



## Legge sui mercati digitali (Digital markets act)

Dossier n° 52 - Edizione aggiornata  
 18 maggio 2021

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2020)842</i>
Data di adozione	<i>15 dicembre 2020</i>
Base giuridica	<i>Articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'UE</i>
Settori di intervento	<i>Prestazione di servizi; protezione del consumatore; beni e servizi; norme giuridiche sulla concorrenza; clausola abusiva; Internet; commercio elettronico; mercato unico digitale; economia digitale</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>All'esame della Commissione IMCO (Mercato interno e protezione dei consumatori) del Parlamento europeo Termine emendamenti: 1° luglio 2021</i>
Assegnazione	<i>17 febbraio 2021---IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Si</i>

### Finalità/Motivazione

La proposta di regolamento sui mercati digitali (*Digital market act* – DMA), che è stata presentata insieme al *Digital service act* (per un'illustrazione dei contenuti di tale proposta si rinvia al relativo [dossier](#)), è una iniziativa legislativa volta a garantire un mercato unico competitivo per i servizi digitali e, in particolare, **mercati** delle **piattaforme equi e contendibili**. La Commissione europea ha concepito tale nuova disciplina in considerazione del fatto che alcune piattaforme *online* si sono affermate come **elementi strutturali fondamentali** dell'economia digitale, fungendo da **intermediari** per la maggior parte delle transazioni tra consumatori e imprese. L'importanza di tali piattaforme ha assunto dimensioni tali da consentire loro di fungere da *gatekeeper* (soggetti che hanno un impatto significativo sul mercato interno, in quanto importanti **punti di accesso** dei clienti e detengono, attualmente o in un futuro prossimo, una posizione consolidata e duratura nelle loro operazioni).

Il fenomeno determina una serie di criticità messe particolarmente in evidenza dalla Commissione europea, nella [valutazione di impatto](#), quali: a) **debole contendibilità** dei mercati delle piattaforme e debole concorrenza su tali mercati; b) **pratiche commerciali sleali** nei confronti degli utenti commerciali; c) quadri di regolamentazione e di vigilanza **frammentati** per quanto riguarda gli operatori commerciali attivi in tali mercati.

Secondo la Commissione europea, tali problemi si traducono in **distorsioni** del mercato prive di sistemi di **autocorrezione**, aggravate dalle caratteristiche del settore digitale, ritenute in grado di rafforzare le **barriere** all'ingresso dei mercati delle piattaforme che fungono da *gatekeeper*. In

particolare, nell'ecosistema digitale i rapporti commerciali sarebbero caratterizzati da livelli di **dipendenza** e **squilibrio** dei poteri contrattuali particolarmente elevati. Per la Commissione non è meno importante intervenire per rimediare al quadro giuridico frammentato (sia in termini di regolamentazione che di regime di vigilanza) che si può sviluppare a seguito di interventi legislativi sul piano nazionale.

Secondo quanto evidenziato nella proposta di regolamento, affrontare questi problemi è di estrema importanza in considerazione delle **dimensioni dell'economia digitale** (stimate **tra il 4,5 % e il 15,5 % del PIL mondiale nel 2019**, con una tendenza in crescita) e della rilevanza del ruolo delle piattaforme *online* nei mercati digitali, con le relative implicazioni sociali ed economiche.

### **In sintesi**

A) Il nuovo regime delinea il perimetro di **applicazione soggettiva** stabilendo una serie di **criteri** qualitativi per individuare le piattaforme *online* di grandi dimensioni che esercitano una funzione di **controllo** dell'**accesso**, vale a dire di "*gatekeeper*". Si tratta, in linea di massima, di piattaforme detentrici di una posizione consolidata e duratura nell'ambito delle proprie attività (attuale o anche **prevedibile** nel prossimo futuro), con un impatto significativo sul mercato interno, e che rivestono il ruolo di **intermediazione** tra un'ampia base di utenti finali e un gran numero di imprese. Il potere di designare tali soggetti regolati è **concentrato** nelle mani della Commissione europea, la quale ritiene i requisiti soddisfatti ove siano raggiunti determinati **parametri quantitativi** soglia. Tra i parametri si ricordano, tra l'altro, il **fatturato** dell'impresa o la sua **capitalizzazione** media, e i dati relativi a **utenti commerciali** e **finali** che si servono della piattaforma di intermediazione. La Commissione, sulla base di un'istruttoria più articolata, può individuare i soggetti regolati anche nel caso in cui le citate soglie quantitative **non siano raggiunte**.

In ogni caso è consentito ai soggetti interessati di presentare **argomenti contrari** a tale designazione, con l'effetto di avviare in tal caso un'indagine *ad hoc* da parte della Commissione europea.

B) Ove annoverate tra i *gatekeeper* il regolamento assegna a tali piattaforme una serie di **obblighi** e **divieti**. Tra i più significativi, si ricordano: l'obbligo di consentire agli utenti commerciali di accedere ai **dati** che generano utilizzando la piattaforma; l'obbligo di fornire alle imprese che fanno pubblicità sulla piattaforma gli strumenti e le **informazioni** necessarie per consentire a inserzionisti e a editori verifiche indipendenti dei messaggi pubblicitari ospitati dalla piattaforma; l'obbligo di permettere agli utenti commerciali di promuovere la loro offerta e concludere contratti con clienti **al di fuori della piattaforma**; la predisposizione di propri **servizi interoperabili** per i terzi in situazioni specifiche.

L'insieme dei **divieti** imposti ai *gatekeeper* include, tra l'altro, il divieto di riservare ai propri servizi e prodotti un trattamento **favorevole** in termini di **classificazione** rispetto a servizi o prodotti analoghi offerti da terzi sulla loro piattaforma; il divieto di impedire ai consumatori di mettersi in **contatto** con le imprese **al di fuori** della piattaforma; il divieto di impedire agli utenti di **disinstallare** software o applicazioni preinstallati se lo desiderano; il divieto di impedire la **portabilità**.

Alla Commissione europea sono conferiti poteri che impattano su doveri e divieti a carico dei *gatekeeper* codificati nel regolamento. Si tratta delle facoltà di: **specificazione** di alcuni obblighi; **sospensione** degli obblighi, in determinati casi di rischio per la redditività del soggetto regolato; **esenzione** per motivi di interesse pubblico. Infine la Commissione può, tramite atto delegato, **aggiornare** gli obblighi/divieti imposti al *gatekeeper*, nel caso in cui individui la necessità di stabilire **nuovi obblighi** riguardanti pratiche sleali o che limitano la contendibilità dei servizi di piattaforma di base. Di particolare rilievo l'obbligo a carico dei *gatekeeper* di **informare** la Commissione europea in merito a progetti di **concentrazioni** che coinvolgano un altro fornitore di servizi di piattaforma di base o di qualsiasi altro servizio nel settore digitale.

C) Alla Commissione europea sono conferiti poteri differenziati di attuazione del regolamento. Anzitutto poteri di **indagine** rispettivamente volti a prevedere: la **designazione** del *gatekeeper* in determinati casi; l'intervento della Commissione in caso di **inosservanza sistematica** degli obblighi stabiliti nel regolamento; l'individuazione di **nuovi servizi** di piattaforma di base (in sostanza, per ampliare il campo di applicazione del regolamento) o di **nuove pratiche** potenzialmente sleali o ritenute in grado di limitare i mercati di tali piattaforme. Il regolamento assegna alla Commissione altresì poteri investigativi per monitorare il rispetto del regolamento, tra i quali, i poteri di **audizioni** e di **ispezione in loco**, e di **accesso** a banche dati e ad algoritmi. Infine tra i poteri di *enforcement* il regolamento conferisce alla Commissione europea, tra l'altro, l'adozione di misure cautelari e l'accertamento delle violazioni cui si ricollega un regime **sanzionatorio** (sempre di competenza della Commissione europea), che contempla **ammende** fino al 10 per cento del fatturato mondiale totale annuo dell'impresa che trasgredisce e **penalità di mora** fino al 5 per cento del fatturato medio giornaliero (realizzati a livello globale nell'esercizio precedente).

### Alcuni dati

La Commissione europea si è dotata di un Osservatorio sulle piattaforme online, composto da un gruppo di funzionari della Commissione e da un gruppo di esperti indipendenti, con il mandato di monitorare tendenze e dati nell'economia di tali operatori dell'intermediazione digitale.

Secondo l'Osservatorio, le 50 principali piattaforme *online*, che rappresentano in media oltre il **60%** della quota di traffico digitale negli Stati membri dell'UE, hanno realizzato nel 2018 un **fatturato mondiale** di quasi **340 miliardi di USD (276 miliardi di euro)**.

L'Osservatorio rileva che le piattaforme *online* sono attive in una varietà di settori, in particolare *e-commerce*, *app* e software, social media, servizi finanziari, trasporti e ospitalità.

Secondo l'osservatorio, le piattaforme *on line* (unitamente alla *sharing economy*) hanno avuto un impatto particolarmente significativo sul settore dei **trasporti** e su quello **alberghiero**. Nel settore dei **viaggi** e dell'**ospitalità**, in media in Europa nel 2019 il 29,9 per cento delle prenotazioni alberghiere è stato effettuato tramite piattaforme online. Tra le agenzie di prenotazione *online*, il leader è stato Booking.com con il 67,7% delle prenotazioni in Europa.

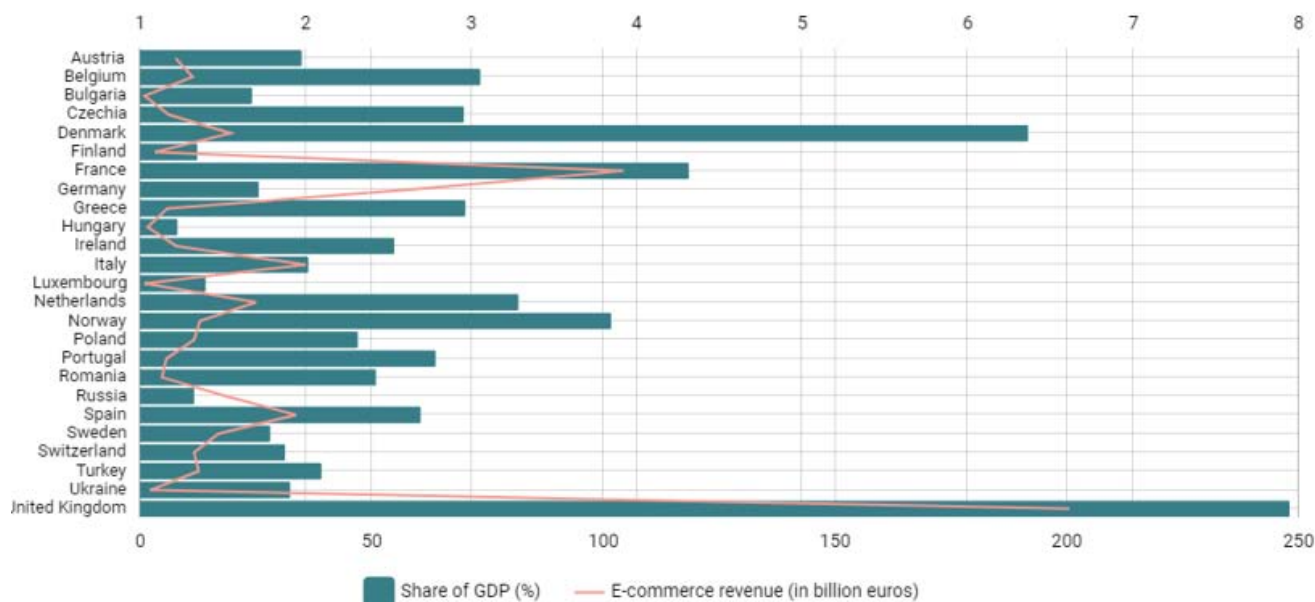
*Di seguito i grafici relativi alla quota di prenotazioni effettuate tramite le principali OTA - Online Travel Agencies in Europa nel 2019 e la quota di prenotazioni di pernottamenti in hotel negli Stati membri nel 2019 (Fonte: Observatory on platform economy).*



