

ISSN 1825-9871

# InnovazioneDiritto

Quarterly Review of Tax and Economic Law

Publicazione 3  
2020



Università degli studi di Napoli Federico II

**Innovazione e diritto** - *Quarterly review of tax and economic law* Rivista fondata nel 2005 dal Prof. Raffaele Perrone Capano, responsabile scientifico del progetto di informatizzazione diffusa della Facoltà di Giurisprudenza e digitalizzazione della Storica Biblioteca, a supporto della ricerca e della didattica, Progetto Approvato dal Miur nel 2004, con un finanziamento di 1.350.00 € dell'UE e del Miur.

# **La nuova Strategia Europea per le PMI. Innovazioni giuridiche digitali: la Piattaforma europea “Fit for the Future” e i “Digital Innovation Hub”<sup>1</sup>**

*di Maria Alessandra Stefanelli  
Professore Ordinario di Diritto dell'Economia  
Università di Bologna*

SOMMARIO: 1. Il Digital Single Market nella regolamentazione giuridica europea e la nuova “Strategia per le PMI per un’Europa sostenibile e digitale”  
2. Oneri normativi e ostacoli burocratici. La Piattaforma “Fit for the Future”  
3. La sperimentazione di nuovi strumenti di regolamentazione giuridica digitale per una nuova disciplina delle PMI: i Digital Innovation Hub (DIH) – 4. Riflessioni conclusive. PMI e capitalismo digitale: un nuovo rapporto tra regolato e regolatore

## **1. Il Digital Single Market nella regolamentazione giuridica europea e la nuova “Strategia per le PMI per un’Europa sostenibile e digitale”**

Le nuove tecnologie che connotano con sempre maggiore intensità e pervasività la vita delle persone e delle imprese rendono urgente il completamento della costruzione di un mercato unico digitale a livello europeo.

Il ritmo accelerato della evoluzione tecnologica in atto ha messo in crisi il tradizionale impianto normativo di regolamentazione pubblica dell’economia, unitamente agli istituti giuridici che storicamente lo hanno caratterizzato.

Ma più in profondità, appare chiaro che tale evoluzione rappresenta per il giurista che intende studiare il mercato una sfida importante dai contorni non ancora perfettamente chiari né definiti.

I tradizionali istituti giuridici subiscono, infatti, ai nostri giorni pressioni e trasformazioni di significativa entità, dovendosi adattare e riadattare continuamente a contesti tecnologici non facilmente riconducibili alle categorie

---

<sup>1</sup> Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union.

di teoria generale conosciute.

In questo contesto così altamente sfidante l'Unione Europea ha cercato nel tempo di porsi *"alla testa dell'economia digitale globale"*<sup>2</sup> elaborando una prima *Strategia europea per il mercato unico digitale* che si prefiggeva *"l'eliminazione in tempi rapidi delle differenze fondamentali che separano il mondo on line dal mondo off line al fine di abbattere le barriere che bloccano l'attività online attraverso le frontiere"*<sup>3</sup> (tra le barriere che bloccano l'attività on line delle imprese rientrano certamente anche le significative divergenze normative vigenti all'interno dei singoli Stati membri e relative, ad esempio, al diritto dei contratti, alla disciplina del diritto d'autore, alla imposizione fiscale e non da ultimo proprio alla molteplicità di discipline normative vigenti all'interno dei singoli Stati Membri che regolano l'attività di impresa, e particolarmente della impresa di dimensione minore).

In questo contesto, la Strategia si proponeva il miglioramento dell'accesso ai beni e ai servizi digitali e la creazione di un ambiente dove i Network e i servizi digitali potessero prosperare<sup>4</sup>, come ribadito dalla anche dalla successiva *Revisione intermedia della Strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti del 2017*, ove si sottolineava come l'Unione europea possedesse molti punti di forza, intrinseci e necessari per sfruttare appieno i vantaggi del mercato unico digitale, tra cui una solida industria manifatturiera di base e *"un ecosistema di start up in rapido sviluppo che, combinati con i processi industriali recentemente automatizzati e una forza di lavoro qualificata, possono trainare la crescita nel prossimo futuro"*<sup>5</sup>.

Ai nostri giorni pare ormai chiaro che l'industria europea *"si digitalizzerà, o*

---

<sup>2</sup> COM (2015) 192 final, p.3.

<sup>3</sup> COM (2015) 192 final, p. 3-4.

<sup>4</sup> COM (2017), 228 final, *Sulla revisione intermedia della Strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti*, p.3, che afferma che *"Il completamento del mercato unico digitale dell'UE ha anche bisogno di un ambiente giuridico stabile e trasparente per stimolare l'innovazione, lottare contro la frammentazione del mercato e consentire a tutti gli operatori di sfruttare le nuove dinamiche di mercato a condizioni eque e equilibrate"*.

<sup>5</sup> COM (2017), 228 final, *Sulla revisione intermedia della Strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti*, p.3.

*cesserà di esistere*"<sup>6</sup>.

La costruzione di un *Single Digital Market* risulta allora particolarmente importante per le imprese europee di tutte le dimensioni, ma in particolar modo per le PMI<sup>7</sup> che affrontano il processo di digitalizzazione con maggiori difficoltà rispetto alla grande industria, non riuscendo a tutt'oggi a trarre *"pieno beneficio dai dati, la linfa vitale dell'economia digitale"*<sup>8</sup>, avendo solo il 17% di esse *"integrato con successo le tecnologie digitali nelle proprie attività rispetto al 54% delle grandi imprese"*.

Tale divario appare ancora più significativo se si considera che le Small Medium sized Enterprises (SMEs) rappresentano *"the backbone of the European economy"*<sup>9</sup>, danno *"lavoro a circa 100 milioni di persone"*, generano *"più della metà del PIL europeo e svolgono perciò un ruolo chiave nella creazione di valore in tutti i settori dell'economia"*<sup>10</sup>.

Tuttavia le PMI, ed in particolare *"le microimprese e le piccole imprese (ossia il 93 % delle imprese in Europa), sono in ritardo nell'adozione di soluzioni digitali. Le imprese che hanno compiuto questo passo, poi, hanno dichiarato di incontrare numerosi ostacoli all'utilizzo di tali soluzioni"*<sup>11</sup>, sebbene sia oramai acclarato che *"le soluzioni digitali rappresentano un fattore di crescita per le PMI (artigiani, commercianti, libere professioni, prestatori di servizi ecc.). Oltre la metà delle vendite al dettaglio in Europa, infatti, passano per Internet, che si tratti di vendite online oppure di vendite effettuate nei negozi a seguito di ricerche*

---

<sup>6</sup> Così il Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla Comunicazione della Commissione *"Una nuova Strategia industriale per l'Europa"*, 2020/C 364/15, p.2.

<sup>7</sup> La Raccomandazione della Commissione europea del 6 maggio 2013, all'allegato I, Titolo I, all'art. 2, specifica che *"la categoria delle microimprese delle piccole imprese e delle medie imprese (PMI) è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di EUR oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di EUR. Nella categoria delle PMI si definisce piccola impresa un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di EUR. Nella categoria delle PMI si definisce microimpresa un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di EUR"*.

<sup>8</sup> COM (2020), 103 final, p.4.

<sup>9</sup> Flash Eurobarometer 2020 *"Summary SMEs, start-ups, scale ups and entrepreneurship"*, p.1.

<sup>10</sup> Punto 1.1. del Parere del Comitato economico e sociale europeo, intitolato *"Il mercato unico digitale - Tendenze e prospettive per le PMI"* del 18 settembre 2020.

<sup>11</sup> Punto 1.2 del Parere cit.

online (la cosiddetta attività "ROPO": Research Online, Purchase Offline)"<sup>12</sup>.

PMI e digitalizzazione rappresentano, perciò, le due facce di una stessa medaglia, ove non è dato di avere l'una senza togliere valore all'altra.

La digitalizzazione della impresa europea di dimensione minore si presenta però come un procedimento *in itinere*, non privo di ostacoli o di rischi, per l'imprenditore medio-piccolo: le piattaforme *on line*, infatti, hanno svolto da un lato un ruolo di promozione economica e commerciale importante, stimolando l'innovazione<sup>13</sup>; da altro lato non possono essere taciute criticità relative ad alcune di tali piattaforme che mettono in atto pratiche svantaggiose per gli utilizzatori professionali (quali, ad esempio, il *delisting* di prodotti o servizi senza il dovuto preavviso o senza effettiva possibilità di ricorso<sup>14 15 16</sup>).

Per supportare l'industria europea a cogliere appieno i vantaggi della tecnologia digitale la Commissione europea il 19 febbraio 2020 adottato due Comunicazioni specifiche in ordine a *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*<sup>17</sup> e

---

<sup>12</sup> Punto 3.1 del Parere cit.

<sup>13</sup> COM (2017), 228 final, *Sulla revisione intermedia della Strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti*, p.9, che riporta che l'82% delle PMI che hanno partecipato ad un sondaggio di Eurobarometro sulle piattaforme on line ha affermato "di affidarsi ai motori di ricerca per promuovere i propri prodotti e/o servizi on line. Il 66% indica che la posizione che occupano nei risultati delle ricerche ha un impatto significativo sulle loro vendite. Quasi la metà (42%) delle PMI interpellate utilizza mercati on line per vendere i propri prodotti e servizi on line. Inoltre il 90% di coloro che hanno risposto all'inchiesta della Commissione sulle pratiche commerciali piattaforme-imprese utilizza i social media a fini commerciali".

<sup>14</sup> In proposito si ricorda il procedimento avviato dalla Commissione europea il 17 luglio 2019 nei confronti di Amazon Marketplace, relativa a "the use by Amazon of commercially sensitive information available to Amazon's marketplace operations, regarding in particular third party sellers, products listed by third party sellers or transactions with third party sellers on Amazon's marketplace, for the purposes of Amazon's retail activities, including the role of such information in the selection of the Featured Offer in the «Buy Box», in the European Economic Area" (Riferimento AT.40462).

<sup>15</sup> In data 10 novembre 2020 la Commissione Europea ha altresì informato Amazon "of its preliminary view that it has breached EU antitrust rules by distorting competition in online retail markets. The Commission takes issue with Amazon systematically relying on non-public business data of independent sellers who sell on its marketplace, to the benefit of Amazon's own retail business, which directly competes with those third party sellers".

<sup>16</sup> COM (2017), 228 final, *Sulla revisione intermedia della Strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti*, p.10, in cui sono segnalate ulteriori criticità, tra cui "la mancanza di trasparenza, ad esempio per quanto riguarda le posizioni e i risultati delle ricerche, e la mancanza di chiarezza per quanto riguarda alcune normative o politiche applicabili. Una percentuale significativa di controversie tra utenti professionali e piattaforme on line resta irrisolta, il che può creare importanti effetti negativi per le imprese interessate".

<sup>17</sup> COM (2020) 67 final, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa* del 19 febbraio 2020.

ad *Una strategia europea per i dati*<sup>18</sup>.

In proposito si segnala altresì che in data 15 dicembre 2020 la Commissione europea ha emanato due *Proposals for a Regulation of the European Parliament and the Council On a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000731/EC*<sup>19</sup> e *On contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)*<sup>20</sup>, che la dottrina non mancherà di analizzare.

Ma lo sviluppo ed il potenziamento di un'economia dei dati assumono un ruolo centrale nella nuova *"Strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale"* del 20 marzo 2020<sup>21</sup>, che si basa su tre pilastri tesi a innovare profondamente il settore della imprenditoria medio piccola, e rispettivamente inerenti a *"Potenziare le capacità e sostenere la transizione verso la sostenibilità e la digitalizzazione"*, a *"Ridurre l'onere normativo e migliorare l'accesso al mercato"* e a *"Migliorare l'accesso ai finanziamenti"*.

Il presente studio si soffermerà sull'analisi di alcuni aspetti del primo e del secondo pilastro della nuova Strategia europea relativi alla digitalizzazione delle PMI e alla riduzione degli oneri per esse, mentre si rinvia l'esame del terzo pilastro ad uno specifico, ulteriore studio.

## **2. Oneri normativi e ostacoli burocratici. La Piattaforma "Fit for the Future"**

La problematica relativa agli oneri normativi e amministrativi che gravano sulla attività d'impresa è annosa e a tutt'oggi irrisolta.

Tali oneri rappresentano forme di limitazione e rallentamento all'esercizio dell'attività d'impresa configurandosi quale limite oggettivo al diritto di libera intrapresa economica soprattutto se applicati alla impresa di dimensione minore, come precisamente rilevato dallo studio *"The state of the Single Market: Barriers and Solutions"* della Eurochambres del Dicembre 2019, secondo cui per il 79.5% delle imprese le *"Complex administrative procedures"* rappresentano

---

<sup>18</sup> COM (2020) 66 final, *Una strategia europea per i dati* del 19 febbraio 2020.

<sup>19</sup> COM (2020) 825 final.

<sup>20</sup> COM (2020) 842 final.

<sup>21</sup> COM (2020), 103.

"Highest obstacles" all'esercizio della loro attività economica<sup>22</sup>.

Nel nostro Paese tali oneri contribuiscono in modo significativo a rendere assai arduo lo svolgimento dell'attività della impresa di dimensione minore<sup>23</sup>.

In particolare la Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA), intesa come la misurazione *"dei costi sostenuti da cittadini e imprese e rispettare gli adempimenti che comportino la raccolta, l'elaborazione, la produzione, la trasmissione e la conservazione di informazioni e documenti alla Pubblica Amministrazione"*<sup>24</sup>, è stata inserita anche nello Statuto delle imprese (legge n. 180 del 11 novembre 2011), che *"ha previsto uno strumento di quantificazione degli oneri introdotti ed eliminati attraverso l'attività di regolazione, il cd. "bilancio degli oneri", che si configura come declinazione particolare della MOA"*<sup>25</sup>.

Nello specifico, il bilancio degli oneri *"si basa sul principio di compensazione sancito dall'art. 8 dello Statuto delle imprese, in cui si stabilisce che per gli atti normativi e provvedimenti amministrativi a carattere generale che regolano l'esercizio dei poteri autorizzativi, concessori e certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici ovvero la concessione dei benefici non possono essere introdotti*

---

<sup>22</sup> Come richiamato dall'art. 153, comma secondo, lett. b, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio *"possono adottare nei settori di cui al paragrafo 1, lett. da a) a i), mediante direttive le prescrizioni minime applicabili progressivamente tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro. Tali direttive evitano di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese"*: tale disposizione è stata poi ripresa all'interno della Carta europea delle piccole imprese e nel successivo Small Business Act del 25 giugno 2008 COM (2008) 394 final, che ha introdotto il principio del *"Think Small First"*. Nello stesso senso si veda anche COM (2011) 78 final, *Riesame dello "Small Business Act" per l'Europa* del 23 febbraio 2011.

<sup>23</sup> Per la dottrina si rinvia a SALVI S., *La misurazione e la riduzione degli oneri burocratici: il nuovo programma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, p.16, e a *I maggiori vincoli amministrativi alle attività d'impresa: dai casi specifici alle soluzioni*, Aspen Institute, coordinata da Sabino Cassese, 2016. Più recentemente si rinvia a ANGELETTI S., *La misurazione degli oneri amministrativi in dieci anni di politiche di semplificazione. Risultati e prospettive*, in *Azienda pubblica*, 2018, p.335 ss.

<sup>24</sup> FANTINI M. G., *La Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA) e l'Analisi di Impatto della Regolazione sulla Concorrenza (AIRC) come strumenti di Better Regulation e fattori di competitività. Il contributo dell'analisi economica del diritto per la valutazione dell'impatto del contenzioso pubblico*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2018, n. 2, p. 63. Sull'analisi e sulla misurazione dei MOA si rinvia, per tutti, a ANGELETTI S. - GRELLA I., *La contabilità degli oneri amministrativi nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, p. 21 ss.

<sup>25</sup> FANTINI M. G., *op. ult. cit.*, p. 64.

*nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico dei cittadini e imprese e altri soggetti privati senza contestualmente ridurre o eliminare altri oneri, per un pari importo stimato, con riferimento al medesimo arco temporale*<sup>26</sup>: si tratta della cd. regola *"one -in, one -out"* diffusa a livello internazionale", introdotta nel Regno Unito nel 2011, e poi sostituita nel 2013 dalla regola *"one-in, two-out"*, secondo cui *"si impone di compensare i costi introdotti con risparmi pari al doppio, con riguardo a tutte le misure adottate, ad eccezione delle norme tributarie, fiscali e di emergenza, delle norme di derivazione europea che non introducono gold plating e di quelle che non hanno un impatto sulle imprese e sul terzo settore"*<sup>27</sup>.

Tuttavia la stessa MOA ha incontrato non pochi ostacoli nella sua applicazione: essa, *"originariamente concepita come un istituto di semplificazione, ha prodotto a sua volta una "burocrazia della misurazione degli oneri", poiché le attività di valutazione e monitoraggio in cui essa si sostanzia richiedono per essere presidiate uffici dedicati appositamente a tali funzioni, relazioni annuali da presentare e programmi da definire"*<sup>28</sup>.

E allora la semplificazione, o l'azzeramento di tali oneri, unitamente ad una accelerazione importante al digitale, diviene il punto centrale su cui intervenire, anche se è opportuno sottolineare che a volte sono gli stessi Stati membri a violare le norme per il mercato unico concordate a livello di Unione europea, creando o tollerando *"ostacoli nel diritto nazionale con l'obiettivo di inserire un'ulteriore livello di protezione del loro mercato e ottenere vantaggi per le imprese nazionali"*<sup>29</sup>: tutto ciò danneggia le PMI, *"penalizzate da oneri e complessità a livello amministrativo, in particolare quando attraversano le*

---

<sup>26</sup> FANTINI M. G., *op. ult. cit.*, p. 64.

<sup>27</sup> FANTINI M. G., *op. ult. cit.*, p. 64, nota (8), che ricorda che la regola "one for one" equivalente a quella "one in, one out" è stata introdotta nel 2012 in Canada; nel 2017 con Executive Order del Presidente rubricato *"Reducing Regulation and Controlling regulatory Costs"*, è stato altresì *"introdotto il Regulatory Budget e la regola del "one in, one ut", che prevede l'obbligo per le Agenzie di individuare per ogni nuova proposta regolatoria almeno due norme esistenti da abrogare"*.

<sup>28</sup> FANTINI M. G., *op. ult. cit.*, p. 64.

<sup>29</sup> COM (2020), 94 final, del 10 marzo 2020.

*frontiere dell'operare all'interno del mercato unico*"<sup>30</sup>.

A tal fine il regolatore europeo ha recentemente sollecitato i singoli Stati membri a garantire il rispetto della normativa vigente, predisponendo 22 Azioni di natura preventiva che possano sostenere gli Stati nella loro azione volta a prevenire l'apposizione di barriere alla corretta definizione del mercato unico: tra esse pare opportuno ricordare l'Azione 11 finalizzata a prevenire la creazione di *"ostacoli ingiustificati nel mercato unico dei servizi"*, da realizzare adottando la proposta legislativa riguardante la nuova direttiva sulle notifiche relative ai servizi<sup>31</sup>, e l'Azione 13 tesa alla realizzazione dei sistemi informatici del mercato unico, prevedendo altresì l'istituzione di una *Piattaforma per l'applicazione della normativa on line*<sup>32</sup>.

L'assenza di un quadro giuridico uniforme a livello europeo pregiudica infatti non poco l'attività imprenditoriale e commerciale in particolare, tanto che *"il 57% delle imprese dichiara che se il commercio elettronico fosse disciplinato dalle stesse norme in tutti gli Stati membri dell'UE si lancerebbe nella vendita on line o intensificherebbe tale attività verso gli altri Stati membri"*<sup>33</sup>.

In più, è dato riscontrare che anche le vendite *on line* come attualmente configurate possono subire pratiche ingiustificate che sono attuate dai venditori *on line* e che a volte *"impediscono al consumatore di accedere a siti web basati in altri Stati membri ovvero che, sebbene il consumatore possa accedere al sito, gli impediscono di compiere acquisti di prodotti o servizi"*<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> COM (2020), 94 final, del 10 marzo 2020, p.2. Si veda altresì, sul punto, il recentissimo studio del Parlamento europeo *Legal obstacles in Member States to single Market rules*, November 2020.

<sup>31</sup> COM (2020), 94 final, p.10.

<sup>32</sup> COM (2020), 94 final, p.11.

<sup>33</sup> COM (2015) 192 final, p.5. Si veda altresì COM (2020) 103, p.4, che sottolinea che *"le PMI non traggono tuttavia ancora pieno beneficio dai dati, la linfa vitale dell'economia digitale. Molte di esse non sono consapevoli del valore dei dati che creano e non sono sufficientemente tutelate né preparate per la futura economia agile basata sui dati. Solo il 17 % delle PMI ha integrato con successo le tecnologie digitali nelle proprie attività, rispetto al 54 % delle grandi imprese"*.

<sup>34</sup> COM (2015) 192 final, p.6. Può infatti succedere che *"il consumatore sia ridiretto al sito locale della stessa società, sul quale sono proposti prezzi diversi o una gamma diversa di prodotti o servizi. In altri casi, seppure la vendita sia possibile, sono usate pratiche di geolocalizzazione che determinano l'applicazione automatica di prezzi diversi in funzione dell'ubicazione geografica, per esempio nel caso in cui, a parità di luogo del noleggio e di veicolo, il cliente di autonoleggio paga online in uno Stato membro di più del cliente di un altro Stato membro. Il geoblocco è uno dei vari mezzi cui le imprese ricorrono per segmentare i mercati lungo i confini*

La riduzione degli oneri normativi e il miglioramento dell'accesso delle PMI al mercato rappresenta, come si è anticipato, il secondo pilastro (*"Ridurre l'onere normativo e migliorare l'accesso al mercato"*) su cui si basa la nuova Strategia europea per le PMI, e che si incentra sulla istituzione e sperimentazione di un nuovo strumento giuridico, la Piattaforma *"Fit for the Future"*<sup>35</sup>, che ha come compito principale quello di coadiuvare *"la Commissione, esprimendo pareri sugli argomenti individuati nel suo programma di lavoro annuale"* (art. 2, comma primo).

A tal fine la Piattaforma raccoglie *"dati, elementi concreti e contributi sulle possibilità di ridurre gli oneri e di semplificare la legislazione dell'Unione individuata senza compromettere la realizzazione dei suoi obiettivi, tenendo conto anche della densità legislativa"* (art. 2, comma secondo, lett. a, della Decisione dell'11 maggio 2020 che istituisce la piattaforma *"Fit for Future"*), e valuta se *"la legislazione dell'Unione individuata e i suoi obiettivi siano ancora pertinenti in considerazione della necessità di affrontare nuove sfide e riflette su come la digitalizzazione e il maggiore uso degli strumenti elettronici possano contribuire alla realizzazione di questi obiettivi"* (art. 2, comma secondo, lett. b). La Piattaforma *"Fit for future"* fornisce altresì contributi su richiesta della stessa Commissione europea (art. 2, comma secondo, lett. c).

Come noto, la Piattaforma è lo strumento centrale su cui si fonda la cd. *Platform economy*<sup>36</sup>, termine con cui si fa riferimento *"to all economic activity*

---

*nazionali (restrizioni territoriali); limitando le possibilità e la scelta dei consumatori, è anche un'importante causa di insoddisfazione del consumatore e di frammentazione del mercato interno"*.

<sup>35</sup> Che sostituisce la precedente Piattaforma Refit (Conclusioni del Consiglio europeo 2020/C69/03, punto 16). Sul punto si rinvia, per tutti, a CANEPA A., *I mercanti dell'era digitale. Un contributo allo studio delle piattaforme*, Torino, 2020.

<sup>36</sup> Si rinvia agli studi di scienza economica in tema di "two sided markets" di ROCHET J.C. – TIROLE J., *Platform competition in two-sided markets*, in *Journal of the European Economic Association*, 2003, n. 1, p. 990-1029 e *Two-sided markets: a progress report*, in *RAND Journal of Economics*, 2006, n. 3, p. 645-667, in cui gli Autori specificano che *"we define a two-sided market as one in which the volume of transactions between end-users depends on the structure and not only on the overall level of the fees charged by the platform. A platform's usage or variable charges impact the two sides' willingness to trade once on the platform and, thereby, their net surpluses from potential interactions; the platforms' membership or fixed charges in turn condition the end-user's presence on the platform. The platforms' fine design of the structure of variable and fixed charges is relevant only if the two sides do not negotiate away the corresponding usage and membership externalities. Conceptually, the theory of two-sided*

*arising out of actual or intended commercial transactions in the internal market and facilitated directly or indirectly by online platforms, in particular online intermediation services and online search engines*"<sup>37</sup>.

Essa "negli anni più recenti ha rappresentato, secondo un'espressione usata ormai nel linguaggio corrente, una "innovazione epocale". Il modello di business centrato sulla piattaforma si è diffuso in molte aree della economia. In più l'evoluzione tecnologica ha prodotto una differenziazione tra le varie tecnologie, dalle piattaforme di prima generazione come Google e Yahoo alla creazione di mercati on line come eBay o Amazon fino alla più recente generazione che ha interessato l'economia dei servizi (da Uber a Lyft a Airbnb a Taskrabbit alle piattaforme di crowdfunding o sociale lending solo per fare qualche esempio"<sup>38</sup>.

In altri termini, la *Platform economy* rappresenta "secondo un'espressione

---

*markets is related to the theories of network externalities and of (market or regulated) multi-product pricing. From the former, initiated by Katz and Shapiro (1985, 1986) and Farrell and Saloner (1985, 1986), it borrows the notion that there are noninternalized externalities among end-users. From the latter, it borrows the focus on price structure and the idea that price structures are less likely to be distorted by market power than price levels".* Per gli studi di scienza giuridica il rinvio è, più di recente, a BUCALO M. E., *I servizi delle piattaforme "online" fra giurisprudenza sovranazionale e interna e necessità di regolazione dell'economia collaborativa. Riflessioni a partire dal caso Airbnb*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 22, p. 66-93; a GRAMANO E., *Digitalisation and work: challenges from the Platform-economy*, in *Contemporary Social Science*, 2020, n. 4; a LAGIOIA F. – SARTOR G., *Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 11, p. 85-110; PAISI I., *La Platform Economy: aspetti metodologici e prospettive di ricerca*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 2019, n. 1, p. 143-162; a PALMIERI A., *Profili giuridici delle piattaforme digitali: la tutela degli utenti commerciali e dei titolari di siti web aziendali*, Torino, 2019; e a SZYMANSKI C., *Gli approcci alla "Platform Economy" nel diritto del lavoro americano*, in *Diritti lavori mercati*, 2019, n. 3, p. 527-548.

<sup>37</sup> Decisione della Commissione europea del 26 aprile 2018 *On setting up the Group of Experts for the Observatory on the Online Platform Economy*. Nell'ottobre 2018 il Comitato europeo delle Regioni ha a sua volta creato un nuovo strumento regolatorio di tipo digitale, anch'esso di carattere sperimentale, il cd. Reg Hub, con il compito di analizzare lo stato di attuazione della normativa europea: il Reg Hub si configura come una rete di Hub di regioni e città europee che si candidano per divenire di veri e propri "punti di contatto" per la raccolta di informazioni e osservazioni, che poi saranno recepite formalmente all'interno di specifiche ("*Implementation Reports*") cui sono riconosciute funzioni consultive, di analisi e valutazione della legislazione europea in relazione agli obiettivi che essa stessa si è posta.

<sup>38</sup> AMMANNATI L., *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in *Federalismi*, 2019, p. 2., che osserva che "Le piattaforme non sono soltanto una sfida per i tradizionali modelli di business ma anche per i legislatori e i regolatori. Infatti il dibattito sulle regole reagisce a quelle "minacce" che hanno ad oggetto il crescente potere delle piattaforme sui mercati, gli effetti sul mercato del lavoro così come la tutela dei consumatori e utenti e dei dati che essi forniscono costantemente".

*ormai entrata nel linguaggio corrente, una "innovazione epocale"<sup>39</sup>.*

In proposito l'Europa è intervenuta per normare in modo uniforme la materia con Regolamento europeo 2019/1150<sup>40</sup> (*Platform to Business*) con cui disciplina i cd. servizi di intermediazione *on line*<sup>41</sup> e i fornitori di essi<sup>42</sup>, in quanto tali servizi *"possono essere cruciali per il successo commerciale delle imprese che utilizzano tali servizi per giungere i consumatori"*<sup>43</sup>, precisando che *"Al fine di sfruttare pienamente i vantaggi dell'economia delle piattaforme on line è importante che le imprese possano avere fiducia nei servizi di intermediazione on line con cui instaurano rapporti commerciali, in primo luogo perché l'incremento delle intermediazioni delle transazioni attraverso i servizi di intermediazione on line, alimentati da forti effetti indiretti di rete basati su dati, conduce a un aumento della dipendenza da tali servizi degli utenti commerciali, in particolare le microimprese, piccole e medie imprese (PMI) per raggiungere i consumatori"*<sup>44</sup>.

Tornando alla Piattaforma *"Fit for the Future"*, essa è incaricata di elaborare un *"Programma di lavoro annuale"* volto alla semplificazione e alla riduzione degli oneri incidenti sulla attività delle PMI e contenuti nella Relazione della Task Force per la sussidiarietà e la proporzionalità.

La Piattaforma *"intende riunire le competenze delle pubbliche amministrazioni, delle parti sociali, delle piccole e grandi imprese, delle organizzazioni per la protezione dei consumatori, la salute e l'ambiente e di altre*

---

<sup>39</sup> AMMANNATI L., *op. ult. cit.*, p. 3.

<sup>40</sup> Regolamento europeo del 20 giugno 2019 n. 1150, che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione on line.

<sup>41</sup> Ai sensi dell'art. 2, punto 2, del Regolamento europeo del 20 giugno 2019 n. 1150, sono quei servizi che *"soddisfano tutti i seguenti requisiti: a) sono servizi della società dell'informazione, ai sensi dell'art. 1, paragrafo 1, lett. b, della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio; b) consentono agli utenti commerciali di offrire beni e servizi ai consumatori, con l'obiettivo di facilitare l'avvio delle transazioni dirette tra tali utenti commerciali e i consumatori, a prescindere da dove sono concluse dette transazioni; c) sono forniti agli utenti commerciali in base ai rapporti contrattuali tra il fornitore e di tali servizi e gli utenti commerciali che offrono beni e servizi ai consumatori"*.

<sup>42</sup> Ai sensi dell'art. 2, punto 3, del Regolamento europeo del 20 giugno 2019 n. 1150, è tale la *"persona fisica o giuridica che fornisce, od offre di fornire, servizi di intermediazione online agli utenti commerciali"*.

<sup>43</sup> Considerando 2 del Regolamento europeo del 20 giugno 2019 n. 1150.

<sup>44</sup> Considerando 2 del Regolamento europeo del 20 giugno 2019 n. 1150.

*organizzazioni non governative*"<sup>45</sup>, così da un punto di vista organizzativo essa è composta al proprio interno, ai sensi dell'art. 5, da due organi: il Gruppo Governativo e il Gruppo di Portatori di interessi.

Il primo di essi composto da autorità nazionali, regionali e locali degli Stati Membri e dal Comitato delle Regioni (art. 5, comma secondo); il secondo di esso composto, invece, dal Comitato economico e sociale, che nomina tre Rappresentanti, e diciannove esperti designati dal Segretariato generale della Commissione (art. 5, comma terzo)<sup>46</sup>.

La Piattaforma "*Fit for The Future*" si configura come un interessante strumento innovativo di natura digitale, ma circa la concreta efficacia di tale strumento pare opportuno attendere i primi riscontri sulla attività economica delle imprese di dimensione minore.

### **3. La sperimentazione di nuovi strumenti di regolamentazione giuridica digitale per una nuova disciplina delle PMI: i Digital Innovation Hub (DIH)**

Da quanto analizzato nei paragrafi precedenti di questo studio appare ormai evidente che non può esservi concreto sviluppo della impresa di dimensione minore se non attraverso un profondo ed intenso processo di digitalizzazione dell'attività di impresa.

In proposito la nuova *Strategia* europea auspica la attivazione di strumenti specifici finalizzati a realizzare tale processo, tra essi si ricordano la istituzione di *Corsi accelerati per la digitalizzazione* (che offrono alle imprese analisi approfondite relativamente ad alcuni aspetti inerenti l'IA, la *Cybersecurity*, la blockchain), e la predisposizione di specifici programmi per *Volontari digitali*, volti a "*consentire a giovani qualificati e anziani dotati di esperienza di condividere le loro competenze digitali con le imprese tradizionali*"<sup>47</sup>: ciò permetterà, tra l'altro, di aggiornare l'*Agenda delle competenze per l'Europa*

---

<sup>45</sup> Considerando 13 della Decisione della Commissione europea dell'11 maggio 2020.

<sup>46</sup> La Piattaforma è presieduta dal vicePresidente della Commissione responsabile della qualità della legislazione, mentre un funzionario di alto livello della Commissione presiede le riunioni preparatorie della Piattaforma (art. 8).

<sup>47</sup> Com (2020) 103 final, p.6.

varando un apposito *Patto per le competenze*, che *"comprenderà una componente specifica per le PMI"*<sup>48</sup>.

In questa direzione si legga anche la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma *Europa digitale per il periodo 2021-2027* COM (2018) 434, che, al fine di favorire la trasformazione digitale per le imprese, introduce per le PMI il ricorso allo strumento del *Digital Innovation Hub - DIH*<sup>49</sup>- che persegue l'obiettivo di garantire alle PMI di usufruire di *"servizi di consulenza a portata di mano"* in materia digitale.

I Digital Hub si configurano allora come un modello organizzativo innovativo utile a supportare le PMI nel divenire *"more competitive with regard to their business/production processes, products or services by using digital technologies"*<sup>50</sup>; tale modello organizzativo è presente in Europa, tanto che *"fully operational DIHs are differentially distributed across Europe with the highest number in Spain (47 DIHs), followed by Italy (30 DIHs). DIHs have different structures, including clusters of organizations (18%), specific programs or initiatives, which are usually publicly founded (12%) and RTO (12%). Less frequent structures include joint ventures an alliance and regional agencies. A great number of these are described as units of the coordinator (34%). Which, in turn, are represented by RTOs (23%), universities (18%), and industrial and artisan association (7%). The residual part includes governmental agencies and cluster. In contrast, 26 % do not have a specific coordinator in their structure"*<sup>51</sup>. Ed è proprio il motore della Digital Transformation (DX) quello che le PMI, in particolare quelle italiane, hanno necessità di attivare senza indugio: per fare ciò esse richiedono *"a specific support to adopt digital technologies, unlike big*

---

<sup>48</sup> Com (2020) 103 final, p.6, ove si sottolinea come l'istruzione e la formazione professionale siano *"particolarmente importanti per le PMI, per potere garantire che la forza lavoro disponga delle competenze necessarie sul mercato del lavoro"*.

<sup>49</sup> Per la dottrina si rinvia a CRUPI A. – DEL SANTO N. – DI MININ A. – GREGORI G., *The digital transformation of SMEs – A new knowledge broker called the digital innovation hub*, in *Journal of Knowledge Management*, 2020, n. 6, p.1263-1288.

<sup>50</sup> CRUPI A., DEL SARTO A., DI MININ A., GREGORI G.L., LEPORE D., MARINELLI L., SPIGARELLI F., *op. ult. cit.*, p. 1264.

<sup>51</sup> CRUPI A., DEL SARTO A., DI MININ A., GREGORI G.L., LEPORE D., MARINELLI L., SPIGARELLI F., *op. ult. cit.*, p. 1271.

*enterprises, which are the main adopters”, come peraltro sottolineato in una “recent investigation of the Italian Ministry of economic development, which was conducted on 24.000 firms between October 2017 and February 2018. The results shows that only 18,4% of small enterprises and 35,5% of medium enterprises are adopting new advanced technologies, compared to 47,1% of large ones (MET-MISE 2018)”<sup>52</sup>.*

All'interno di questo contesto, ed in relazione all'applicazione del Digital Hub alle PMI, è stato sottolineato come *“In 40% of DIHs a focus on SMEs is expressed in their mission and activities, and 9% SMEs are described as the only clients of the DIHs, in addition, 19% outline an interest in SMEs mainly as a result of regional, national or European project”<sup>53</sup>.*

Così nella proposta di Regolamento dell'Europa digitale<sup>54</sup> il Digital Hub è definito quale *“soggetto giuridico designato o selezionato nell'ambito di una procedura aperta e competitiva per svolgere i compiti previsti dal programma, in particolare assicurare l'accesso a competenze tecnologiche e strutture di sperimentazione, come attrezzature e strumenti software, allo scopo di rendere possibile la trasformazione digitale dell'industria”<sup>55</sup>*: in questo senso, essi potranno svolgere anche una funzione di intermediazione *“tra PMI e università/erogatori di formazione a livello locale”<sup>56</sup>.*

Organizzati in “rete”<sup>57</sup>, i DIH si configurano come strumenti finalizzati a porre

---

<sup>52</sup> CRUPI A., DEL SARTO A., DI MININ A., GREGORI G.L., LEPORE D., MARINELLI L., SPIGARELLI F., *op. ult. cit.*, p. 1273.

<sup>53</sup> CRUPI A., DEL SARTO A., DI MININ A., GREGORI G.L., LEPORE D., MARINELLI L., SPIGARELLI F., *op. ult. cit.*, p. 1271.

<sup>54</sup> COM (2018) 434, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027*.

<sup>55</sup> Art. 2, 1, lett. e, della COM (2018) 434, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027*.

<sup>56</sup> COM (2020) 103 final, p.6.

<sup>57</sup> L'art. 16, comma primo, della Proposta specifica che nel primo anno di attuazione del Programma sia istituita una Rete iniziale di Poli dell'innovazione digitale, ed a tale fine *“ciascuno Stato membro designa soggetti candidati per mezzo di una procedura aperta e competitiva in base ai seguenti criteri: (a) competenze adeguate relative alle funzioni dei poli dell'innovazione digitale; (b) capacità di gestione, personale e infrastrutture adeguati; (c) mezzi operativi e giuridici per applicare le norme di gestione amministrative, contrattuali e finanziarie stabilite a livello dell'Unione; (d) adeguate garanzie finanziarie, emesse preferibilmente da un'autorità pubblica, corrispondenti al livello dei fondi dell'Unione che il soggetto sarà chiamato a gestire”* (comma secondo).

in essere azioni volte a: "(a) fornire servizi di trasformazione digitale (comprese le strutture di prova e sperimentazione) orientati alle PMI e alle imprese a media capitalizzazione, anche in settori in cui l'adozione delle tecnologie digitali e di tecnologie correlate è lenta; (b) trasferire competenze e know-how tra le regioni, in particolare mettendo in rete le PMI e le imprese a media capitalizzazione stabilite in una regione con i poli dell'innovazione digitale stabiliti in altre regioni che sono in grado fornire al meglio i servizi richiesti; (c) fornire servizi tematici - compresi quelli correlati all'intelligenza artificiale, al calcolo ad alte prestazioni e alla cibernsicurezza e alla fiducia - alle amministrazioni, alle organizzazioni del settore pubblico, alle PMI e alle imprese a media capitalizzazione. I singoli poli dell'innovazione digitale possono specializzarsi in servizi tematici specifici e non sono tenuti a fornire tutti i servizi tematici citati nel presente paragrafo; (d) erogare sostegno finanziario a terzi nell'ambito dell'obiettivo specifico 4 - Competenze digitali avanzate" (art. 16, comma sesto, della Proposta).

#### **4. Riflessioni conclusive. PMI e capitalismo digitale: un nuovo rapporto tra regolato e regolatore**

In via conclusiva, pare potersi affermare che la nuova Strategia europea per le PMI per essere compiutamente compresa debba inserirsi in una visione più ampia dell'Europa e dell'intervento pubblico di essa nell'economia.

L'attuale crisi pandemica ha sancito con forza la centralità della evoluzione digitale nel settore sanitario e sociale, ma anche economico, tanto che la Commissione europea con Comunicazione del 27 maggio 2020, 456 final, "*Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*" (cd. *Next Generation EU*) ha sottolineato come "*La pandemia e le sue conseguenze sulle nostre vite e sulle nostre economie hanno messo in luce l'importanza della digitalizzazione in tutti i settori dell'economia e della società dell'UE*"<sup>58</sup>: in particolare, la Proposta di Regolamento n. 451 del 2020<sup>59</sup> dispone

<sup>58</sup> Comunicazione della Commissione europea del 27 maggio 2020, 456 final, "*Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*" (cd. *Next Generation EU*), p.9.

<sup>59</sup> COM (2020) 451 final.

che le risorse aggiuntive assegnate al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale siano utilizzate *"principalmente per sostenere investimenti in prodotti e servizi a carattere sanitario, per sostenere le PMI fornendo loro capitale di esercizio o sostegno agli investimenti, per investimenti che contribuiscano alla transizione verso un'economia verde e digitale, per realizzare infrastrutture che consentano la prestazione di servizi di base ai cittadini e per mettere in atto misure economiche nelle regioni più dipendenti dai settori maggiormente colpiti dalla crisi"*<sup>60</sup>.

Volendo ora trarre qualche considerazione conclusiva, pare opportuno ricordare come ogni riflessione relativa alla regolamentazione dell'impresa, e particolarmente dell'impresa di dimensione minore, non possa prescindere dalla rivoluzione digitale che ha esercitato un effetto realmente e profondamente *disruptive* all'interno del mercato<sup>61</sup>.

Tale rivoluzione digitale segna in modo inequivocabile il passaggio da un capitalismo di tipo tradizionale ad un capitalismo di tipo digitale<sup>62</sup>, ed impone di ripensare innanzitutto al rapporto giuridico tra regolatore e regolato, tra pubblico potere e impresa, in ultima analisi, tra libertà e autorità.

---

<sup>60</sup> Art. 1 della Proposta.

<sup>61</sup> MAESTRI E., *Lex informatica. Diritto, persona e potere nell'età del cyberspazio*, Napoli, 2015, p.44, che ha affermato che il processo di trasformazione digitale ha assunto *"una portata epocale"*, dal momento che *"concetti come sovranità, legge, privacy, persona, diritti fondamentali hanno subito una torsione semantica all'interno del contesto digitale dove lo spazio e il tempo non esistono e tutto si svolge istantaneamente. Nel mondo digitale la direzione del diritto è quella di seguire le merci più che le persone (e la loro integrità e dignità), le merci viaggiano sempre più veloci, i loro modi di produzione si evolvono rapidamente attraverso un sistema che appare quello del peer-to-peer ... Il diritto, di conseguenza, deve farsi leggero e paradossalmente di fronte alla forza universale della globalizzazione esso di de-compone, si de-localizza come le merci, come i bit di un file"*.

<sup>62</sup> La tematica del del capitalismo digitale è stato oggetto di approfondite indagini: si veda, per tutti, ZUBOFF S., *Il capitalismo della sorveglianza*, Roma, 2019, p. 18, che afferma che *"Il capitalismo della sorveglianza si appropria della esperienza umana usandola come materia prima da trasformare in dati sui comportamenti. Alcuni di questi dati vengono usati per migliorare prodotti o servizi, ma il resto diviene un surplus comportamentale privato, sottoposto a un processo di lavorazione avanzato noto come "intelligenza artificiale" per essere trasformato in prodotti predittivi in grado di vaticinare cosa faremo immediatamente tra poco e tra molto tempo"*. Si rinvia altresì a ALPA G. (a cura di), *Diritto e intelligenza artificiale: profili generali, soggetti, contratti, responsabilità civile, diritto bancario e finanziario, processo civile*, Pisa, 2020; a FINOCCHIARO G., *Diritto di Internet*, Bologna, 2020; a COHEN J. E., *Between truth and power: The Legal Constructions of Informational Capitalism*, Oxford, 2019; a O'NEAL C., *Weapons of math destruction: how big data increases inequality and threatens democracy*, New York, 2017; e a BETANCOURT M., *The critique of digital capitalism*, New York, 2015.

Questo inesorabile processo di trasformazione inciderà inevitabilmente anche sulla definizione di nuove regole volte a disciplinare l'esercizio del diritto di libera intrapresa economica a livello ordinamentale, sia nazionale che europeo, all'interno di un mercato sempre più di tipo digitale.

In questo nuovo contesto le PMI possono trovare una collocazione normativa inedita, capace di valorizzare le potenzialità che certamente esse posseggono in termini di fatturati ma anche di capacità di inclusione sociale.

L'auspicio è, allora, che l'impresa di dimensione minore possa divenire un interlocutore di prima grandezza per il legislatore europeo nella costruzione di un nuovo quadro di regolazione giuridica del mercato, ove il pubblico potere affianchi e supporti l'attività economica con una strumentazione giuridica e tecnologica realmente innovativa, e con nuove categorie giuridiche e culturali, adeguate ad affrontare un processo di dimensioni epocali quale la trasformazione digitale del mercato, che le imprese da sole difficilmente potrebbero sostenere.