

Relazione speciale

Blocchi geografici ingiustificati nel commercio elettronico

Il regolamento applicabile istituisce un quadro equilibrato, ma permangono difficoltà di attuazione



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - IX
Introduzione	01 - 12
I blocchi geografici e il mercato unico digitale	01 - 02
Il regolamento sui blocchi geografici	03 - 08
Principali ruoli e responsabilità	09 - 12
Le responsabilità della Commissione	09
Le responsabilità degli Stati membri	10 - 12
Estensione e approccio dell'audit	13 - 19
Osservazioni	20 - 89
Sono stati compiuti progressi nell'affrontare il problema dei blocchi geografici ingiustificati nell'UE	20 - 35
La Commissione ha individuato le esigenze dei consumatori e dei professionisti e gli ostacoli al commercio online, ma la valutazione d'impatto effettuata presentava alcuni limiti	22 - 25
Il regolamento sui blocchi geografici risponde a sfide ed esigenze specifiche in alcuni settori, ma meno in altri	26 - 35
Una scarsa consapevolezza e carenze a livello di esecuzione e monitoraggio hanno ostacolato l'effettiva attuazione del regolamento	36 - 89
La Commissione sostiene le autorità degli Stati membri nell'attuazione del regolamento, ma il livello di consapevolezza in materia resta limitato tra clienti e professionisti	36 - 51
L'esecuzione resta un punto debole del regolamento	52 - 67
Il monitoraggio e la valutazione del regolamento da parte della Commissione presenta carenze	68 - 89
Conclusioni e raccomandazioni	90 - 102
Allegato	
Risultati dell'indagine	

Abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

Calendario

Équipe di audit

Sintesi

I Il fenomeno dei “blocchi geografici” costituisce un ostacolo significativo alla creazione di un “mercato unico digitale” dell’UE quale definito nella strategia per il mercato unico digitale del 2015. Si verifica quando, ad esempio, i professionisti operanti in uno Stato membro limitano l’accesso alle proprie interfacce online a partire da altri Stati membri. Nel 2018 è stato adottato il regolamento sui blocchi geografici per affrontare i problemi connessi alla discriminazione nei confronti dei clienti dell’UE basata sulla nazionalità, sul luogo di residenza o di stabilimento. Pur riconoscendo che i blocchi geografici possono essere giustificati in determinate situazioni, il regolamento vieta questa e altre forme di discriminazione in assenza di tale giustificazione.

II La Corte ha espletato il presente audit perché i blocchi geografici sono fonte di insoddisfazione dei consumatori e perché le misure volte a contrastare i blocchi geografici ingiustificati sono un prerequisito per un efficace funzionamento del mercato unico digitale. Ci si attende che quanto constatato torni utile nel contesto della prossima valutazione del regolamento da parte della Commissione, prevista per il 2025.

III La Corte ha valutato se la Commissione abbia individuato e affrontato adeguatamente le difficoltà e le esigenze dei clienti e dei professionisti online dell’UE in relazione ai blocchi geografici; se abbia aiutato gli Stati membri ad attuare il regolamento e ad assicurare una comunicazione e una consapevolezza adeguate; se abbia cooperato con gli organismi nazionali per eliminare i blocchi geografici ingiustificati e se abbia debitamente monitorato l’attuazione del regolamento e adottato misure per affrontare eventuali problemi individuati.

IV La conclusione generale della Corte è che, con l’adozione del regolamento sui blocchi geografici, sono stati compiuti progressi nell’affrontare le esigenze dei consumatori e dei professionisti, ma permangono sfide per un’attuazione corretta e uniforme del regolamento.

V Nel preparare la proposta legislativa di regolamento sui blocchi geografici, la Commissione ha effettuato indagini, studi e una valutazione d'impatto per individuare e analizzare le principali sfide ed esigenze che i consumatori e i professionisti del settore del commercio elettronico devono affrontare. La Corte ha individuato una serie di carenze nella valutazione d'impatto, quali una valutazione quantitativa limitata degli aspetti economici, una mancanza di dati, una verifica incompleta della coerenza con altri atti legislativi dell'UE pertinenti e modalità di monitoraggio inadeguate. La Corte ha inoltre osservato che il regolamento (e la relativa proposta della Commissione) non ha riguardato alcuni settori già individuati come problematici, quali la consegna transfrontaliera di beni materiali, i servizi audiovisivi e i servizi online che danno accesso a contenuti tutelati dal diritto d'autore. Ciò limita il campo di applicazione del regolamento sui blocchi geografici, ma contribuisce anche a rendere poco chiari alcuni aspetti della sua applicazione. Nella prima revisione a breve termine (del 2020), la Commissione ha esaminato in che misura fosse possibile includere tali settori, ma per vari motivi, tra cui la mancanza di dati, ha ritenuto di non presentare una proposta legislativa volta ad estendere il campo di applicazione del regolamento.

VI La Commissione assiste le autorità degli Stati membri emanando orientamenti sulle modalità di applicazione del regolamento, offrendo sostegno e coordinamento attraverso la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori e la rete di centri europei dei consumatori nonché contribuendo ad attività di sensibilizzazione. Tuttavia, queste ultime hanno avuto solo effetti limitati su clienti e professionisti. La Commissione ha condiviso i risultati della prima revisione a breve termine con il Parlamento europeo e dovrebbe fare altrettanto una volta completata la prossima revisione del regolamento.

VII L'esecuzione del regolamento da parte degli organismi designati degli Stati membri è stata caratterizzata da ritardi. La Corte ha inoltre riscontrato differenze significative tra le misure adottate dagli Stati membri nei confronti dei professionisti che violano il regolamento. Per come quest'ultimo è attuato, quindi, rischiano di prodursi condizioni di disparità all'interno del mercato unico dell'UE.

VIII Sebbene alla Commissione spetti monitorare l'applicazione del regolamento, la Corte ha osservato che le modalità di monitoraggio non sono state definite in modo sufficientemente dettagliato e che gli elementi probatori raccolti non erano sufficienti a monitorare i progressi compiuti nonché le tendenze in materia di blocchi geografici.

IX Alla luce delle suddette constatazioni, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- effettuare uno studio per valutare la possibilità di estendere il campo di applicazione del regolamento sui blocchi geografici o di modificare altri regolamenti settoriali pertinenti;
- migliorare il sostegno e l'assistenza alle iniziative di sensibilizzazione negli Stati membri;
- integrare le modalità di esecuzione messe in atto dagli Stati membri con un meccanismo di esecuzione a livello dell'UE;
- migliorare l'adeguatezza delle modalità di monitoraggio per valutare l'efficacia del regolamento sui blocchi geografici.

Introduzione

I blocchi geografici e il mercato unico digitale

01 Nel maggio 2015 la Commissione ha presentato la propria “[Strategia per il mercato unico digitale](#)”, in cui espone una serie di obiettivi, azioni legislative e misure di sostegno per promuovere il “mercato unico digitale”, abbattere le barriere che bloccano l’attività online attraverso le frontiere e aiutare le imprese a vendere beni e servizi ovunque nell’UE. In relazione a tale strategia, la Commissione ha effettuato studi che hanno ravvisato nei blocchi geografici un importante ostacolo alla creazione di un “mercato unico digitale” dell’UE.

02 Un blocco geografico si verifica, ad esempio, quando i professionisti operanti in uno Stato membro bloccano o limitano l’accesso alle loro interfacce online, come i siti Internet e le applicazioni, a clienti di altri Stati membri. Un altro possibile scenario è quando i professionisti applicano condizioni generali diverse di accesso ai propri beni e servizi, sempre in funzione dell’ubicazione dei clienti. Il blocco geografico, poiché limita le opportunità e la scelta dei consumatori, genera in questi ultimi profonda insoddisfazione e crea ostacoli al libero scambio di prodotti e servizi nel mercato unico digitale.

Il regolamento sui blocchi geografici

03 Nel 2016 la Commissione ha presentato una proposta legislativa per porre fine ai blocchi geografici ingiustificati, sfociata nell’adozione, da parte del Consiglio e del Parlamento, del [regolamento \(UE\) 2018/302](#) (il “regolamento sui blocchi geografici”), divenuto applicabile dal 3 dicembre 2018.

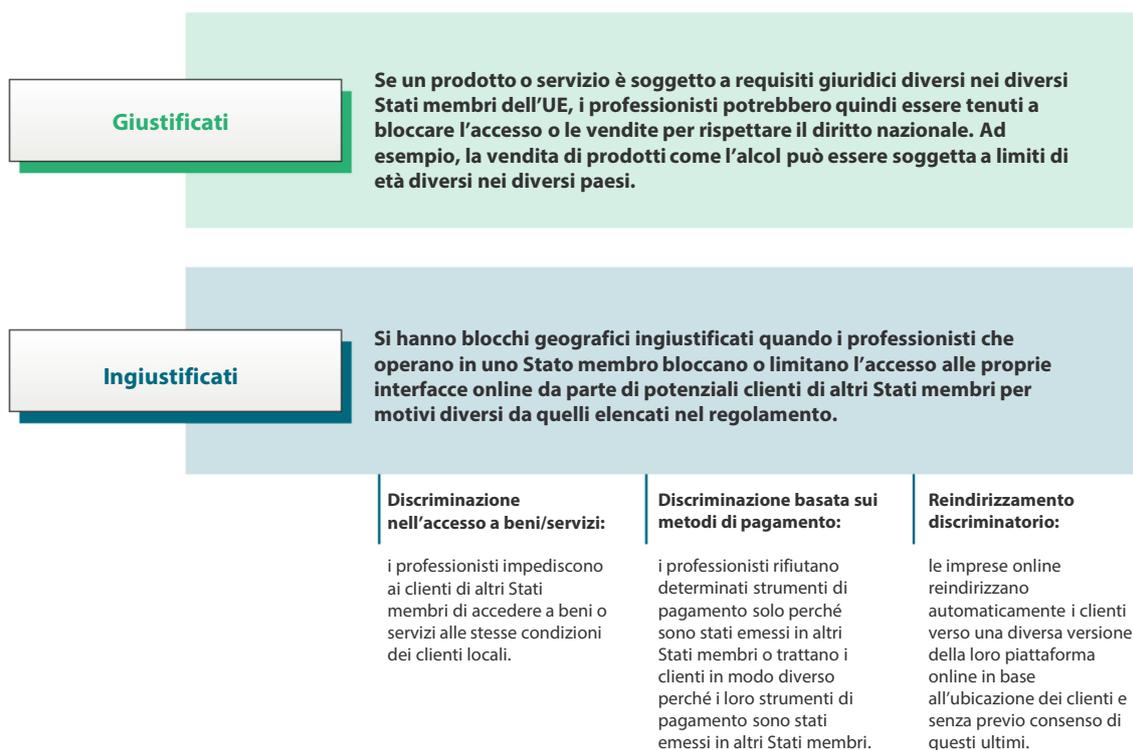
04 Il regolamento vieta i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione dei clienti basate sulla nazionalità e sul luogo di residenza (o di stabilimento) e si applica ai professionisti dell’UE e non-UE che vendono a residenti dell’UE. Mira a migliorare la trasparenza e a prevenire la discriminazione dei consumatori online, fornendo certezza giuridica ai professionisti nelle transazioni transfrontaliere e potenziando l’esecuzione da parte delle autorità pubbliche, ossia la loro capacità di imporre il rispetto della normativa (cfr. [riquadro 1](#)).

Riquadro 1 – Principali disposizioni del regolamento sui blocchi geografici

- Gli operatori non devono **bloccare o limitare l'accesso dei clienti alla propria interfaccia online** per motivi di nazionalità o luogo di residenza/stabilimento.
- I professionisti non devono **applicare diverse condizioni generali di accesso a beni o servizi**, per motivi di nazionalità o luogo di residenza/stabilimento, ai clienti che intendono:
 - acquistare beni che sono consegnati o ritirati in un luogo di uno Stato membro ove il professionista esercita la propria attività o che da questi è servito;
 - ricevere servizi tramite mezzi elettronici diversi dai servizi che consistono principalmente nel consentire l'accesso e la fruizione di opere tutelate dal diritto d'autore o di altri beni protetti;
 - ricevere altri servizi in un luogo fisico nel territorio di uno Stato membro in cui il professionista esercita la sua attività.
- I professionisti non devono **applicare condizioni diverse per le operazioni di pagamento** per motivi legati alla nazionalità o al luogo di residenza/stabilimento del cliente, all'ubicazione del conto di pagamento o al luogo di stabilimento del prestatore dei servizi di pagamento, o ancora al luogo di emissione dello strumento di pagamento (carta di pagamento o meccanismo di trasferimento finanziario).

05 Al contempo, il regolamento riconosce che i blocchi geografici possono essere giustificati in determinate situazioni e prevede molteplici eccezioni (cfr. [figura 1](#)).

Figura 1 – I blocchi geografici a norma del regolamento



Fonte: Corte dei conti europea.

06 Il regolamento non tratta gli aspetti di seguito elencati.

- Il regolamento non si applica alle attività di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della [direttiva 2006/123/CE](#) (ad esempio, i servizi finanziari, i trasporti, i servizi sanitari, i servizi audiovisivi).
- Il regolamento non impone ai professionisti l'obbligo di consegnare beni fisici in altri Stati membri in cui le condizioni generali di accesso non prevedono la possibilità di consegna o di fornire servizi non prestati tramite mezzi elettronici in un luogo diverso da un luogo fisico di uno Stato membro ove il professionista esercita la propria attività.
- Il regolamento non preclude ai professionisti la facoltà di offrire, su base non discriminatoria, condizioni generali di accesso e di vendita diverse, inclusi prezzi differenti, in Stati membri differenti.
- La norma di non discriminazione per l'accesso a beni e servizi (articolo 4, paragrafo 1) non si applica ai servizi forniti mediante mezzi elettronici la cui principale caratteristica consiste nel dare accesso a opere tutelate dal diritto d'autore (ad esempio, servizi di streaming online, e-book, videogiochi, musica, software).

07 Ai sensi del regolamento, una volta ogni cinque anni (a partire dal marzo 2020) la Commissione deve valutare l'attuazione dello stesso e riferire al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo in merito. Ove necessario, la relazione deve essere accompagnata da una proposta di modifica del regolamento, alla luce degli sviluppi giuridici, tecnici ed economici.

08 Il regolamento sui blocchi geografici si basa sulla “[direttiva sui servizi](#)” e fa parte di una serie di iniziative dell'UE volte a lavorare in sinergia per contrastare le pratiche di blocco geografico ingiustificate e facilitare gli scambi transfrontalieri. Vi rientrano:

- o la [direttiva sul commercio elettronico](#) del 2000;
- o la [direttiva sui diritti dei consumatori](#) del 2011;
- o la [direttiva sui servizi di pagamento](#) riveduta del 2015;
- o il [regolamento relativo alla portabilità transfrontaliera di servizi di contenuti online](#) del 2017;
- o il [regolamento \(UE\) 2017/2394 sulla cooperazione per la tutela dei consumatori](#);
- o il [regolamento sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi](#) del 2018;
- o la [direttiva \(UE\) 2019/770](#) e la [direttiva \(UE\) 2019/771](#) che armonizzano i diritti essenziali dei consumatori applicabili alla fornitura di contenuto digitale e alla vendita di beni;
- o le nuove [norme per ridurre gli oneri burocratici relativi all'IVA nelle vendite transfrontaliere](#) a partire dal 1° luglio 2021;
- o molteplici regolamenti e direttive settoriali.

Principali ruoli e responsabilità

Le responsabilità della Commissione

09 Gli organi competenti della Commissione sono:

- o la DG CNECT e la DG GROW, che hanno elaborato la proposta di regolamento, forniscono orientamenti agli organismi nazionali, svolgono un'opera di sensibilizzazione in merito al tema dei blocchi geografici e monitorano l'attuazione del regolamento sui blocchi geografici;
- o la DG JUST, che sostiene il coordinamento delle attività della rete di cooperazione per la tutela dei consumatori (*Consumer Protection Cooperation – CPC*) e monitora il funzionamento dei meccanismi di cooperazione transfrontaliera in materia di esecuzione della normativa previsti dal regolamento CPC, anche nel settore dei blocchi geografici. La DG JUST sostiene inoltre il coordinamento della rete dei centri europei dei consumatori (CEC) e la sua strategia politica.

Le responsabilità degli Stati membri

10 Il regolamento sui blocchi geografici impone agli Stati membri di designare organismi preposti all'esecuzione delle disposizioni dello stesso e dell'assistenza ai consumatori nelle controversie con i professionisti. Il regolamento impone inoltre agli Stati membri di stabilire e attuare "misure efficaci, proporzionate e dissuasive" applicabili alle violazioni di quanto dispone e di comunicare tali misure alla Commissione ai fini della loro pubblicazione online.

11 Per quanto riguarda le situazioni da impresa a consumatore (*business-to-consumer – B2C*), gli organismi preposti ad assicurare il rispetto della normativa ("organismi di esecuzione") negli Stati membri sono nella maggior parte autorità nazionali già responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori mediante il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori (CPC) (cfr. [riquadro 2](#)). Alcuni Stati membri hanno invece nominato autorità nazionali di altri tipi, in particolare per trattare le operazioni da impresa a impresa (*business-to-business, B2B*). Tra queste rientrano tribunali, ministeri e amministrazioni regionali.

Riquadro 2 – Rete di cooperazione per la tutela dei consumatori (rete CPC)

- Il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori del 2004 ha istituito la **rete** di cooperazione per la tutela dei consumatori (*Consumer Protection Cooperation – CPC*) affinché le autorità nazionali competenti in materia possano prestarsi assistenza reciproca nell'esecuzione del regolamento e affrontare in modo coordinato le diffuse violazioni della normativa UE a tutela dei consumatori. Il regolamento CPC aggiornato del 2017 ha rafforzato i poteri di esecuzione della rete.
- Ciascuno Stato membro finanzia un nodo nazionale della rete CPC. La Commissione monitora il funzionamento del meccanismo di assistenza reciproca e, in determinate circostanze, coordina azioni di esecuzione congiunte condotte dalle autorità competenti, oltre a fornire loro sovvenzioni per promuovere la cooperazione, formare il personale e migliorare l'infrastruttura informatica.
- Dal dicembre 2018 i nodi della rete CPC sono responsabili anche della tutela dei consumatori contro le violazioni del regolamento sui blocchi geografici.

12 La maggior parte degli Stati membri ha nominato il proprio Centro europeo dei consumatori (CEC) quale organismo nazionale incaricato di assistere i consumatori nelle controversie relative ai blocchi geografici (cfr. [riquadro 3](#)).

Riquadro 3 – Rete dei centri europei dei consumatori (rete CEC)

- Nel 2005 la Commissione e gli Stati membri hanno istituito la [rete dei centri europei dei consumatori \(rete CEC\)](#), che è presente in tutti gli Stati membri per informare i consumatori sui loro diritti e assisterli nella risoluzione delle controversie transfrontaliere con i professionisti.
- La rete CEC è finanziata congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri. La Commissione coordina i lavori di 29 CEC (uno per Stato membro più Islanda e Norvegia).
- Dal dicembre 2018 i consumatori possono ricevere informazioni e assistenza dalla rete CEC nelle controversie transfrontaliere ai sensi del regolamento sui blocchi geografici.
- In un [documento di sintesi del 2023](#), la rete CEC ha affermato che, sebbene sia aumentata la consapevolezza sulla disciplina in materia di blocchi geografici, la copertura e il campo di applicazione esatti del pertinente regolamento non sono ancora noti ai consumatori. La [relazione della rete CEC per il 2022](#) chiedeva inoltre una migliore esecuzione del regolamento, azioni congiunte a livello dell'UE e un'estensione del regolamento ai servizi che non rientrano nel campo di applicazione attuale (ad esempio, servizi digitali tutelati dal diritto d'autore, servizi finanziari, assicurazioni e sanità privata).

Estensione e approccio dell'audit

13 Con il presente audit la Corte ha inteso valutare l'effetto del regolamento sui blocchi geografici e le azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri per contrastare i blocchi geografici ingiustificati. In particolare, la Corte ha esaminato se la Commissione abbia adeguatamente:

- o individuato le sfide e le esigenze dei clienti e dei professionisti online dell'UE in relazione ai blocchi geografici;
- o tenuto conto di tali sfide ed esigenze nel regolamento sui blocchi geografici, tutelando in ultima analisi i diritti dei consumatori dell'UE in sinergia con altri atti giuridici pertinenti dell'UE;
- o sostenuto gli organismi nazionali di esecuzione e i CEC nell'attuazione del regolamento;
- o assicurato un'adeguata comunicazione con i portatori di interessi e la loro sensibilizzazione;
- o collaborato con gli Stati membri per eliminare i blocchi geografici ingiustificati a tutela dei consumatori dell'UE;
- o monitorato l'attuazione del regolamento sui blocchi geografici, adottando misure per affrontare eventuali problemi individuati.

14 L'audit della Corte ha riguardato il periodo dal 2015 al maggio 2024 (data di completamento dell'attività di audit). La Corte ha esaminato studi, articoli accademici e altro materiale prodotto in materia di blocchi geografici sia prima che dopo l'adozione del regolamento. Alcune di queste informazioni sono di pubblico dominio, mentre altri documenti sono stati forniti dalla Commissione, dagli organismi nazionali, dalle associazioni dei consumatori e dalle associazioni di categoria.

15 La Corte ha tenuto colloqui con il personale dei servizi competenti della Commissione (DG CNECT, DG GROW e DG JUST) e della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo, nonché con le associazioni di categoria e di consumatori dell'UE, un professionista ed esperti in blocchi geografici pertinenti per il commercio elettronico. Ha inoltre condotto colloqui virtuali con gli organismi nazionali di esecuzione di Austria, Germania, Irlanda, Portogallo e Svezia e con i CEC austriaco e francese (in qualità di organismi nazionali di assistenza ai consumatori), questi ultimi quali esempi virtuosi citati in documenti e suggeriti dalla Commissione e da uno Stato membro.

16 La Corte ha fatto ricorso ai servizi di un esperto esterno sui blocchi geografici per valutare in che modo il regolamento in materia si colleghi alla normativa dell'UE correlata. L'esperto ha valutato il possibile impatto dell'estensione del campo di applicazione e di una più incisiva esecuzione del regolamento.

17 Gli auditor della Corte hanno effettuato visite presso i rappresentanti delle autorità competenti in materia di cooperazione per la tutela dei consumatori e dei CEC di quattro Stati membri (Estonia, Grecia, Lussemburgo e Romania), nonché presso tre associazioni nazionali dei consumatori di Grecia, Lussemburgo e Romania. La Corte ha selezionato tali Stati membri per garantire un'ampia copertura geografica ed eterogeneità in termini di numero di reclami relativi ai blocchi geografici presentati dai consumatori ai CEC, tenendo anche conto dei risultati dell'indagine di Eurostat sulle TIC¹. La Corte ha utilizzato due variabili ponderate per popolazione residente e le ha combinate per creare una graduatoria degli Stati membri.

18 Per integrare le principali fonti di elementi probatori a disposizione, la Corte ha inviato questionari agli organismi nazionali di esecuzione della normativa e ai CEC dei 27 Stati membri dell'UE, nonché alle associazioni di categoria nazionali che rappresentano le imprese attive nel commercio online, e ha quindi aggregato i risultati ottenuti da tali questionari. Hanno risposto all'indagine 21 CEC e da 18 organismi di esecuzione (cfr. anche *allegato*).

¹ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/isoc_i_esms.htm: "Problemi incontrati dalle persone fisiche durante gli acquisti tramite siti Internet o app (3 mesi): l'operatore commerciale straniero non vendeva nel mio paese".

19 La Corte ha deciso di espletare l'audit perché i blocchi geografici sono al tempo stesso fonte di insoddisfazione dei consumatori e una forma di discriminazione nei loro confronti, laddove ingiustificati. Le misure volte a contrastare i blocchi geografici ingiustificati contribuiscono a tutelare i consumatori dell'UE e i loro diritti e a promuovere il commercio elettronico transfrontaliero, che è un prerequisito per l'efficace funzionamento del mercato unico digitale. Ci si attende che quanto constatato torni utile nel contesto della prossima valutazione del regolamento da parte della Commissione, prevista per il 2025 (cfr. paragrafo **07**).

Osservazioni

Sono stati compiuti progressi nell'affrontare il problema dei blocchi geografici ingiustificati nell'UE

20 Secondo gli [orientamenti per legiferare meglio](#), nell'elaborare le proprie proposte legislative la Commissione dovrebbe:

- o svolgere una consultazione tra i portatori di interessi per raccogliere informazioni e pareri in merito alle politiche attuate;
- o realizzare una valutazione d'impatto riguardante, tra l'altro, l'impatto economico, sociale e ambientale delle diverse opzioni strategiche. La valutazione dovrebbe includere anche un piano per il monitoraggio, la valutazione e la rendicontazione (comprendente una serie di indicatori e tutti gli aspetti pertinenti alla raccolta dei dati) con cui monitorare i progressi compiuti nell'attuazione della legislazione e valutarne gli impatti finali.

21 La Corte ha analizzato lo [studio del 2015 che accompagna la strategia per il mercato unico digitale](#). Ha inoltre esaminato i documenti ricevuti dalla Commissione, in particolare – dal punto di vista del professionista – un'[indagine settoriale sulla concorrenza](#) avviata nel 2015 e pubblicata nel 2016, nonché un'[indagine di mystery shopping](#) e un'[indagine sui consumatori nel mercato unico digitale](#) (entrambe condotte nel 2015 e rappresentanti gli interessi dei consumatori). La Corte ha inoltre analizzato la [valutazione d'impatto della Commissione che accompagna la proposta di regolamento \(2016\)](#), che ha tenuto conto di queste tre indagini, e ha valutato la coerenza del regolamento sui blocchi geografici con altri atti giuridici nonché con i risultati della [consultazione pubblica](#) della Commissione.

La Commissione ha individuato le esigenze dei consumatori e dei professionisti e gli ostacoli al commercio online, ma la valutazione d'impatto effettuata presentava alcuni limiti

22 Nel complesso, la Corte ha rilevato che la Commissione, prima di presentare la propria proposta legislativa, aveva individuato le principali sfide ed esigenze che sorgono in relazione al commercio online. Queste includono:

- la necessità di chiarezza e di certezza del diritto sia per i consumatori sia per i professionisti;
- parità di accesso ai siti Internet per i consumatori, che contrasta con l'interesse dei professionisti di poterli reindirizzare a un'altra interfaccia online;
- parità di accesso, per i consumatori, a beni e servizi, compresa la possibilità di ricevere la consegna nel proprio paese di residenza;
- per i professionisti, le sfide connesse alla consegna transfrontaliera poste dalle diverse normative in materia di tutela dei consumatori, dalle differenze di tassazione, ecc.;
- il livello di sensibilità dei consumatori alla discriminazione in materia di prezzi sulla base della residenza e della nazionalità del cliente, da un lato, e le realtà economiche che possono giustificare l'applicazione di una differenziazione dei prezzi, dall'altro;
- la discriminazione connessa ai mezzi di pagamento.

23 Come primo passo, lo studio del 2015 che accompagna la strategia per il mercato unico digitale ha individuato le sfide e le esigenze che i consumatori e i professionisti devono affrontare in relazione ai blocchi geografici di beni e di servizi offline (servizi pagati online ma fruiti offline). Per quanto riguarda i contenuti digitali, tuttavia, lo studio copriva solo l'accesso per i consumatori che vivono in altri paesi.

24 La valutazione d'impatto del 2016 che accompagna la proposta di regolamento sui blocchi geografici ha esaminato i potenziali effetti sugli scambi nel mercato interno. Ha concluso che la revoca delle limitazioni ai blocchi geografici avrebbe probabilmente stimolato gli scambi commerciali, in quanto i venditori online avrebbero ricevuto un maggior numero di ordini da parte di clienti stranieri. L'aumento del commercio elettronico transfrontaliero, di conseguenza, avrebbe esercitato un impatto positivo sul PIL.

25 Tuttavia, nell'esaminare la valutazione d'impatto, la Corte ha rilevato alcuni aspetti che non sono stati sufficientemente analizzati.

- o In primo luogo, non è stato possibile individuare una stima quantificata dei benefici o degli impatti macroeconomici/economici delle diverse opzioni strategiche, come richiesto dagli orientamenti per legiferare meglio. La Corte ha inoltre riscontrato che la Commissione non aveva valutato quantitativamente né i settori esclusi dall'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva sui servizi né le situazioni in cui l'accesso dei clienti è soggetto a blocco geografico anche quando questi si trovano nei locali di un professionista. Inoltre, non si è tenuto conto degli impatti sociali e ambientali o degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Ciò è dovuto principalmente alla mancanza di dati pertinenti.
- o In secondo luogo, la valutazione d'impatto ha analizzato la coerenza della proposta con altri atti giuridici quali la direttiva sui servizi, la [direttiva sul commercio elettronico](#), la [direttiva sui diritti dei consumatori](#) nonché con il diritto dell'UE in materia di concorrenza. Tuttavia, altri atti giuridici pertinenti, quali il [regolamento generale sulla protezione dei dati \(GDPR\)](#) e la [direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie \(ADR\)](#), non sono stati tenuti in considerazione. La Corte ritiene che ciò rappresenti una debolezza della valutazione d'impatto, in quanto l'ubicazione di un cliente è un dato personale e quindi protetto ai sensi del GDPR; inoltre, poiché le questioni relative ai blocchi geografici sono di natura precontrattuale, esulano dal campo di applicazione della direttiva ADR.
- o Infine, le modalità di monitoraggio proposte dalla Commissione includevano indicatori, ma questi non erano sufficientemente specifici da consentire di misurare l'impatto del regolamento sul commercio elettronico.

Il regolamento sui blocchi geografici risponde a sfide ed esigenze specifiche in alcuni settori, ma meno in altri

Il regolamento tiene conto delle posizioni sia dei clienti che dei professionisti

26 Con il regolamento, la Commissione ha risposto in modo equilibrato a diverse sfide ed esigenze, tenendo conto delle posizioni sia dei clienti che dei professionisti. Seguono alcuni esempi.

- a) I clienti hanno pari accesso ai siti Internet. I professionisti sono autorizzati a reindirizzare i clienti verso un altro sito Internet a seconda della loro ubicazione, ma solo previo loro consenso.
- b) Gli operatori non sono tenuti a effettuare consegne nel paese di residenza del cliente, ma i clienti hanno il diritto di ricevere la consegna negli Stati membri serviti dal professionista alle stesse condizioni dei clienti locali (principio “acquista come un cliente locale”).
- c) I professionisti possono fissare prezzi diversi su siti Internet destinati a gruppi diversi, su base non discriminatoria, ma tutti i siti devono essere accessibili a tutti i clienti dell’UE.
- d) Non è ammessa alcuna discriminazione tra mezzi di pagamento, ma i professionisti sono liberi di decidere quali accettare.

27 Infine, la possibilità di non offrire la consegna in un determinato paese costituisce un ostacolo per i clienti, ma un’opzione necessaria per i professionisti. L’obbligo di consegna è stato escluso dal campo di applicazione del regolamento sui blocchi geografici, principalmente a causa delle differenze tra le normative nazionali a tutela dei consumatori (garanzie per i consumatori, servizi post-vendita, requisiti linguistici diversi, norme di etichettatura differenti, norme di sicurezza) e le discipline fiscali.

Sono necessari ulteriori chiarimenti su diverse questioni relative alle modalità di applicazione pratica del regolamento

28 Al contempo, la Corte ha anche individuato alcune lacune e questioni in relazione alle quali è necessario chiarire ulteriormente le modalità di applicazione pratica del regolamento, in quanto ne possono compromettere l'efficacia. Seguono alcuni esempi.

- Il regolamento si applica non solo alle operazioni B2C, ma anche alle operazioni B2B in cui un'impresa intende acquistare beni o servizi esclusivamente per uso finale. Tuttavia, gli Stati membri non sono tenuti a designare un organismo incaricato di fornire assistenza a tali imprese in caso di controversie con un professionista. I CEC non forniscono assistenza in questi casi e gli organismi di esecuzione di molti paesi non si occupano di questo tipo di controversie. In 12 Stati membri non esiste un'entità che fornisca assistenza alle imprese e in 14 Stati membri queste possono ricevere assistenza solo dalle associazioni di categoria. In 13 Stati membri gli organismi di esecuzione non si occupano delle operazioni B2B. Inoltre, sebbene il regolamento sui blocchi geografici si applichi ai professionisti di paesi non-UE ("paesi terzi") che operano nell'UE, i reclami nei confronti di tali professionisti non sono trattati dai CEC (cfr. paragrafi [11-12](#)). Vi è inoltre una lacuna nel regolamento per quanto riguarda la prestazione di assistenza e l'esecuzione della normativa da parte delle autorità pubbliche in relazione alle operazioni B2B.
- Il regolamento vieta la discriminazione per motivi legati al pagamento. Tuttavia, non è ancora chiaro come debbano essere affrontate alcune questioni pratiche relative a specifici mezzi di pagamento (come il co-branding delle carte di pagamento). Nell'indagine tramite questionario della Corte, un organismo di esecuzione e un CEC hanno indicato che chiarire le norme in materia di mezzi di pagamento migliorerebbe il regolamento.
- Due dei 18 organismi di esecuzione che hanno risposto all'indagine della Corte hanno suggerito di chiarire meglio il campo di applicazione del regolamento in relazione ai servizi la cui principale caratteristica consiste nel dare accesso a opere tutelate dal diritto d'autore e permetterne l'uso. Ad esempio, l'espressione "la cui principale caratteristica" non chiarisce a sufficienza quali servizi sono coperti dal regolamento² (cfr. [allegato](#)).

² Marketa Trimble, *The EU Geo-Blocking Regulation: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2024, parr. 4.041-4.043, pagg. 248–249.

- o Infine, le norme sulla competenza giurisdizionale e sulla portata territoriale delle decisioni amministrative non sono sufficientemente chiare. In particolare, poiché il regolamento si applica solo alle operazioni transfrontaliere, non è chiaro quale Stato membro (tra quello del cliente e quello del professionista) debba imporre sanzioni in caso di violazioni³. Nell'indagine che la Corte ha effettuato presso gli organismi di esecuzione, uno dei 18 rispondenti ha suggerito di chiarire quale Stato membro sarebbe responsabile di far rispettare la normativa (cfr. [allegato](#)).

Alcuni settori chiave restano al di fuori del campo di applicazione del regolamento

29 L'articolo 9 del regolamento prevede che la Commissione informi il Parlamento europeo, il Consiglio e il Comitato economico e sociale europeo dei risultati delle sue attività di monitoraggio e di valutazione. La Commissione può anche proporre modifiche al regolamento.

30 Nel novembre 2020, la Commissione ha pubblicato una [prima revisione a breve termine](#). Tale revisione era stata concordata durante i negoziati con i diversi portatori di interessi per valutare le possibili opzioni di estensione del campo di applicazione del regolamento ai servizi audiovisivi e ai servizi online la cui principale caratteristica consiste nel dare accesso a opere tutelate dal diritto d'autore e permetterne l'uso.

31 Nell'ambito della prima revisione a breve termine si è inoltre discusso della possibilità di includere nel campo di applicazione del regolamento i servizi finanziari, i trasporti, i servizi sanitari e le telecomunicazioni, tutti attualmente esclusi. Non vi è stata alcuna valutazione d'impatto specifica dal momento che, in considerazione delle specificità dei settori, la Commissione ha ritenuto di non adottare una proposta legislativa a riguardo, anche se non tutti gli atti normativi che disciplinano tali settori includono una disposizione specifica in materia di non discriminazione.

32 Sebbene la revisione abbia individuato potenziali vantaggi per quanto riguarda i contenuti audiovisivi, ha anche sottolineato la mancanza di dati sufficienti, il che ha reso difficile giungere a una conclusione attendibile e ha richiesto un'ulteriore valutazione. La Commissione ha pertanto deciso di raccogliere ulteriori elementi probatori circa l'impatto del regolamento in relazione a tali attività.

³ Marketa Trimble, *The EU Geo-Blocking Regulation: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2024, parr. 7.027-7.032, pagg. 320–323.

33 Ha deciso di sondare le opinioni nei settori dei servizi audiovisivi e dei servizi online che danno accesso a contenuti tutelati dal diritto d'autore, nonché nelle organizzazioni dei consumatori. Questo "dialogo con i portatori di interessi" non ha dato luogo ad alcuna proposta concreta, ma solo a opzioni da esaminare ulteriormente. Questa è stata anche una delle conclusioni di una [risoluzione del Parlamento europeo del 2023](#), che riconosceva la necessità di effettuare un'ulteriore valutazione d'impatto e di raccogliere ulteriori evidenze prima di procedere oltre in relazione al settore audiovisivo. Ha inoltre suggerito un approccio graduale, puntando individualmente su specifiche categorie e modelli di distribuzione del settore audiovisivo. La Commissione ha risposto che avrebbe raccolto informazioni su nuovi modelli imprenditoriali nonché elementi probatori relativi alla domanda da parte dei consumatori e agli impatti di un approccio graduale all'accesso transfrontaliero ai contenuti audiovisivi.

