



NOTA N. 61

ATTO COMUNITARIO N. 163: COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. "LE PIATTAFORME ON-LINE E IL MERCATO UNICO DIGITALE. OPPORTUNITÀ E SFIDE PER L'EUROPA"

TITOLO ATTO:	Atto comunitario n. 163: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. "Le piattaforme <i>on-line</i> e il mercato unico digitale. Opportunità e sfide per l'Europa".
NUMERO ATTO	COM(2016) 288
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	25/05/2016
ASSEGNATO IL	22/06/2016
COMM.NE DI MERITO	10 ^a
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 8 ^a , 14 ^a
OGGETTO	Modalità ed opportunità di creare le condizioni generali, ed un ambiente, che favoriscano il mantenimento in Europa delle piattaforme <i>online</i> ¹ esistenti e incrementino la comparsa di nuove piattaforme.

ANNOTAZIONI:

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente comunicazione è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

1) CONTESTO NORMATIVO

La Comunicazione in oggetto rientra tra le iniziative della Commissione europea finalizzate alla creazione di un **mercato unico digitale** in Europa, uno dei **dieci settori strategici individuati dal presidente Juncker** quali elementi fondamentali dell'azione dell'Unione.

¹ Per "piattaforme *on-line*" si intendono motori di ricerca, *media* sociali, piattaforme di commercio elettronico, *app store*, siti di confronto prezzi. Tra queste si ricordano Amazon, e-Bay, Facebook, YouTube e Google Play. Oltre a permettere ai consumatori di reperire informazioni, esse consentono alle imprese di sfruttare i vantaggi offerti dal commercio elettronico.

Sulla difficoltà di elaborare una definizione univoca ed onnicomprensiva delle piattaforme, si rinvia alla valutazione d'impatto ([SWD\(2016\) 172](#)).

Già nel proprio programma, "[Un nuovo inizio per l'Europa](#)", il presidente Juncker si era detto convinto della necessità di sfruttare in maniera migliore "le notevoli opportunità offerte dalle tecnologie digitali, che non conoscono confini". Realizzando il mercato unico digitale la Commissione auspica di generare in Europa fino a 250 miliardi di euro di crescita aggiuntiva, con la creazione di centinaia di nuovi posti di lavoro, in particolare per i giovani, e dando vita ad una società dinamica, basata sulla conoscenza.

La riflessione in merito è stata avviata, il 6 maggio 2015, con la **Comunicazione "Strategia per il mercato unico digitale in Europa"** ([COM\(2015\) 192](#)), in cui erano stati illustrati i **tre pilastri su cui avrebbe poggiato il mercato unico**:

- 1) migliorare l'accesso *on-line* ai beni e servizi in tutta Europa per i consumatori e le imprese;
- 2) creare un contesto favorevole affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi;
- 3) massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea.

Con specifico riferimento alle piattaforme *on-line*, la Commissione europea esprimeva l'opinione che "le potenzialità dell'Europa (...) sono notevoli, ma sono (...) frenate da una frammentazione dei mercati che complica alle imprese il passaggio a una scala superiore". Si esprimeva altresì preoccupazione per il potere di mercato di cui godono le più grandi di esse, in ragione dell'importanza che assumono nei confronti degli altri operatori di mercato.

Era preannunciata una valutazione globale del ruolo delle piattaforme e degli intermediari *on-line*, che avrebbe toccato temi quali la trasparenza, l'uso delle informazioni raccolte dalle piattaforme, le relazioni tra piattaforme e prestatori / fornitori, le limitazioni alla capacità di lasciare una piattaforma a favore di un'altra, il vaglio delle migliori soluzioni per contrastare i contenuti illeciti su Internet.

Alcune valutazioni sulle piattaforme *on-line* sono contenute anche nella **Comunicazione "Digitalizzazione dell'industria europea. Cogliere appieno i vantaggi di un mercato unico digitale"** ([COM\(2016\) 180](#)). In tale documento si afferma la necessità che l'Europa rafforzi "notevolmente la sua capacità di attrarre investimenti nella produzione di prodotti digitali (...) per i mercati dei beni di consumo e le piattaforme *web* e dati" al fine di evitare che le imprese europee restino vincolate ad un numero ridotto di fornitori o proprietari di piattaforme.

La Comunicazione in oggetto è stata presentata contestualmente ad altre cinque iniziative in tema di mercato digitale, andando quindi a costituire un **pacchetto** composto da:

- 1) [COM\(2016\) 283](#), Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori;
- 2) [COM\(2016\) 284](#), Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Valutazione dell'efficacia del regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori ("Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori");
- 3) [COM\(2016\) 285](#), Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi;
- 4) [COM\(2016\) 287](#), Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2010/13/UE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato;
- 5) [COM\(2016\) 289](#), Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante misure volte a impedire i blocchi geografici e altre forme di discriminazione dei clienti basate sulla nazionalità, il luogo di residenza o il luogo di stabilimento nell'ambito del mercato interno e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE.

Buona parte di queste iniziative erano state preannunciate nel programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2016 ([COM\(2015\) 610](#), del 27 ottobre 2015).

Si evidenzia, infine, che il 2 giugno è stata presentata la Comunicazione "Un'agenda europea per l'economia collaborativa" ([COM\(2016\) 356](#), sulla quale si veda la nota n. 62), per molti versi collegata al documento in esame.

2) CONSULTAZIONE PUBBLICA SULLE PIATTAFORME *ON-LINE*

Tra il 25 settembre 2015 ed il 6 gennaio 2016 la Commissione europea ha svolto una [consultazione pubblica](#) sull'ambiente normativo per piattaforme, intermediari *on-line*, dati e *cloud computing* e l'economia collaborativa.

La [relazione finale](#) curata dalla Commissione europea riporta che sono state ricevute 1.034 risposte.

In tema di piattaforme *on-line*, è emerso un ampio consenso sull'importanza crescente delle piattaforme per il benessere socio-economico dell'Europa ma sono state altresì espresse preoccupazioni relative all'assenza di condizioni di concorrenza leale, alla mancanza di trasparenza, ai rischi connessi alla raccolta di dati personali, alla presenza di un potere di contrattazione assai diverso tra piattaforma e fornitori, che potrebbe determinare pratiche inique nei confronti di consumatori ed aziende. Una questione trasversale, citata in tutte le risposte ricevute, riguarda la responsabilità delle piattaforme.

Nell'aprile 2016 è stato pubblicato un [sondaggio Eurobarometro](#) che ha indagato sull'uso delle piattaforme all'interno dell'Unione, focalizzandosi in particolare sui motori di ricerca, i social network ed i siti di acquisto *on-line*. Ne è emerso l'ampio uso di questi strumenti da parte dei cittadini europei, accanto ad una diffusa preoccupazione sull'uso dei dati personali raccolti, tale da rendere auspicabile - a giudizio dei cittadini medesimi - un intervento più incisivo da parte delle autorità pubbliche.

3) CONTENUTO DELLA COMUNICAZIONE

Il documento in esame dà seguito a quanto preannunciato nella Comunicazione "Strategia per il mercato unico digitale in Europa", e da un lato riferisce sugli aspetti principali individuati nella valutazione delle piattaforme *on-line*, dall'altro presenta la posizione della Commissione sia sulle opportunità di innovazione che sulle sfide normative che ne derivano.

Si evidenzia preliminarmente che allo stato attuale l'UE contribuisce solo al 4 per cento della capitalizzazione totale del mercato delle principali piattaforme, la maggior parte delle quali ha avuto origine in Asia e negli USA.

Si individua quindi un **quadro normativo equilibrato** per le piattaforme *on-line* del mercato unico digitale, che contribuisca alla promozione di uno sviluppo sostenibile e all'ampliamento del modello aziendale delle piattaforme europee. Per realizzarlo si specifica la necessità di:

- 1) un quadro normativo unico, al fine di evitare incertezze negli operatori economici;
- 2) l'applicazione effettiva delle rilevanti norme UE in materia, ad esempio, di concorrenza, tutela dei consumatori, protezione dei dati personali, al fine di garantire condizioni eque di concorrenza;
- 3) trattare, in tutte le misure normative proposte in futuro al livello di UE, solo problemi chiaramente circoscritti relativi ad un tipo specifico di piattaforme *on-line* o a un'attività specifica che queste svolgono, conformemente ai principi della qualità della regolamentazione;
- 4) riconoscere l'importanza delle misure di auto-regolamentazione e co-regolamentazione basate su principi di riferimento, con l'aiuto delle quali conseguire il giusto equilibrio tra le esigenze di prevedibilità, flessibilità ed efficienza e la necessità di sviluppare soluzioni efficacemente applicabili nel lungo periodo.

La Commissione illustra quindi i **principi** sui quali intende basare le proprie **proposte legislative in materia di piattaforme on-line**:

- 1) **garantire pari condizioni concorrenziali per servizi digitali comparabili**, sulla base di quello che del resto viene definito "principio generale del mercato unico digitale". Il riferimento è alle cosiddette aziende "over the top" (OTT)² rispetto a quelle tradizionali. Per raggiungere tali condizioni eque, si prevede la necessità di semplificare, modernizzare e snellire la regolamentazione esistente;
- 2) **garantire la condotta responsabile delle piattaforme-online**, con particolare riferimento a:
 - a) la proliferazione di piattaforme di condivisione di video con contenuti nocivi per i minori e istigazioni all'odio;
 - b) l'assegnazione delle entrate per l'uso dei contenuti coperti dal diritto d'autore. In particolare, si riportano perplessità sulla correttezza della ripartizione degli utili tra distributori e titolari dei diritti;
 - c) un efficace intervento in caso di incitamento al terrorismo e all'odio o di abusi su minori;
 - d) l'eventuale mantenimento del regime di responsabilità contenuto nella cd. direttiva sul commercio elettronico³;
 - e) il monitoraggio delle procedure di segnalazione ed intervento esistenti per garantire la coerenza e l'efficacia del regime di responsabilità degli intermediari;
- 3) **promuovere la fiducia dei consumatori, la trasparenza nell'utilizzo dei dati e garantire l'imparzialità**, salvaguardando al tempo stesso l'innovazione. Si fa riferimento, in particolare, alla possibilità che le piattaforme on-line adottino pratiche commerciali sleali;
- 4) **mantenere i mercati aperti e imparziali per promuovere l'economia basata sui dati**. La questione della portabilità e trasferibilità dei dati personali da una piattaforma all'altra può - a giudizio della Commissione europea - essere risolta mediante la portabilità dei dati, la definizione di norme e l'interoperabilità, attraverso ecosistemi aperti. La Commissione caldeggia, anzi, l'utilizzo di questi ultimi, in quanto possono "offrire vantaggi essenziali in termini di risparmi sui costi di transizione e di efficienza del mercato".

Al fine di raggiungere gli obiettivi sopra sintetizzati, la Commissione preannuncia una serie di iniziative per i prossimi mesi, tra le quali si ricordano:

- 1) il riesame della normativa UE sulle telecomunicazioni attraverso una combinazione mirata di proposte che prevedano una parziale deregolamentazione, associata all'eventuale applicazione di una serie più ristretta di norme sulle comunicazioni. La revisione dovrebbe avere luogo nel corso del 2016;

² Le imprese "over the top" sono così definite in quanto agiscono "al di sopra delle reti". Forniscono, attraverso la rete Internet, servizi e contenuti (soprattutto video). Possono trarre ricavo dalla vendita di contenuti e servizi agli utenti finali (ad esempio Apple ed *iTunes*) o di spazi pubblicitari (ad esempio Google e Facebook). Le OTT non sostengono in prima persona i costi relativi alla trasmissione ed alla gestione della rete (come per la televisione tradizionale) e si rivolgono ad un mercato globale, con spese di gestione ed organici ridottissimi.

³ Direttiva [2000/31/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno.

L'art. 12 della direttiva esenta da responsabilità il prestatore intermediario di un servizio della società dell'informazione per il servizio consistente nel trasmettere, su una rete di comunicazione, informazioni fornite da un destinatario del servizio medesimo. Eccezioni sono previste qualora il prestatore dia origine alla trasmissione, selezioni il destinatario della trasmissione o selezioni e modifichi le informazioni trasmesse. Analoga limitazione di responsabilità deriva dagli art. 13 e 14 per i servizi di "caching" (memorizzazione automatica, intermedia e temporanea di informazioni fornite dal destinatario del servizio) e di "hosting" (memorizzazione di informazioni fornite da un destinatario del servizio). Né, ai sensi dell'art. 15, gli Stati membri impongono ai prestatori alcun "obbligo generale di sorveglianza" o di "ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite".

Nella Comunicazione in oggetto, la Commissione preannuncia di voler lasciare sostanzialmente inalterato tale regime di responsabilità.

- 2) il riesame della cd. "direttiva *e-privacy*"⁴ entro il 2016;
- 3) il mantenimento dell'attuale regime di responsabilità per gli intermediari, valutando però la necessità di formulare orientamenti sulla responsabilità delle piattaforme nell'adozione di misure volontarie e in buona fede per la lotta ai contenuti illeciti *on-line*;
- 4) la modifica della direttiva sui servizi di media audiovisivi⁵ nel senso di prevedere che le piattaforme di condivisione video attuino misure per tutelare i minori dai contenuti nocivi e per proteggere chiunque dall'incitamento all'odio. Tale modifica è stata proposta dalla Commissione con il documento [COM\(2016\) 287](#), presentato contestualmente alla Comunicazione in esame;
- 5) garantire una ripartizione più equa del valore generato dalla distribuzione in rete da parte delle piattaforme *on-line* dei contenuti protetti da diritto d'autore. A tal fine si preannuncia la presentazione, nell'autunno 2016, di un pacchetto sul diritto d'autore;
- 6) incitare le piattaforme *on-line* ad adottare misure di autoregolamentazione coordinate al livello UE;
- 7) il riesame della necessità di istituire procedure formali di segnalazione ed intervento;
- 8) la modifica del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori. Tale proposta ([COM\(2016\) 283](#)) è stata presentata contestualmente alla Comunicazione oggetto della presente scheda;
- 9) la conduzione di un'indagine fattuale e mirata sulle pratiche interaziendali nell'ambiente delle piattaforme *on-line*, finalizzata a stabilire l'eventuale necessità di un ulteriore intervento UE;
- 10) l'adozione, prevista per fine 2016, di un'iniziativa relativa al libero flusso dei dati;
- 11) l'esame delle barriere potenziali a un mercato unico dei dati.

4) ITER PRESSO GLI ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI DELL'UNIONE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

I servizi della Commissione europea hanno curato una valutazione d'impatto, disponibile solo in lingua inglese. Il documento ([SWD\(2016\) 172](#)) presenta le caratteristiche principali delle piattaforme *on-line* ed il loro contributo socio-economico in Europa. Vengono, tra l'altro, descritte le caratteristiche principali delle piattaforme *e-commerce*, dei servizi di ricerca su Internet, delle piattaforme di *social media*, delle piattaforme di annunci *on-line*.

Al momento della redazione della presente scheda, il COM(2016) 288 è all'esame di sette Parlamenti nazionali (Camera dei rappresentanti belga, Parlamento finlandese, Bundesrat e Bundestag tedeschi, Sejm polacca, Camera dei deputati romena e Parlamento svedese), nessuno dei quali ha sinora segnalato elementi di criticità. Per maggiori dettagli, si rinvia al sito [IPEX](#).

11 luglio 2016

A cura di Laura Lo Prato

⁴ Direttiva [2002/58/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche

⁵ Direttiva [2010/13/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi).