



Bruxelles, 26.4.2018
SWD(2018) 139 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

**che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di
intermediazione online**

{COM(2018) 238 final} - {SEC(2018) 209 final} - {SWD(2018) 138 final}

SCHEDA DI SINTESI

Valutazione d'impatto di una proposta di regolamento che promuove l'equità nel commercio online tramite intermediari.

A. Necessità di intervenire

Per quale motivo? Qual è il problema da affrontare?

I commercianti dell'UE che operano online affrontano una serie di pratiche commerciali potenzialmente dannose quando i loro scambi avvengono con l'intermediazione di piattaforme online. I fatti mostrano che queste pratiche, come la rimozione dalla piattaforma senza motivazioni o l'improvvisa modifica delle condizioni, possono avere un impatto negativo notevole sulle imprese.

Quando tali problemi si verificano, le imprese non hanno a disposizione un efficace meccanismo di ricorso nell'UE per risolverli. Ciò significa che le imprese europee sottoutilizzano il potenziale dell'economia delle piattaforme online, a detrimento delle piattaforme stesse e, in definitiva, dei consumatori, specialmente in termini di commercio transfrontaliero. La visibilità che ottengono sulle piattaforme online e sui motori di ricerca generali online influisce inoltre direttamente sul loro fatturato. Le pratiche di posizionamento influenzano direttamente la visibilità e il traffico internet dei siti web ricevuti. Le pratiche di posizionamento poco chiare possono avere un impatto molto negativo sulle imprese.

Allo stesso tempo, le piattaforme online incontrano difficoltà ad operare nel mercato unico a causa di una sua emergente frammentazione. Questa situazione limita le vendite tramite piattaforma, in particolare quelle transfrontaliere, delle imprese dell'UE.

Questi problemi sono determinati dalla crescente importanza delle piattaforme online nell'intermediazione delle transazioni tra consumatori e imprese. Le imprese sono sempre più dipendenti dalle piattaforme online e forti effetti di rete basati su dati, insieme a un significativo "fattore paura", hanno come risultato uno squilibrio nel potere contrattuale tra i commercianti e le piattaforme.

Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?

Gli obiettivi strategici specifici sono triplici. In primo luogo, la proposta intende assicurare un trattamento equo, trasparente e prevedibile degli utenti commerciali mediante le piattaforme online. In secondo luogo, la proposta mira a fornire agli utenti commerciali opzioni più efficaci di ricorso quando affrontano questi problemi. In terzo luogo, l'iniziativa intende creare un ambiente normativo favorevole all'innovazione e prevedibile all'interno dell'UE per le piattaforme online.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE?

Le piattaforme online come Booking.com, Facebook, eBay o Amazon (e molte altre) connettono milioni di consumatori e commercianti attraverso i confini nell'UE, indipendentemente dal luogo di stabilimento legale. I problemi sottostanti alla valutazione d'impatto sono di natura profondamente transnazionale. Anche in casi in cui le piattaforme online iniziano in un mercato nazionale, tali piattaforme rapidamente e agevolmente si espandono oltre il loro mercato originario e, infatti, molte piattaforme online operano a livello transfrontaliero.

L'azione degli Stati membri da sola non può cogliere le caratteristiche transnazionali intrinseche del problema. Il valore aggiunto dell'UE deriva dal fatto che occorrono norme uniformi che inquadrino la relazione tra i commercianti e le piattaforme per il corretto funzionamento del mercato unico digitale.

La presente iniziativa intende prevenire il danno diretto alle imprese nell'immediato, e salvaguardare il potenziale del mercato unico delle piattaforme online sul medio e lungo termine, migliorando la fiducia degli utenti commerciali e consentendo risposte strategiche ben informate a un livello adeguato. Pertanto, serve a proteggere gli interessi di tutti i partecipanti nell'ecosistema delle piattaforme online.

B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?

La valutazione dell'impatto ha considerato una gamma di opzioni strategiche, che variano da approcci di autoregolamentazione puramente non legislativi, a norme obbligatorie pienamente vincolanti finalizzate al raggiungimento degli obiettivi strategici.

Le opzioni non legislative considerate mirano a indurre il settore a mettere a punto misure volontarie per affrontare le pratiche commerciali più problematiche e a stabilire un impegno del settore a migliorare l'accesso al ricorso per gli utenti commerciali mediante l'autoregolamentazione. Una strategia di controllo indipendente farebbe similmente affidamento sugli impegni assunti dal settore per riferire sull'efficacia e l'evoluzione dei problemi. Questa opzione è stata scartata in quanto è improbabile che soddisfi gli obiettivi strategici.

Tra le opzioni legislative strategiche sopra indicate, sono state considerate le soluzioni di coregolamentazione (che combinano elementi legislativi e non legislativi) come pure norme obbligatorie pienamente vincolanti senza alcuna componente volontaria. Una soluzione pienamente vincolante avrebbe fissato norme obbligatorie esaustive che proibiscono le pratiche commerciali in questione, combinate con il vasto meccanismo obbligatorio dell'UE di risoluzione delle dispute, e l'obbligo di segnalazione da parte delle piattaforme a un'agenzia di regolamentazione a tutti gli effetti (come è stato proposto da alcuni Stati membri). Questa opzione è stata scartata in quanto eccessiva.

L'opzione prescelta è una soluzione di coregolamentazione che affronta le questioni identificate sulle piattaforme online e nelle ricerche online generali. Riguardo le piattaforme online, la parte regolamentare combina una serie di obblighi sulla trasparenza legalmente vincolanti sulle piattaforme, un obbligo di stabilire un meccanismo interno di risarcimento, come pure disposizioni per permettere il risarcimento collettivo per le associazioni che rappresentano le imprese. Questo si combinerebbe con un invito non vincolante al settore di fondare un ente indipendente per la mediazione per i reclami. Infine, un osservatorio dell'UE per i problemi emergenti, organizzato nell'ambito di un gruppo di esperti dell'UE sarà inoltre istituito per controllare le tendenze emergenti e l'evoluzione dei problemi. Per quanto riguarda le ricerche online generali, l'opzione prescelta è destinata ad affrontare la dipendenza indotta da pratiche di posizionamento potenzialmente dannose. Le misure previste sono limitate all'obbligo di trasparenza esaminato (ridotto alla singola questione della graduatoria) e a una capacità giuridica per le organizzazioni rappresentative ad agire in nome delle loro imprese associate.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Gli utenti commerciali delle piattaforme online generalmente sostengono norme vincolanti di più ampia portata per l'economia delle piattaforme, allo scopo di aumentare la loro influenza sulle relazioni oggetto di intermediazione tramite le piattaforme online. Queste includono norme sull'eliminazione dall'elenco delle imprese e sulla trasparenza sulle pratiche discriminatorie o la graduatoria delle applicazioni, nonché le norme sull'accesso ai dati nei mercati organizzati di e-commerce.

Le piattaforme online generalmente sostengono misure di autoregolamentazione e si oppongono alle norme vincolanti in quanto troppo opprimenti per i loro modelli commerciali e sproporzionate ai problemi in discussione. Gli esperti responsabili per il mercato unico digitale come pure per l'e-commerce appartenenti alle amministrazioni degli Stati membri hanno espresso il loro sostegno per un approccio di coregolamentazione centrato sul problema, in linea di principio.

Per quanto riguarda la trasparenza circa la graduatoria e l'utilizzo dei dati, le piattaforme concorderebbero con un alto livello di divulgazione, ma indicano il rischio di "azzardo" e manipolazione degli algoritmi in caso di eccessiva trasparenza. I motori di ricerca generali forniscono già un orientamento esaustivo su come ottimizzare la graduatoria, ma mettono in guardia sull'inefficienza degli algoritmi di divulgazione, soprattutto alla luce delle numerose e frequenti modifiche degli algoritmi di ricerca, come pure sui rischi di manipolazione dei risultati di ricerca.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Si prevede soprattutto che l'opzione prescelta produca benefici economici diretti per i commercianti dell'UE attraverso vendite aggiuntive nei sistemi economici delle piattaforme digitali, di cui si avvantaggerebbero anche le piattaforme online. Si ritiene che la proposta sia in grado di invertire l'effetto frenante del sistema economico delle piattaforme online derivante da una mancanza di fiducia degli utenti commerciali, un effetto valutabile tra 0,81 miliardi di EUR e 4,05 miliardi di EUR.

Il fatturato delle imprese inoltre subisce gli effetti diretti della visibilità tali imprese ottengono sui motori di ricerca generali online. L'obbligo di trasparenza in merito al posizionamento nelle ricerche generali permetterebbe in questo modo maggiore prevedibilità per gli utenti commerciali.

Allo stesso tempo, tale obbligo aiuterebbe le imprese a sviluppare strategie di ottimizzazione di ricerca informate, una conoscenza maggiore che potrebbe guidare le imprese ad accedere a nuovi mercati e cogliere le opportunità dell'innovazione offerte online, dando così impulso alla loro competitività. Questo sarebbe di particolare beneficio per le PMI e le imprese non presenti online o giunte online di recente. Una migliore conoscenza delle strategie di posizionamento potrebbe anche aiutare gli utenti commerciali a cogliere le opportunità delle innovazioni offerte online.

L'opzione prescelta potrebbe anche avere un effetto favorevole sulla concorrenza tra i motori di ricerca e i siti di comparazione mediante una migliore trasparenza, dato che le strategie di posizionamento pubbliche possono fornire una maggiore margine di differenziazione per le start-up, per i nuovi operatori come pure per gli operatori già esistenti. La concorrenza riguardo alla qualità dei prodotti e dei servizi tra gli utenti commerciali dipendenti dai motori di ricerca per le loro strategie di mercato potrebbe anche potenzialmente aumentare a causa della maggiore conoscenza delle strategie di posizionamento, nella misura in cui la grafica del sito web di tali utenti commerciali sia del tutto idoneo a raggiungere la visibilità. Non è da escludere che l'opzione prescelta contribuisca allo stesso modo a un esito più imparziale per i consumatori, sotto forma di risultati di maggiore rilevanza più facilmente identificabili. Un obbligo di trasparenza definito dalla legislazione dell'UE rafforzerebbe la capacità delle imprese di richiamarsi a tale disposizione in procedimenti giudiziari. Infine, sarebbe anche un'utile integrazione degli strumenti di esecuzione previsti della legislazione sulla concorrenza, poiché permetterebbe una chiarezza approfondita nel caso di eventuali comportamenti discriminatori. La maggiore fiducia nei motori di ricerca che risulterebbe dall'iniziativa potrebbe controbilanciare i costi limitati.

Si possono prevedere benefici sociali diretti, in particolare per gli imprenditori autonomi o per le microimprese che commerciano attraverso le piattaforme digitali, derivanti dalla maggiore prevedibilità e trasparenza online. Sono compresi gli utenti professionali di piattaforme dell'economia collaborativa (sebbene i confini tra utilizzo professionale e personale nell'UE siano definiti a livello nazionale), ma la natura esatta e la portata di questi benefici non può essere quantificata.

L'opzione prescelta potrebbe sia aumentare le opportunità di occupazione sia mantenere quelle esistenti.

Non si prevede che tale misura comporti benefici ambientali diretti.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

I costi principali dell'opzione prescelta sono relativi all'obbligo previsto per le piattaforme online di istituire un meccanismo interno di ricorso per gli utenti commerciali e a costi una-tantum di conformità giuridica per attuare le prescrizioni in materia di trasparenza, che in pratica significa adattare i termini e le condizioni della piattaforma. Questi costi variano considerevolmente in base alla dimensione, alla complessità e al numero delle transazioni intermedie, ma possono ammontare a 1 dipendente ETP per le piattaforme più piccole, e raggiungere valori di ~0,03% del fatturato per le grandi piattaforme, in base ai dati del settore. Non sono previsti costi aggiuntivi per i commercianti dell'UE che operano sulle piattaforme. I costi di conformità per i motori di ricerca generali online dovrebbero essere abbastanza limitati sia per i motori di ricerca più grandi (che hanno fornito linee guida dell'ottimizzazione per i motori di ricerca che possono essere proficuamente riadattate per gli utenti commerciali, o servire in alcuni casi come ispirazione di modi per fornire una trasparenza significativa), e per quelli più piccoli (poiché sarebbero in grado di attingere allo stesso modo dalle migliori pratiche esistenti).

L'opzione prescelta non ha impatti negativi diretti in campo sociale o ambientale.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

Le imprese di tutte le dimensioni che utilizzano le piattaforme online per commerciare saranno le principali beneficiarie dell'opzione prescelta. I benefici relativi specifici saranno più importanti per le parti più deboli come le microimprese, il cui potere contrattuale nei sistemi economici delle piattaforme online è particolarmente limitato.

Per quanto riguarda le imprese delle piattaforme, l'opzione prescelta esonererebbe le piccole imprese (<50 dipendenti) dall'obbligo di fissare un meccanismo interno di ricorso, in modo da evitare oneri durante la fase di espansione delle imprese delle piattaforme dell'UE. In quanto alla possibilità di stabilire una soglia aggiuntiva che esoneri le imprese dall'intero regolamento, l'analisi dei pro e dei contro non permette di decidere per la necessità di un'esenzione orizzontale da applicare a quella specifica del meccanismo interno.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

No.

Sono previsti altri impatti significativi?

I più importanti riguardano benefici indiretti potenzialmente significativi per i consumatori, risultanti da un maggiore scelta e una più profonda fiducia, poiché un maggior numero di commercianti più piccoli entra nel sistema economico delle piattaforme, come pure dall'aumentata trasparenza, per esempio nelle aree quali la divulgazione dei criteri generali che determina i meccanismi di posizionamento. Si possono prevedere benefici indiretti aggiuntivi nell'area dell'innovazione, in funzione di un incremento di fatturato e di una maggior prevedibilità, ma anche attraverso la trasparenza sulle modalità delle politiche di accesso ai dati. Si sono valutati altri impatti potenzialmente significativi in settori come i diritti fondamentali e gli impatti sulle piattaforme non appartenenti all'UE, ma nulla di importante è emerso.

D. Tappe successive**Quando saranno riesaminate le misure proposte?**

La strategia proposta dovrebbe essere riesaminata dopo tre anni di vigenza e dovrebbe essere accompagnata da un osservatorio UE dedicato che individuerà e analizzerà le tendenze emergenti nell'economia digitale che saranno considerate nel processo di revisione. Questa è un aspetto essenziale della strategia che consente di assicurare un approccio capace di adattamento, di risposta e adeguamento alle esigenze future, idoneo in modo particolare alla natura dinamica del settore.