34 Nel marzo 2021, nel corso di una discussione in seno al Parlamento europeo sulla revisione suddetta, è stata più volte sollevata la questione dell'eventuale estensione del regolamento ai contenuti audiovisivi. In risposta, la Commissione ha comunicato l'intenzione di avviare un dialogo⁴ con il settore prima di prendere in considerazione eventuali misure, comprese modifiche legislative. La Commissione ha inoltre ricevuto interrogazioni scritte dal Parlamento, alle quali ha fornito risposte scritte che chiariscono il campo di applicazione del regolamento, l'obiettivo del dialogo e la necessità di reperire ulteriori elementi probatori prima che il campo di applicazione possa essere esteso.

35 La Commissione ha voluto fare nuovamente il punto sul regolamento nel 2022, nella prospettiva di un'eventuale prossima versione riveduta. Ha poi trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio i risultati di [tale esercizio di ricapitolazione](#) il 18 luglio 2024.

⁴ Nel quadro del [piano d'azione per i media e l'audiovisivo](#).

Una scarsa consapevolezza e carenze a livello di esecuzione e monitoraggio hanno ostacolato l'effettiva attuazione del regolamento

La Commissione sostiene le autorità degli Stati membri nell'attuazione del regolamento, ma il livello di consapevolezza in materia resta limitato tra clienti e professionisti

36 La Commissione dovrebbe guidare e sostenere gli organismi nazionali che attuano il regolamento e promuovere l'uniformità e il coordinamento tra tutte le autorità di esecuzione e di assistenza ai consumatori⁵. La Corte ha esaminato gli orientamenti forniti e le azioni di sostegno e di coordinamento realizzate dalla Commissione.

Fin dall'inizio la Commissione ha fornito agli Stati membri adeguati orientamenti e azioni di formazione circa il regolamento sui blocchi geografici

37 Poco dopo l'entrata in vigore del regolamento, la Commissione ha pubblicato un [documento di domande e risposte](#) che fornisce orientamenti pratici ai professionisti, ai consumatori e alle autorità degli Stati membri. Il documento tratta le principali disposizioni del regolamento, con esempi concreti, e si spinge persino oltre il suo campo di applicazione con informazioni sulla consegna transfrontaliera e sulle norme in materia di IVA.

38 Tra i CEC che hanno risposto all'indagine della Corte sull'assistenza ai consumatori, il 62 % riteneva che gli orientamenti della Commissione fossero soddisfacenti e che, laddove interpellata, quest'ultima avesse fornito sostegno (cfr. [allegato](#)).

⁵ [Orientamenti per legiferare meglio](#), capitolo V; considerando 38 e 41 del [regolamento sui blocchi geografici](#).

39 Analogamente, tutti gli organismi di esecuzione visitati ritenevano che il documento di domande e risposte pubblicato nel 2018 fornisse orientamenti sufficienti. Tuttavia, due di essi erano del parere che il documento potrebbe essere aggiornato con ulteriori studi di casi sulla base dell'esperienza maturata. Due degli organismi di esecuzione interpellati dagli auditor della Corte avevano chiesto e ottenuto chiarimenti dalla Commissione su questioni specifiche. Nel 2018 la Commissione aveva inoltre organizzato un seminario per gli organismi nazionali di esecuzione sull'attuazione pratica del regolamento. A questo hanno fatto seguito diversi altri seminari, successivamente all'adozione del [nuovo regolamento CPC](#).

La Commissione organizza diversi canali di comunicazione e di scambio di esperienze tra le autorità nazionali a livello europeo

40 La rete CEC si riunisce regolarmente: ogni anno si tiene una "Giornata della cooperazione", la Commissione organizza due volte all'anno "giornate informative" e anche i direttori della rete si riuniscono. L'obiettivo principale è facilitare lo scambio di esperienze e migliori pratiche e discutere di questioni che richiedono particolare attenzione o di settori che necessitano di miglioramenti. La rete CEC ha pubblicato due documenti di sintesi sui blocchi geografici ([nel 2019](#) e un [aggiornamento nel 2023](#)) sulla base delle informazioni raccolte presso i propri membri.

41 Gli organismi di esecuzione interpellati dagli auditor della Corte ritenevano molto utile la rete CPC per la comunicazione e il coordinamento tra le autorità di diversi Stati membri sulle questioni transfrontaliere relative ai consumatori. Secondo un'autorità, il meccanismo di assistenza reciproca potrebbe essere migliorato rafforzando i poteri della rete CPC. La Commissione sta attualmente lavorando a un'eventuale revisione del regolamento CPC e considerando varie opzioni strategiche in tale contesto.

42 A livello nazionale vi è generalmente un buon livello di cooperazione tra gli organismi nazionali (CEC, organismo di esecuzione e organizzazioni nazionali dei consumatori), ma a livello dell'UE la rete CEC e la rete CPC non si riuniscono fra loro regolarmente per discutere le priorità in materia di esecuzione e le questioni a queste correlate.

43 La Commissione ha informato la Corte che le riunioni tra la rete CEC e la rete CPC erano più frequenti prima della pandemia di COVID-19 e che una riunione si è tenuta nuovamente nell'aprile 2024. In tale occasione i blocchi geografici erano stati una delle priorità di esecuzione che i CEC avevano portato all'attenzione della rete CPC, assieme al [regolamento sull'area unica dei pagamenti in euro](#) (regolamento SEPA). La Commissione ha recentemente fornito un altro canale per la comunicazione e lo scambio di esperienze a livello dell'UE. Si tratta del progetto "CEC-CPC monitor" (2024/2025), che offre uno spazio informale online in cui i CEC e i membri della rete CPC possono discutere in modo più efficiente delle questioni pertinenti.

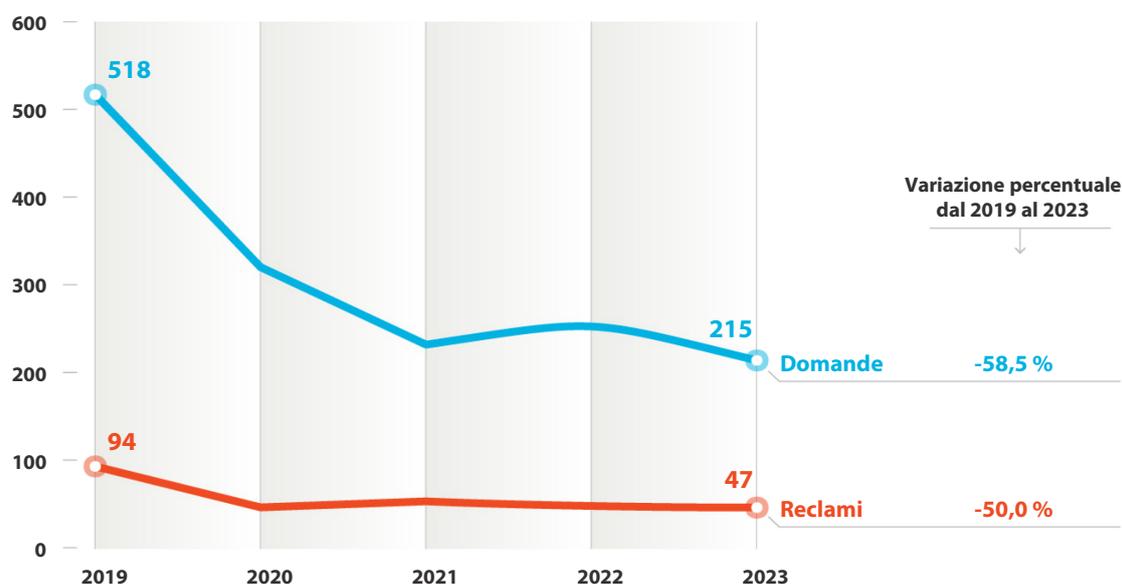
Le attività di sensibilizzazione della Commissione e degli organismi nazionali hanno avuto effetti limitati su clienti e professionisti

44 Nel 2018, oltre al documento di domande e risposte più dettagliato, la Commissione ha pubblicato un documento sui [dieci elementi chiave del regolamento sui blocchi geografici](#). Nel 2019, la Commissione ha partecipato a eventi di sensibilizzazione con professionisti e CEC.

45 I siti Internet dei CEC visitati dagli auditor della Corte forniscono informazioni e link utili sull'argomento dei blocchi geografici. Tra il 2016 e il 2020 i CEC si sono adoperati per sensibilizzare in merito al regolamento sui blocchi geografici, organizzando conferenze per i consumatori, pubblicando comunicati stampa e altro materiale, pubblicando materiale sui social media e organizzando seminari informativi per i professionisti e gli organismi di esecuzione. Tali attività sono state gestite come iniziative CEC, senza alcuna richiesta di sostegno della Commissione. Secondo i CEC, i consumatori sono a conoscenza del regolamento, ma ne ignorano il campo di applicazione.

46 Dall'analisi della Corte sull'evoluzione delle domande e dei reclami ricevuti dai CEC in relazione al regolamento sui blocchi geografici è emerso che il numero di richieste è sceso tra il 2019 e il 2023 (cfr. [figura 2](#)). L'analisi ha inoltre dimostrato che il livello di attività dei CEC in questo settore varia da uno Stato membro all'altro, dal momento che un numero ristretto di autorità nazionali è molto più attivo di tutte le altre.

Figura 2 – Richieste ricevute dai CEC nel tempo

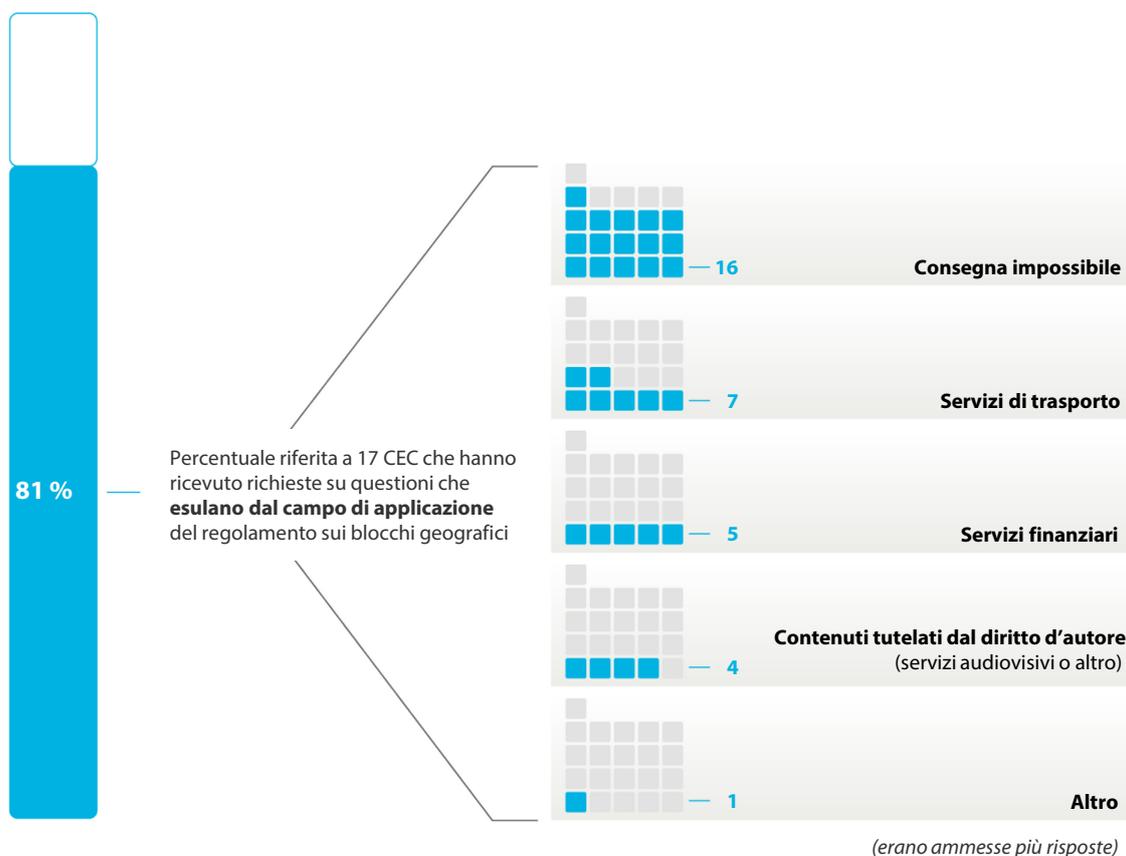


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla Commissione.

