



Anitec - Assinform

ANITEC-ASSINFORM

AUDIZIONE INFORMALE

10a COMMISSIONE INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO DEL SENATO

3 luglio 2019

NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 615 (OBSOLESCENZA PROGRAMMATA DEI BENI DI CONSUMO): DISEGNO DI LEGGE D'INIZIATIVA DEI SENATORI CASTALDI, PARAGONE, ANASTASI, VACCARO, CROATTI, LANZI, PUGLIA E GIOTTO.

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 2018

INDICE EXECUTIVE SUMMARY ITER NORMATIVO IN ITALIA

ANITEC-ASSINFORM

Associazione Italiana per l'Information and Communication Technology

Tel. 02 00632801 - Fax. 02 00632824

C.F e P.I 10053550967

Sede e uffici di Milano:

Via S. Maurizio 21, 20123 Milano

Uffici di Roma:

Via Barberini 11 00187 Roma

segreteria@anitec-assinform.it www.anitec-assinform.it

Aderisce a



CONFINDUSTRIA



CONFINDUSTRIA DIGITALE

ITER EUROPEO E INTERNAZIONALE E BENCHMARK ANALISI E CONSIDERAZIONI SUL DDL n. 615 CONCLUSIONI

EXECUTIVE SUMMARY

Anitec-Assinform si dissocia da qualsiasi comportamento inteso a ridurre deliberatamente la vita di un bene di consumo e di ingannare i consumatori. Il tema della durabilità, dell'allungamento della vita dei prodotti in modo da ridurre il consumo di risorse e gli sprechi e della qualità dei prodotti è un elemento competitivo chiave per i produttori.

Mantenere la buona reputazione nel settore della produzione di beni durevoli è di fondamentale interesse per i produttori, l'immagine e la fedeltà al marchio si basano sulla percezione del consumatore. Secondo diversi studi condotti in alcuni Stati europei la vita media di un apparecchio, ad esempio una lavatrice, non è diminuita sensibilmente negli ultimi quindici anni.

A livello europeo il tema dell'obsolescenza programmata è stato affrontato, senza darne una definizione specifica, dalla Risoluzione del Parlamento Europeo del 2017 con la quale si promuoveva l'allungabilità della vita dei prodotti. In accoglimento della risoluzione sono stati adottati provvedimenti tesi a rendere i prodotti sempre più ecologicamente sostenibili.

La normativa esistente in Italia a tutela dei consumatori e dell'ambiente, insieme alle disposizioni europee che entreranno in vigore nel prossimo futuro, offrono una solida disciplina che garantisce sia la protezione dei consumatori sia il rispetto per l'ambiente.

Si ritiene, pertanto, che una normativa nazionale *ad hoc* non sia necessaria e che, anzi, la proposta del DDL andrebbe ad appesantire un quadro normativo di per sé completo sia nei confronti del consumatore, sia nei confronti del produttore. Il testo, infatti, è di difficile applicazione e d'interpretazione e presenta un regime sanzionatorio troppo rigido.

Se l'intento del legislatore è quello di tutelare il consumatore e promuovere il prolungamento della durata di vita dei prodotti chiediamo che si attenda l'implementazione Direttiva quadro 851/2018 che modifica la Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti da effettuarsi entro il 2023.

ITER NORMATIVO IN ITALIA

L'Italia ha visto succedersi numerosi interventi normativi e regolatori tesi a identificare fenomeni che potessero essere classificati come "obsolescenza programmata". I tentativi hanno sempre riscontrato il limite applicativo in quanto la fattispecie non è mai stata regolata a livello europeo, anche al fine di non provocare evidenti distorsioni sul mercato.

- Proposta di legge A.C. n. 2849 (on. Ivan Della Valle) presentata il 27 gennaio 2015, XVII Legislatura, recante modifica al Codice al Consumo

La proposta mirava a modificare il Codice al Consumo ed introduceva per la prima volta in Italia una definizione di "*obsolescenza programmata*".

Inoltre, qualificava come "obsolescenza programmata" l'insieme delle tecniche attuate in fase di progettazione per ridurre la durata potenziale del bene. Tali tecniche includevano azioni per l'accelerazione dell'usura, l'impossibilità o l'eccessiva onerosità del bene, l'inserimento nel bene di sistemi di controllo o di conteggio per inibire l'uso del bene medesimo o per imporre la sostituzione di un suo componente dopo un determinato periodo di tempo o un determinato numero di utilizzi.

Nella proposta si introducevano modifiche al Codice al Consumo in relazione agli obblighi di informazione nei confronti del consumatore, sulla durabilità del prodotto aumentando la garanzia legale da due a cinque anni.

