸.

La prima stima potrà essere, inoltre, occasione per passare al vaglio anche altri settori non trattati dalla direttiva 2006/123/CE e che non rientrano (ad oggi) nell'ambito di applicazione del regolamento. L'analisi che ne deriverebbe, potrebbe

⁵³ Come noto, la legittimità delle restrizioni alle vendite passive può essere esaminata da un'autorità garante della concorrenza nel quadro delle norme *antitrust*, oppure essere valutata nel corso di procedimenti giudiziari.

⁵⁴ Cfr. articoli 6 e 11 regolamento 2018/302, in base ai quali l'articolo 6 si applica alle disposizioni degli accordi conclusi prima del 2 marzo 2018, che sono conformi all'articolo 101 TFUE e a qualsiasi altra norma equivalente di diritto nazionale della concorrenza, a decorrere dal 23 marzo 2020.

⁵⁵ Cfr. art. 9 regolamento 2018/302. Entro il 23 marzo 2020 e successivamente ogni cinque anni.

⁵⁶ Cfr. art. 9 regolamento 2018/302.

⁵⁷ Ad esempio, prestazione di servizi e *copyright*. V. *supra*.

⁵⁸ Cfr. art. 9, par 2 regolamento 2018/302.

considerare la possibilità di eliminare eventuali e residuali restrizioni ingiustificate basate sulla nazionalità, il luogo di residenza o di stabilimento. Nonché a confermare la continua e crescente attenzione dell'Unione per un settore in forte evoluzione quale il commercio elettronico in cui diritti, interessi e aspettative dei soggetti coinvolti assumono forma e natura peculiare e meritevole di tutela e garanzie in misura almeno uguale a quanto accade in contesti analoghi o in quelli tradizionalmente considerati. Invero, in seno all'Unione si è ben consci che le operazioni commerciali *online* richiedono discipline uniformi e omogenee sull'intero territorio europeo, senza a nulla valere il carattere virtuale intrinseco. Indubbiamente, il mercato interno digitale rappresenta un settore in indiscussa e inarrestabile espansione che, in un futuro non troppo remoto, potrebbe aprire scenari inesplorati e prospettive politiche e giuridiche ad oggi non vagliate dagli Stati membri nel contesto delle politiche di sviluppo ed integrazione dell'Unione.

D'altra parte, se è vero che il regolamento va salutato con grande favore, soprattutto se si considera la rilevanza del commercio elettronico per l'omogenea istaurazione del mercato interno, è pur vero che esso rappresenta soltanto un passo nella direzione di una rimodulazione omogenea e completa della materia. E che la riforma digitale non potrà prescindere dalla corretta attuazione della politica europea di realizzazione di un mercato interno libero, concorrenziale e sensibile alle prerogative dei consumatori finali. Come a dire che l'atto in parola è in grado di inaugurare in seno all'Unione una politica generalizzata di salvaguardia degli scambi nel territorio UE che abbracci il commercio elettronico UE, ma che, soprattutto, si preoccupi di accrescere il rispetto del diritto *antitrust*, la tutela dei consumatori e delle libertà fondamentali dell'Unione nei diversi ambiti del mercato interno mediante (anche) le note formule dell'armonizzazione o del riconoscimento reciproco.

In tale prospettiva, è auspicabile che il divieto di discriminazioni geografiche sia presto esteso alla più ampia tutela degli scambi UE, al fine di includervi, in maniera progressiva, i profili più sensibili della disciplina concorrenziale come della libera circolazione di merci e servizi e/o di altri settori ad oggi esclusi in tutto o in parte dal divieto di discriminazioni geografiche o semplicemente rinviati nel tempo a venire.

Abstract

Unjustified Geo-blocking

Geo-blocking is a **discriminatory practice** that prevents online customers from accessing and purchasing products or services from a website based in another member State. In order to remove this barrier, on 27 February 2018, the Council adopted the regulation to ban unjustified geo-blocking in the internal market. The regulation removes discrimination based on customers' nationality, place of residence, place of establishment.

Blocchi geografici ingiustificati

I blocchi geografici consistono in pratiche che impediscono ai consumatori di accedere o acquistare beni o servizi su un sito di un altro Stato membro. Al fine di rimuovere tali barriere, il 27 febbraio 2018, il Consiglio ha adottato il regolamento che vieta i blocchi geografici ingiustificati nel mercato interno. Il regolamento rimuove le discriminazioni basate sulla nazionalità del consumatore, il luogo di residenza, il luogo di stabilimento.