47 I risultati dell'indagine della Corte mostrano che il 56 % degli organismi di esecuzione e il 43 % dei CEC ritengono che la Commissione non li abbia aiutati nell'opera di sensibilizzazione in merito al regolamento. Inoltre, il 67 % degli organismi di esecuzione e l'81 % dei CEC hanno ricevuto richieste che esulavano dal campo di applicazione del regolamento sui blocchi geografici (cfr. [figura 3](#)). La maggior parte dei CEC (90 %) ha risposto che i consumatori dei rispettivi paesi sono solo in qualche misura informati e due CEC ritengono che non lo siano affatto. Nel documento di sintesi⁶ della rete CEC del 2023 si afferma che il campo di applicazione del regolamento sui blocchi geografici non è ancora chiaro per i consumatori (cfr. [allegato](#)).

⁶ Documento di sintesi del 2023 della rete CEC *Geo-blocking – still an area of concern for ECC-Net*.

Figura 3 – Richieste ricevute dai CEC non rientranti nel campo di applicazione del regolamento



Fonte: indagine della Corte dei conti europea.

48 Sebbene i blocchi geografici siano ancora una priorità per i CEC⁷, l'analisi realizzata dalla Corte sui siti Internet dei CEC di tutti gli Stati membri ha mostrato che otto di essi non forniscono informazioni sui blocchi geografici e che in quattro Stati membri le informazioni sui blocchi geografici presenti sui siti Internet degli organismi di esecuzione sono scarse o nulle.

⁷ Ibidem.

49 Due degli organismi di esecuzione nei quattro Stati membri visitati dagli auditor della Corte ritenevano che i consumatori e i professionisti non conoscessero a sufficienza il regolamento. Mentre uno dei quattro aveva partecipato a riunioni informative per i media e un altro aveva fornito informazioni sul regolamento nella lingua nazionale, altri due non avevano organizzato alcuna attività di sensibilizzazione. Un organismo riteneva che l'assenza di reclami o richieste di informazioni dimostrasse un livello di sensibilizzazione sufficientemente elevato, mentre un altro riteneva difficile valutare la situazione. Per accrescere la consapevolezza, gli organismi di esecuzione ritengono che sarebbe utile organizzare un maggior numero di campagne di informazione a livello dell'UE, combinando orientamenti pratici e studi di casi con esempi di migliori pratiche.

50 Nella sua prima revisione a breve termine, la Commissione ha indicato che circa il 50 % dei consumatori dell'UE era già a conoscenza del regolamento nel 2019. Visto che anche tra i professionisti non era molto noto, l'azione di follow-up proposta è stata quella di proseguire le attività di sensibilizzazione per entrambi i gruppi (cfr. paragrafo 30).

51 Infine, uno studio⁸ condotto nel 2023 nel quadro dell'esercizio di ricapitolazione svolto dalla Commissione comprende una serie di indagini e colloqui con le organizzazioni dei consumatori e di categoria. I risultati mostrano che una percentuale significativa di professionisti (37 %) non era a conoscenza del regolamento, mentre per i consumatori non era chiaro se nel campo di applicazione fosse compresa la consegna.

⁸ *Study for further evaluation of the Geo-blocking Regulation*, Copenhagen Economics, ottobre 2023.

L'esecuzione resta un punto debole del regolamento

Alcuni Stati membri hanno designato in ritardo gli organismi competenti preposti all'esecuzione del regolamento

52 Il regolamento sui blocchi geografici impone agli Stati membri di designare organismi (organi giurisdizionali o autorità amministrative) che saranno responsabili "dell'adeguata ed efficace applicazione" del regolamento e di stabilire misure "efficaci, proporzionate e dissuasive" per far fronte alle violazioni. Le autorità di esecuzione dovrebbero assicurare l'efficace attuazione di tali misure agendo nei confronti dei professionisti in caso di violazione del regolamento. Tutti gli Stati membri erano tenuti a conferire tali poteri agli organismi competenti e a comunicare alla Commissione le misure adottate entro il 3 dicembre 2018. Alla Commissione spettava quindi verificare il rispetto del regolamento.

53 Sebbene la maggior parte degli Stati membri abbia designato le autorità di tutela dei consumatori esistenti quali organismi di esecuzione, vi sono stati ritardi nel far rispettare effettivamente il regolamento. La Commissione ha raccolto dati sui sistemi nazionali di esecuzione inviando questionari a tutti gli Stati membri⁹. A dicembre 2018, solo sei avevano adottato misure di esecuzione e notificato alla Commissione sia queste ultime che gli organismi designati per l'esecuzione del regolamento. La maggior parte degli Stati membri non ha adottato misure di esecuzione fino alla primavera del 2019. A luglio 2019, sei Stati membri non avevano ancora comunicato alla Commissione le misure adottate. In tutti questi casi, la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti dello Stato membro interessato¹⁰.

54 Questi ritardi hanno inciso sulla tutela "adeguata ed efficace" dei diritti dei clienti nel primo periodo di entrata in vigore del regolamento. In particolare, la mancata condivisione dei dettagli sulla nomina dell'autorità nazionale competente da parte degli Stati membri potrebbe aver impedito l'inoltro automatico delle richieste attraverso la rete CPC, laddove si sarebbe potuto trarre vantaggio da [ingiunzioni](#) e dalla cooperazione con altri organismi CPC. Attualmente tutti gli Stati membri hanno comunicato le misure adottate alla Commissione.

⁹ Nel novembre 2018 e nel febbraio 2019.

¹⁰ Nei confronti di Francia, Cipro, Polonia e Romania per mancata notifica totale; nei confronti di Spagna e Slovacchia per mancata notifica parziale.

Solo cinque autorità nazionali di esecuzione hanno risposto di aver effettuato controlli mirati in relazione alle questioni riguardanti i blocchi geografici

55 Dopo l'entrata in vigore del regolamento, alcuni organismi nazionali di esecuzione hanno proposto un controllo specifico incentrato sui blocchi geografici quale tema principale. Sulla base delle risposte all'indagine della Corte presso le autorità di esecuzione, tre su 18 hanno confermato di aver proposto alla rete CPC un esercizio di "indagine a tappeto" sui blocchi geografici. Inoltre, due terzi dei rispondenti (12 su 18) ritenevano che sarebbe stato utile o molto utile per la rete CPC condurre un'indagine a tappeto sui blocchi geografici (cfr. [allegato](#)). Tuttavia, solo cinque autorità nazionali di esecuzione su 18 effettuavano controlli mirati in relazione alle questioni riguardanti i blocchi geografici (cfr. [riquadro 4](#)).

Riquadro 4 – Indagini a tappeto realizzate da 27 autorità nazionali di esecuzione nel 2019

Le "indagini a tappeto" sono serie di controlli sui siti Internet volte a individuare violazioni della normativa dell'UE a protezione dei consumatori in un determinato settore. I temi delle indagini a tappeto sono decisi dagli Stati membri e in seguito coordinati dalla Commissione; le indagini sono poi realizzate simultaneamente dalle autorità nazionali di esecuzione.

Negli ultimi anni [sono state condotte indagini a tappeto](#) in settori diversi come le truffe ai consumatori in relazione alla pandemia di COVID-19 (2020), il credito al consumo (2021), gli intermediari del noleggio auto (2022) e gli influencer (2023).

Nel 2019, 27 autorità di esecuzione¹¹ hanno effettuato un'indagine a tappeto sulla consegna e sul diritto di recesso. L'indagine ha rivelato che i negozi online interessati potrebbero aver violato la normativa di base dell'UE a protezione dei consumatori, compreso il regolamento sui blocchi geografici. È emerso che un quinto dei siti Internet analizzati violava il regolamento. Questa è stata finora l'unica indagine a tappeto coordinata in cui sono stati individuati problemi potenzialmente connessi ai blocchi geografici.

¹¹ Di 25 Stati membri, più Norvegia e Islanda.

Le autorità nazionali hanno realizzato un'unica azione di esecuzione coordinata dall'entrata in vigore del regolamento

56 A fine giugno 2024 è stata intrapresa un'unica azione di esecuzione coordinata nei confronti di un professionista che violava il regolamento sui blocchi geografici. Tale azione della rete CPC è stata coordinata dalla Commissione e copriva un'insieme di questioni riguardanti la normativa a tutela dei consumatori, tra cui i blocchi geografici. A seguito di una discussione con la rete CPC, il professionista ha accettato di porre rimedio alle criticità individuate. Tuttavia, sotto un aspetto non è ancora pienamente conforme al regolamento sui blocchi geografici, per cui si rende necessario un ulteriore monitoraggio (cfr. [riquadro 5](#)).

Riquadro 5 – Azione coordinata dell'UE nei confronti di un professionista

Nel 2021 la Commissione e la rete CPC hanno deciso di riunire tutte le procedure nazionali esistenti in un'unica azione nei confronti di un professionista, condotta da due autorità nazionali con il coordinamento della Commissione. Tre questioni riguardavano i blocchi geografici.

- Il professionista applicava restrizioni dei mezzi di pagamento nei confronti dei clienti utilizzando altre versioni nazionali del proprio sito Internet. In seguito all'azione, il professionista si è impegnato a far sì che tutti i mezzi di pagamento potessero essere utilizzati per acquisti da qualsiasi paese del SEE.
- Il professionista non consentiva ai consumatori di consultare e scegliere tra tutte le versioni nazionali del proprio sito Internet. Si è poi impegnato a spiegare chiaramente ai consumatori in che modo esplorare i contenuti delle diverse versioni nazionali del proprio negozio online.
- Il professionista limitava ingiustamente la capacità dei consumatori di scaricare contenuti dalle differenti versioni nazionali del proprio negozio online per ragioni connesse al loro luogo di residenza nel SEE, restrizione che non ha eliminato.

57 Infine, alcuni organismi di esecuzione hanno agito in modo proattivo per individuare le violazioni del regolamento sui blocchi geografici controllando i professionisti nei rispettivi paesi. Tuttavia, nessuno ha ancora condiviso la propria esperienza con la rete CPC o con la Commissione (cfr. [paragrafo 64](#)).

Le misure di esecuzione nei confronti dei professionisti differiscono notevolmente da uno Stato membro all'altro

58 Il regolamento prevede che le misure adottate contro le violazioni dei professionisti, incluse le sanzioni, siano “proporzionate e dissuasive”. La Corte ha esaminato le misure di esecuzione adottate dagli Stati membri e dalla Commissione. Nell'esame della normativa dell'UE a protezione dei consumatori, la Corte ha rilevato alcuni criteri pertinenti¹² che avrebbero potuto essere inclusi tra le disposizioni di esecuzione del regolamento. A titolo di esempio:

- a) la natura, gravità, entità e durata della violazione;
- b) eventuali azioni intraprese dal professionista per attenuare il danno subito dai consumatori o per porvi rimedio;
- c) eventuali violazioni commesse in precedenza dal professionista;
- d) i benefici finanziari conseguiti o le perdite evitate dal professionista in conseguenza della violazione del regolamento sui blocchi geografici, se i relativi dati sono disponibili;
- e) sanzioni inflitte al professionista per la stessa violazione in altri Stati membri;
- f) eventuali altri fattori aggravanti o attenuanti applicabili alle circostanze del caso.

59 Per quanto riguarda le sanzioni, la Corte ha riscontrato notevoli differenze tra le misure adottate nei diversi Stati membri. Ad esempio, le ammende minime oscillavano tra 26 euro e 900 000 euro e le ammende massime tra 1 448 euro e 5 milioni di euro. La Corte ha inoltre osservato che, in alcuni casi, il calcolo delle sanzioni può dipendere dal fatturato del professionista. In alcuni Stati membri è possibile che, a seguito delle violazioni, sia invocata la responsabilità penale.

60 Solo uno dei 18 organismi di esecuzione che hanno risposto all'indagine della Corte ha espresso disaccordo sul fatto che disposizioni comuni, quali sanzioni identiche in tutti gli Stati membri, contribuirebbero a migliorare il sistema di esecuzione del regolamento (cfr. *allegato*).

¹² Articolo 13 della [direttiva 2005/29/CE](#) relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (“direttiva sulle pratiche commerciali sleali”).

61 I risultati dell'indagine della Corte presso i CEC mostrano che la maggior parte di coloro che hanno risposto (57 %) non ha alcuna opinione sull'attuazione uniforme del regolamento sui blocchi geografici nell'UE. Inoltre, il 52 % dei CEC non ha alcuna opinione sull'affermazione secondo la quale "la Commissione ha assicurato coordinamento ai CEC" e tre CEC hanno indicato di non essere d'accordo in proposito (cfr. [allegato](#)).