- Risoluzione on. Davide Crippa, 26 settembre 2017 (XVII Legislatura)
Con la risoluzione Crippa (MS5) era stato richiesto al Governo un impegno per prevedere misure in favore dei consumatori in merito alle informazioni relative alla durabilità dei prodotti e dei servizi che dovevano essere chiare e visibili oltre all'aumento della garanzia legale del produttore.
- Disegno di legge A.S. n. 615 (sen. Gianluca Castaldi e altri)

Il disegno di legge riprende, in concreto, i temi ed obblighi inclusi nelle proposte sopra descritte.

ITER EUROPEO E INTERNAZIONALE E BENCHMARK

Iter e proposte di legislazione a livello europeo

Mentre il quadro regolamentare europeo non prevede né una norma specifica sul tema “obsolescenza programmata”, né una sua definizione, diversi atti normativi mirano a rafforzare i diritti dei consumatori rispetto a situazioni che il DDL 615 sembra volere disciplinare. A tale proposito, in particolare, si citano i seguenti atti:

- **la Direttiva 1999/44 EC** su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo. La Direttiva prevede una garanzia legale di due anni in caso di mancata conformità del bene. Nel verificarsi di questa ipotesi, è prevista per i consumatori una gerarchia di rimedi: riparazione, sostituzione, riduzione di prezzo o rescissione del contratto;
- **la Direttiva 2005/29/EC** sulle pratiche commerciali sleali. La direttiva è stata modificata dalla risoluzione adottata dal Parlamento in aprile 2019 per “una migliore applicazione e modernizzazione delle norme dell'UE in materia di protezione dei consumatori”. La norma adottata prevede un regime sanzionatorio ed una gerarchia di rimedi per i consumatori in caso di pratiche commerciali sleali. L'articolo 5 della norma prevede che si consideri come *sleale* una pratica commerciale che distorce, o falsa o è idonea a falsare in misura rilevante - in relazione al prodotto - il comportamento economico del consumatore medio;
- **la Direttiva 2011/83/EU** sui diritti dei consumatori implementata in Italia dal decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21. Anche questa direttiva è stata novellata dalla risoluzione “*Omnibus*”, che lascia in capo agli Stati membri la gerarchia dei rimedi per i consumatori. Anche in questo caso non era stata ritenuta opportuna, una previsione specifica sul tema dell'obsolescenza programmata, visto l'elevata protezione nei confronti dei consumatori già esistente;
- **la proposta di revisione della Direttiva 1999/44/EC**, relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

La proposta di direttiva ribadisce la responsabilità in capo al rivenditore per la mancanza di conformità del bene e la gerarchia dei rimedi, aggiornando il quadro legislativo. L'articolo 10 per esempio, confermando la garanzia di due anni in caso di non-conformità, estende l'applicazione anche a prodotti con software preinstallato. La Direttiva include anche riferimenti al tema della durabilità, specificando tra le altre cose che la garanzia possa essere specifica sulla durabilità del prodotto.

BENCHMARK

• FRANCIA

Negli ultimi anni la Francia ha sviluppato norme che sanzionano pratiche di "obsolescenza programmata". Quest'ultima diventa un reato punibile, sotto il profilo di due diverse proposte legislative:

- La legge del 2015 introduce una definizione di "obsolescenza programmata", descritta come "l'insieme di tecniche volte a ridurre deliberatamente la durata di un prodotto per aumentare il suo tasso di sostituzione "(Art.1 441-2 Codice del consumo). La norma introduce anche un regime sanzionatorio abbastanza severo.
- Le modifiche apportate invece al codice del consumo nel 2014, introducono la presunzione di non-conformità dei prodotti, come consentito dalla direttiva sulla vendita al consumo dell'UE.

Al testo di questa legge s'ispira fortemente anche il disegno di legge A.S. n. 615 oggetto della presente analisi.

A quattro anni dall'entrata in vigore della normativa, la Francia ha proposto un ulteriore provvedimento che pone in capo al produttore l'onere di apporre un'etichetta contenete indicazione sulla durabilità del prodotto.

La norma francese introduce una sua definizione di obsolescenza programmata, in quanto ribadiamo che non esiste una definizione a livello europeo.

Come si evince dalla lettura dei testi quello francese appare diverso dal disegno di legge A.S. n. 615, in quanto quest'ultimo è più dettagliato e più di difficile interpretazione e applicazione.

