

Bruxelles, 1° dicembre 2020  
(OR. en)

13549/20

---

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2016/0152 (COD)**

---

---

**COMPET 608  
CONSOM 206  
IND 235  
JUSTCIV 141  
MI 539  
POSTES 3  
TELECOM 239  
PI 87  
ENT 144  
DIGIT 142**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	30 novembre 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2020) 766 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI sulla prima revisione a breve termine del regolamento sui blocchi geografici

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2020) 766 final.

---

All.: COM(2020) 766 final



Bruxelles, 30.11.2020  
COM(2020) 766 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**sulla prima revisione a breve termine del regolamento sui blocchi geografici**

{SWD(2020) 294 final}

## SINTESI

- Il regolamento sui blocchi geografici vieta la discriminazione ingiustificata dei clienti che acquistano beni o servizi. Esso garantisce che la nazionalità, il luogo di residenza o il luogo di stabilimento dei clienti non possano essere utilizzati per negare l'accesso a un negozio online (ad esempio, di elettronica o abbigliamento) o a un servizio fornito online e consumato offline (ad esempio, l'autonoleggio) nell'UE, anche quando tale discriminazione è legata ai mezzi di pagamento.
- Queste norme sono applicabili dal 3 dicembre 2018. Il regolamento faceva parte del pacchetto di misure sul mercato unico digitale concordate per il commercio elettronico. Altre misure correlate per facilitare il commercio elettronico transfrontaliero comprendevano nuove norme sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (applicabili a partire dal maggio 2018), norme rivedute sulla protezione dei consumatori e nuove norme sull'IVA per le vendite di beni e servizi online. Nel corso del 2022 entrerà in vigore una serie di nuove norme sulla protezione dei consumatori, mentre le norme sull'IVA entreranno in vigore nel luglio 2021.
- Nella presente relazione la Commissione fa il punto sulla prima fase di attuazione del regolamento sui blocchi geografici. Nel corso dei negoziati è stata decisa questa prima revisione, in parte per valutare l'opportunità di estendere il suo ambito di applicazione ad altri servizi, come i contenuti tutelati dal diritto d'autore. Al contempo, la revisione è stata portata a termine in piena crisi COVID-19, per cui i dati e le analisi della revisione non hanno potuto tenere conto dei possibili effetti della pandemia.
- Per quanto riguarda l'attuazione fino ad ora, le risultanze della Commissione mostrano una buona consapevolezza dei consumatori e alcuni effetti positivi iniziali. Ad esempio, il blocco dell'accesso/della registrazione a siti web (o il reindirizzamento dei consumatori verso altri siti web) è diminuito. D'altro canto, si sono verificati ritardi significativi nel conferimento di responsabilità agli organismi preposti all'applicazione del regolamento da parte della maggior parte degli Stati membri. Inoltre, i professionisti continuano a essere restii a offrire opzioni di consegna transfrontaliere, che non rientrano tra gli obblighi attualmente imposti dal regolamento. Miglioramenti su questi aspetti sono previsti a breve termine, in particolare dopo l'entrata in vigore di tutte le misure relative al commercio elettronico della strategia per il mercato unico digitale e l'aumento della prevedibilità del diritto.
- Per quanto riguarda la possibilità di estendere ora l'ambito di applicazione del regolamento, soprattutto per i contenuti online tutelati dal diritto d'autore, i dati presentati nella relazione suggeriscono che gli effetti varierebbero a seconda del tipo di contenuto, del livello della domanda dei consumatori e della disponibilità di contenuti in tutta l'UE. Ad esempio, gli effetti sul benessere dei consumatori derivanti dall'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento allo streaming musicale potrebbero persino essere negativi: in taluni Stati membri in cui questi servizi sono attualmente meno costosi, infatti, i prezzi potrebbero salire. La relazione individua i potenziali benefici, in particolare per i contenuti audiovisivi, la cui disponibilità è spesso limitata all'interno dei

confini nazionali e il cui accesso è spesso soggetto a blocchi geografici. Essa, tuttavia, ravvisa anche possibili sfide per gli investimenti nella produzione di contenuti e le implicazioni per l'ecosistema generale del settore, nonché per l'impatto sul benessere, che richiedono ulteriori valutazioni. Nel complesso, gli effetti dell'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento dipenderanno in larga misura dalle pratiche in materia di licenza di diritti d'autore e da considerazioni relative alla normativa sul diritto d'autore.

- In questa fase, la Commissione ritiene che gli effetti del regolamento si manifesteranno pienamente solo col tempo, man mano che la sua applicazione sarà rafforzata, altre misure pertinenti (commercio elettronico) diventeranno applicabili e si potrà valutare il pieno impatto della crisi COVID-19 sui vari settori interessati. Nel frattempo, è opportuno che le azioni di follow-up si concentrino sull'ulteriore monitoraggio e sulla sensibilizzazione, intensificando al contempo l'applicazione e gli orientamenti.
- Per quanto riguarda in particolare i contenuti audiovisivi, la Commissione avvierà un dialogo con le parti interessate al fine di promuovere la circolazione di contenuti di qualità in tutta l'UE. Ciò potrebbe avvenire nell'ambito della politica europea industriale e di rilancio per i settori dei media e creativi, che sarà ulteriormente delineata nel prossimo piano d'azione per i media e l'audiovisivo.
- È quindi opportuno programmare un altro esercizio di valutazione per il 2022. L'esito di questo monitoraggio determinerà se la Commissione prenderà quindi in considerazione la possibilità di proporre modifiche al regolamento o altre misure di follow-up, compreso un opportuno intervento legislativo.

## **1. INTRODUZIONE**

In un mercato unico digitale davvero connesso, i consumatori si aspettano un accesso ininterrotto a beni e servizi oltre confine. Dal 3 dicembre 2018, il regolamento sui blocchi geografici<sup>1</sup> (di seguito "il regolamento") vieta la discriminazione ingiustificata dei clienti (consumatori e imprese che acquistano in qualità di utilizzatori finali) che fanno acquisti online, basata esclusivamente sulla loro nazionalità, sul loro luogo di residenza o di stabilimento. Ciò comprende situazioni in cui a un cliente che acquista oltre confine viene impedito di concludere l'acquisto o viene chiesto di pagare con una carta di debito o di credito di un determinato paese. L'obiettivo del regolamento era quello di accrescere le opportunità di acquisto transfrontaliero per i consumatori e le imprese: i consumatori dovrebbero essere in grado di "fare acquisti come un consumatore locale" ovunque nell'UE.

Il regolamento prevedeva una revisione a breve termine dopo 18 mesi dalla sua applicazione e che tale revisione dovesse comprendere una valutazione della fattibilità di un'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento, in particolare per i servizi online che danno

---

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 2018/302.

accesso a contenuti tutelati dal diritto d'autore<sup>2</sup> quali musica, videogiochi, film o libri elettronici.