62 Le indagini delle autorità nazionali di esecuzione possono essere avviate a seguito della presentazione diretta di reclami da parte dei consumatori. Sono inoltre possibili indagini d'ufficio. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, tuttavia, non esiste alcuna disposizione giuridica che definisca un approccio armonizzato o coordinato tra gli organismi nazionali di esecuzione. La Corte ha inoltre riscontrato che la Commissione non ha raccolto informazioni sulle singole misure di esecuzione attraverso le quali le autorità nazionali chiedono ai professionisti di adottare azioni correttive a seguito di una violazione delle norme sui blocchi geografici.

63 I quattro organismi di esecuzione visitati hanno confermato di non dover riferire alla Commissione in merito ai reclami ricevuti o alle sanzioni applicate nel contesto del regolamento. Solo due dei 18 organismi di esecuzione che hanno risposto all'indagine della Corte avevano sanzionato i professionisti per violazioni delle norme e cinque avevano effettuato controlli d'ufficio per valutare la conformità al regolamento (cfr. [allegato](#)).

64 Infine, la Corte ha tenuto colloqui con due organismi nazionali di esecuzione che avevano condotto indagini sui professionisti e ha constatato che essi hanno applicato approcci notevolmente diversi nell'indagine in merito alle violazioni del regolamento. Nei due esempi che seguono, i due Stati membri applicano misure di esecuzione diverse nel caso in cui, a seguito dei controlli effettuati sui professionisti, constatino il mancato rispetto del regolamento (cfr. [riquadro 6](#)).

Riquadro 6 – Indagini per la tutela dei consumatori a livello nazionale

- Nel 2021 l’Agenzia svedese per i consumatori (*Konsumentverket*) ha verificato la conformità dei professionisti agli articoli 3 e 4, paragrafo 1, del regolamento sui blocchi geografici. L’Agenzia ha selezionato 78 società online operanti in diversi settori. Dai controlli effettuati sono emersi alcuni tipi diversi di infrazioni, tra cui il fatto che 24 imprese su 32 che offrivano la possibilità di ritiro nei negozi richiedevano ai clienti di avere un indirizzo postale svedese. Secondo l’Agenzia, poiché l’obiettivo principale dell’audit era quello di sensibilizzare in merito ai blocchi geografici e di invitare le imprese a garantire il rispetto dei requisiti del regolamento, le imprese che hanno violato le norme non sono state sanzionate. L’Agenzia ha inviato lettere a tutte le società interessate per informarle dei risultati dell’audit.
- A seguito di una segnalazione presentata alla rete CPC nel 2021, l’Autorità portoghese per la sicurezza alimentare ed economica (ASAE) ha avviato due procedure di infrazione per violazione dell’articolo 4, paragrafo 1, del regolamento sui blocchi geografici e sono state applicate le conseguenti sanzioni. Inoltre, nel 2022 l’ASAE ha effettuato ispezioni presso 774 operatori economici, che hanno portato a sei procedure di infrazione scaturite in sanzioni, alcune delle quali erano connesse a violazioni del regolamento sui blocchi geografici. A differenza della *Konsumentverket*, l’ASAE ha inflitto ammende/sanzioni nei confronti degli operatori online per i quali sono state riscontrate violazioni della normativa.

65 In sostanza, tutti gli Stati membri applicano approcci di esecuzione diversi in caso di mancato rispetto delle norme sui blocchi geografici. Per come è attuato il regolamento, quindi, rischiano di prodursi condizioni di disparità all’interno del mercato unico dell’UE. Nella valutazione d’impatto la Commissione ha propugnato un regolamento sui blocchi geografici anziché una direttiva a causa dell’incertezza giuridica in merito ai “criteri oggettivi” di cui all’articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi all’origine delle differenze di trattamento e della mancanza di misure di esecuzione da parte delle autorità nazionali. Tuttavia, sebbene il regolamento sui blocchi geografici abbia rafforzato la certezza del diritto, non vi sono elementi attestanti un’esecuzione uniforme o migliore a livello degli Stati membri.

Alla Commissione è stato chiesto solo una volta un parere non vincolante sui blocchi geografici per risolvere una controversia in merito all'esecuzione del regolamento

66 A norma del regolamento CPC, la Commissione può sostenere le autorità nazionali rispondendo alle richieste informali di informazioni, esprimendo un parere non vincolante¹³ sui casi di disaccordo tra due autorità nel contesto del meccanismo di assistenza reciproca in materia di esecuzione o sovrintendendo alle attività di indagine coordinate e alle azioni di esecuzione¹⁴.

67 Al momento dell'audit, alla Commissione era stato chiesto solo una volta di esprimere un parere sui blocchi geografici nel contesto del meccanismo di assistenza reciproca in materia di esecuzione, ossia quando un'autorità aveva respinto una richiesta di esecuzione da parte dell'autorità di un altro Stato membro.

Il monitoraggio e la valutazione del regolamento da parte della Commissione presenta carenze

68 La Commissione è responsabile del monitoraggio dell'attuazione pratica del regolamento da parte delle autorità nazionali in tutta l'UE, anche al fine di valutarne l'impatto. Conformemente agli orientamenti della Commissione per legiferare meglio¹⁵, un sistema efficace di monitoraggio e di valutazione dovrebbe tener conto degli obiettivi dell'intervento nonché degli elementi probatori necessari per monitorarne i progressi e i risultati. Ciò implica comprendere la logica dell'intervento e in che modo saranno utilizzati gli elementi probatori. Andrebbero scelti con attenzione la frequenza e il metodo di raccolta nonché le diverse fonti di elementi probatori. Inoltre, nel contesto delle proprie valutazioni periodiche a norma dell'articolo 9 del regolamento sui blocchi geografici, la Commissione dovrebbe tenere conto dell'impatto complessivo del regolamento sul mercato interno e sul commercio elettronico transfrontaliero.

¹³ Articolo 14, paragrafo 4, del [regolamento \(UE\) 2017/2394](#).

¹⁴ *Ibidem*, capo IV.

¹⁵ [Orientamenti per legiferare meglio](#), capitolo V.

69 Nell'analizzare l'efficacia del regolamento nel contesto del mercato unico digitale, la Corte ha vagliato il modo in cui la Commissione ha monitorato e valutato i progressi compiuti verso il conseguimento degli effetti attesi. In particolare, la Corte ha esaminato se fosse stato istituito un quadro di monitoraggio della performance che consentisse una valutazione eloquente dei diversi obiettivi e un monitoraggio dei progressi e della performance.

Le modalità di monitoraggio non sono state definite in modo sufficientemente dettagliato

70 Il regolamento mira nel complesso a contribuire al buon funzionamento del mercato interno, impedendo i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate, direttamente o indirettamente, sulla nazionalità e sul luogo di residenza o di stabilimento dei clienti, nonché chiarendo talune situazioni in cui non possono essere giustificate differenze di trattamento.

71 Lo scopo del monitoraggio è ottenere una migliore comprensione dell'efficacia con cui vengono conseguiti gli obiettivi, in modo da determinare se siano necessarie ulteriori azioni per far sì che un determinato intervento consegua gli obiettivi previsti. Le modalità di monitoraggio dovrebbero rispecchiare gli obiettivi di un intervento e consentire di raccogliere gli elementi probatori necessari per monitorare i progressi e la performance.

72 Sebbene il regolamento non stabilisca obiettivi specifici, essi figurano nella valutazione d'impatto del 2016 e nella prima revisione a breve termine:

- migliorare la trasparenza per i clienti consentendo l'accesso a siti Internet e applicazioni in tutto il mercato unico;
- prevenire disparità di trattamento ingiustificate nell'accesso a beni e servizi per i clienti in tutto il mercato unico;
- migliorare l'esecuzione a livello pubblico del regolamento in relazione ai blocchi geografici ingiustificati e a qualsiasi altra forma di discriminazione basata sul luogo di residenza/stabilimento o sulla nazionalità;
- aumentare la certezza giuridica per le imprese nelle operazioni transfrontaliere.

73 Le modalità di monitoraggio volte a garantire che il regolamento contribuisca agli obiettivi strategici pertinenti sono state delineate nella valutazione d'impatto del 2016 che accompagna la proposta di regolamento. Esse consistevano:

- o nell'accertarsi che il regolamento fosse applicato in modo coerente in tutti gli Stati membri (prima fase a breve termine);
- o nell'analizzare gli effetti del regolamento (seconda fase a medio e lungo termine).

74 La valutazione d'impatto ha inoltre fissato due obiettivi operativi, ciascuno corredato di un unico indicatore:

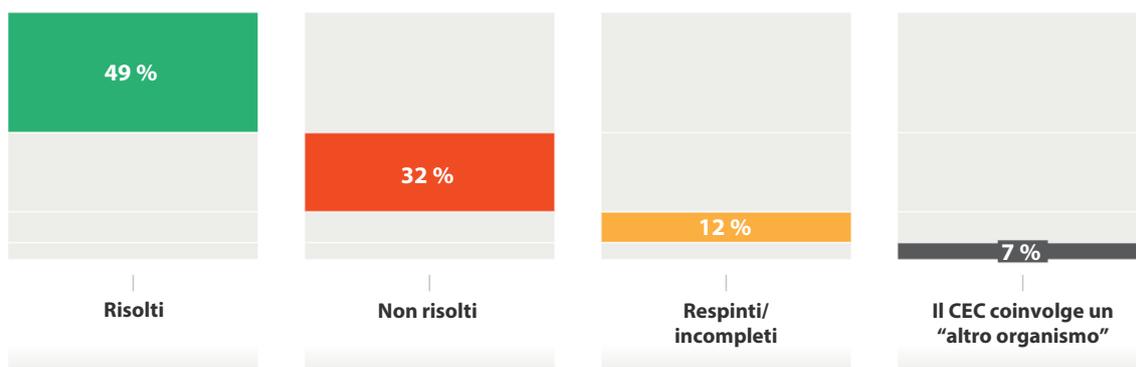
- o ridurre la percentuale di siti Internet che praticano un blocco ingiustificato dell'accesso agli utenti di altri Stati membri (indicatore: "variazione dei siti Internet che rifiutano l'accesso o le vendite ai clienti in base all'ubicazione");
- o ridurre la percentuale di consumatori che subiscono blocchi geografici ingiustificati/discriminazioni geografiche ingiustificate (indicatore: "variazione dei clienti soggetti a discriminazione geografica").

75 La valutazione d'impatto del 2015 faceva riferimento all'uso di valori di partenza per gli indicatori definiti nel quadro delle modalità di monitoraggio. Tuttavia, tali valori di partenza non erano chiaramente individuati o quantificati; invece vi era solo un riferimento incrociato alle fonti degli elementi probatori alla base di tale valutazione d'impatto. Inoltre, non sono stati fissati valori-obiettivo quantitativi per gli indicatori proposti, che non si riferivano agli obiettivi specifici ma ai due obiettivi operativi. Inoltre, il sistema di monitoraggio non ha stabilito in che misura il conseguimento degli obiettivi operativi avrebbe contribuito agli obiettivi specifici.

I dati dei CEC sui blocchi geografici non rispondono alle esigenze di monitoraggio

76 Il regolamento sui blocchi geografici prevede l'assistenza ai consumatori in caso di richieste derivanti dall'applicazione delle norme. La maggior parte degli Stati membri ha assegnato tale compito al proprio CEC (cfr. paragrafo 12). Qualora un CEC riceva una richiesta di informazioni o assistenza, può deferire la questione alla rete CEC qualificandola come quesito o reclamo. La rete CEC dispone di uno strumento informatico per la registrazione e il trattamento dei casi in entrata. La Corte ha analizzato sei anni di dati registrati nello strumento informatico¹⁶ e ha riscontrato che ogni anno sono stati trattati in media circa 290 quesiti e 55 reclami relativi alla discriminazione geografica. Circa il 50 % dei casi è stato risolto in via amichevole con il professionista (cfr. *figura 4*).

Figura 4 – Risultati del trattamento dei reclami da parte dei CEC



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla Commissione.

¹⁶ Da aprile 2018 ad aprile 2024.