Dall'entrata in vigore della norma ad oggi le associazioni francesi di riferimento hanno riscontrato la difficoltà nell'applicazione della stessa in quanto è di difficile dimostrazione il carattere intenzionale del comportamento che costituisce l'obsolescenza programmata con aggravio di spese sia per l'amministrazione che per i produttori.

- **GERMANIA**

La legge tedesca attualmente non si occupa dell'obsolescenza programmata. Il Governo si è concentrato piuttosto su misure e incentivi atti a favorire la riparabilità dei prodotti.

Recentemente, uno studio pubblicato dal partito dei Verdi suggerisce l'introduzione di standard minimi per la riparazione, l'obbligo di fornire istruzioni per la riparazione e l'introduzione di un codice per la qualità del prodotto sostenibile nell'economia del riciclo ed infine, di un "atto di responsabilità del prodotto". Come sta succedendo in Francia ci sono alcune iniziative dei Verdi che suggeriscono l'implementazione di un'etichetta contenente una data di scadenza da inserire sulla confezione di ciascun prodotto.

Sono da segnalare anche iniziative di autoregolamentazione quali per esempio il certificato Blue Angel per i prodotti eco-sostenibili. Il certificato non è stato progettato per l'obsolescenza programmata tuttavia, è un aspetto nella valutazione di un prodotto.

- **REGNO UNITO**

La legge del Regno Unito non si occupa attualmente dell'obsolescenza programmata. Il Consumer Rights Act 2015 è l'atto legislativo principale che regola la garanzia in favore del consumatore, le pratiche commerciali sleali. La norma stabilisce che tutti i prodotti devono essere di qualità soddisfacente, adatti allo scopo e uguali alla descrizione fornita. Le regole riguardano anche servizi e contenuti digitali.

La norma traspone la direttiva sulla vendita di beni di consumo consentendo al consumatore una garanzia di sei anni in Inghilterra e di cinque in Scozia. Se un

guasto si verifica dopo sei mesi, il consumatore deve dimostrare che il problema è stato causato da un guasto o un problema presso il produttore, al contrario di usura e uso improprio.

Come in Italia, inoltre, esiste anche una normativa specifica per i prodotti difettosi il *Consumer Protection Act 1987* offre ai consumatori il diritto di chiedere un risarcimento al produttore di un prodotto difettoso se lo stesso ha causato danni, morte o lesioni personali.

Il provvedimento richiede da parte del produttore il superamento di un test per i suoi prodotti in modo che vi sia una responsabilità oggettiva del produttore in caso di danni.

ANALISI E CONSIDERAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE A.S. N. 615

Come si evince anche dal quadro europeo descritto poco sopra, il quadro regolamentare destinato a proteggere il consumatore da pratiche scorrette o contro la non-conformità dei beni di consumo è in continuo aggiornamento ed è stato rafforzato ed aggiornato negli ultimi anni. In aggiunta, varie iniziative sul fronte dell'economia circolare e dell'eco-design affrontano temi relativi alla durabilità e vita dei beni di consumo.

In tale contesto, si ritiene che una normativa ad hoc sull'“obsolescenza programmata” non sia necessaria e che anzi la proposta andrebbe ad appesantire il quadro normativo esistente nonché diminuire la certezza del diritto per il produttore.

Si rileva innanzitutto che a livello europeo la c.d. “obsolescenza programmata” non è ancora stata definita. Le direttive che sono in procinto di essere emanate, mirano a creare un quadro più generale e promuovere criteri minimi per tutelare l'ambiente ed il consumatore. Nemmeno la risoluzione del Parlamento del 2017, che cita l'obsolescenza programmata, ne dà una definizione limitandosi a incoraggiare la Commissione Europea a promuovere definizioni di criteri di resistenza minima, robustezza e riparabilità e invita i produttori a far rientrare nella propria offerta commerciale temi quali durabilità, disponibilità dei pezzi di ricambio, riparabilità dei prodotti e intercambiabilità dei componenti.

Questi concetti sono stati ripresi nella Direttiva quadro 851/2018 che dovrà essere recepita nel nostro ordinamento entro il 2023.

Il DDL n. 615 s'ispira alla norma francese ma si spinge tuttavia più in là introducendo disposizioni, a nostro avviso, non chiare e quindi foriere di possibili contenziosi.

Quando le norme afferiscono alla vendita di prodotti di consumo sarebbero auspicabili definizioni e criteri armonizzati a livello europeo come è stato correttamente fatto in passato implementando le direttive 1999/44 EC su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo; la 2005/29/EC sulle pratiche commerciali sleali e la "omnibus del 2011".

Oltre a queste questioni di carattere preliminare osserviamo che la normativa è di difficile applicazione:

- **Dolo:** si evince che la norma vuole punire solo il comportamento doloso del produttore, ma non viene spiegato chi ha l'onere della prova e in che modo si determina e si quantifica la volontarietà del produttore a praticare l'"obsolescenza programmata". Inoltre, l'applicazione della normativa richiederebbe sempre il ricorso a una perizia tecnica in caso di giudizio, con costi significativi per lo Stato (sempre che l'interesse tutelato sia pubblico) e per il produttore.
- **Durabilità:** qualsiasi concetto di durabilità deve tenere in considerazione le diverse tipologie di prodotto, nonché l'utilizzo del consumatore. Al momento non esistono test tali da prevedere le condizioni e l'utilizzo che ne viene fatto dal consumatore. Ciò rende impossibile di per sé determinare una durata "presunta". Inoltre, non si comprende, in mancanza di definizione, quale sia la differenza tra durata garantita e "durata presumibile" nonché quale sia la responsabilità in capo al produttore per l'una e l'altra tipologia.
- **Accessibilità dei costi di riparazione:** non è chiaro come il legislatore intenda valutare l'accessibilità dei costi: è evidente che i prezzi varieranno in base alla tipologia di prodotto acquistato, per alcuni dei quali si potrebbe parlare d'inaccessibilità a partire dal prodotto di base.

- **Aggiornamento del software:** il DDL da un lato pone come obbligo in capo al produttore il continuo aggiornamento ai fini della durabilità del prodotto, dall'altro invece lo ritiene un possibile mezzo per praticare l'obsolescenza programmata. Di fatto, tutti gli esperti e gli standard in materia di sicurezza riconoscono la necessità di tenersi costantemente aggiornati sulle *patch* per gestire al meglio le minacce alla sicurezza del prodotto e alla protezione dei dati ivi contenuti. Le disposizioni normative che impediscono ai fornitori di software la possibilità di mantenere aggiornati i software dei dispositivi non solo rendono questi ultimi meno sicuri, ma rappresentano una minaccia anche per la sicurezza collettiva.

Il dubbio che il software possa essere utilizzato impropriamente desta forti preoccupazioni sul piano delle politiche digitali. I Governi di tutti i Paesi stanno, infatti, valutando la possibilità di adeguare le loro norme in materia di responsabilità per danni da prodotti difettosi, per incoraggiare i fornitori di dispositivi connessi non solo a progettarli in modo sicuro, ma anche a garantirne la sicurezza.

Nuove leggi, come il Regolamento Generale UE sulla protezione dei dati (GDPR), impongono inoltre nuovi obblighi alle imprese per garantire la riservatezza e la sicurezza dei dati dei consumatori nei loro prodotti e servizi. L'unico modo in cui i produttori possono adempiere a questi obblighi è aggiornare regolarmente i software installati su questi dispositivi. Qualsiasi disposizione normativa che metta in dubbio la buona fede di tali operazioni comporterà un rischio maggiore per gli stessi produttori e per i loro clienti.

- **Definizione del campo di applicazione:** non viene definito propriamente l'ambito di applicazione e quali categorie di prodotti ricadono nella norma. In alcuni casi si parla di elettrodomestici (grandi e piccoli), in altri di beni di piccole dimensioni e in altri di beni ad uso domestico.
- **Sanzioni:** il regime sanzionatorio previsto è particolarmente severo in quanto è prevista la reclusione assimilando così il reato a quelli che afferiscono alla salute umana. Vista la natura dell'eventuale dolo, si ritiene più opportuno mantenere un regime sanzionatorio più adeguato come ad esempio la comminazione di una sanzione proporzionata al fatturato.
- **Controlli** non si comprende il ruolo effettivo del Consiglio Nazionale dei consumatori in capo al quale vengono delegati compiti che sono di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico.

CONCLUSIONI

La tutela del consumatore e dell'ambiente devono essere sempre garantite e come industria agiamo e commercializziamo i nostri prodotti nel pieno rispetto di tutte le norme in materia ambientale e in materia di sicurezza e conformità dei prodotti.

La digitalizzazione come è noto cresce sia nell'ambito privato sia in quello industriale: Industria 4.0, *internet of things* e blockchain ne sono un esempio. Il processo è inarrestabile ed in continua evoluzione.

Il software è, oggi, una componente fondamentale di moltissimi beni di consumo, e sono ormai sempre più numerosi i software che funzionano anche su una più vasta gamma di dispositivi: dalle auto e macchinari connessi agli elettrodomestici, alle lampadine e persino all'abbigliamento. Gli esperti prevedono che il numero di oggetti connessi supererà i 20 miliardi entro il 2020, con un conseguente aumento della domanda di oltre 1200 miliardi di dollari.

In tale contesto, ogni intervento legislativo dovrebbe mirare a favorire l'innovazione e lo sviluppo di nuove tecnologie, non a creare un corpo di regole aggiuntive che creano incertezza giuridica e moltiplicano gli obblighi del produttore senza beneficio chiaro per il consumatore.

Il DDL n. 615 presenta significativi limiti di messa in opera, e verrebbe ad inserirsi in un quadro normativo che:

- a) non è ancora giunto ad una definizione univoca del fenomeno, né della capacità di misurare certe variabili quali la "durata presumibile" del prodotto;
- b) già offre tutele significative al consumatore in caso di non-conformità o pratica commerciale sleale.

Si deve tenere presente inoltre che l'allungamento della durata di un prodotto è una delle possibili strategie per migliorare la circolarità di un prodotto da parte del costruttore ed è ritenuto comunemente un fattore di riduzione certo degli impatti ambientali ed un fattore competitivo per l'azienda. Tale interpretazione è tuttavia semplicistica in quanto molti sono i fattori che devono essere considerati per valutare pienamente i benefici dell'estensione della durata della vita di un

prodotto connesso con l'energia elettrica, tra i quali i tassi di innovazione che possono rendere inefficace l'estensione della sua vita, nonché le abitudini di acquisto dei consumatori.

Quasi 1/3 dei prodotti viene oggi dismesso dal consumatore anche se ancora perfettamente funzionante, per esigenze personali.

La durata di un prodotto dipende inoltre dalla sua corretta installazione, uso e manutenzione da parte dell'utente.

L'analisi del ciclo di vita degli elettrodomestici dimostra come l'allungamento della vita dell'apparecchiatura non sia sempre la strategia ambientalmente migliore (v. studio della Commissione europea – Ricardo-AEA, 2015).

La fase d'uso Infatti, rispetto l'intero ciclo di vita delle apparecchiature mediamente di oltre 10 anni, è quella dominante per impatto ambientale, oltre l'80%, a causa dei rilevanti consumi energetici (v. studi preparatori *eco-design / energy labeling* frigoriferi, Commissione Europea).

Considerando il notevole aumento dell'efficienza energetica degli elettrodomestici negli ultimi decenni (ad esempio un frigorifero domestico immesso sul mercato oggi consuma quasi il 30% in meno di un apparecchio di 10 anni fa), se l'apparecchio a fine vita è superato dal punto di vista tecnologico e ha maggiori consumi energetici rispetto un prodotto nuovo, il corretto recupero e riciclaggio dei materiali a fine d'uso risulta la soluzione a minore impatto per l'ambiente e i consumi, rispetto il ricondizionamento o l'allungamento forzato della vita.

L'efficacia di tale strategia deve essere valutata caso per caso per le singole apparecchiature per verificarne i benefici ambientali, mediante studi che utilizzino una metodologia basata su dati misurabili, verificabili e riproducibili.

Si consideri che gli elettrodomestici a fine vita vengono raccolti e trattati nell'ambito della gestione dei rifiuti elettrotecnici ed elettronici al fine di recuperare i materiali – la riciclabilità dei prodotti supera il 90% - e i materiali riciclati vengono reimmessi nei cicli di produzione, riducendo gli scarti e il risparmiando materie prime.

Inoltre, si consideri che le aziende del settore degli elettrodomestici eseguono un costante controllo di qualità sui prodotti anche oltre la fase di produzione e quando si verifica la rottura anticipata del componente, vengono intraprese azioni appropriate attraverso il servizio clienti o, in casi estremi, di richiamo o

riparazione. Nel 2016 l'81% delle richieste ai produttori per la riparazione di un prodotto ha portato a una riparazione effettiva in quanto già oggi vengono forniti sia i pezzi di ricambio che le informazioni di riparazione per consentire l'uso dei prodotti più a lungo.

Affrontare il tema dell'obsolescenza programmata, scegliendo di incrementare da 2 a 5 e 10 anni la durata della garanzia legale è spropositato e avrebbe forti ripercussioni sui costi dei prodotti e sulle strutture post-vendita dei produttori rispetto al limite stabilito dalla Direttiva Europea 1999/44/CE di 2 anni.

Alla luce di quanto esposto quindi è nostro parere che le garanzie oggi fornite ai consumatori e le norme stringenti in tema ambientale non richiedano lo sviluppo di un'ulteriore normativa di livello nazionale, disciplinante pratiche che possono essere sanzionate in base a norme già esistenti.