La presente relazione contiene le principali risultanze della Commissione per il primo periodo di attuazione del regolamento. È strutturata in tre sezioni principali. La sezione 2 tratta dell'attuazione da parte degli Stati membri e dei professionisti e delle mutevoli aspettative dei consumatori. Nella sezione 3 vengono discusse le opportunità e le sfide legate alla modifica dell'ambito di applicazione del regolamento. La sezione 4 conclude con una serie di azioni di follow-up.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che correda la relazione contiene dati e analisi più dettagliate a sostegno di tali risultanze.

## **2. ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO**

La presente sezione contiene: i) prime risultanze sull'attuazione del regolamento da parte degli Stati membri; ii) alcune tendenze generali della consapevolezza e delle aspettative dei consumatori e iii) dettagli sull'attuazione del regolamento da parte dei professionisti. Essa riassume inoltre le sinergie con altre iniziative legislative correlate che sono entrate in vigore o stanno per entrare in vigore.

### **2.1. Attuazione da parte degli Stati membri**

Per i casi in cui sorge una controversia tra un consumatore e un professionista, gli Stati membri erano obbligati a designare, entro il 3 dicembre 2018, uno o più organismi incaricati di fornire assistenza pratica ai consumatori. Avrebbero inoltre dovuto garantire la disponibilità di provvedimenti inibitori e la collaborazione in seno alla rete di cooperazione per la tutela dei consumatori (CPC)<sup>3</sup>. La rete CPC riunisce le autorità responsabili dell'applicazione delle leggi a tutela dei consumatori nell'UE. Agli Stati membri è stato inoltre chiesto di conferire responsabilità agli organismi competenti e di stabilire misure volte a garantire un'applicazione adeguata ed efficace del regolamento, in modo da poter agire nei confronti dei professionisti che violano le norme.

In generale, il processo di attuazione da parte degli Stati membri è stato frenato da ritardi. Al mese di dicembre 2018, solo sei Stati membri avevano adottato e notificato le misure e gli organismi designati per l'applicazione del regolamento. A seguito di un'attenta attività di monitoraggio e di controllo da parte della Commissione, la maggior parte degli Stati membri ha adottato tali misure nella primavera del 2019. Al mese di luglio 2019, sei Stati membri non avevano ancora comunicato, in tutto o in parte, le misure di esecuzione applicabili in caso di violazione del regolamento. In questi casi la Commissione ha avviato una procedura d'infrazione.

---

<sup>2</sup> Cfr. articolo 9, paragrafo 2, del regolamento.

<sup>3</sup> Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 345 del 27.12.2017, pag. 1). Questo nuovo regolamento CPC si applica a partire dal 17 gennaio 2020.

I diritti e gli obblighi previsti dal regolamento si applicano direttamente e non sono stati interessati da tali ritardi. Tuttavia, nel primo trimestre del 2019, nella maggior parte degli Stati membri non esisteva alcuna attività di applicazione o vigilanza pubblica<sup>4</sup>.

Tra gli Stati membri che hanno designato gli organismi competenti, la maggior parte di essi ha scelto di conferire alle autorità preposte alla tutela dei consumatori il potere di applicare il regolamento e ai centri europei dei consumatori quello di fornire assistenza<sup>5</sup>. Tuttavia, le ammende applicabili variano notevolmente da uno Stato membro all'altro e spesso vi è un'ampia forbice tra le ammende minime e massime all'interno di uno stesso Stato membro<sup>6</sup>. Per quanto riguarda i casi di blocco geografico tra imprese, gli Stati membri sono quasi equamente divisi nel seguire uno dei due diversi approcci seguenti: esecuzione esclusivamente privata attraverso i tribunali o una combinazione tra l'esecuzione a livello pubblico e quella a livello privato. L'efficacia dei sistemi sanzionatori ed esecutivi, in particolare per i casi tra imprese, dovrà quindi essere ulteriormente valutata, anche per valutare l'applicazione pratica e l'efficacia dei ricorsi giurisdizionali.

## **2.2. Consapevolezza e aspettative dei consumatori**

Essendo una delle principali iniziative legate al commercio elettronico della strategia per il mercato unico digitale, il regolamento ha attirato una notevole attenzione da parte dei consumatori e delle loro organizzazioni rappresentative. Uno dei motivi è che il regolamento conferisce direttamente ai consumatori diritti specifici nei confronti dei professionisti transfrontalieri.

La Commissione ha inoltre svolto attività di sensibilizzazione attraverso vari canali, con largo anticipo rispetto alla data a decorrere dalla quale il regolamento è divenuto applicabile. Una di queste attività è stata la creazione di documenti di domande e risposte per rispondere ai quesiti di consumatori e professionisti<sup>7</sup>.

Di conseguenza, nel febbraio 2019, appena un paio di mesi dopo la data di applicazione, circa il 50 % dei consumatori dell'UE era già a conoscenza del regolamento. Circa la metà di coloro che ne erano a conoscenza si considerava anche sufficientemente informata su ciò che comportava<sup>8</sup>.

Tuttavia, dai primi mesi di attuazione da parte degli organismi nazionali designati per l'applicazione e l'assistenza è emerso che, quando si tratta di controversie e problemi, i

---

<sup>4</sup> Alla data di adozione della presente relazione, uno Stato membro non ha ancora adottato tutte le misure necessarie, sebbene collabori in modo informale all'interno della rete CPC con altre autorità preposte all'applicazione del regolamento.

<sup>5</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/geo-blocking-digital-single-market#Implementation>.

<sup>6</sup> Ammende da qualche centinaio di euro fino a oltre 100 000 EUR e/o ammende legate al fatturato. Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione che correda la relazione, punto 2.1.2.

<sup>7</sup> Disponibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/geo-blocking-regulation-questions-and-answers>.

<sup>8</sup> Eurobarometro Flash 477b (2019).

consumatori hanno spesso maggiori aspettative sui diritti e i doveri in gioco<sup>9</sup>. Tali aspettative erano particolarmente elevate per il rifiuto della consegna transfrontaliera o l'assenza di opzioni di consegna per alcuni paesi, soprattutto da parte dei professionisti multinazionali. Il regolamento non prevedeva obblighi in questi settori. La Commissione propone di continuare a sensibilizzare l'opinione pubblica sul regolamento, senza sospendere il monitoraggio delle pratiche di commercializzazione generali dei professionisti e dell'impatto di tali pratiche sulle scelte a disposizione del pubblico in tutta l'UE.

### **2.3. Applicazione da parte dei professionisti**

Nei primi mesi di applicazione del regolamento, la Commissione ha monitorato le pratiche di commercializzazione dei professionisti attraverso un'indagine di "mystery shopping" e attraverso il riscontro degli organismi designati per l'applicazione e l'assistenza.

In un'indagine di "mystery-shopping"<sup>10</sup> vengono effettuati numerosi tentativi di acquisto oltre confine di beni e servizi per raccogliere dati sulle restrizioni pratiche. Una tipica indagine esamina l'esperienza del cliente quando fa acquisti oltre confine in diverse fasi del processo di acquisto. Un'indagine di riferimento del 2015 ha costituito la base della valutazione d'impatto della proposta iniziale del regolamento<sup>11</sup>.

L'indagine del 2019, che ha riguardato circa 9 000 siti web, ha mostrato alcuni effetti positivi iniziali del regolamento nel migliorare l'accessibilità transfrontaliera dei siti web dei professionisti<sup>12</sup>. Rispetto al 2015, il reindirizzamento o il rifiuto dell'accesso ai siti web di commercio elettronico è diminuito<sup>13</sup>, mentre le restrizioni che impediscono del tutto la registrazione sui siti web si sono dimezzate<sup>14</sup>. Anche le modifiche automatiche dei prezzi al momento della registrazione sono diminuite. Nel complesso, il tasso di successo nel completare un acquisto transfrontaliero è leggermente aumentato rispetto al 2015<sup>15</sup>.

Tuttavia, più di un tentativo di "mystery-shopping" transfrontaliero su dieci è fallito nella fase di registrazione e un numero simile di tentativi è fallito nella fase di pagamento. Solitamente ciò dipendeva dai requisiti di residenza o di localizzazione dei pagamenti (ad esempio, venivano accettate esclusivamente carte di debito emesse localmente)<sup>16</sup>. Vi è una continua necessità di affrontare questi ostacoli, che possono: i) avere un carattere discriminatorio; ii) portare a risultati distorti e/o iii) impedire l'accesso alle offerte e il confronto delle stesse.

---

<sup>9</sup> Cfr. il documento che illustra la posizione della rete dei centri europei dei consumatori, disponibile all'indirizzo <https://www.ecc.fi/globalassets/ecc/ajankohtaista/raportit/2019-geoblocking-position-paper-en.pdf>, e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che correda la relazione, punto 2.1.3.

<sup>10</sup> Ipsos et al. (2020).

<sup>11</sup> GfK (2015), disponibile all'indirizzo [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/geoblocking-final-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/geoblocking-final-report_en.pdf).

<sup>12</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 2.2, basato su Ipsos et al. (2020).

<sup>13</sup> Sebbene sia già basso in generale, Ipsos et al. (2020).

<sup>14</sup> Anche quando sono stati riscontrati dei problemi, la mancata registrazione è diminuita significativamente (di 13 punti percentuali), Ipsos et al. (2020).

<sup>15</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 2.3. È importante notare che questo indicatore generale comprende anche elementi non direttamente trattati dal regolamento (come le consegne transfrontaliere), che si sono leggermente deteriorati, incidendo così negativamente sul tasso di successo complessivo.

<sup>16</sup> Ipsos et al. (2020).

Occorre risolvere questo problema attraverso l'attività di organismi designati per l'applicazione e l'assistenza pienamente operativi in tutti gli Stati membri.

L'esperienza iniziale degli organismi ai quali è stata conferita la responsabilità di risolvere i problemi di blocco geografico conferma questi dati<sup>17</sup>. Spesso l'intervento "amichevole" delle autorità nazionali e/o degli organismi di assistenza presso il professionista può risolvere i problemi incontrati. Ciò dimostra che diversi professionisti non sono necessariamente consapevoli dei loro obblighi, o non si erano sufficientemente preparati ad adeguare le proprie politiche di commercializzazione per i clienti transfrontalieri prima che il regolamento diventasse applicabile, ma erano disposti ad adeguarsi una volta contattati.

Questi risultati corroborano anche la necessità di ulteriori orientamenti sull'attuazione e di ulteriori campagne di sensibilizzazione per promuovere il rispetto delle norme da parte dei professionisti. Le prime informazioni raccolte presso gli organismi nazionali mostrano anche il vantaggio della cooperazione tra le autorità all'interno della rete CPC. Questa cooperazione facilita l'applicazione transfrontaliera, ma garantisce anche l'interpretazione coerente delle norme con il sostegno della Commissione.

Il regolamento non obbliga i professionisti a effettuare consegne transfrontaliere qualora ciò non sia previsto dai termini e dalle condizioni applicabili<sup>18</sup>. Tuttavia, spesso il processo di acquisto viene interrotto nelle ultime fasi perché il professionista non effettua la consegna nel paese dell'acquirente, cosicché quando era richiesta la consegna transfrontaliera, solo 1 tentativo su 3 di acquisto transfrontaliero ha avuto successo durante il recente esercizio di "mystery-shopping"<sup>19</sup>.

Ciò è dovuto principalmente al persistere di limitazioni nella consegna degli acquisti transfrontalieri. Tali restrizioni riguardano più del 50 % dei tentativi di acquisto<sup>20</sup>, anche presso professionisti multinazionali che offrono diverse versioni nazionali dei loro siti web.

Sebbene non siano direttamente affrontati dal regolamento in questa fase, tali problemi possono frustrare le aspettative dei consumatori che pensano che le offerte siano accessibili in tutto il mercato unico europeo. D'altro canto, i professionisti online incontrano ancora ostacoli amministrativi (come i requisiti di registrazione dell'IVA) e non hanno ben chiari i requisiti di tutela dei consumatori che si applicano alle vendite transfrontaliere. Questi

---

<sup>17</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 2.1.3 e i risultati delle indagini con gli organismi nazionali ivi segnalati.

<sup>18</sup> D'altra parte, se il professionista, in base alle proprie condizioni generali, prevede già la consegna transfrontaliera nel paese del cliente, quest'ultimo non dovrebbe essere discriminato.

<sup>19</sup> Ipsos et al. (2020). Ciò è coerente con i dati generali di Eurostat sul numero di imprese che si occupano attivamente di vendite transfrontaliere, che è rimasto stabile nel 2019 rispetto al 2017. Solo una minoranza di imprese vende oltre confine, anche nel settore online (il 43 % delle imprese che operano online vende oltre confine, rispetto al 9 % di tutte le imprese).

<sup>20</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 2.2.4.1 e Ipsos et al. (2020). Questa cifra del 50 % comprende anche i casi in cui sono stati segnalati i problemi di consegna verificatisi durante la registrazione (indirizzo di consegna non accettato in fase di registrazione).

problemi possono quindi dissuadere i professionisti dall'impegnarsi più attivamente a livello transfrontaliero<sup>21</sup>.

Questi dati suggeriscono che è necessario un approccio olistico per ottenere in pieno gli effetti previsti dal regolamento. Un tale approccio promuoverebbe un maggiore accesso transfrontaliero per i consumatori, facilitando al contempo l'impegno transfrontaliero dei professionisti. La prossima sezione approfondirà questi temi.

#### **2.4. Sinergie con il più ampio quadro del mercato unico digitale**

Le misure sul mercato unico digitale aiutano i professionisti a vendere beni e a prestare servizi più facilmente oltre confine<sup>22</sup>, riducendo la complessità e i costi, soprattutto per le PMI.

Esso include misure volte a: i) ridurre i costi amministrativi connessi alla conformità ai requisiti in materia di IVA per le vendite transfrontaliere di beni, in particolare eliminando la necessità di registrazione per le imprese che effettuano vendite a distanza di beni o prestano servizi a persone non soggetti passivi negli Stati membri in cui non sono stabilite (applicabile a partire da luglio 2021); ii) armonizzare ulteriormente le norme di tutela dei consumatori, anche per quanto riguarda i rimedi per i beni difettosi (a partire dal 2022); iii) rafforzare la cooperazione per l'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (a partire da gennaio 2020) e iv) migliorare sia la sorveglianza regolamentare dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi sia la trasparenza delle relative tariffe (a partire da maggio 2018)<sup>23</sup>. La Commissione si impegna a individuare e ad affrontare eventuali ulteriori ostacoli transfrontalieri<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Essi costituiscono rispettivamente il secondo e il terzo ostacolo più importante per i rivenditori al dettaglio (dopo il recupero dei crediti) e interessano ancora un'ampia percentuale di imprese (il 60 % delle imprese menziona le procedure IVA come ostacolo alle vendite transfrontaliere), documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers* (Viaggio d'affari nel mercato unico: barriere e ostacoli pratici), SWD (2020) 54 final.

<sup>22</sup> Oltre alle misure sul mercato unico digitale, è in corso anche un riesame generale del regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi verticali, che si prevede di completare nel 2022. Tale riesame si concentrerà in parte sugli ostacoli contrattuali "verticali" imposti ai professionisti, che penalizzano la fornitura transfrontaliera di beni e servizi.

<sup>23</sup> Cfr. la direttiva (UE) 2019/1995 del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le disposizioni relative alle vendite a distanza di beni e a talune cessioni nazionali di beni, nonché il relativo regolamento di esecuzione (UE) 2019/2026 del Consiglio che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda le cessioni di beni o le prestazioni di servizi facilitate da interfacce elettroniche e i regimi speciali per i soggetti passivi che prestano servizi a persone che non sono soggetti passivi, effettuano vendite a distanza di beni e talune cessioni nazionali di beni e il regolamento di esecuzione (UE) 2020/194 della Commissione che stabilisce le modalità di funzionamento dello sportello unico per l'IVA; la direttiva (UE) 2019/770 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali, nonché la direttiva (UE) 2019/771 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita di beni, che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE, e che abroga la direttiva 1999/44/CE; la direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori; il regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.

<sup>24</sup> Individuare e affrontare le barriere al mercato unico, COM(2020) 93 final.

L'attuazione completa ed efficace delle misure di cui sopra avrà un impatto sugli effetti del regolamento, in quanto conferirà una maggiore certezza del diritto ai professionisti e porrà rimedio ad alcuni degli ostacoli per i quali questi ultimi sono riluttanti a interagire con i consumatori oltre confine. Di conseguenza, l'efficacia del regolamento e la necessità di eventuali adeguamenti saranno più facili da valutare alla luce di situazioni di mercato più ampie, una volta che altre misure adottate nell'ambito della strategia per il mercato unico digitale saranno state pienamente attuate e inizieranno ad avere effetto.

Nel frattempo, anche nell'ambito dell'evoluzione del quadro normativo, i potenziali effetti discriminatori delle pratiche di alcuni professionisti, non direttamente disciplinate dal regolamento, possono comunque essere oggetto di un esame caso per caso, conformemente alla clausola generale di non discriminazione della direttiva sui servizi<sup>25</sup>; si tratta, ad esempio, della limitazione deliberata delle opzioni di consegna per determinati prodotti o siti web in paesi altrimenti serviti dal professionista senza alcuna giustificazione obiettiva. Potrebbero pertanto essere necessari ulteriori orientamenti su questa clausola e sui suoi collegamenti con il regolamento.

### **3. ESTENSIONE DELL'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO**

#### **3.1. Servizi prestati tramite mezzi elettronici che danno accesso a contenuti tutelati dal diritto d'autore**

Per i servizi che forniscono accesso a opere tutelate dal diritto d'autore<sup>26</sup> (come i servizi che forniscono accesso a musica, videogiochi o film), la clausola di revisione del regolamento specificava alcuni aspetti particolari da prendere in considerazione. In particolare, il regolamento prevede che la valutazione di un'eventuale estensione dell'ambito di applicazione debba richiedere che il professionista che rende accessibili tali opere oltre confine detenga i "necessari diritti per i territori interessati". Ciò implica che i consumatori possono accedere ai servizi di contenuti online in altri Stati membri solo se il fornitore di servizi detiene i diritti per i loro territori. Questo approccio è ampiamente coerente con la logica d'intervento del regolamento e non pregiudica la legge sul diritto d'autore. Tuttavia, non affronta la questione di quali siano i "necessari diritti", soprattutto quando un professionista risponde a ordini non sollecitati da clienti ubicati in altri Stati membri (noti come "vendite passive"). Si tratta di una questione importante, in quanto gli effetti reali di un'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento sui blocchi geografici dipenderebbero dalle pratiche per la concessione delle licenze e dalle possibili interpretazioni dei "necessari diritti".

La presente relazione individua alcune tendenze, opportunità e sfide che deriverebbero dall'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento a questi servizi, tra cui i contenuti

---

<sup>25</sup> Precedenti orientamenti della Commissione sull'applicazione dell'articolo 20, paragrafo 2, risalgono al 2012 [SWD(2012) 146], prima dell'adozione delle misure sul mercato unico digitale e del regolamento.

<sup>26</sup> I servizi audiovisivi sono del tutto esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento. I servizi di contenuti non audiovisivi la cui principale caratteristica consiste nel fornire accesso a opere tutelate dal diritto d'autore o nel permetterne l'uso (come libri elettronici, musica online, software e videogiochi) sono soggetti al regolamento, a eccezione dell'articolo 4.

audiovisivi e non audiovisivi, valutate sulla base delle indicazioni della clausola di revisione, compresa la condizione dei "necessari diritti". Essa si basa su diversi studi analitici e fonti di dati, ulteriormente analizzati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che la correda<sup>27</sup>, e analizza: i) le aspettative/ricieste dei consumatori; ii) i possibili effetti sulla varietà e sui prezzi per i consumatori e iii) gli impatti su diversi settori. Prende inoltre in considerazione i quadri normativi e di riferimento sulle licenze e gli effetti dinamici, tutti particolarmente importanti per i settori creativi complessi e in rapida evoluzione. Al tempo stesso, dal momento che i dati disponibili si riferiscono al periodo precedente la pandemia di COVID-19, l'analisi non ha potuto riflettere l'impatto di tale crisi sui settori dei contenuti tutelati dal diritto d'autore.

### *Musica*

I dati mostrano che le aspettative e l'interesse dei consumatori per l'accesso transfrontaliero ai contenuti musicali sono aumentati, sebbene il consumo interno rimanga per lo più predominante nell'UE<sup>28</sup>. I modelli aziendali basati sugli abbonamenti rappresentano oggi l'85 % dei ricavi<sup>29</sup> nel settore musicale. Diversi fornitori paneuropei, insieme ad alcuni fornitori nazionali, sono attivi in tutti gli Stati membri e offrono nutriti cataloghi. I fornitori paneuropei, in particolare, dispongono di ampi cataloghi con oltre il 90 % di sovrapposizioni tra i diversi Stati membri<sup>30</sup>. In altre parole, non vi sono differenze sostanziali nella varietà del repertorio disponibile tra gli Stati membri. Le attuali pratiche di blocco geografico nel settore sono quindi destinate principalmente ad attuare strategie di differenziazione dei prezzi tra i diversi Stati membri e a seguire un modello coerente sulla base di fattori quali la diversa domanda e il diverso potere d'acquisto<sup>31</sup>.

I dati disponibili indicano che il prezzo sembra essere il principale fattore che spinge i consumatori a passare da un servizio all'altro. Se il regolamento fosse esteso, le strategie di differenziazione dei prezzi esistenti sarebbero quindi meno sostenibili e la migrazione su larga scala verso versioni più economiche dello stesso servizio fornito in altri Stati membri potrebbe avere un impatto significativo sui ricavi dei servizi di streaming musicale. È

---

<sup>27</sup> Tra cui l'indagine Eurobarometro Flash [EB477b (2019)], nonché il documento dal titolo "*Study on the impacts of the extension of the scope of the Geo-blocking Regulation to audiovisual and non-audiovisual services giving access to copyright protected content*" (Studio sull'impatto dell'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento sui blocchi geografici ai servizi audiovisivi e non audiovisivi che forniscono accesso a contenuti tutelati dal diritto d'autore), elaborato da VVA et al. (2020), ulteriori contributi del JRC e studi effettuati da diverse parti interessate. Le fonti specifiche sono dettagliate ulteriormente nei punti del documento di lavoro dei servizi della Commissione cui si fa riferimento.

<sup>28</sup> L'Eurobarometro Flash 477b (2019) riferisce che, in media, l'8 % degli utenti di Internet dell'UE ha cercato di accedere a servizi musicali online oltre confine e il 29 % di coloro che non lo hanno fatto sarebbe interessato a farlo.

<sup>29</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.2.1.

<sup>30</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.2.2, basato su VVA et al. (2020), JRC (2017).

<sup>31</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.2.2, basato su VVA et al. (2020).

probabile che i fornitori rispondano armonizzando i prezzi e, probabilmente, differenziando i servizi offerti attivamente nei diversi paesi<sup>32</sup>.

A questo punto, sulla scorta dei dati disponibili, gli effetti complessivi di benessere dinamico (sia sulle imprese sia sui consumatori) di una crescente armonizzazione dei prezzi appaiono ambigui. Qualsiasi possibile riduzione dei prezzi nei paesi con elevata domanda (e l'aumento dei consumi in tali paesi) può essere più che compensata dagli aumenti dei prezzi e dalla riduzione del consumo nei paesi con bassa domanda<sup>33</sup>. Queste conclusioni sembrano essere ulteriormente corroborate da dati aggiuntivi relativi ai divari strutturali esistenti tra i paesi dell'Unione in relazione allo sviluppo del settore, i cui effetti si ripercuotono sull'esportazione e sul consumo di musica oltre confine<sup>34</sup>.

### *Libri elettronici*

La domanda di accesso transfrontaliero ai libri elettronici appare bassa rispetto ad altri servizi di contenuti<sup>35</sup>. La struttura del mercato mostra una combinazione di poche piattaforme paneuropee accanto a numerose piccole librerie/distributori nazionali e regionali, che spesso offrono libri elettronici come complemento alle loro vendite fisiche, nonostante la domanda sia più limitata e i margini più bassi.

Un'estensione del regolamento ai libri elettronici potrebbe potenzialmente determinare un aumento significativo degli articoli accessibili dai singoli cataloghi oltre confine per un dato fornitore in determinati paesi (ad esempio, fino a un aumento del 40 % in pochi paesi per il catalogo iTunes) e un maggiore accesso alle librerie più piccole/nazionali<sup>36</sup>. Tuttavia, non è chiaro se ciò possa davvero aumentare l'effettiva varietà di singoli titoli già a disposizione dei consumatori attraverso diversi fornitori/diverse versioni di librerie paneuropee e nazionali.

La domanda dei consumatori in questo settore è caratterizzata da una sensibilità relativamente elevata nei confronti della lingua e da una sensibilità relativamente bassa per quanto riguarda i prezzi nei confronti dei servizi esteri<sup>37</sup>. Se a ciò si aggiungono gli effetti più limitati delle differenze di prezzo in questo settore e la non esclusività dei cataloghi (già disponibili a livello nazionale attraverso diversi fornitori), ciò corrobora la constatazione che l'estensione del regolamento potrebbe avere effetti positivi per i consumatori, sebbene probabilmente limitati soprattutto a causa delle limitate riduzioni di prezzo<sup>38</sup>. Inoltre, alcuni mercati nazionali hanno una legislazione che fissa i prezzi dei libri, il che potrebbe limitare ulteriormente questi effetti, aumentando al contempo i costi di conformità al regolamento.

---

<sup>32</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.2.4, basato su VVA et al. (2020), NERA (2019), Waldfogel, 2018.

<sup>33</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.2.4, basato su VVA et al. (2020), NERA (2019), Waldfogel, 2018.

<sup>34</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.2.4, basato sulla relazione di studio "A European music export strategy" (Una strategia europea per l'esportazione della musica) (2019).

<sup>35</sup> Flash EB 477b (2019).

<sup>36</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.3.2, basato su VVA et al. (2020).

<sup>37</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.3.3, basato su VVA et al. (2020).

<sup>38</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.3.4, basato su VVA et al. (2020).

Tuttavia, data la struttura del settore, gli effetti negativi (dovuti a una maggiore concorrenza sui prezzi, ma soprattutto ai maggiori costi di conformità) andranno probabilmente a scapito delle piccole librerie, che si troverebbero con quote di mercato e margini molto inferiori dalle vendite di libri elettronici, ma costi operativi e di conformità relativi più elevati per le vendite transfrontaliere<sup>39</sup>.

### *Giochi/software*

La domanda di accesso transfrontaliero ai giochi e, soprattutto, ai software appare bassa secondo i dati attuali<sup>40</sup>, in particolare rispetto ad altri servizi di contenuti.

La disponibilità transfrontaliera di videogiochi (ad esempio, giochi per PC, dispositivi mobili e console), almeno attraverso i principali fornitori paneuropei come gli app store o le piattaforme per PC/console, si differenzia a seconda dei diversi ecosistemi di gioco online. Come nel caso dei libri elettronici, i cataloghi nazionali di giochi differiscono leggermente da un paese all'altro dell'UE, soprattutto per i giochi per console e per alcuni Stati membri. Come per la musica, le pratiche di distribuzione dei videogiochi si basano in gran parte su licenze non territoriali e non esclusive, contrariamente ad altri servizi di contenuti<sup>41</sup>. L'eliminazione delle restrizioni di accesso transfrontaliero ha il potenziale di aumentare la varietà di articoli accessibili nei singoli cataloghi (fino a circa il 17 % per Playstation, ponderato per la classifica degli articoli). Tuttavia, per tutte le piattaforme, i divari in termini di disponibilità riguardano principalmente titoli con una domanda/una valutazione relativamente basse<sup>42</sup>.

Sebbene le differenze di prezzo tra gli Stati membri appaiano in media modeste, i dati indicano che l'estensione del regolamento ai videogiochi potrebbe avere alcuni effetti positivi per i consumatori, in particolare grazie alla riduzione dei prezzi e all'aumento delle vendite<sup>43</sup>. Per i fornitori, tuttavia, non sembra che il potenziale aumento dei consumi possa compensare pienamente l'abbassamento dei prezzi. Si può quindi prevedere una possibile contrazione dei ricavi per gli sviluppatori/editori. Gli effetti complessivi sul benessere (che riuniscono gli effetti sui consumatori e sui fornitori) derivanti dall'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento potrebbero essere leggermente positivi, almeno a breve termine<sup>44</sup>.

Tuttavia, il possibile effetto negativo potrebbe essere maggiore per i distributori più piccoli e/o nazionali attivi nella distribuzione di giochi per PC (le piattaforme paneuropee operano accanto alle vendite dirette degli editori), che hanno una posizione di mercato inferiore ma costi operativi relativi più elevati per le vendite transfrontaliere<sup>45</sup>. Si dovrebbero considerare

---

<sup>39</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.3.4, basato su VVA et al. (2020).

<sup>40</sup> Flash EB 477b (2019).

<sup>41</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.4.1, basato su VVA et al. (2020).

<sup>42</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.4.2, basato su VVA et al. (2020).

<sup>43</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.4.4, basato su VVA et al. (2020).

<sup>44</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.4.4, basato su VVA et al. (2020).

<sup>45</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.4.4, basato su VVA et al. (2020).

anche i potenziali impatti su alcuni requisiti di trasparenza nazionali specifici per i giochi (come le classificazioni in base all'età).

### *Servizi audiovisivi*

Il consumo interno rimane prevalente per i servizi audiovisivi, ma la domanda di accesso transfrontaliero ai servizi audiovisivi sembra essere la più alta tra i servizi di contenuti tutelati dal diritto d'autore. I dati indicano anche che questa domanda è in aumento, sebbene sia ancora piuttosto limitata: il 9 % degli utenti di Internet ha cercato di accedere a contenuti audiovisivi oltre confine e il 31 % è interessato a tale accesso<sup>46</sup>.

Tuttavia, nonostante questa potenziale domanda transfrontaliera, la disponibilità di contenuti audiovisivi online (in particolare film e serie) in tutta l'UE rimane molto limitata (in media il 14,1 % nell'UE-27<sup>47</sup>). I cataloghi sono frammentari in termini di titoli disponibili, e spesso in termini di versioni linguistiche, e i consumatori dei paesi più piccoli generalmente hanno accesso a un numero inferiore di contenuti. Questa situazione è in parte la conseguenza di pratiche di distribuzione basate in gran parte sulla concessione di licenze territoriali ed esclusive nel settore audiovisivo per reperire finanziamenti alla produzione<sup>48</sup>. Tuttavia, ciò può anche essere dovuto a pratiche commerciali che segmentano il mercato unico lungo i confini nazionali<sup>49</sup>. La disponibilità transfrontaliera di contenuti audiovisivi è molto bassa per i cataloghi dei fornitori di servizi nazionali, che rimangono in gran parte indisponibili in altri Stati membri<sup>50</sup>. Anche i grandi fornitori paneuropei, con sede per lo più negli Stati Uniti, offrono cataloghi diversi nei diversi Stati membri, sebbene le loro produzioni siano più facilmente disponibili in tutti gli Stati dell'Unione<sup>51</sup>.

Negli ultimi anni, l'UE ha facilitato l'accesso ai contenuti audiovisivi oltre confine affrontando alcuni ostacoli alla distribuzione di contenuti legati al diritto d'autore. Ad esempio, il regolamento sulla portabilità<sup>52</sup> consente ai consumatori di continuare ad accedere al loro servizio di abbonamento a pagamento quando viaggiano nell'UE. La direttiva sui programmi televisivi e radiofonici online faciliterà l'accessibilità transfrontaliera di alcuni programmi televisivi sui servizi online delle emittenti<sup>53</sup>. D'altro canto, poiché il regolamento sui blocchi geografici non incide di per sé sul diritto d'autore, gli effetti dell'estensione del suo ambito di applicazione al settore audiovisivo possono dipendere dalle pratiche relative alla concessione delle licenze<sup>54</sup>.

---

<sup>46</sup> Eurobarometro Flash 477b (2019), in confronto, rispettivamente, al 5 % e al 29 % nel 2015.

<sup>47</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.5.2, basato su JRC (2020).

<sup>48</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione che corredo la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'indagine nel settore del commercio elettronico, SWD(2017) 154.

<sup>49</sup> Caso AT.40023 – Accesso transfrontaliero a servizi di televisione a pagamento.

<sup>50</sup> Tra il 7 % e il 3 %, documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.5.2, basato su JRC (2020).

<sup>51</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.5.2, basato su JRC (2020).

<sup>52</sup> Regolamento (UE) 2017/1128.

<sup>53</sup> Gli Stati membri devono recepire la direttiva (UE) 2019/789 entro il 7 giugno 2021.

<sup>54</sup> Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione, punti 3.1.1 e 3.1.5.1.

In particolare, le pratiche di concessione di licenze del settore partono generalmente dal presupposto che "detenere i necessari diritti" comporta che i distributori di contenuti debbano detenere i diritti per i diversi paesi in cui il contenuto è reso disponibile, e che ciò si applicherebbe anche alle "vendite passive" (ossia quando il servizio non è promosso attivamente sul territorio del consumatore). Pertanto, in questa situazione, l'eventuale estensione del regolamento avrebbe un impatto molto limitato sull'accessibilità di nuovi servizi audiovisivi online oltre confine. Ciò è dovuto al fatto che i produttori continuerebbero a limitare la portata dei diritti concessi in licenza<sup>55</sup> e potrebbero addirittura essere incentivati a farlo per evitare che il regolamento sia applicato ai distributori autorizzati. In questo contesto, l'estensione del regolamento al settore audiovisivo significa che i consumatori cambierebbero servizi principalmente per motivi di prezzo (ossia cercherebbero offerte più economiche di contenuti/servizi a cui hanno già accesso), e per lo più all'interno di diverse versioni di fornitori paneuropei. Nel breve termine, ciò potrebbe avere effetti complessivi di benessere leggermente positivi grazie a un possibile arbitraggio sui prezzi da parte dei consumatori<sup>56</sup>, senza tuttavia escludere una certa armonizzazione dei prezzi adottata dai fornitori come possibile strategia di mitigazione. Al contempo, la possibile perdita di ricavi da parte del settore potrebbe innescare una dinamica potenzialmente negativa nei mercati della creazione, del finanziamento, della produzione e della distribuzione nel medio-lungo periodo, con relativi impatti sul benessere anche in relazione alla diversità culturale<sup>57</sup>.

Tuttavia, l'attuale giurisprudenza su questa interpretazione della normativa sul diritto d'autore non è determinante e alcune questioni sono ancora pendenti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)<sup>58</sup>. Se i distributori non avessero bisogno di licenze aggiuntive per rispondere a ordini non sollecitati da parte di singoli consumatori provenienti da territori esterni a quelli in cui forniscono attivamente il servizio, ciò avrebbe delle implicazioni per l'analisi d'impatto. In questo caso, la domanda transfrontaliera innescata dall'estensione del regolamento sarebbe trainata anche dai consumatori che cercano nuovi contenuti o versioni linguistiche non disponibili nel loro Stato membro, non necessariamente a un prezzo più conveniente. In questo scenario, secondo le ipotesi dello studio, i ricavi complessivi per i fornitori di servizi online (almeno quelli più grandi) potrebbero effettivamente aumentare, perché i contenuti locali troverebbero un nuovo pubblico transfrontaliero<sup>59</sup>. Se da un lato questa espansione del mercato potrebbe potenzialmente portare a effetti positivi sul benessere generale, dall'altro gli impatti di tale espansione sulla struttura del settore, sui diversi operatori del mercato e sui diversi Stati membri sono molto più difficili da prevedere<sup>60</sup> ed è necessaria un'ulteriore valutazione. Permane, ad esempio, l'incertezza sull'impatto delle caratteristiche delle licenze. Da una parte, l'estensione del regolamento potrebbe innescare un

---

<sup>55</sup> Cfr. l'indagine settoriale della DG COMP (2017) sulla portata dei diritti concessi in licenza nel settore audiovisivo.

<sup>56</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.5.4, basato su VVA et al. (2020).

<sup>57</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.5.4, basato su VVA et al. (2020) e Oxera (2016).

<sup>58</sup> Causa C-132/19 *Groupe Canal +/Commissione*.

<sup>59</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.5.4, basato su VVA et al. (2020).

<sup>60</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.5.4 e fonti ivi indicate.

aumento delle licenze esclusive paneuropee<sup>61</sup>, con possibili effetti sulla struttura dei mercati interessati. Dall'altra, però, potrebbe anche incentivare pratiche di concessione di licenze concentrate sulle differenze linguistiche e culturali della domanda, consentendo al tempo stesso un accesso circoscritto da territori diversi<sup>62</sup>.

Nel complesso, in un'analisi più ampia del settore è importante tenere conto del fatto che il settore sta cambiando rapidamente. In termini economici, ciò significa che è necessario considerare sia gli effetti a breve termine sia quelli a lungo termine, ad esempio nella valutazione degli incentivi agli investimenti, con diversi modelli aziendali e catene del valore della distribuzione che svolgono un ruolo cruciale nel finanziamento e nella distribuzione dei contenuti. Si prevede, ad esempio, che gli abbonamenti a servizi in streaming continueranno ad aumentare costantemente in futuro<sup>63</sup> e che un numero crescente di piattaforme globali e nazionali investiranno massicciamente in contenuti locali e li distribuiranno oltre confine, anche attraverso accordi di partenariato.

### *Altri settori*

La Commissione ha esaminato altri settori non contemplati dal regolamento, al fine di valutare eventuali restrizioni ingiustificate (applicate dai professionisti) che potrebbero essere affrontate attraverso il regolamento.

Per quanto riguarda i trasporti, il principio di non discriminazione è già incorporato nella legislazione UE esistente specifica per il settore o nella legislazione sui diritti dei passeggeri attualmente in fase di negoziazione per le ferrovie. I risultati dell'indagine di "mystery-shopping" del 2019 suggeriscono che le pratiche di blocco geografico in diversi settori dei trasporti (aereo, ferroviario, marittimo e degli autobus) sono per lo più rare, sebbene siano leggermente più diffuse nei settori ferroviario e marittimo<sup>64</sup>. Ciò suggerisce la necessità di garantire che la clausola di non discriminazione proposta nella rifusione del regolamento sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario sia rapidamente approvata dai legislatori. Più in generale, tuttavia, in questa fase non sembra necessario includere i servizi di trasporto nel regolamento. Ciò dipende dai seguenti fattori: i) lo scarso uso generalizzato del blocco geografico nel settore dei trasporti; ii) l'esistenza di specifiche clausole di non discriminazione in altri strumenti per il settore dei trasporti (aereo, marittimo e degli autobus); iii) un'iniziativa legislativa imminente per le ferrovie e iv) il possibile impatto degli obblighi del servizio pubblico applicati negli Stati membri.

I servizi finanziari, le telecomunicazioni e i servizi sanitari presentano tutte caratteristiche specifiche di cui si deve tenere conto nel valutare come affrontare eventuali ostacoli

---

<sup>61</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.5.4, ad esempio O&O (2020) modella questo effetto per una significativa gamma di eventi sportivi.

<sup>62</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.5.4, Hugenholtz-Poort (2019).

<sup>63</sup> Fino al 20 % dei servizi a pagamento nel 2023, stima in VVA et al. (2020).

<sup>64</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.2, basato su Ipsos et al. (2020).

ingiustificati all'accesso transfrontaliero di questi servizi<sup>65</sup>. Ad esempio, una fornitura transfrontaliera può innescare requisiti di vigilanza specifici per il settore o può essere soggetta ad alcune salvaguardie e controlli supplementari richiesti o consentiti dalla legislazione settoriale specifica, cosicché un'estensione generalizzata di uno strumento orizzontale come il regolamento non appare giustificata.

#### **4. AZIONI DI FOLLOW-UP DA PARTE DELLA COMMISSIONE**

In questa fase la Commissione ritiene in via preliminare che sia troppo prematuro valutare tutti gli effetti diretti e indiretti dell'attuazione del regolamento vigente e individuare modifiche a tale riguardo. Nonostante la lentezza dell'attuazione, i primi effetti positivi qui riportati indicano che esiste un potenziale a breve termine per ottenere risultati migliori nel tempo, in particolare attraverso una migliore applicazione negli Stati membri. Inoltre, nei prossimi 12-18 mesi è opportuno monitorare le possibili sinergie con altre misure del mercato unico digitale al fine di migliorare l'accesso dei clienti alle offerte.

È altresì necessaria un'ulteriore valutazione e considerazione per quanto riguarda l'eventuale estensione del regolamento ai servizi prestati tramite mezzi elettronici che forniscono accesso a contenuti tutelati dal diritto d'autore. L'analisi mostra che il blocco geografico in questi settori è determinato da diversi fattori e dinamiche di mercato e che l'estensione del regolamento potrebbe avere effetti diversi in diversi settori. Gli eventuali effetti benefici, soprattutto per i consumatori, dipendono in larga misura dalle pratiche e dagli approcci in materia di licenza di diritti d'autore, che meritano un'analisi più approfondita. Ciò vale in particolare per il settore audiovisivo, nel quale possono effettivamente esserci potenziali miglioramenti di un certo rilievo in termini di disponibilità di contenuti. È dunque evidente la necessità di esaminare la questione dell'accesso dei consumatori ai contenuti, in particolare ai contenuti audiovisivi, nel più ampio contesto dell'accompagnamento della ripresa e della trasformazione del settore nell'ambito del futuro piano d'azione della Commissione per i media e gli audiovisivi. La Commissione interagirà con le parti interessate in un dialogo volto a individuare il modo in cui promuovere una migliore circolazione dei contenuti audiovisivi in tutta l'UE, proponendo al contempo azioni a sostegno della ripresa del settore<sup>66</sup>. La Commissione proseguirà inoltre i suoi sforzi per favorire la sostenibilità di altri settori, come

---

<sup>65</sup> Come le norme specifiche sulla non discriminazione per i servizi di comunicazione elettronica, che consentono politiche di uso equo dei servizi di roaming, le norme UE sull'accesso ai conti di pagamento con caratteristiche di base o i diritti di non discriminazione dei pazienti per i servizi sanitari, cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione, punti da 3.2 a 3.5.

<sup>66</sup> Ad esempio, per il settore audiovisivo la crisi COVID-19 ha avuto effetti immediati ed è probabile che abbia anche effetti differiti e più profondi, come rilevato dall'Osservatorio europeo dell'audiovisivo, che ha iniziato a seguire le misure di sostegno in questo senso, cfr. <https://rm.coe.int/the-european-audiovisual-industry-in-the-time-of-covid-19/16809ec9cb>. Per gli effetti immediati la Commissione è intervenuta con un quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato, che ha permesso agli Stati membri di adottare una serie di misure di sostegno e di misure settoriali specifiche nell'ambito del programma Europa creativa, ovvero la flessibilità introdotta nelle azioni MEDIA e un adeguamento dello strumento di garanzia per i settori culturali e creativi che consente una maggiore flessibilità con il rimborso dei prestiti e incoraggia le istituzioni finanziarie a concedere più prestiti a tali settori. Inoltre, la Commissione ha adottato un piano di ripresa per l'Europa senza precedenti, finalizzato a riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione, riconoscendo che i settori culturali e creativi, compresi gli audiovisivi e i media, formano un importante ecosistema industriale.

quello musicale, nel quadro dell'iniziativa specifica "Music Moves Europe", basata su un approccio integrato di sostegno europeo al settore<sup>67</sup>.

Nel frattempo, l'eliminazione delle barriere esistenti e la fine della discriminazione nei confronti dei clienti rimane una priorità della Commissione. Si propongono le seguenti azioni immediate di follow-up.

- In primo luogo, è importante garantire la piena realizzazione del potenziale dell'attuale regolamento. Ciò richiede: i) la sua piena attuazione da parte degli Stati membri; ii) una maggiore cooperazione tra le autorità competenti e la Commissione all'interno della nuova rete CPC; iii) ulteriori orientamenti sull'applicazione del regolamento e sul suo rapporto con il più ampio quadro di non discriminazione della direttiva sui servizi.
- In secondo luogo, è necessaria una continua attività di sensibilizzazione dei professionisti e dei consumatori sui rispettivi obblighi e diritti. La Commissione dovrebbe essere coinvolta in queste attività, insieme alle parti interessate e alle autorità competenti.
- In terzo luogo, la Commissione continuerà a monitorare l'evoluzione del mercato per quanto riguarda l'accesso dei clienti alle offerte nel mercato unico, anche in vista dell'imminente attuazione di altre misure di commercio elettronico della strategia per il mercato unico digitale.
- Infine, la Commissione raccoglierà il parere delle parti interessate sulle conclusioni di questa prima relazione a breve termine e sulle risultanze e sui dati che le corroborano (anche per quanto riguarda la disponibilità di contenuti tutelati dal diritto d'autore). Le parti interessate potrebbero inoltre fornire un parere pertinente sugli effetti a breve e medio termine della crisi COVID-19 che non è stato possibile prendere in considerazione nella presente relazione.

La Commissione continuerà a monitorare l'impatto del regolamento sulla base dei dati raccolti e del riscontro delle parti interessate, nonché l'attuazione delle misure sul mercato unico digitale, e mira a fare il punto, entro la fine del 2022, sui progressi compiuti nell'ulteriore riduzione delle barriere transfrontaliere. Essa valuterà in modo specifico i progressi compiuti in termini di disponibilità di contenuti audiovisivi a seguito del dialogo con il settore. L'esito di questo monitoraggio determinerà se la Commissione prenderà quindi in considerazione la possibilità di proporre modifiche al regolamento o altre misure di follow-up, compreso un opportuno intervento legislativo.

---

<sup>67</sup> Cfr. le misure di cui al documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 3.1.2.4, tenendo conto anche del panorama post-COVID-19.