

Bruxelles, 15 maggio 2018
(OR. en)

8601/18

**Fascicolo interistituzionale:
2018/0112 (COD)**

**MI 335
COMPET 293
DIGIT 91
IND 126
TELECOM 129
PI 54
AUDIO 33
JUSTCIV 109
CODEC 743**

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Regolamento sulle relazioni piattaforme/imprese

Si allega per le delegazioni un documento di riflessione della presidenza relativo al regolamento sulle relazioni piattaforme/imprese allo scopo di preparare il dibattito politico in sede di Consiglio "Competitività" il 28 maggio 2018.

1. Un contesto commerciale trasparente e prevedibile per salvaguardare la fiducia

Nell'ambito dell'accesso transfrontaliero ai mercati al consumo, le piattaforme online offrono un'efficienza senza pari e sono diventate l'interfaccia indispensabile per le imprese di successo: oltre un milione di imprese dell'UE utilizzano piattaforme online per raggiungere i loro clienti, la metà delle prenotazioni di viaggio in Europa è effettuata online, sei PMI europee su dieci si affidano ai social media per promuovere i loro prodotti e servizi e il 66% di esse afferma che il loro posizionamento nei risultati di ricerca incide notevolmente sulle loro vendite.

Il commercio digitale continua a crescere rapidamente e passa sempre più attraverso piattaforme online che, a loro volta, fungono in maniera crescente da punti di accesso ai mercati e stanno in questo modo ridisegnando l'economia digitale. La presenza (su piattaforme) e la visibilità online (anche nei motori di ricerca) sono vitali per garantire che le imprese europee partecipino con profitto all'economia dell'UE.

Le piattaforme online beneficiano di un ciclo di crescita virtuoso alimentato da forti effetti di rete basati su dati e considerati senza precedenti per ampiezza, velocità e portata. L'aumento del numero di utenti da un lato della piattaforma (ad es. venditori, creatori di contenuti, fornitori di servizi) la rende più attraente per gli utenti che si trovano dall'altro lato (ad es. consumatori, visualizzatori), e viceversa. Poiché hanno accesso a grandi quantità di dati, di alta qualità e di diversa natura, compresi i profili e le preferenze degli utenti, le piattaforme hanno la possibilità di migliorare i loro beni e servizi adeguando l'offerta di prodotti/servizi alla domanda (per le piattaforme online) e i risultati alle ricerche (per i motori di ricerca), generando così efficienze straordinarie.

Tutti questi fattori possono dar luogo a uno sbilanciamento del potere contrattuale, dal momento che gli utenti commerciali dipendono sempre più dalle piattaforme e dai motori di ricerca generici per raggiungere i loro clienti. Le strategie commerciali delle piattaforme online puntano soprattutto ad attrarre e mantenere i consumatori, mentre i loro utenti commerciali devono solitamente essere presenti su più di una piattaforma all'interno di ciascun segmento di mercato per ottimizzare il loro fatturato. Per di più, in molti settori economici, e a seguito dell'effetto di rete, si osserva un mercato altamente concentrato per quanto riguarda le piattaforme.

L'accertamento approfondito dei fatti realizzato dalla Commissione europea negli ultimi due anni (che include diversi studi, laboratori e molti reclami da parte delle imprese) ha fatto emergere un ingente numero di pratiche commerciali dannose che limita la capacità di molti utenti commerciali (spesso di piccole dimensioni) di godere appieno dei vantaggi dell'intermediazione online. Tale situazione impedisce a queste imprese di dedicarsi alle loro principali funzioni: generare crescita e posti di lavoro offrendo ai clienti europei (ma non solo) la più ampia gamma possibile di prodotti e servizi. I dati raccolti sia a livello nazionale che dell'UE suggeriscono che quasi un utente commerciale su due è già stato vittima di pratiche quali modifiche improvvisate e arbitrarie dei termini e delle condizioni della piattaforma, poca chiarezza sui fattori che determinano i risultati delle ricerche e il posizionamento, rimozione da parte delle piattaforme senza adeguata giustificazione, poca chiarezza quanto alle politiche in materia di dati applicate dalle piattaforme o presunto comportamento discriminatorio da parte di quelle piattaforme che sono integrate verticalmente e competono con i loro rivenditori terzi.

Stando a un sondaggio della Commissione, un terzo di tali problemi resta irrisolto mentre un altro 29% può essere risolto solo con difficoltà, il che dimostra la mancanza di mezzi di ricorso efficienti in quest'ambito. È opportuno notare che, per timore di potenziali ritorsioni da parte delle piattaforme, molte questioni problematiche non vengono nemmeno sollevate. Ciò significa che, a fronte di una popolazione totale di utenti stimata a un milione di imprese UE¹, centinaia di migliaia di imprese sono quindi in qualche modo penalizzate.

Né il diritto in materia di concorrenza né quello in materia di consumatori trattano tali questioni. Solo alcune delle maggiori piattaforme potrebbero potenzialmente essere considerate in una posizione dominante ai sensi del diritto della concorrenza. L'ambito di applicazione del diritto in materia di consumatori è invece limitato alle operazioni tra imprese e consumatori e, in linea generale, non riguarda le pratiche commerciali sleali riconosciute che incidono su altre imprese. Nemmeno a livello nazionale esistono normative in materia di pratiche commerciali sleali che trattano in modo specifico i problemi di cui sopra.

¹ Copenhagen Economics, "Online Intermediaries Impact on the EU economy", EDiMA, ottobre 2015.

È improbabile che le dinamiche di mercato cambino radicalmente in modo autonomo, dal momento che, secondo le previsioni, il numero di imprese che vorrebbe usare le piattaforme online per raggiungere i consumatori crescerà molto più rapidamente del numero delle piattaforme online. Di conseguenza, lo sbilanciamento del potere contrattuale determinato dalla dipendenza non farà che accentuarsi e qualsiasi iniziativa di autoregolamentazione difficilmente riuscirà ad affrontare efficacemente i problemi individuati.

Alle imprese dell'UE serve un contesto commerciale trasparente e prevedibile per poter sfruttare al massimo l'innovazione digitale e le opportunità di crescita offerte dall'economia delle piattaforme online. È pertanto fondamentale garantire la trasparenza e la prevedibilità delle principali pratiche commerciali delle piattaforme. La proposta della Commissione europea di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online, adottata il 26 aprile 2018, mira ad assicurare un ecosistema sano delle piattaforme, a vantaggio di tutti (utenti commerciali, intermediari online e consumatori europei), imponendo alle piattaforme un livello minimo di onere normativo (ed esentando le piattaforme di piccole dimensioni dall'obbligo di istituire meccanismi interni di gestione dei reclami). Allo stesso tempo, tutte le piattaforme, grandi e piccole, e i loro utenti, potranno beneficiare di un quadro normativo prevedibile a livello dell'UE.

2. Garantire la proporzionalità mediante un approccio in due fasi

Quando l'obiettivo è regolamentare un settore in rapida crescita con modelli commerciali in costante evoluzione, è estremamente importante adottare un approccio normativo fondato sul giusto equilibrio e il giusto ordine, sia ai fini del conseguimento degli obiettivi strategici diretti che per il potenziale di crescita dell'economia. A tal fine, il Consiglio europeo ha già fornito indicazioni sul futuro quadro normativo sottolineando "la necessità di una maggiore trasparenza nelle prassi e nell'uso delle piattaforme"².

² Conclusioni del Consiglio europeo, ottobre 2017.

Pratiche commerciali trasparenti ("le regole del gioco") e migliori meccanismi di ricorso dovrebbero contribuire a ridurre il livello di attrito osservato oggi nelle relazioni piattaforme/imprese. Al contempo, la proposta della Commissione lascia alle piattaforme la libertà di fissare le regole contrattuali da applicare ai rispettivi mercati, riconoscendo che in tal modo potranno organizzare in modo efficiente i loro vasti ecosistemi di utenti commerciali e consumatori. La proposta salvaguarda pertanto il potenziale di innovazione dell'economia delle piattaforme online a vantaggio di tutti i soggetti interessati, incluse le oltre 7 000 piattaforme stabilite nell'UE.

Allo stesso tempo si prende atto di una serie di questioni che rivestono un'importanza commerciale particolare per gli utenti commerciali e a tal proposito le pratiche commerciali dannose unilaterali non possono essere escluse. Tra queste figurano ad esempio la concorrenza da parte della piattaforma sul suo stesso mercato e le questioni del posizionamento o dell'accesso ai dati. La regolamentazione *ex ante* di tali pratiche avrebbe comportato un'alterazione dei modelli commerciali delle piattaforme online ed è stata ritenuta sproporzionata dalla Commissione europea. Quest'ultima ha valutato la base esistente di conoscenze comprovate rispetto ai potenziali effetti negativi di una legislazione non abbastanza neutrale dal punto di vista tecnologico e non sufficientemente favorevole all'innovazione.

Gli obblighi di trasparenza proposti rispondono già a tutte le questioni "emergenti" di fondamentale importanza commerciale per gli utenti commerciali e si prevede che avranno un effetto "disciplinante" sul comportamento delle piattaforme. Sarà necessario un ulteriore monitoraggio per comprendere appieno la natura e l'impatto delle pratiche delle piattaforme in questi ambiti e valutare l'impatto delle misure di trasparenza proposte. La logica di intervento della proposta si basa pertanto su un approccio in due fasi. Nella prima, gli obblighi in materia di trasparenza e di mezzi di ricorso sono finalizzati a stimolare la concorrenza tra piattaforme e a consentire agli utenti commerciali di prendere decisioni più consapevoli e di risolvere efficacemente i problemi.

Nella seconda, si procederà ad identificare l'eventuale necessità di introdurre misure mirate di più ampio respiro attraverso un esercizio di monitoraggio approfondito (ad es. osservatorio dell'UE sull'economia delle piattaforme online), che sarà al centro di un tentativo di combinare la competenza di esperti e responsabili delle politiche in tutta l'Unione. I lavori del gruppo di esperti indipendenti, fulcro del suddetto osservatorio, dovrebbero iniziare prima dell'estate. Nello svolgimento delle sue funzioni, il gruppo di esperti dovrebbe operare in stretta collaborazione con i centri esistenti di conoscenza e competenza degli Stati membri.

Tale esercizio di monitoraggio contribuirà a fornire dati utili alla revisione del regolamento proposto tre anni dopo la sua adozione.

3. Quesiti

- È d'accordo con l'analisi che precede ovvero che occorre migliorare la prevedibilità e la trasparenza delle piattaforme online a favore degli utenti commerciali onde promuovere la fiducia nell'economia delle piattaforme online?
 - È a favore di un approccio fase per fase finalizzato a intervenire nell'economia delle piattaforme online in rapida evoluzione puntando sulla trasparenza e i meccanismi di ricorso, e rispetto al quale un rapido accordo sulla prima fase proposta costituirebbe un importante passo per l'UE?
-