77 La Commissione utilizza i dati raccolti nello strumento informatico della rete CEC per riferire in merito all'applicazione del regolamento. È necessario che i dati relativi ai casi siano completi e accurati ai fini del monitoraggio dei blocchi geografici. La Corte ha riscontrato invece che l'inserimento dei dati presso i CEC non è strutturato in modo da cogliere le questioni specifiche disciplinate dalle norme (accesso alle interfacce online, accesso a beni o servizi, non discriminazione per motivi legati al pagamento¹⁷). Nel registrare i casi, i CEC ricorrono fino a 25 categorie diverse per descrivere la natura delle questioni legate alla discriminazione geografica, quali "categoria specifica del noleggio di autovetture", "categoria specifica del trasporto di passeggeri", "pratiche commerciali sleali e aggressive" o "rifiuto di vendere/fornire prodotti o discriminazione". I CEC con i quali gli auditor della Corte hanno tenuto colloqui hanno confermato che la registrazione dei casi non era in linea con le questioni specifiche oggetto del regolamento. La Commissione non ha valutato la qualità dei dati inseriti nello strumento informatico, ai fini del monitoraggio dei blocchi geografici.

78 Gli auditor della Corte hanno controllato tutti i siti Internet dei CEC nonché i moduli online che i consumatori devono utilizzare per presentare reclami e hanno riscontrato differenze nelle informazioni e/o negli elementi probatori che i consumatori sono tenuti ad allegare alle proprie richieste quando le presentano. In particolare, hanno rilevato che alcuni CEC richiedono documentazione quale condizione al trattamento dei reclami. Nel caso dei blocchi geografici, ciò potrebbe rappresentare un ostacolo per i consumatori, in quanto l'esperienza del consumatore potrebbe non essere documentabile da una traccia cartacea.

79 Alcuni dei rappresentanti dei CEC intervistati dagli auditor della Corte hanno inoltre affermato che il sistema informatico utilizzato per le richieste dei consumatori non è completamente adattato a soddisfare le esigenze di monitoraggio, il che può comportare discrepanze nella registrazione dei dati (cfr. paragrafo 77). Le questioni relative ai blocchi geografici rappresentano solo una parte esigua delle richieste di informazioni inoltrate attraverso la rete CPC e le azioni di esecuzione nazionali e i relativi risultati non sono comunicati.

¹⁷ Articoli 3, 4 e 5, del [regolamento sui blocchi geografici](#).

80 La rete CPC utilizza il Sistema di informazione del mercato interno della Commissione per consentire alle autorità nazionali di esecuzione di segnalare sospette violazioni della normativa sui blocchi geografici ad altre autorità nazionali e alla Commissione nonché di richiedere assistenza reciproca in materia di esecuzione a un'autorità nazionale competente. La Commissione ha utilizzato dati tratti dallo stesso sistema per la revisione a breve termine sull'applicazione del regolamento. Ha concluso che, nel 2019, il livello di attività della rete CPC connessa al regolamento sui blocchi geografici era ancora relativamente basso. Tale situazione potrebbe essere stata in parte dovuta ai ritardi nella designazione delle autorità di esecuzione durante il primo anno di attuazione.

81 Per il periodo 2020-2023, la Corte ha riscontrato che il numero di richieste di informazioni in materia di esecuzione del regolamento sui blocchi geografici ha rappresentato poco più dell'1,4 % di tutte le richieste di informazioni inoltrate attraverso la rete CPC (3 su 212), mentre sono state presentate richieste di misure di esecuzione a norma del regolamento in 37 casi su 515 (circa il 7 % di tutte le richieste di esecuzione). Cinque Stati membri hanno utilizzato la richiesta di mutua assistenza prevista dal Sistema di informazione del mercato interno e tre vi hanno fatto ricorso per emettere segnalazioni su questioni connesse al regolamento. Tuttavia, la maggior parte delle richieste di mutua assistenza (31 su 40) proveniva dallo stesso Stato membro, che ha chiesto in 29 occasioni all'autorità di un altro Stato membro di adottare misure di esecuzione nei confronti di un professionista (cfr. [figura 5](#)).

Figura 5 – Richieste di mutua assistenza per articolo del regolamento



Articolo 3: accesso alle interfacce online

Articolo 4: accesso a beni o servizi

Articolo 5: non discriminazione per motivi legati al pagamento

Articolo 6: accordi sulle vendite passive

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione.

Non vi sono elementi probatori sufficienti dell’impatto che il regolamento sui blocchi geografici esercita sul commercio elettronico nel mercato unico dell’UE

82 Secondo le modalità di monitoraggio delineate nella valutazione d’impatto, la raccolta di dati intesa ad analizzare la “variazione dei siti Internet che rifiutano l’accesso o la vendita ai clienti” a causa della loro ubicazione dovrebbe avvenire ogni tre anni.

83 Nel 2019, per contribuire alla valutazione dei primi mesi dell’entrata in vigore regolamento (prima revisione a breve termine), la Commissione ha condotto un’indagine di *mystery shopping* che ha analizzato l’uso dei blocchi geografici da parte dei siti internet di commercio elettronico in diverse fasi del processo di acquisto da parte dei consumatori. Una prima indagine di mystery shopping era stata condotta nel 2015 come contributo alla [valutazione d’impatto che accompagna la proposta di regolamento \(2016\)](#).

84 Nel complesso, i risultati di entrambe le indagini di mystery shopping sono stare sostanzialmente simili, in quanto circa il 65 % di tutti i siti Internet valutati nel 2016 e nel 2019 applicava qualche tipo di blocco geografico (cfr. paragrafi [21](#) e [83](#)). In altre parole, gli acquirenti transfrontalieri nell’UE potevano acquistare prodotti allo stesso modo che gli acquirenti nazionali solo in circa un tentativo su tre (cfr. [riquadro 7](#)).

Riquadro 7 – Confronto dei risultati delle indagini di mystery shopping

La Corte ha esaminato la percentuale di consumatori interessati da pratiche di blocco geografico in ciascuna fase del processo di acquisto online. La percentuale di clienti in incognito (“mystery shoppers”) transfrontalieri che sono stati reindirizzati o impossibilitati ad accedere al sito Internet di un professionista è rimasta bassa ed è scesa dal 3,4 % al 2,9 % tra il 2015 e il 2019.

Il numero di clienti in incognito transfrontalieri bloccati nella fase di registrazione, per cui non sono stati in grado di registrarsi su un sito Internet per effettuare un ordine, è sceso dal 26,9 % al 14,0 %.

Il numero di clienti in incognito che sono riusciti a registrarsi su un sito Internet, ma che non hanno potuto proseguire fino alla fase di consegna del loro ordine, è passato dal 37,8 % al 43,0 %.

Nella fase finale del processo di acquisto online, l’incidenza delle questioni relative al pagamento nelle transazioni transfrontaliere è leggermente aumentata, passando dall’8,6 % nel 2015 al 10,4 % nel 2019.

85 Oltre a quanto precede, la Commissione utilizza indagini presso i consumatori per raccogliere dati sul contesto della tutela dei consumatori in tutta l'UE. Prima dell'entrata in vigore del regolamento, le relazioni sul "quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori" in uscita ogni due anni hanno fornito nel 2015, 2017 e 2019 dati pertinenti sulle variazioni della percentuale di consumatori che incontrano problemi quando cercano di acquistare online da rivenditori al dettaglio di altri paesi dell'UE. Tuttavia, questa fonte di informazioni non consente di trarre molte conclusioni sulle questioni relative ai blocchi geografici. I dati specifici comunicati sono stati raccolti attraverso l'indagine del "comportamento" dei consumatori nei confronti del commercio transfrontaliero e delle questioni relative ai consumatori dal 2014 al 2018.

86 Ad esempio, esaminando tutte le categorie di problemi legati ai blocchi geografici in tali indagini, la Corte ha riscontrato che la percentuale di clienti oggetto di discriminazione geografica ha seguito un andamento variabile tra il 2015 e il 2019. Un'altra difficoltà risiede nel fatto che le relazioni 2021 e 2023 sul quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori non fornivano informazioni specifiche sui blocchi geografici. Di conseguenza, dai dati dell'indagine non è possibile concludere che l'incidenza dei blocchi geografici sia diminuita.

87 Analogamente, nella prima revisione a breve termine, la Commissione ha riferito che gli acquisti online da un altro Stato membro dell'UE sono aumentati di un punto percentuale tra il 2017 e il 2019, mentre la quota di imprese che vendono online ad altri paesi dell'UE è rimasta stabile. Inoltre, in questo caso la variazione è minima e non è chiaro se tale aumento sia parte o meno di un andamento tendenziale.

88 Infine, dopo la sua prima revisione a breve termine, la Commissione ha condotto un altro studio di analisi delle principali tendenze nell'evoluzione del commercio elettronico nell'UE¹⁸, di cui faceva parte un'indagine sui professionisti del commercio elettronico in tutta l'UE che ha interessato oltre 2 800 imprese di dimensioni variabili, tra cui microimprese, PMI e grandi imprese, operanti in dieci paesi dell'UE. Obiettivo dell'indagine era determinare l'opinione dei venditori al dettaglio circa la recente evoluzione del commercio elettronico nell'UE, in particolare in seguito alla pandemia. Sulla base dei risultati dell'indagine, lo studio ha concluso che la percentuale di scambi commerciali provenienti da fonti internazionali (all'interno e all'esterno dell'UE) è rimasta relativamente costante, aumentando dal 20 % in tutta l'UE nel 2016 al 22 % nel 2021. La Commissione non ha esaminato gli effetti del regolamento sul commercio elettronico né i benefici per i consumatori.

¹⁸ *Study for further evaluation of the Geo-blocking Regulation*, Copenhagen Economics, 2023.

89 In ogni caso, potrebbe anche essere troppo presto per valutare l'impatto che il regolamento sui blocchi geografici esercita sul commercio elettronico all'interno del mercato unico dell'UE. La Commissione ha ritenuto che gli effetti del regolamento si manifesteranno pienamente solo col tempo, man mano che la sua esecuzione sarà rafforzata, altre misure pertinenti (commercio elettronico) diventeranno applicabili e si potrà valutare l'impatto complessivo della crisi COVID-19 sui vari settori interessati¹⁹.

¹⁹ Prima revisione a breve termine del regolamento sui blocchi geografici, 2020.

Conclusioni e raccomandazioni

90 La conclusione generale della Corte è che, con l'adozione del regolamento sui blocchi geografici, sono stati compiuti progressi nel rispondere alle esigenze dei consumatori e dei professionisti, ma restano da sciogliere nodi relativi alla corretta e uniforme attuazione del regolamento.

91 Nel concepire il regolamento, la Commissione ha individuato le principali sfide ed esigenze cui devono far fronte i consumatori e i professionisti del commercio elettronico. Tuttavia, la Corte ha riscontrato debolezze nella valutazione d'impatto iniziale. La Commissione non ha valutato quantitativamente i settori esclusi dalla direttiva sui servizi, l'uso dei blocchi geografici quando i consumatori si trovano nei locali di un professionista o gli impatti sociali e ambientali del regolamento. L'analisi dell'impatto del commercio elettronico transfrontaliero sul PIL non comprendeva stime o un'analisi dettagliata della coerenza del regolamento con tutti gli atti giuridici correlati. Infine, nella valutazione d'impatto non sono state proposte modalità di monitoraggio intese a misurare in che modo il regolamento inciderebbe sul commercio elettronico (cfr. paragrafi [22-25](#)).

92 Il regolamento sui blocchi geografici ha risposto a diverse sfide ed esigenze in modo equilibrato. Tuttavia, la Corte ha individuato lacune e una mancanza di chiarezza che possono incidere sull'applicazione e sull'efficacia del regolamento (cfr. paragrafi [26-28](#)).

93 La versione adottata del regolamento sui blocchi geografici ha escluso alcuni settori individuati come problematici, come i servizi audiovisivi e i servizi online che danno accesso a contenuti tutelati dal diritto d'autore. Nella sua prima revisione a breve termine (2020), la Commissione ha esaminato se fosse possibile includere tali settori. Tuttavia, per motivi tra cui la mancanza di dati e la necessità di valutare ulteriormente gli impatti di un'eventuale estensione, ha deciso di non includerli nel campo di applicazione del regolamento. La Commissione ha condiviso i risultati della prima revisione a breve termine con il Parlamento europeo e dovrebbe fare altrettanto una volta completata l'imminente revisione del regolamento (cfr. paragrafi [29-35](#)).

Raccomandazione 1 – Effettuare uno studio per valutare la possibilità di estendere il campo di applicazione del regolamento sui blocchi geografici o di modificare altri regolamenti settoriali pertinenti

La Commissione dovrebbe effettuare uno studio, basato su dati pertinenti e accurati, per valutare i benefici, le sfide e i possibili rischi connessi all'estensione del campo di applicazione del regolamento ai settori attualmente esclusi o, laddove più opportuno, alla modifica dei regolamenti settoriali pertinenti.

Termine di attuazione: fine 2026.

94 Dopo l'adozione del regolamento, la Commissione ha fornito orientamenti in un documento domande e risposte esaustivo destinato ai consumatori, ai professionisti e agli enti nazionali, compresi gli organismi di esecuzione. È dal 2018 che la Commissione non organizza ulteriori seminari per gli organismi di esecuzione né aggiorna il documento di domande e risposte al fine di trattare nuove questioni (cfr. paragrafi [37-39](#)).

95 La Commissione organizza riunioni periodiche e scambi di esperienze rivolti ai CEC e agli organismi di esecuzione mediante diversi canali. Tuttavia, i poteri della rete CPC hanno una portata limitata. Sebbene la rete CEC si riunisca periodicamente per facilitare lo scambio di esperienze e nonostante le frequenti comunicazioni a livello nazionale tra i CEC e gli organismi di esecuzione, non vi sono riunioni periodiche tra le due reti al fine di discutere delle priorità in materia di esecuzione e di altre questioni (cfr. paragrafi [40-43](#)).

96 I CEC forniscono assistenza ai consumatori in materia di blocchi geografici. Tuttavia, la Corte ha rilevato che la loro attività al riguardo varia da uno Stato membro all'altro. Il numero di reclami e domande ricevuti dai CEC in relazione al regolamento sui blocchi geografici è diminuito tra il 2019 e il 2023. I risultati dello studio condotto nel 2023 nel quadro dell'esercizio di ricapitolazione svolto dalla Commissione mostrano che una percentuale significativa di professionisti non è a conoscenza del regolamento sui blocchi geografici e che i consumatori sono ancora confusi in merito al suo campo di applicazione (cfr. paragrafi [44-51](#)).

Raccomandazione 2 – Migliorare il sostegno e la consapevolezza negli Stati membri

La Commissione dovrebbe:

- a) aggiornare i propri orientamenti destinati alle autorità degli Stati membri;
- b) contribuire a sensibilizzare maggiormente i clienti e i professionisti e favorire gli scambi di esperienze tra gli Stati membri.

Termine di attuazione: fine 2026.

97 Gli Stati membri erano tenuti a designare organismi preposti all'esecuzione del regolamento. La Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri che non lo hanno fatto in tempo utile. Uno dei modi di ottenere informazioni sui blocchi geografici è lo svolgimento di "indagini a tappeto" incentrate sulle questioni prioritarie. Tuttavia, finora non sono state effettuate indagini di questo tipo aventi i blocchi geografici come tema principale. Le autorità designate possono effettuare controlli d'ufficio o a seguito di un reclamo. La Commissione e la rete CPC possono realizzare azioni coordinate di esecuzione, ma ciò è avvenuto solo una volta tra il dicembre 2018 e il giugno 2024 (cfr. paragrafi [52-57](#)).

98 La Corte ha rilevato che le misure e le sanzioni variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Il regolamento non propone alcun criterio per la definizione delle misure di esecuzione. Gli organismi di esecuzione non sono tenuti a riferire alla Commissione in merito alle indagini effettuate o alle sanzioni inflitte (cfr. paragrafi [58-65](#)).

99 La Commissione ha sostenuto gli organismi di esecuzione rispondendo alle richieste di informazioni o di parere non vincolante in caso di disaccordo tra due autorità (cfr. paragrafi [66-67](#)).

Raccomandazione 3 – Completare i meccanismi di esecuzione degli Stati membri a livello dell'UE

La Commissione dovrebbe rafforzare le modalità nazionali di esecuzione con un meccanismo di esecuzione a livello dell'UE.

Termine di attuazione: fine 2026.

100 La Commissione è responsabile del monitoraggio dell'applicazione del regolamento sui blocchi geografici da parte degli Stati membri e del suo impatto complessivo sul mercato interno. Il regolamento non prevede obiettivi specifici, i quali erano invece stati stabiliti nella valutazione d'impatto elaborata prima dell'adozione del regolamento. La valutazione d'impatto ha inoltre fissato due obiettivi operativi corredati di un indicatore ciascuno. Tuttavia, la Commissione non ha definito in che misura gli obiettivi operativi contribuiscano al conseguimento degli obiettivi specifici, né ha fissato valori di riferimento o valori-obiettivo quantitativi per gli indicatori (cfr. paragrafi [70-75](#)).

101 La rete dei centri europei dei consumatori fornisce alla Commissione dati sulle richieste di informazione e sui reclami ricevuti dai consumatori. La Corte ha riscontrato problemi riguardo alla qualità di tali dati, la cui affidabilità non è valutata dalla Commissione. Inoltre, le analisi delle tendenze realizzate dalla Commissione non consentono di isolare gli effetti complessivi che il regolamento sui blocchi geografici esercita sul commercio elettronico o i benefici che esso apporta ai consumatori. Anche gli organismi incaricati dell'esecuzione del regolamento ricevono richieste di informazione e reclami da parte dei consumatori, ma la Commissione non raccoglie tali dati a fini di monitoraggio (cfr. paragrafi [76-81](#)).

102 Dall'adozione del regolamento sui blocchi geografici, sono stati raccolti dati di monitoraggio attraverso una sola indagine di mystery shopping (nel 2019), nonostante il requisito di effettuare tali indagini ogni tre anni. Sono state condotte anche indagini presso i consumatori, che però non si sono concentrate specificamente sui blocchi geografici. Ciò non è sufficiente per seguire i progressi e monitorare le tendenze in materia. La Corte ha inoltre riscontrato incongruenze nei dati raccolti prima e dopo l'entrata in vigore del regolamento, che hanno reso impossibile effettuare un'analisi coerente delle tendenze (cfr. paragrafi [82-89](#)).

Raccomandazione 4 – Migliorare l'adeguatezza delle modalità di monitoraggio relative al regolamento sui blocchi geografici

La Commissione dovrebbe migliorare l'adeguatezza delle modalità di monitoraggio ai fini della misurazione dell'efficacia del regolamento sui blocchi geografici, concentrando l'attenzione sui seguenti aspetti:

- a) indicatori solidi sulle pratiche di blocco geografico,
- b) fonti di dati affidabili,
- c) frequenza adeguata per la raccolta dei dati;
- d) qualità dei dati forniti dai centri europei dei consumatori.

Termine di attuazione: fine 2026.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo il 5 dicembre 2024.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegato

Risultati dell'indagine

L'audit ha compreso un'indagine presso i CEC e gli organismi di esecuzione nei 27 Stati membri dell'UE, nonché le associazioni nazionali di categoria coinvolte nel commercio online. Gli auditor della Corte hanno elaborato tre questionari specifici per raccogliere informazioni su esperienze e pareri altrimenti non direttamente ottenibili.

Tale esercizio ha contribuito alle conclusioni raggiunte dalla Corte sull'attuazione del regolamento negli Stati membri in termini di richieste ricevute dagli organismi nazionali, questioni problematiche per i clienti, sostegno e coordinamento della Commissione, conoscenza del regolamento e suggerimenti di miglioramento.

L'indagine della Corte è durata dal 9 aprile al 23 maggio 2024. La Corte ha ricevuto risposte da 21 CEC e da 18 organismi di esecuzione.

L'indagine presso i CEC ha riguardato i seguenti temi:

- copertura delle richieste B2B;
- principali questioni problematiche per i consumatori sulla base delle richieste ricevute dai CEC, comprese le domande sulle richieste ricevute che non rientravano nel campo di applicazione del regolamento;
- conoscenza del regolamento da parte dei consumatori nazionali;
- orientamenti e sostegno della Commissione per l'attuazione del regolamento;
- modalità di miglioramento del regolamento.

L'indagine presso gli organismi di esecuzione ha riguardato i seguenti temi:

- copertura delle richieste B2B;
- principali questioni problematiche sulla base delle richieste ricevute, comprese le richieste che esulavano dal campo di applicazione del regolamento;
- informazioni sui sistemi nazionali di esecuzione in vigore, sulle sanzioni applicabili e sulle iniziative quali indagini a tappeto o controlli nazionali mirati sul rispetto del regolamento;

- conoscenza del regolamento da parte dei consumatori nazionali;
- modalità di miglioramento del regolamento.

La Corte non ha tratto conclusioni dalle risposte ricevute dalle associazioni di categoria, a causa del basso tasso di risposta per questo gruppo.

Abbreviazioni

B2B: da impresa a impresa (*business-to-business*)

B2C: da impresa a consumatore (*business-to-consumer*)

CEC: centro europeo dei consumatori

CPC: cooperazione per la tutela dei consumatori

DG JUST: direzione generale della Giustizia e dei consumatori presso la Commissione

DG CNECT: direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie presso la Commissione

DG GROW: direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI presso la Commissione

Direttiva ADR: direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie (*Alternative Dispute Resolution Directive*)

GDPR: regolamento generale sulla protezione dei dati

PIL: prodotto interno lordo

SEE: Spazio economico europeo

TIC: tecnologie dell'informazione e della comunicazione

Glossario

Direttiva sui servizi: normativa dell'UE che elimina gli ostacoli agli scambi di determinate categorie di servizi all'interno del mercato unico.

Direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie: normativa dell'UE in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie relative a beni e servizi acquistati presso professionisti stabiliti nel mercato unico.

GDPR: normativa dell'UE a tutela delle persone fisiche allorché i loro dati personali sono trattati dal settore privato e dalla maggior parte delle organizzazioni del settore pubblico.

Legiferare meglio: concetto guida del processo legiferativo e di definizione delle politiche dell'UE, fondato sul principio che la regolamentazione dovrebbe conseguire i propri obiettivi al minor costo possibile ed essere elaborata all'insegna della trasparenza, sulla base di riscontri empirici e con il coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi.

Prodotto interno lordo: misura basilare della dimensione complessiva dell'economia di un paese.

Strategia per il mercato unico digitale: iniziativa della Commissione per massimizzare i benefici della digitalizzazione per l'UE.

Valutazione d'impatto: Analisi degli effetti probabili (*ex ante*) o reali (*ex post*) di un'iniziativa strategica o di un altro tipo di intervento.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/IT/publications/sr-2025-03>

Calendario

<https://www.eca.europa.eu/IT/publications/sr-2025-03>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte ("Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva"), presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Ildikó Gáll-Pelcz, Membro della Corte, coadiuvata da Claudia Kinga Bara, capo di Gabinetto, e Zsolt Varga, attaché di Gabinetto; Sabine Hiernaux-Fritsch e John Sweeney, primi manager; Marco Montorio e Maria Isabel Quintela, capi incarico; Felipe Andrés Miguélez e Radostina Simeonova, auditor. Alessia Romanelli, tirocinante. Britta Middelberg ha fornito supporto metodologico per l'indagine. Thomas Everett ha fornito assistenza linguistica.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



John Sweeney



Marco Montorio



Maria Isabel Quintela



Alessia Romanelli



Britta Middelberg



Thomas Everett

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2025

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e che siano indicate le eventuali modifiche. In caso di riutilizzo del materiale della Corte, il significato o il messaggio originali non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-3569-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/0743963	QJ-01-24-038-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3570-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/3831974	QJ-01-24-038-IT-N

COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, [relazione speciale 03/2025](#), “Blocchi geografici ingiustificati nel commercio elettronico – Il regolamento applicabile istituisce un quadro equilibrato, ma permangono difficoltà di attuazione”, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2025.

Riducendo la possibilità di usufruire di servizi online da uno Stato membro all'altro, il fenomeno dei blocchi geografici limita l'accesso dei consumatori e ostacola il mercato unico digitale dell'UE. Scopo del regolamento sui blocchi geografici del 2018 era far fronte a tale discriminazione fondata sulla nazionalità o sul luogo di residenza dei consumatori. La Corte ha valutato gli effetti del regolamento e le azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri per contrastare i blocchi geografici ingiustificati. Sebbene siano stati compiuti progressi a favore di consumatori e professionisti, permangono difficoltà nell'attuazione uniforme di detto regolamento. La Corte raccomanda alla Commissione di: effettuare uno studio per valutare la possibilità di estendere il campo di applicazione del regolamento sui blocchi geografici; migliorare il sostegno e la consapevolezza negli Stati membri; rafforzare le modalità di esecuzione e migliorare l'adeguatezza del sistema di monitoraggio al fine di misurare l'efficacia del regolamento sui blocchi geografici.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors