

Guido Alpa

---

## Il mercato unico digitale

---

SOMMARIO: 1. Nascita del mercato digitale. – 2. La strategia (normativa) dell’Unione europea. – 3. I cambiamenti del modello economico europeo. – 4. A che punto siamo?

### ABSTRACT

*Since 2010 the European Institutions began to create a legal framework of the digital market considering the method of payments, of formation of contracts, of providing digital services or selling digital products. Hundreds of rules became mandatory, each of them waiting for an adaptation to national legal systems which requires the intervention of national legislators and judges. The author tries to offer a frame of this universe of norms combining the rules concerning digital contracts, goods and services and the rules concerning the use of Artificial Intelligence.*

### 1. Nascita del mercato digitale

Il mercato unico digitale (DSM, *digital single market*)<sup>1</sup> nasce in anni lontani, quando, a seguito di ricerche e prove scientifiche, si avvia la utilizzazione di dispositivi che trattano grandezze sotto forma numerica, cioè convertendo i loro valori in numeri di

---

<sup>1</sup> Sul quale hanno raccolto una preziosa messe di informazioni (per gli aspetti giuridici) MACIEJEWSKI, RATCLIFF e BLANDIN, *Ubiquità del mercato unico digitale, Note tematiche sull’Unione europea*, Settembre 2020, in <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/43/ubiquita-del-mercato-unico-digitale>

un conveniente sistema di numerazione (di norma quello binario, oppure sistemi derivati da questo): il passaggio dal sistema analogico a quello computazionale consente di trasformare miliardi di informazioni in spazi sub-millimetrici in tempi rapidissimi: l'informaticizzazione, l'impiego dei robot, la creazione della rete sono le manifestazioni più facilmente percepibili di questa autentica rivoluzione (la quarta) che si affianca alle precedenti e segna il cammino umano. Siamo in presenza di un processo che investe non solo le modalità di produzione e di distribuzione di beni e servizi, e si afferma mediante l'innovazione, e si sviluppa mediante l'evoluzione dei sistemi di calcolo e delle tecniche, ma più compiutamente di un processo universale che trasforma il nostro modo di percepire e organizzare la conoscenza delle cose, dell'ambiente, dei rapporti umani, e di organizzare e creare lavoro: un processo che forma una nuova epistemologia<sup>2</sup>, una nuova filosofia<sup>3</sup>, e, al tempo stesso, un "nuovo mondo"<sup>4</sup>.

Il termine ormai invalso nell'uso, allusivo e al tempo stesso evocativo, con cui si sintetizza questa rivoluzione è "digitalizzazione", cioè trasformazione di tutti i fenomeni in un calcolo numerico. La trasformazione si codifica mediante il suffisso "e": *e-commerce*, *e-mail*, *e-society*, *e-government*, *e-economy*, *e-health*, *e-learning*, etc.

Per dare un ordine giuridico al mercato digitale l'Unione europea ha avviato una imponente costruzione di regole a partire dal 2010: in un decennio ha elaborato piani, direttive, raccomandazioni che, secondo la tecnica ormai usuale, vengono a comporre un corpus normativo che si potrebbe rappresentare come una piramide rovesciata: tenendo presente lo scopo e gli obiettivi prefissi gli interventi si moltiplicano settore per settore, rapporto per rapporto, essendo tutti convergenti verso la meta.

---

<sup>2</sup> AMATURO e ARAONA, *Per un'epistemologia del digitale: note sull'uso di big data e computazione nella ricerca sociale*, *Quad. Sociologia*, 2019, p.71 ss.

<sup>3</sup> *Filosofia e rivoluzione digitale. Echi dal futuro*, a cura di Tulli, Bari, 2020; *Filosofia del digitale*, a cura di Taddio e Giacomini, Milano, 2020; BENCIVENGA, *Critica della ragione digitale*, Milano, 2020.

<sup>4</sup> CIOTTI e RONCAGLIA, *Il mondo digitale. Introduzione ai nuovi media*, Roma-Bari, 2010.

Ma già prima di quella data è intervenuta con la prima direttiva sui pagamenti elettronici (dir. 2007/64/CE) attuata con d.lgs. n. 11 del 27 gennaio 2010, le cui finalità sono descritte in apertura dei “considerando” in questi termini:

«(3) Numerosi atti comunitari sono già stati adottati in questo ambito, in particolare la direttiva 97/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 1997, sui bonifici transfrontalieri e il regolamento (CE) n. 2560/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2001, relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro, ma detti atti non hanno sufficientemente risolto la situazione più di quanto non abbiano fatto la raccomandazione 87/598/CEE della Commissione, dell’8 dicembre 1987, relativa ad un codice europeo di buona condotta in materia di pagamento elettronico (relazioni fra istituti finanziari, commercianti e prestatori di servizio e consumatori), la raccomandazione 88/590/CEE della Commissione, del 17 novembre 1988, concernente i sistemi di pagamento, in particolare il rapporto tra il proprietario della carta e l’emittente della carta o la raccomandazione 97/489/CE della Commissione, del 30 luglio 1997, relativa alle operazioni mediante strumenti di pagamento elettronici, con particolare riferimento alle relazioni tra gli emittenti ed i titolari di tali strumenti. Queste misure continuano ad essere insufficienti. La coesistenza di disposizioni nazionali e di un quadro comunitario incompleto dà origine a confusione e incertezza giuridica.

(4) È pertanto essenziale istituire un quadro giuridico comunitario moderno e coerente per i servizi di pagamento, siano essi compatibili o meno con il sistema derivante dall’iniziativa del settore finanziario a favore della creazione di un’area di pagamento unica in euro, che risulti neutrale in modo da garantire parità di condizioni per tutti i sistemi di pagamento, mantenendo così la libertà di scelta dei consumatori, e che rappresenti un chiaro progresso in termini di costi per i consumatori, nonché di sicurezza e di efficacia rispetto ai sistemi attualmente esistenti a livello nazionale».

Di qui gli obiettivi essenziali, consistenti nel regolamentare l’accesso al mercato per favorire la concorrenza nella prestazione dei servizi; nel garantire maggiore tutela degli utenti e maggiore

trasparenza; nello standardizzare i diritti e gli obblighi nella prestazione e nell'utilizzo dei servizi di pagamento per porre le basi giuridiche per la realizzazione dell'Area unica dei pagamenti in euro (Sepa); nello stimolare l'utilizzo di strumenti elettronici e innovativi di pagamento per ridurre il costo di inefficienti strumenti quali quelli cartacei e il contante. Disciplina degli istituti di pagamento, disciplina delle tecniche dei servizi di pagamento, disciplina del contratto quadro per l'utilizzazione di tali tecniche, trasparenza delle operazioni, responsabilità, rimedi, costituiscono i contenuti di questo modello normativo che fissa regole minimali per uniformare a livello europeo queste tecniche di pagamento.

L'obiettivo più ambizioso è delineato nella Comunicazione del 3 marzo 2010 (n.2020) intitolata Europa 2020 che delinea «Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva». Per la verità, la strategia muove dalla considerazione della situazione economica e sociale derivante dalla crisi del 2008 e si propone di migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei mettendo a punto un programma di interventi che riguardano sette settori in particolare:

«*L'Unione dell'innovazione*» per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione.

«*Youth on the move*» per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

«*Un'agenda europea del digitale*» per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.

«*Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse*» per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.

«*Una politica industriale per l'era della globalizzazione*» onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per

le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.

“*Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*” onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l’arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l’offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.

La “*Piattaforma europea contro la povertà*” per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società».

Come si vede, la maggior parte di questi obiettivi si fonda sull’impiego delle tecnologie digitali e richiede quindi ulteriori interventi per realizzare in modo più compiuto la disciplina del mercato digitale, al fine di realizzare un quadro giuridico tale da stimolare gli investimenti in un insieme di infrastrutture e servizi governato da sistemi di internet ultraveloce: ricerca, innovazione, accesso al mondo digitale sono i settori in cui l’Unione si propone di intervenire.

I paradigmi economici sono alla base di questa azione, che si deve poi confrontare, secondo il modello europeo, con gli aspetti sociali e si deve attuare nel rispetto dei diritti fondamentali.

Di qui la realizzazione di ricerche di natura economica sull’impatto economico del mercato unico digitale.

Gli studi economici, nel 2010 ancora orientati a confrontare la situazione europea con quella statunitense (e non ancora con quella cinese), dimostrano che la frammentazione del mercato dovuto a regolamentazioni non uniformi implica una minor produttività, una debole spinta all’innovazione, una ridotta diffusione delle tecnologie. Segnala anche altre ragioni del ritardo del modello europeo rispetto al modello statunitense: *cybercrimes* e *spam* continuano a scoraggiare l’uso di queste tecnologie, e anche la protezione dei dati.

Si segnalano però alcuni fenomeni rilevanti: in Europa, nel 2010, operano grandi imprese di livello mondiale delle telecomu-

nicazioni (come Deutsche Telecom, Vodafone, Telefonica, Orange) e grandi imprese di prodotti telematici (come Nokia, Ericsson, Alcatel).

Non si guarda solo agli effetti benefici che potrebbe avere la realizzazione del mercato unico digitale per le imprese: si tiene conto degli effetti benefici per i consumatori consistenti nella riduzione dei prezzi, nell'incremento della varietà dei prodotti, nella maggiore accessibilità all'informazione. Nel lungo periodo i consumatori si gioverebbero della maggiore competitività di tutte le imprese – sia quelle che producono beni e servizi digitali, sia quelle che si avvalgono delle tecnologie di digitali per la produzione e la distribuzione di beni e servizi non digitali – aprendosi nuovi mercati e aumentando l'incentivo alla innovazione dei prodotti e dei servizi<sup>5</sup>.

## 2. La strategia (normativa) dell'Unione europea

Nonostante i buoni propositi la Commissione si avvede però che il mercato digitale stenta ad affermarsi in Europa. Occorre dunque una strategia ancor più mirata, che si delinea con la Comunicazione dell'11 gennaio 2012, n. 942. Le premesse sono inquietanti:

«L'attuazione di un vero mercato unico digitale permetterebbe di sviluppare nuove forme di crescita. Il potenziale non ancora realizzato è enorme e se pienamente sfruttato apporterebbe benefici a tutti i territori e a tutti i settori economici dell'Unione. Nei paesi del G8, nella Corea del Sud e in Svezia l'economia di internet è responsabile del 21% della crescita del PIL degli ultimi cinque anni. Tale economia genera 2,6 posti di lavoro per ogni posto di lavoro venuto a mancare e in alcuni casi raggiunge il 25% dell'incremento netto dei posti di lavoro. Per definizione senza frontiere, i servizi in linea sono in grado di accelerare l'integrazione

---

<sup>5</sup> *The Economic Impact of a European Digital Single Market, Copenhagen Economics, Final Report, March 2010*

europea e l'attuazione del mercato unico perseguita da oltre 50 anni.

Tuttavia, la quota detenuta dall'economia di internet nella composizione del PIL europeo rimane esigua e nel 2010 non superava il 3%. Benché il tasso di crescita del commercio elettronico aumenti rapidamente a livello nazionale, questo nuovo vettore resta, con il 3,4% del commercio al dettaglio europeo, ancora marginale. Meno sviluppato che negli Stati Uniti o nella regione Asia-Pacifico, questo tipo di commercio rimane tuttora in larga misura circoscritto all'interno delle frontiere nazionali e l'attività transfrontaliera resta scarsa.

L'Europa di internet rimane un mosaico di leggi, regole, norme e pratiche diverse tra loro e talvolta difficilmente o per nulla "interoperabili". Questa situazione ostacola lo sviluppo dei servizi on-line e mina la fiducia degli utenti effettivi o potenziali, tanto sul fronte dell'offerta quanto su quello della domanda. La scarsa conoscenza dei diritti conferiti e delle norme applicabili, così come delle opportunità offerte dall'economia digitale, rafforza l'esitazione degli utenti, mentre le difficoltà pratiche legate alle transazioni transfrontaliere (pagamenti, consegne, composizione delle controversie, rischio di abusi) li dissuadono dal ricorrere a internet e sfruttarne appieno le possibilità per acquistare o fornire i propri prodotti e servizi».

Di qui la predisposizione di un programma che prevede l'eliminazione degli ostacoli più fastidiosi: l'insufficienza di servizi *on-line* legali e transfrontalieri; la carenza di informazione degli operatori dei servizi *on-line* e di tutela degli utenti di internet; l'ineadeguatezza dei sistemi di pagamento e di consegna; il perpetrarsi di abusi; la difficoltà di composizione delle controversie; l'insufficiente diffusione delle reti di comunicazione a banda larga. La Commissione e il Parlamento europei si mobilitano in modo quasi ossessivo per "colmare la lacuna" della struttura normativa del mercato digitale.

Si intensificano così le azioni volte a proteggere gli interessi in gioco e nel contempo a rafforzare il mercato. La Comunicazione n. 259 del 2012 esamina, nell'ambito dei sessantasette settori in cui sono individuate le attività economiche, i settori più avanzati

– servizi inerenti al commercio all’ingrosso e al dettaglio, alle imprese, all’edilizia, servizi finanziari, trasporti ed economia digitale – e traccia la cornice legislativa in cui il mercato digitale dovrebbe svilupparsi. La cornice è impressionante per tipologia e numero degli interventi<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Servizi – Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno. Al fine di colmare le carenze nell’attuazione e applicazione della direttiva “Servizi” individuate nella comunicazione in materia, la Commissione lavorerà su più fronti, anche organizzando riunioni bilaterali, riunioni tra pari in piccoli gruppi di Stati membri e raccomandazioni specifiche per paese.

Direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari. Sette Stati membri non hanno recepito la direttiva sui servizi postali (termine di recepimento: fine 2012). La maggior parte degli Stati membri ha trasmesso progetti legislativi a fini di verifica informale. Per assicurare la corretta attuazione della direttiva la Commissione sta procedendo a verifiche sistematiche di conformità della legislazione adottata. Inoltre, il gruppo dei regolatori europei per i servizi postali continuerà a scambiarsi informazioni e migliori prassi sulle questioni inerenti l’attuazione.

Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. La Commissione continuerà a discutere sulla corretta attuazione e il funzionamento pratico della direttiva in sede di gruppo dei coordinatori nazionali, incoraggiando tra l’altro lo scambio di migliori prassi. Il gruppo dei coordinatori nazionali proseguirà i lavori di sorveglianza anche dando seguito ai risultati dei test di efficienza.

Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali || La Commissione fornisce maggior assistenza al recepimento volontario prima del termine del 16 marzo 2013. Ha invitato due volte gli Stati membri a moltiplicare gli sforzi per adottare le disposizioni nazionali di recepimento; è stato inoltre istituito il gruppo di esperti sui ritardi di pagamento, e sarà lanciata una campagna d’informazione in tutta l’Unione.

Servizi finanziari (d’intermediazione) – Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull’accesso all’attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento (direttiva sui requisiti patrimoniali) COM(2011)453, 20.7.2011. La Commissione promuoverà l’uso attivo dello strumento informatico “le vostre domande sulla legislazione” per aiutare gli Stati membri a recepire la direttiva. Saran-



Inoltre, la Commissione ritiene che

«il settore dell'energia debba essere considerato un mercato chiave nelle politiche inerenti al mercato unico, dato il

---

no convocate riunioni con gli Stati membri e l'Autorità bancaria europea per agevolare il recepimento. La Commissione organizzerà inoltre seminari e procederà a verifiche sistematiche di conformità della legislazione.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento (regolamento sui requisiti patrimoniali) COM(2011) 452, 20.7.2011. La Commissione promuoverà l'uso attivo dello strumento informatico "le vostre domande sulla legislazione" per aiutare gli Stati membri ad attuare il regolamento. Saranno convocate riunioni con gli Stati membri e l'Autorità bancaria europea in ordine all'attuazione del regolamento.

Regolamento (UE) n. 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il regolamento (CE) n. 924/2009 (regolamento sull'area unica dei pagamenti in euro –AUPE). Si terranno seminari tecnici nell'ambito del consiglio sull'area unica dei pagamenti in euro. La Commissione sorveglierà le azioni di accompagnamento degli Stati membri (ad es. le campagne d'informazione) per il tramite del comitato dei pagamenti e dell'Eurosistema, in stretta collaborazione con la BCE. Le questioni tecniche saranno discusse con i partecipanti al mercato (ad esempio in sede di gruppo di esperti del mercato dei sistemi di pagamento). L'adozione delle nuove norme di pagamento da parte della pubblica amministrazione sarà misurata a scadenza annuale (e i risultati saranno resi pubblici su internet).

Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (Solvibilità II). Il progetto di direttiva "omnibus" (proposta COM(2012) 217 final del 16 maggio 2012) proroga il termine di recepimento al 30 giugno 2013. La Commissione sta elaborando uno strumento informatico per monitorare il recepimento della direttiva Solvibilità II da parte degli Stati membri e seguirne l'attuazione. Nel secondo semestre 2013 si terrà un seminario con gli Stati membri e l'EIOPA sul recepimento della direttiva Solvibilità II.

Direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori. La Commissione ha elaborato linee direttrici che consentiranno agli Stati membri di usare gli aspetti tecnici della direttiva in modo più armonizzato. Il termine di recepimento era il 12 maggio 2010 e la Commissione procede attualmente a

suo ruolo strategico di comparto industriale abilitante che offre un servizio essenziale agli altri settori dell'economia».

---

verifiche sistematiche in merito. È in corso uno studio economico e giuridico per preparare la relazione del 2013 sul recepimento.

Trasporti – Direttiva 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 1999, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture, modificata dalla direttiva 2006/38/CE del 17 maggio 2006. Le date importanti per il recepimento sono il 2008 e il 2013. La Commissione intensificherà le riunioni bilaterali in via preliminare con gli Stati membri che stanno introducendo nuovi sistemi di pedaggio. Nel 2013 collaborerà inoltre con il comitato competente per elaborare linee guida volte a promuovere un'attuazione più uniforme.

Direttiva 2004/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale nella Comunità || Le date importanti per il recepimento sono il 2006 e l'ottobre 2012. Il comitato dei pedaggi intensificherà i lavori. La Commissione procederà a verifiche più rigorose in forza dell'art. 258 del TFUE e dell'art. 7 *nonies* della direttiva 1999/62/CE e promuoverà lo scambio di buone prassi tramite gruppi di esperti e un sito web dedicato.

Primo pacchetto ferroviario: Direttiva 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie Direttiva 2001/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie Direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza. La Commissione terrà riunioni ad hoc con tutti gli Stati membri per illustrare le modalità di attuazione del primo pacchetto ferroviario.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione) – COM(2010) 475 17.9.2010. Nell'ambito dell'assistenza al recepimento, la Commissione adotterà norme d'esecuzione che assicurino l'applicazione uniforme della direttiva.

Quarto pacchetto ferroviario: Proposta legislativa di revisione del regolamento 881/2004 che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea e che modifica le disposizioni in materia di autorizzazione del tipo e di certificazione per le imprese ferroviarie delle direttive sulla sicurezza e l'interoperabilità

Il 2012 è dunque l'anno di svolta per la realizzazione di un mercato digitale efficiente: il Parlamento europeo approva l' *Atto unico* che sviluppa un sistema di comunicazioni ferroviarie, ma-

---

Proposta legislativa sull'accesso al mercato ferroviario, che implica un adattamento adeguato dell'*acquis* in materia di accesso al mercato ferroviario (primo pacchetto ferroviario e successive modifiche) Revisione del regolamento sui contratti di servizio pubblico (regolamento (CE) n. 1370/2007). In seguito all'adozione delle proposte (prevista entro il 2012) la Commissione prevede di avviare uno studio per valutare concretamente l'attuazione delle misure proposte (riduzione dei costi e della durata del processo di autorizzazione per il materiale rotabile, agevolazione d'accesso al mercato per le nuove imprese ferroviarie). In questo contesto esaminerà anche l'attuazione del regolamento 1370/2007, riveduto. Procederà in particolare ad un'analisi dell'impatto sul mercato della nuova norma prevista che istituisce procedure d'appalto per l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico ferroviario. La Commissione organizzerà uno o più seminari volti a promuovere lo scambio di buone prassi.

Direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali. La Commissione procederà a verifiche di conformità caso per caso e riferirà nel 2013 sullo stato dell'arte del recepimento negli Stati membri.

Regolamento (UE) n. 691/2010 della Commissione, del 29 luglio 2010, che istituisce un sistema di prestazioni per i servizi di navigazione aerea e le funzioni di rete e modifica il regolamento (CE) n. 2096/2005 che stabilisce requisiti comuni per la fornitura di servizi di navigazione aerea. La Commissione adotterà una raccomandazione sull'attuazione dei piani e degli obiettivi prestazionali nel giugno 2012. Nel monitoraggio, nel raffronto e nella valutazione delle prestazioni dei servizi di navigazione aerea e delle funzioni di rete la Commissione è assistita dall'organo di valutazione delle prestazioni che è indipendente. Nel dicembre 2012 la Commissione adotterà una raccomandazione sul monitoraggio che conterrà linee guida destinate agli Stati membri in merito al loro obbligo di monitorare l'adeguata attuazione dei piani prestazionali. Nel 2013 la Commissione stenderà una relazione sull'attuazione dei piani e degli obiettivi prestazionali. Nel 2013 saranno fissati obiettivi a livello dell' UE per il secondo periodo di riferimento (2015-2019). Come previsto nella regolamentazione delle prestazioni, la Commissione (mediante procedura di comitatologia) modificherà i regolamenti in materia di prestazioni e di tariffazione all'inizio del 2013 per estendere il sistema di prestazioni al fine di coprire l'intero campo d'applicazione «gate-to-gate», con fissazione di obiettivi in tutti i quattro settori essenziali di prestazione (capacità, efficienza rispetto ai costi, sicurezza, ambiente).

rittime e aree più moderno, rafforza il piano energetico, si occupa (finalmente) degli investimenti finanziari, favorendo il ricorso ai finanziamenti a lungo termine, promuove la discipline sull'insolvenza, sostiene il mercato unico digitale, senza dimenticare, nella prospettiva dell' economia sociale dell'impresa, le imprese sociali

---

Direttiva 2010/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, relativa alle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati membri. La data di recepimento è il 19 maggio 2012. La Commissione intensificherà la collaborazione con gli Stati membri durante il processo di attuazione dell'interfaccia unica nazionale (che sarà ultimato entro il 1° giugno 2015). In particolare un gruppo di esperti degli Stati membri (eMS) fornisce linee guida sul coordinamento dell'attuazione e sulle questioni più specificamente tecniche (sistemi informatici, procedure). Il gruppo promuove le buone prassi e presenta i risultati dell'attuazione. L'Agenzia europea per la sicurezza marittima fornisce assistenza tecnica al gruppo. Un progetto di ricerca (eMar) nell'ambito del 7° PQ fornisce agli Stati membri ulteriore sostegno; i risultati sono condivisi con il gruppo eMS; gli Stati membri dispongono quindi di uno strumento per prepararsi all'attuazione. Nell'ambito dell'invito 2012 a presentare proposte TEN-T, è previsto un progetto pilota nel novembre 2012 volto ad attuare le interfacce uniche nazionali. Un consorzio di 17 Stati membri ha manifestato interesse presentando una proposta.

Decisione n. 661/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (rifusione). I coordinatori europei forniscono sostegno agli Stati membri per l'attuazione efficace e tempestiva dei progetti prioritari. Le conferenze annuali nell'ambito delle Giornate TEN-T offrono l'opportunità di scambiare buone prassi (la prossima conferenza è prevista nell'autunno 2012).

Regolamento (CE) n. 680/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia. Il comitato TEN-T adotterà i programmi di lavoro annuali e pluriennali che fisseranno le priorità finanziarie. Gli inviti a presentare proposte saranno lanciati nel 2012 e 2013, e sarà avviata una procedura di selezione dei progetti ai fini della preparazione del meccanismo per collegare l'Europa dopo il 2013. In questo contesto, la Commissione intende organizzare sessioni informative e offrirà monitoraggio e assistenza allo sviluppo di progetti.

e i diritti dei consumatori (Risoluzione sul completamento del mercato unico digitale, 11 dicembre 2012).

---

L'iniziativa prestiti obbligazionari Europa 2020 per il finanziamento di progetti che modificherà il regolamento (CE) n. 680/2007 (di cui sopra). Il programma di lavoro annuale TEN-T 2012 subirà modifiche nel terzo trimestre 2012 per mettere a bilancio lo Strumento di garanzia dei prestiti per i progetti della rete transeuropea dei trasporti ai fini del finanziamento della fase pilota dei prestiti obbligazionari per i progetti. La Commissione collaborerà con la BEI per individuare e selezionare i progetti per la fase pilota dei prestiti obbligazionari per i progetti. Verso la metà del 2013 si realizzeranno studi per la relazione intermedia della fase pilota dei prestiti obbligazionari per i progetti.

Mercato unico digitale – Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici [...] del commercio elettronico || È in corso una valutazione approfondita del recepimento e dell'attuazione della direttiva (relazione finale nell'agosto 2012). La Commissione darà seguito adeguato ai risultati dello studio. I lavori in sede di gruppo degli Stati membri istituito nell'ambito della direttiva dovranno continuare a contribuire a sviluppare l'offerta transfrontaliera legale di prodotti e servizi in linea

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati COM(2012) 11, del 25.1.2012. Con l'adozione del regolamento la Commissione assisterà gli Stati membri a assicurarne l'attuazione e applicazione corrette sul terreno (cfr., ora, Reg. UE 679/2016, GDPR).

Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio || La Commissione fornisce maggiore assistenza per il recepimento mediante riunioni di esperti degli Stati membri e l'elaborazione di linee guida destinate ai responsabili dell'esecuzione ai fini dell'attuazione corretta degli obblighi di informazione di cui alla direttiva 2011/83/UE nel settore digitale.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un diritto comune europeo della vendita, COM (2011) 635 definitivo 11.10.2011 || Con l'adozione del regolamento la Commissione assisterà gli Stati membri per assicurare l'attuazione e applicazione corrette sul terreno.

Proprio dal numero e dalla estensione delle materie di intervento si comprende il modo di operare – e di legiferare – dell’U-

---

Energia -- Direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa a norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE (direttiva sull’energia elettrica). La data di recepimento era il 3 marzo 2011. È in corso un’analisi approfondita delle misure già notificate. Tredici Stati membri non hanno recepito completamente la direttiva e la Commissione sta prendendo le misure del caso. La Commissione continuerà a discutere la corretta attuazione e il funzionamento pratico della direttiva con le autorità nazionali, comprese le autorità di regolamentazione nazionali per quanto riguarda l’energia.

Direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE (direttiva sul gas). La data di recepimento era il 3 marzo 2011. È in corso un’analisi approfondita delle misure notificate. 12 Stati membri non hanno recepito completamente la direttiva e la Commissione sta prendendo le misure del caso. La Commissione continuerà a discutere la corretta attuazione e il funzionamento pratico della direttiva con le autorità nazionali, comprese le autorità di regolamentazione nazionali dell’energia.

Direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, concernente l’efficienza degli usi finali dell’energia e i servizi energetici e recante abrogazione della direttiva 93/76/CEE del Consiglio. La direttiva è stata recepita in tutti gli Stati membri. Tuttavia è all’esame un numero consistente di denunce che indicano potenziali problemi di conformità. L’attuazione della direttiva è regolarmente all’ordine del giorno nelle discussioni con gli Stati membri, sia a livello bilaterale che nell’ambito di un’azione concertata. La Commissione sta preparando una relazione, incentrata principalmente sui progressi compiuti dagli Stati membri nell’attuazione degli obiettivi nazionali indicativi; si tratteranno tuttavia anche questioni più generali inerenti all’attuazione. La proposta di direttiva sull’efficienza energetica si propone di chiarire ulteriormente alcune disposizioni della direttiva 2006/32/CE in modo da agevolarne l’attuazione.

Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell’edilizia (rifusione). Date di recepimento: 9 luglio 2012 e 9 gennaio 2013 (in funzione delle disposizioni). La Commissione procederà a verifiche sistematiche del recepimento a termine scaduto. L’assistenza per il recepimento prevede documenti orientativi, riunioni bilaterali periodiche con gli Stati membri e incontri con i gruppi di esperti. Misure proposte dalla Commissione europea nell’ambito dell’Atto per il mercato unico I che il Parlamento europeo e il Consiglio si sono impegnati

nione, che dipinge in effetti una piramide rovesciata di cui non è facile segnare con sicurezza i contorni.

---

a considerare in via prioritaria e per le quali la Commissione fornirà una maggiore assistenza di recepimento e/o di attuazione:

1. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai fondi europei di venture capital, 7.12.2011 COM(2011) 860 definitivo 2011/0417 (COD)

2. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno, 19.12.2011 COM(2011) 883 definitivo 2011/0435 (COD)

3. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria 13.4.2011 COM/2011/215 definitivo 2011/0093 (COD).

4. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori) 29.11.2011 COM/2011/0793 definitivo 2011/0373 (COD) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla risoluzione delle controversie *online* dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori) 29.11.2011 COM (2011) 794 definitivo 2011/0374 (COD)

5. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla normalizzazione europea, che modifica le direttive 89/686/CEE e 93/15/CEE del Consiglio nonché le direttive 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/105/CE e 2009/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 1.6.2011 COM(2011) 315 definitivo 2011/0150 (COD).

6. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa, 19.10.2011 COM (2011) 665 final 2011/0302 (COD) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee che abroga la decisione n. 1364/2006/CE, 19.10.2011 COM/2011/0658 definitivo – 2011/0300 (COD) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), 19.10.2011 COM/2011/0650 final – 2011/0294 (COD) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le reti transeuropee di telecomunicazioni e

Nel frattempo la Commissione si occupa di rafforzare i diritti dei consumatori, in particolare si propone di mettere a punto un regolamento sulla vendita (COM 2011 n.635)<sup>7</sup> che dovrebbe rimarcare la distanza tra la disciplina della vendita disegnata nella prospettiva della tutela del consumatore e la disciplina generale del contratto (un progetto, quest'ultimo, ormai abbandonato dalla Commissione, nonostante gli incoraggiamenti manifestati, anche dal Parlamento europeo, all'inizio del Duemila ai gruppi di ricerca in materia), una proposta di riforma della disciplina del *copyright*<sup>8</sup>, resasi urgente della espansione del mercato digitale che veicola testi, musiche, immagini con una velocità ed una capacità di ripro-

---

che abroga la decisione n. 1336/97/CE, 19.10.2011 COM/2011/0657 definitivo - 2011/0299 (COD)

7. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno, 4.6.2012 COM/2012/238

8. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale, 7.12.2011 COM (2011) 862 definitivo 2011/0418 (COD)

9. Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, 13.4.2011 COM(2011) 169 definitivo 2011/0092 (CNS)

10. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, 21.3.2012 COM (2012) 0131 final 2012/0061 (COD) Proposta di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, 21.3.2012 COM(2012) 130 final 2012/0064 (APP)

11. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai bilanci annuali, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di taluni tipi di imprese, 25.10.2011 COM(2011)684 definitivo 2011/0308 (COD)

12. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici, 20.12.2011 COM(2011) 896 definitivo – 2011/0438 (COD).

<sup>7</sup> Sul punto D'AMICO, *Il diritto comune europeo della vendita*, in *Contratti*, 2012, 7, p. 611.

<sup>8</sup> V. in particolare la ricerca su *Copyright in the EU Digital Single Market. Report of the CEPS Digital Forum*, Bruxelles, 2013.



duzione un tempo non immaginabili, e si interroga sulla tutela dei dati personali, affidata ad una direttiva del 1995 ormai superata dalla imponenza delle raccolte di dati.

Vengono inoltre elaborate nuove proposte legislative volte ad affrontare questioni quali il blocco geografico ingiustificato, la consegna transfrontaliera dei pacchi, la portabilità transfrontaliera dei servizi di contenuti online, una revisione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, i servizi di media audiovisivi.

L'evoluzione della disciplina del mercato digitale segna un percorso parallelo con l'evoluzione della disciplina del diritto dei consumi. Anziché optare per una regolamentazione uniforme dei contratti, la Commissione privilegia una linea divergente, che si incentra sulla protezione dei diritti dei consumatori. Lo strumento non è più il regolamento, troppo rigido e forse troppo autoritativo in un settore in cui i legislatori nazionali (cioè i Parlamenti e, nelle forme previste, i Governi) preferiscono mantenere una maggiore autonomia, ma la direttiva. Legiferare mediante direttive significa però frantumare l'intervento. Ed infatti si pensa ad introdurre regole in materia di contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni e ai contratti di fornitura di contenuto digitale: nascono così la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni [COM(2015)635] e la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale [COM(2015)634].

### 3. I cambiamenti del modello economico europeo

Al di là delle forme giuridiche del mercato, che sono, ovviamente, le più congeniali per comprendere, da parte nostra, l'evoluzione della società e dei rapporti interpersonali oltre che la realizzazione dei profitti in un sistema di capitalismo ormai globale, si mettono in luce gli aspetti deteriori del mercato nel quale si dilatano le diseguaglianze sociali, si registra la supremazia della finanza

sulla produzione, si deturpa e si consuma l'ambiente<sup>9</sup>; ci si avvede che la rivoluzione digitale ha cambiato il modello tradizionale di sviluppo capitalistico. Ciò perché la dematerializzazione dei contenuti nella comunicazione porta alla riproducibilità tecnica in tempi rapidissimi per un numero incalcolabile di iterazioni, a zero costi di distribuzione. Il prezzo non è più dunque frutto dell'incontro tra l'offerta e la domanda di un numero limitato di beni o servizi, ma assume un ruolo marginale, poiché il bene (digitale) e il servizio (digitale) hanno una circolazione infinita, e il prezzo equivale ad una (modesta) percentuale del valore di essi commisurata al numero di volte in cui gli utenti se ne sono avvalsi; l'innovazione è il motore che genera il mercato, che si basa su regole essenziali quali la libertà contrattuale, la certezza dei rapporti giuridici, lo Stato di diritto. Uno studio di questi profili economici promosso dalla Direzione Generale per il Mercato interno della Commissione europea<sup>10</sup> giunge dunque ad alcune conclusioni essenziali: uno sviluppo razionale di questo nuovo mercato si può ottenere se si riesce a soddisfare l'esigenza di agevolare l'accesso alla informazione e ai contenuti digitali, di espandere la diversità culturale, di favorire la dematerializzazione dei testi, di applicare in modo efficiente i principi di libertà di movimento dei beni e dei servizi. Tutto ciò, tenuto conto del fatto che l'offerta commerciale e le grandi piattaforme come Google, Facebook, Netflix provengono dagli Stati Uniti, porta alla necessità di creare un'alternativa europea e comunque una strategia difensiva dei cittadini europei: sono i contenuti di un nuovo Atto del Mercato digitale (II).

È la nuova strategia per il mercato digitale che la Commissione persegue con la Comunicazione n. 192 del 2015, dandosi alcuni compiti basilari:

---

<sup>9</sup> Per una descrizione del nuovo capitalismo, con tutte le sue contraddizioni, pur non essendovi alternative, v. MILANOVIC, *Capitalismo contro capitalismo. La sfida che deciderà il nostro futuro*, Roma-Bari, 2020; e già PIKETTY, *Capitale e disuguaglianza. Cronache dal mondo*, Milano, 2014

<sup>10</sup> *Streamong and Online Access to Content and Services. Study for the IMCO Committee*, Bruxelles, 2014.

«migliorare l'accesso online ai beni e servizi in tutta Europa per i consumatori e le imprese — questo implica l'eliminazione in tempi rapidi delle differenze fondamentali che separano il mondo online dal mondo offline al fine di abbattere le barriere che bloccano l'attività online attraverso le frontiere; creare un contesto favorevole affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi — questo implica la disponibilità di infrastrutture e di servizi contenutistici ad alta velocità protetti e affidabili, sostenuti da condizioni regolamentari propizie all'innovazione, agli investimenti, alla concorrenza leale e alla parità di condizioni; massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea — questo implica investimenti nelle infrastrutture e tecnologie delle TIC, come le nuvole informatiche (*cloud computing*) e i megadati (*big data*), ricerca e innovazione per rafforzare la competitività industriale e miglioramento dei servizi pubblici, dell'inclusione e delle competenze».

Si prefigurano interventi per migliorare il settore delle telecomunicazioni, irrobustire il mercato digitale, aumentare l'inclusione per attenuare le disuguaglianze tra gli utenti.

Ancora. Con la Comunicazione n. 288 del 2016 sulle piattaforme on line e il mercato unico digitale la Commissione si pone l'obiettivo di assicurare pari condizioni concorrenziali per servizi digitali comparabili; una condotta responsabile da parte delle piattaforme online a tutela dei valori fondamentali; l'osservanza di trasparenza e correttezza per conservare la fiducia degli utenti e salvaguardare l'innovazione; la predisposizione di mercati aperti e non discriminatori nel quadro di un'economia fondata sui dati.

Il mercato dei dati – digitali e non – è ormai una realtà imprescindibile, sì che l'intervento con regolamento di una disciplina che, nel codificare la libera acquisizione, il trattamento e la circolazione dei dati, garantisca una tutela forte in capo ai cittadini diventa inevitabile. Obiettivo che si realizza con il Regolamento oggetto di una corale attenzione da parte dei giuristi, denominato GDPR<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Nell'immensa letteratura v. *Persona e mercato. Riflessioni sul GDPR*, a cura di Zorzi Galgano, Padova, 2019; *Il nuovo regolamento europeo sulla*

Il quadro è completato da proposte legislative volte ad affrontare questioni quali il blocco geografico ingiustificato, la consegna transfrontaliera dei pacchi, la portabilità transfrontaliera dei servizi di contenuti online, la cooperazione per la tutela dei consumatori, i servizi di media audiovisivi, i contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni e i contratti di fornitura di contenuto digitale e le piattaforme online.

La tutela del consumatore si adatta dunque alle nuove frontiere del mercato digitale, perché l'utente si serve di mezzi tecnologici che agevolano l'acquisizione di beni e servizi anche non digitali; si parla, a questo proposito, di "smart consumers", i quali richiedono, oltre all'agevolazione per l'accesso a queste tecniche e a questo mercato, anche forme di tutela appropriate<sup>12</sup>. Allo stesso modo si provvede a disciplinare *ex novo* certi aspetti del *copyright* con la direttiva n. 790 del 2019, con particolare riguardo all'uso scientifico e didattico delle opere<sup>13</sup>.

Nel contempo l'Unione europea si occupa dell'espansione delle tecniche di Intelligenza Artificiale, che sono la base del mercato digitale<sup>14</sup>. La confluenza dei provvedimenti relativi al mercato e di quelli relativi all' IA ha fatto emergere una nuova dimensione che l'Unione considera rilevante, al pari degli obiettivi economici: la dimensione etica. Anche la Risoluzione del Parlamento europeo sul futuro delle applicazioni dell'IA è stata oggetto di ampie discussioni, poiché si presentano all'attenzione dei giuristi problemi di difficoltà enorme, come la "personalità giuridica" dei robot, la

---

*privacy e sulla protezione dei dati personali*, a cura di Finocchiaro, Bologna, 2017.

<sup>12</sup> DE STREEL, *A European Agenda for Smart Consumer Protection Rules for Digital Services*, in *Intereconomics*, 2017, p. 226

<sup>13</sup> MOSCATI, *Tra copyright e droit d'auteur. Origine e sviluppo della proprietà intellettuale in Europa*, Roma, 2010

<sup>14</sup> Sugli aspetti giuridici v. A. CARLEO, *Decisione robotica*, Bologna, 2019; F. CARLEO, *Calcolabilità giuridica*, Bologna, 2017; sulla scia di IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Torino, 2015; *Diritto e intelligenza artificiale*, a cura di Alpa, Padova, 2020; SANTOSUOSSO, *Intelligenza artificiale e diritto*, Milano, 2019; *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, a cura di Ruffolo, Miano, 2020.

responsabilità per i danni da mezzi telecomandati, e così via (Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica, 2015/2103).

#### 4. A che punto siamo?

Nell'ultimo biennio la Commissione europea ha rifatto il punto su mercato digitale e intelligenza artificiale. Rispetto al programma vastissimo delineato nel 2010 si è preso atto che solo la metà delle direttive progettate è stata predisposta, e che i mercati di riferimento non sono costituiti da quelli occidentali, ma piuttosto da quelli orientali, in particolare dal modello cinese. La Comunicazione del 24 aprile 2018 n. 237 sull' intelligenza artificiale per l'Europa in un linguaggio neutrale descrive una situazione che appare comunque drammatica: l'Europa è al vertice del mondo per le conquiste intellettuali in materia di intelligenza artificiale, ma è arretrata rispetto agli Stati Uniti, alla Cina e ad altri Paesi per il suo sviluppo economico; e sottolinea che

«la banda larga e internet rappresentano importanti motori per la crescita economica, la società della conoscenza, la creazione di posti di lavoro, l'innovazione e la competitività europea, nonché uno stimolo per il commercio e l'offerta di servizi online; sottolinea che i consumatori e le imprese necessitano dell'accesso alla banda larga per sfruttare appieno le possibilità offerte da Internet».

Crescita e occupazione, agevolazioni per le piccole e medie imprese (che costituiscono il 99% degli operatori economici), superamento delle barriere nazionali di natura fiscale e di natura giuridica, fiducia nel mercato da parte dei consumatori, sicurezza delle comunicazioni diventano dunque gli obiettivi primari dell'azione comunitaria, nella consapevolezza che

«per lo sviluppo del mercato unico digitale europeo è importante proseguire gli sforzi volti a garantire l'accesso universale e ad alta velocità a tutti i consumatori, promuovendo l'accesso alla rete internet fissa e mobile nonché attraverso

la diffusione di infrastrutture di prossima generazione; sottolinea che ciò richiede politiche che favoriscano l'accesso a condizioni concorrenziali; esorta la Commissione e gli Stati membri a imprimere un nuovo impulso alla strategia europea concernente la banda larga veloce e ultraveloce aggiornando i pertinenti obiettivi; (...) [considerando] l'interesse che il passaggio al digitale dei servizi pubblici potrebbe rivestire per i consumatori e le imprese (...) invita gli Stati membri a elaborare piani nazionali a tal fine, piani che dovrebbero includere obiettivi e misure per rendere accessibili on-line, entro il 2015, tutti i servizi pubblici; riconosce che le reti ad alta velocità rappresentano un prerequisito per lo sviluppo dei servizi online e per la crescita economica; invita la Commissione a mettere a punto i principali obiettivi dell'agenda digitale a livello mondiale per garantire che l'Europa diventi il leader globale nella velocità e nella connettività di internet; invita gli Stati membri a elaborare ulteriormente programmi nazionali per la banda larga e ad adottare piani operativi contenenti misure concrete per attuare gli ambiziosi obiettivi della banda larga e sottolinea l'importanza strategica e fondamentale degli strumenti proposti dalla Commissione nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa; deplora che l'Unione europea sia in ritardo per quanto riguarda le connessioni internet a fibra ottica; invita pertanto gli Stati membri e la Commissione ad accelerare la diffusione e l'adozione della banda larga ultraveloce e chiede una strategia europea per la diffusione su vasta scala della fibra ottica».

Il giudizio degli osservatori è positivo, ma gli interrogativi che si affacciano sono molti e inquietanti: ci si chiede se gli interventi dell'Unione non siano stati troppo frammentati, perdendosi così di vista obiettivi precisi e tra loro coordinati, e soprattutto una tassonomia univoca delle iniziative; ed ancora, se non si sia esagerato con la creazione di regole, forse essendo preferibile la deregulation del settore<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Per i dati economici v. ECIPE, *The Next Steps for the Digital Single Market: From Where do We Start?*, Policy Brief, n.2/2018, a cura di Erixon e Lamprecht; Parlamento europeo, *The European Digital Single Market*.

Si è calcolato che le realizzazioni legislative del Parlamento contribuiscono alla crescita europea apportando 177 miliardi di euro all'anno. La legislazione europea ha realizzato progressi in settori quali le comunicazioni e i servizi elettronici europei (86,1 miliardi di euro), i flussi di dati e l'intelligenza artificiale (51,6 miliardi di euro), lo sportello digitale unico (20 miliardi di euro) e il regolamento sui blocchi geografici e le disposizioni sulle piattaforme online (14 miliardi di euro)<sup>16</sup> Nella sua risoluzione del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze, il Parlamento ha indicato che il pacchetto per la ripresa e la ricostruzione dopo la pandemia di Covid-19 avrà al suo centro la trasformazione digitale per rilanciare l'economia.

Tuttavia, con Brexit e la emersione dei nazionalismi nell'ambito degli Stati Membri, il sentore di una crisi della unità europea, già registrato nella scorsa decade<sup>17</sup>, appare ora amplificato dalla crisi economica e pandemica; crisi economica e pandemia costituiscono ostacoli molto importanti nella corsa alla costruzione di un mercato digitale competitivo che dipende, al momento, in larga parte dalle corporation statunitensi e che si deve misurare con l'aggressivo modello cinese<sup>18</sup>. L'unità, corroborata dalla solidarietà, diventa l'unica via per fronteggiare un futuro poco chiaro.

---

*Delivering economic benefits for citizens and business*, gennaio 2019

<sup>16</sup> *Ubiquità del mercato digitale*, cit. all'inizio di questo lavoro e comunque *Contribution to Growth: The European Digital Single Market – Delivering economic benefits for citizens and businesses*, 2019, a cura del Dipartimento tematico A e Bruegel per la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631044/IPOL\\_STU\(2019\)631044\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631044/IPOL_STU(2019)631044_EN.pdf).

<sup>17</sup> BECK, *La crisi dell'Europa*, Bologna, 2012; HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2012.

<sup>18</sup> V. già HUBERMAN, SWEETZ, MAGDOFF e GURLEY, *La strategia economica della Cina*, a cura di S. Calamandrei, Bari, 1976; CARDENAL e ARAUJO, *Come la Cina sta conquistando l'Occidente*, Milano, 2015; AA.VV., *Il mistero del drago. La dinamica economica della Cina*, Trieste, 2019; PIERANNI, *Il nostro futuro si scrive in Cina*, Roma-Bari, 2020.