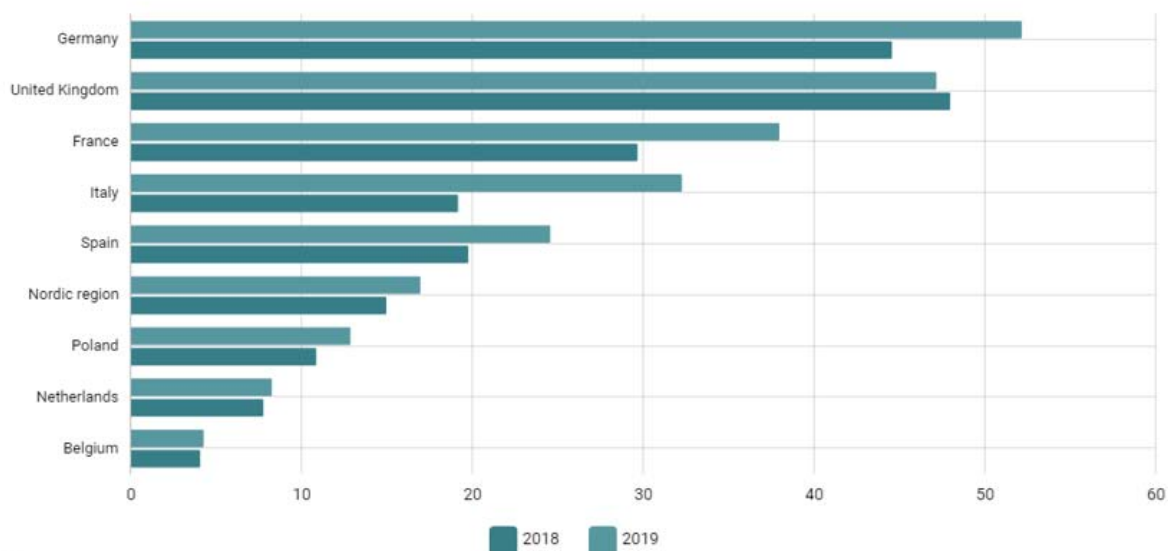
L'Osservatorio ha raccolto anche una serie di dati sul ruolo delle piattaforme nell'intermediazione dei flussi commerciali (ad esempio vendite e acquisti tramite piattaforme online).

Nel 2019 il **Regno Unito** è stato il Paese europeo con la quota maggiore di commercio elettronico (*e-commerce*), con oltre **200 miliardi di euro** spesi per acquisti *online* e pari a quasi l'8 per cento del PIL del paese. Al secondo posto la Francia (oltre 100 miliardi di entrate dell'*e-commerce* e il 4,3 per cento del PIL), seguita dalla Germania (quasi 60 miliardi di entrate e l'1,7 per cento del PIL).

Di seguito un grafico recante le dimensioni del mercato del commercio elettronico in Paesi europei selezionati (2019) (Fonte: Observatory on platform economy).



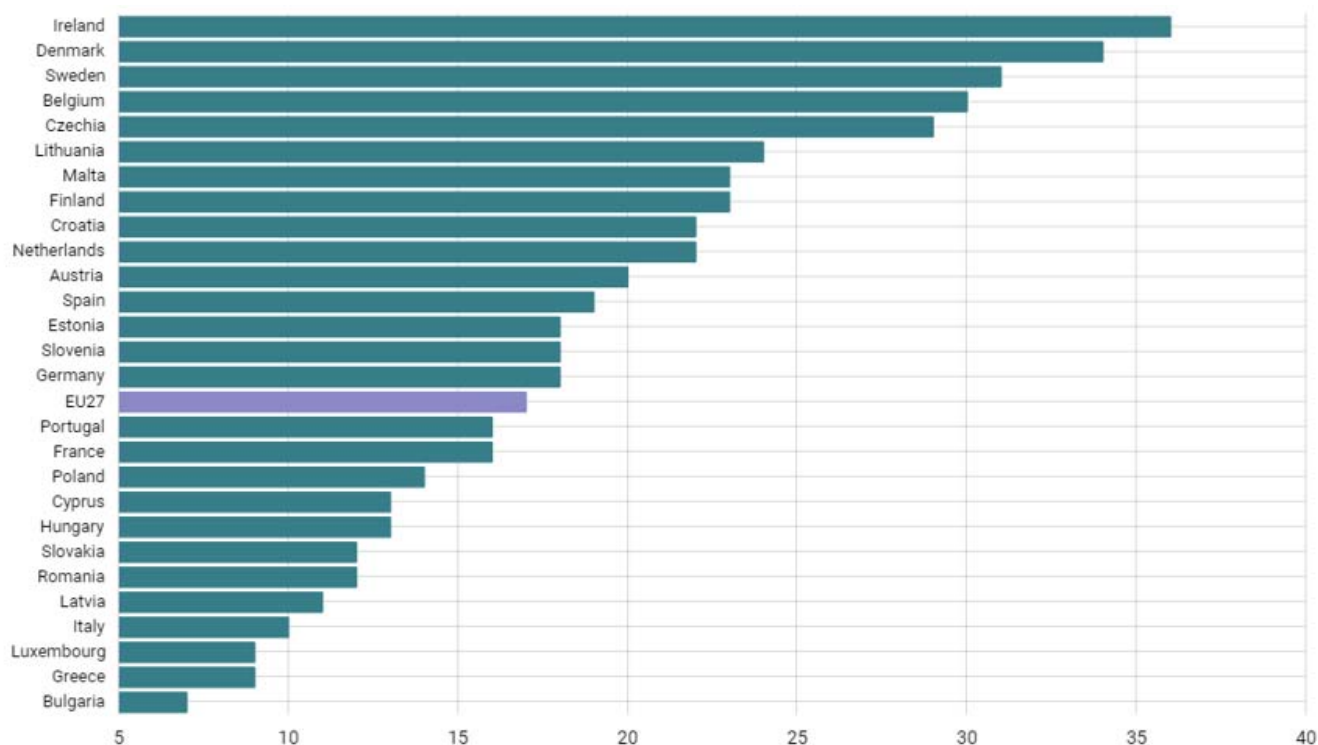
Secondo la ricerca dell'Osservatorio il Paese caratterizzato dal più alto volume di commercio on line è la Germania (oltre 52 miliardi nel 2019), seguita dal Regno Unito (47 milioni di euro) (Fonte: Observatory on platform economy).



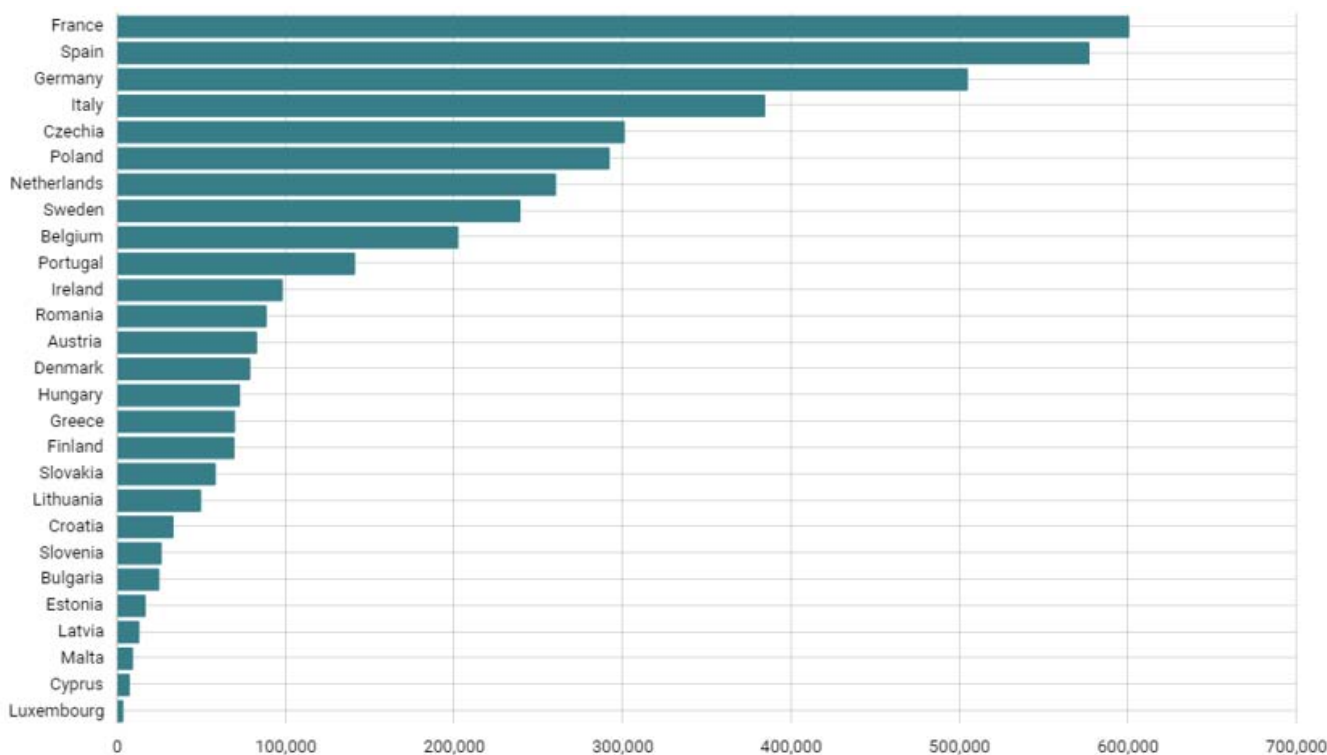
L'Osservatorio ha approfondito una serie di aspetti del commercio *online* tramite piattaforme. In particolare, nel 2019, quasi il 20% delle imprese nell'UE27 avrebbe effettuato vendite *online*. In alcuni Paesi, oltre il 30% delle imprese sarebbe coinvolto nelle vendite *online*: Irlanda (36%), Danimarca (34%) e Svezia (31%). In termini di **numero effettivo di imprese** che vendono *online*, i leader sono Francia, Spagna, Germania e **Italia**.

Di seguito i grafici dell'Eurostat, i quali indicherebbero che nel contesto europeo l'Italia rappresenterebbe una delle prime economie sul fronte del volume del commercio online, sebbene tale risultato riguardi una percentuale limitata di imprese, a fronte di una platea complessiva di imprese che non ha ancora sfruttato il potenziale di tale forma di vendita.

Percentuale di imprese che vendono online (con almeno l'1% del fatturato) rispetto all'insieme delle imprese in ciascuno Stato membro (Fonte Eurostat).



Imprese che vendono online (con almeno l'1 per cento di fatturato 2019), distribuite per Stato membro (fonte Eurostat).



## Contenuti

### Oggetto, ambito di applicazione e definizioni

Il capo I stabilisce una serie di disposizioni generali, tra cui l'**oggetto** e l'**ambito** di applicazione del regolamento, compreso il suo effetto di armonizzazione in relazione a talune legislazioni



nazionali (articolo 1), e le **definizioni** dei termini utilizzati (articolo 2).

In particolare, si ricorda che il nuovo regime si applica ai servizi di piattaforma di base forniti o offerti dai *gatekeeper* (*vedi infra*) a **utenti commerciali** stabiliti nell'Unione o a **utenti finali** stabiliti o situati nell'Unione, **a prescindere** dal luogo di **stabilimento** o di **residenza** dei *gatekeeper* e dalla normativa altrimenti applicabile alla fornitura del servizio (articolo 1).

Tra le definizioni più significative ai fini dell'applicazione del regolamento, si ricorda in particolare che si considerano servizi di piattaforma di base: a) servizi di **intermediazione online**; b) motori di **ricerca** online; c) servizi di **social network** online; d) servizi di piattaforma per la condivisione di **video**; e) servizi di **comunicazione interpersonale** indipendenti dal numero; f) **sistemi operativi**; g) servizi di **cloud computing**; h) servizi **pubblicitari**, compresi reti pubblicitarie, scambi di inserzioni pubblicitarie e qualsiasi altro servizio di intermediazione pubblicitaria, erogati da un fornitore di uno dei servizi di piattaforma di base elencati alle lettere da a) a g). Inoltre è definito "servizio di *social network online*": una piattaforma che consente agli utenti finali di entrare in contatto, **condividere**, scoprire e **comunicare** gli uni con gli altri su molteplici dispositivi e, in particolare, attraverso chat, post, video e raccomandazioni. La norma definisce altresì "**servizio ausiliare**" quali i servizi forniti nel contesto dei servizi di piattaforma di base, o insieme a questi ultimi, compresi i **servizi di pagamento**, e i servizi tecnici che supportano la fornitura dei servizi di pagamento, i servizi di logistica, di **identificazione** o pubblicitari; viene definito servizio di **identificazione**" un servizio ausiliare che consenta qualsiasi tipo di verifica dell'identità degli utenti finali o degli utenti commerciali, indipendentemente dalla tecnologia utilizzata. Il regolamento consente alla Commissione di effettuare un'indagine di mercato al fine di proporre modifiche del regolamento recanti l'inserimento di **altri servizi del settore digitale** nell'elenco dei servizi di piattaforma di base cui applicare (in caso di riscontro della qualità di *gatekeeper*) il regime di obblighi e divieti in esso descritto (articolo 17).

## **Gatekeeper**

Il Capo II descrive il meccanismo attraverso il quale un fornitore di servizi di piattaforma di base è **designato** come *gatekeeper*. In sostanza sono stabiliti i requisiti in base ai quali tali fornitori devono essere designati (dalla Commissione europea) come *gatekeeper* sulla base di **parametri misurabili** o in base a una **valutazione specifica** nel corso di un'indagine di mercato. Tale designazione può essere riconsiderata e deve essere ciclicamente riesaminata. In particolare, ai sensi dell'articolo 3 deve essere designato come *gatekeeper* il fornitore di servizi di piattaforma di base che:

- a) ha un **impatto significativo** sul mercato interno;
- b) gestisce un servizio di piattaforma di base che costituisce un **punto di accesso** (*gateway*) **importante** affinché gli utenti commerciali raggiungano gli utenti finali;
- c) detiene una posizione **consolidata e duratura** nell'ambito delle proprie attività o è prevedibile che acquisisca siffatta posizione nel prossimo futuro.

Secondo il regolamento si presume che un fornitore di servizi di piattaforma di base soddisfi:

- il requisito di cui alla lettera a), se l'impresa cui appartiene raggiunge un **fatturato** annuo nello Spazio economico europeo pari o superiore a **6,5 miliardi** di euro negli ultimi tre esercizi finanziari, o se la **capitalizzazione** di mercato media o il valore equo di mercato equivalente dell'impresa cui appartiene era quanto meno pari a **65 miliardi** di euro nell'ultimo esercizio finanziario, e se esso fornisce un servizio di piattaforma di base in almeno **tre Stati membri**;
- il requisito di cui alla lettera b), se fornisce un servizio di piattaforma di base che annovera nell'ultimo esercizio finanziario più di **45 milioni di utenti finali** attivi mensilmente, stabiliti o situati nell'Unione, e oltre **10.000 utenti commerciali** attivi annualmente stabiliti nell'Unione;
- il requisito di cui alla lettera c), se le soglie di cui alla lettera b) sono state raggiunte in ciascuno degli **ultimi tre esercizi finanziari**.

Il fornitore che raggiunga tali soglie quantitative è tenuto a notificarlo alla Commissione europea: tuttavia il meccanismo presuntivo è declinato nel senso della sua **confutabilità** da parte dei soggetti interessati: in particolare, l'impresa che comunichi di aver raggiunto le soglie quantitative citate può in ogni caso presentare argomentazioni sufficientemente fondate per dimostrare che nelle circostanze relative al funzionamento del pertinente servizio di piattaforma di base, non soddisfa i parametri qualitativi (indicati nelle lettere a), b) e c)). In tal caso la Commissione è tenuta ad aprire un'indagine per l'accertamento specifico (*vedi infra*).

Si segnala inoltre che il regolamento **consente** alla Commissione europea di individuare i *gatekeeper* stabilendo che un determinato fornitore raggiunge i requisiti di cui alle lettere a) b) e c) **a prescindere** dai parametri numerici indicati, effettuando una **valutazione caso per caso**

nel corso di un'indagine di mercato. Infine, il regolamento conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati per specificare la **metodologia** volta a determinare se le soglie quantitative indicate sono raggiunte e ad adeguarle periodicamente agli sviluppi tecnologici e di mercato. In generale, si ricorda da ultimo che la designazione può essere **riconsiderata** e deve essere ciclicamente **riesaminata** dalla Commissione europea (articolo 4).

*Appare opportuno acquisire le valutazioni del Governo circa il meccanismo di designazione da parte della Commissione europea di un'impresa che fornisce servizi di piattaforma come gatekeeper, tenuto conto del potenziale margine di discrezionalità che la Commissione europea acquisirebbe in via esclusiva per definire l'ambito soggettivo di applicazione del nuovo regime. La sfera di tale potere discrezionale è peraltro ancora più rimarcabile nella parte in cui il regolamento consente alla Commissione di designare gatekeeper imprese che è prevedibile che acquisiscano una posizione consolidata e duratura nell'ambito delle proprie attività nel prossimo futuro, sebbene non siano meglio precisati i criteri (anche solo di carattere temporale) per una siffatta analisi prognostica. Si consideri inoltre che anche la rimessione della metodologia di calcolo delle soglie quantitative tramite l'adozione di atti delegati parrebbe aumentare la sfera di discrezionalità della Commissione.*

### **Pratiche dei gatekeeper che sono sleali o che limitano la contendibilità**

Le pratiche dei *gatekeeper* considerate pregiudizievoli per la contendibilità e quelle ritenute sleali sono descritte nel Capo III. In particolare, l'articolo 5 include gli **obblighi direttamente applicabili** che i *gatekeeper* designati devono osservare per ciascuno dei servizi di piattaforma di base elencati nella relativa decisione di designazione.

In sostanza, un *gatekeeper* deve, tra l'altro:

- astenersi dal **combinare dati personali** ricavati da servizi di piattaforma di base con dati personali provenienti da altro servizio offerto dal *gatekeeper* o da terzi e dall'accesso con registrazione degli utenti finali ad altri servizi del *gatekeeper*, a meno che l'utente finale non abbia prestato il proprio consenso a tale operazione;
- consentire agli utenti commerciali di offrire gli stessi **prodotti/servizi attraverso servizi di intermediazione online di terzi** a prezzi o condizioni diverse da quelle offerte dal *gatekeeper*;
- consentire agli utenti commerciali di **promuovere offerte** agli utenti finali acquisiti attraverso il servizio di piattaforma di base e di **stipulare contratti** con tali utenti finali, **a prescindere** dal fatto che a tale fine essi si avvalgano o no dei servizi di piattaforma di base del *gatekeeper*;
- astenersi dall'impedire agli utenti commerciali di sollevare presso qualsiasi **autorità pubblica** competente questioni relative alle pratiche dei *gatekeepers* o dal limitare tale possibilità
- astenersi dall'imporre agli utenti commerciali l'utilizzo o l'offerta di un **servizio di identificazione** del *gatekeeper*, o l'interoperabilità con lo stesso, nel contesto dei servizi offerti dagli utenti commerciali che si avvalgono dei servizi di piattaforma di base di tale *gatekeeper*;
- fornire a inserzionisti ed editori cui eroga servizi pubblicitari, su loro richiesta, informazioni relative al **prezzo pagato** dall'inserzionista o dall'editore, nonché all'importo o alla remunerazione versati all'editore, per la **pubblicazione** di una determinata **inserzione** e per ciascuno dei pertinenti servizi pubblicitari forniti dal *gatekeeper*.

L'articolo 6 stabilisce ulteriori obblighi, **soggetti a specifica** (da parte della **Commissione europea**), a carico dei *gatekeeper*.

Tali fornitori di servizi di piattaforma di base devono, tra l'altro:

- astenersi dall'utilizzare, **in concorrenza** con gli utenti commerciali, **dati non accessibili** al pubblico generati attraverso le attività di tali utenti commerciali, compresi quelli relativi agli utenti finali di tali utenti commerciali;
- consentire agli utenti finali di **disinstallare** qualsiasi applicazione software preinstallata sul proprio servizio di piattaforma di base, tranne che nel caso in cui sia **essenziale** per il funzionamento del sistema operativo o del dispositivo e la cui fornitura come applicazioni software autonome di terzi è impossibile a livello tecnico;
- astenersi dal garantire un trattamento più favorevole in termini di **posizionamento** ai servizi e prodotti offerti dal *gatekeeper* stesso o da terzi che appartengono alla stessa impresa rispetto a servizi o prodotti analoghi di terzi e applicare condizioni eque e non discriminatorie a tale posizionamento;

- astenersi dal limitare a livello tecnico la **possibilità** per gli utenti finali di **passare** e di **abbonarsi** a servizi e **applicazioni software diversi**, cui hanno accesso avvalendosi del sistema operativo del gatekeeper; ciò vale anche per la scelta del fornitore di accesso a Internet da parte degli utenti finali;
- consentire agli **utenti commerciali** e ai **fornitori di servizi ausiliari** l'accesso allo **stesso sistema operativo** e alle stesse componenti *hardware* o *software* disponibili o utilizzati nella fornitura di servizi ausiliari da parte del *gatekeeper* e l'interoperabilità con gli stessi;
- fornire a **inserzionisti** ed **editori**, su loro richiesta e a titolo gratuito, l'accesso ai propri **strumenti di misurazione** delle prestazioni e le informazioni necessarie agli inserzionisti e agli editori affinché possano effettuare una verifica indipendente dell'offerta di **spazio pubblicitario**;
- garantire e agevolare la **portabilità** dei dati generati mediante l'attività di un utente commerciale o utente finale, anche per mezzo della fornitura di un accesso continuo e in tempo reale;
- fornire a titolo gratuito agli utenti commerciali, o a terzi autorizzati da un utente commerciale, un accesso efficace, di elevata qualità, continuo e in tempo reale a **dati aggregati** e **non aggregati** forniti o generati nel contesto dell'uso dei pertinenti servizi di piattaforma di base da parte di tali utenti commerciali e degli utenti finali (sulla base dell'espressione del relativo consenso a tale condivisione).

Il regolamento stabilisce un quadro per un eventuale dialogo tra il *gatekeeper* designato e la Commissione in relazione alle **misure** che il *gatekeeper* ha attuato o intende attuare per ottemperare agli obblighi di cui all'articolo 6 (articolo 7).

*In sostanza, la Commissione europea, avendo il potere di specificare mediante decisione le misure che il gatekeeper in questione dovrebbe attuare per rispettare gli obblighi sanciti dall'articolo 6, vedrebbe ulteriormente ampliato il suo potere discrezionale in termini di capacità di espansione dei doveri a carico di tali operatori, pur subordinato a una serie di finalità indicate nell'articolo 7 (efficacia ai fini del conseguimento degli obiettivi del pertinente obbligo e proporzionalità delle misure specificate; in determinati casi occorre altresì che non sussista un ulteriore squilibrio in termini di diritti e obblighi per gli utenti commerciali e che le misure stesse non conferiscano al gatekeeper un vantaggio sproporzionato rispetto al servizio fornito da quest'ultimo agli utenti commerciali).*

Il nuovo regime fissa inoltre le condizioni alle quali è conferito alla Commissione europea il potere di **sospendere** gli obblighi per un singolo servizio di piattaforma di base in circostanze eccezionali di **rischio economico** per il *gatekeeper* (articolo 8) o ancora di concedere un'**esenzione** per motivi di **interesse pubblico** (articolo 9).

In particolare, un'esenzione può essere concessa soltanto per motivi di: a) moralità pubblica; b) salute pubblica; c) sicurezza pubblica.

Sia la sospensione sia l'esenzione sono adottate dalla Commissione mediante **decisione** adottata secondo la **procedura consultiva** in cui è assistita dal Comitato consultivo per i servizi digitali.

Il meccanismo consultivo rimanda alle disposizioni contenute nel [regolamento \(UE\) n. 182/2011](#), le quali disciplinano il controllo, da parte degli Stati dell'UE, dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (ai sensi dell'articolo 291 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Tale controllo avviene attraverso quelle che sono note in gergo UE come procedure di «**comitatologia**», secondo le quali la Commissione deve presentare ogni progetto di atto di esecuzione ai comitati composti dai rappresentanti dei Paesi dell'Unione e presieduti dalla Commissione. La procedura consultiva in esso disciplinata, generalmente usata per tutte le misure di attuazione, prevede che la Commissione **decida** sul progetto di atto di esecuzione da adottare, **tenendo nella massima considerazione** le conclusioni raggiunte nei dibattiti svolti in seno al comitato e il parere espresso dal Comitato, che viene adottato a maggioranza semplice (maggioranza dei votanti).

L'articolo 10 stabilisce un meccanismo per l'**aggiornamento** dell'elenco degli obblighi che poggia sul potere di adozione di atti delegati emanati conferito alla Commissione. La Commissione interviene ove si ritenga che una pratica sia sleale o limiti la contendibilità del mercato nei seguenti casi:

- si è venuto a creare uno **squilibrio** in termini di **diritti e obblighi** per gli utenti commerciali e il *gatekeeper* sta traendo un vantaggio dagli utenti commerciali che non è proporzionato al servizio fornito dal *gatekeeper* agli utenti commerciali; oppure



- la **contendibilità** dei mercati è diminuita in conseguenza di una siffatta pratica adottata da un gatekeeper.

*L'attribuzione alla Commissione della competenza di aggiornare l'elenco degli obblighi, individuando pratiche vietate analoghe a quelle già codificate, andrebbe valutata alla luce dell'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tale disposizione consente alla Commissione l'adozione di atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati "elementi non essenziali dell'atto legislativo". Al riguardo, merita valutare se l'attribuzione di tale potere regolatorio sia conforme al perimetro delle competenze stabilito dal Trattato.*

Il nuovo regime stabilisce un **meccanismo antielusione** in forza del quale un *gatekeeper* deve garantire l'effettiva osservanza degli obblighi di cui agli articoli 5 e 6. Tale attuazione non deve essere pregiudicata da alcun comportamento dell'impresa cui appartiene il *gatekeeper*, a prescindere dalla natura contrattuale, commerciale, tecnica o di qualsiasi altro tipo del comportamento (articolo 11).

Sono infine previsti a carico del *gatekeeper*:

- l'obbligo di **informare** la Commissione di qualsiasi progetto di concentrazione, ai sensi del [regolamento comunitario sulle concentrazioni](#), che coinvolge un altro fornitore di servizi di piattaforma di base o di qualsiasi altro servizio fornito nel settore digitale, a prescindere dal fatto che sia notificabile a un'**autorità dell'Unione** garante della **concorrenza** a norma di tale disciplina generale o a un'**autorità nazionale della concorrenza** competente a norma delle norme nazionali in materia (articolo 12);

*Al riguardo, potrebbe essere opportuno un approfondimento sulla portata di tale disposizione e sui profili di coordinamento con la normativa generale europea in materia di concentrazioni, atteso che non è chiaro se dalla stessa scaturisca solo un mero obbligo informativo (la cui inottemperanza può comunque essere sanzionata dalla Commissione) ovvero se possa configurarsi un'estensione degli obblighi di notifica già previsti da tale disciplina.*

- l'obbligo di sottoporre a un **audit** indipendente qualsiasi tecnica di profilazione dei consumatori che il *gatekeeper* applichi ai suoi servizi di piattaforma di base (articolo 13).

### **Indagine di mercato**

La proposta prevede un regime specifico per lo svolgimento di indagini di mercato da parte della Commissione europea. In particolare il Capo IV stabilisce i requisiti procedurali per l'avvio di un'indagine di mercato (articolo 14) e articola i procedimenti di indagine a seconda dell'obiettivo specifico perseguito dalla Commissione: la **designazione** di un *gatekeeper* (articolo 15), l'accertamento di **inosservanze sistematiche** (articolo 16), e l'individuazione di **nuovi servizi** di piattaforma di base e di **nuove pratiche** (articolo 17).

In particolare, l'indagine volta a valutare l'opportunità di designare come *gatekeeper* un fornitore di servizi di piattaforma di base o al fine di identificare servizi di piattaforma di base per un *gatekeeper* si articola in un procedimento di non oltre 12 mesi durante il quale la Commissione europea deve aprire un contraddittorio con il prestatore di servizi interessato, all'esito dell'indagine la Commissione può adottare una decisione di designazione secondo la citata procedura di consultazione.

Come accennato, la Commissione può altresì designare come *gatekeeper* un fornitore di servizi di piattaforma di base che non detiene ancora una posizione consolidata e duratura nell'ambito delle proprie attività, ma che prevedibilmente acquisirà una siffatta posizione nel prossimo futuro, in tal caso dichiarando applicabili a tale soggetto solo un insieme ristretto degli obblighi e dei divieti sopra descritti.

È previsto che, a determinate condizioni, tre o più Stati membri possano chiedere alla Commissione di

avviare un'indagine diretta a designare come *gatekeeper* un fornitore di servizi di piattaforma di base; in tal caso la Commissione valuta entro quattro mesi se sussistono motivi ragionevoli per avviare un'indagine di questo tipo (articolo 33).

Ai sensi dell'articolo 16 se l'indagine di mercato dimostra che il *gatekeeper* ha **violato sistematicamente** gli obblighi sopra citati (stabiliti dagli articoli 5 e 6) e ha ulteriormente rafforzato o ampliato la sua posizione di *gatekeeper* la Commissione può imporre (entro dodici mesi dall'inizio dell'indagine) a tale soggetto, mediante decisione adottata secondo citata la procedura consultiva, qualsiasi **rimedio comportamentale** o **strutturale** proporzionato alla violazione commessa e necessario per garantire il rispetto del regolamento. La disposizione precisa che la Commissione può imporre solo rimedi strutturali **se non esiste un rimedio comportamentale** parimenti efficace o se un rimedio comportamentale parimenti efficace risulterebbe più oneroso, per il *gatekeeper* interessato, del rimedio strutturale.

*Tale specifico meccanismo di indagine, a differenza di quanto prefigurato con la rubrica dell'articolo, sembra delineare un'istruttoria che non avrebbe come oggetto tanto l'accertamento delle violazioni dei doveri del gatekeeper (che a prima vista appaiono fungere da presupposto dell'avvio dell'indagine) quanto la definizione dei rimedi per sanare tali infrazioni.*

Ai sensi dell'articolo 17 la Commissione può procedere a un'indagine di mercato al fine di valutare se è opportuno **aggiungere** uno o più **servizi** del settore digitale all'elenco di **servizi di piattaforma di base** stabiliti nel regolamento, e per individuare tipi di **pratiche** potenzialmente **sleali** o che possono limitare la contendibilità dei servizi di piattaforma di base e che non sono affrontati in maniera efficace dal regolamento. Tali risultanze sono presentate mediante relazione pubblica, accompagnata eventualmente: da **una proposta di modifica del regolamento** DMA che aggiunge altri servizi del settore digitale nell'elenco dei servizi di piattaforma di base; da un **atto delegato** recante modifica dell'insieme degli obblighi sopra illustrati.

### **Poteri di indagine, di esecuzione e di monitoraggio**

Il capo V contiene le disposizioni concernenti l'attuazione e l'esecuzione del regolamento. In particolare, sono elencati gli strumenti istruttori utilizzabili nell'ambito delle indagini di mercato o delle procedure previste dal nuovo regime.

L'articolo 19 disciplina il potere della Commissione europea di chiedere **informazioni**, tra l'altro, mediante semplice domanda o mediante decisione a imprese o associazioni di imprese, e tramite **accesso a banche dati e algoritmi** di tali soggetti.

La Commissione deve precisare lo scopo della domanda e un termine entro il quale le informazioni devono essere fornite. Quando richiede l'accesso alle loro banche dati e ai loro algoritmi, la Commissione indica altresì le basi giuridiche di tale esigenza istruttoria. Infine devono essere indicate le sanzioni e le penalità di mora connesse a tali richieste, nonché la menzione del diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso la decisione.

La Commissione può sentire qualsiasi persona fisica o giuridica che acconsenta a essere ascoltata ai fini della raccolta di informazioni relative all'oggetto di un'indagine, anche in relazione al monitoraggio, all'attuazione e all'applicazione delle norme stabilite nel regolamento (articolo 20). Essa può altresì effettuare **accertamenti in loco** nei locali di un'impresa o associazione di imprese, anche con l'assistenza di auditor o esperti (articolo 21).

L'articolo 22 conferisce alla Commissione europea il potere di emanare in casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per gli utenti commerciali o gli utenti finali dei *gatekeeper*, **misure cautelari**, ove constatati *prima facie* la sussistenza di un'infrazione degli obblighi e divieti posti dal regolamento.

Inoltre è prevista la possibilità che nel corso di un procedimento il *gatekeeper* interessato offra di assumersi degli **impegni relativi** ai pertinenti servizi di piattaforma di base tali da garantire

l'osservanza degli obblighi sanciti dal regolamento; la Commissione può, mediante decisione adottata secondo la citata procedura consultiva rendere questi **impegni vincolanti** per il *gatekeeper* e dichiarare che il proprio intervento non è più giustificato (articolo 23).

L'articolo 25 stabilisce il regime relativo al **procedimento di constatazione** delle inosservanze da parte del *gatekeeper*.

In particolare, mediante decisione secondo la citata procedura consultiva, la Commissione constata l'inosservanza: degli **obblighi** sanciti dagli articoli 5 o 6; delle **misure specificate** con decisione dalla Commissione per fare rispettare gli obblighi ex articolo 6; dei **rimedi** comportamentali e/o strutturali adottati dalla Commissione in caso di constatata inosservanza sistematica degli obblighi previsti dal regolamento; delle citate **misure cautelari**/o degli **impegni** resi giuridicamente vincolanti dalla Commissione.

La Commissione ingiunge al *gatekeeper* di **porre fine all'inosservanza entro un termine adeguato** e di fornire chiarimenti su come intende conformarsi alla decisione.

Infine con la decisione che accerta l'inosservanza, la Commissione europea se constata che il *gatekeeper*, intenzionalmente o per negligenza, non rispetta taluni obblighi del regolamento (tra cui quelli di cui agli articoli 5 e 6) può irrogare a un *gatekeeper* ammende il cui importo **non supera il 10 % del fatturato totale** di quest'ultimo nel corso del precedente esercizio finanziario; per gli obblighi ritenuti di minor importanza (che in linea di massima attengono ai doveri di collaborazione con la Commissione nell'ambito dei procedimenti istruttori citati), l'importo dell'eventuale ammenda non supera l'1 % di tale fatturato (art. 26).

Nel determinare l'importo dell'ammenda si tiene conto della gravità, della durata, della frequenza e, per quanto attiene alle ammende irrogate in caso di mancata collaborazione in sede di indagine, del ritardo causato ai procedimenti.

Il regolamento prevede un regime specifico di **solidarietà** ove un'ammenda sia irrogata nei confronti di un'**associazione di imprese**.

In ogni caso la Commissione non esige il pagamento dalle imprese che dimostrino che non hanno attuato la decisione dell'associazione che ha costituito un'infrazione e che o non erano al corrente della sua esistenza o si sono attivamente dissociate da essa anteriormente all'avvio delle indagini da parte della Commissione. Inoltre la **responsabilità finanziaria** di ciascuna impresa in relazione al pagamento dell'ammenda **non supera il 10 %** del suo fatturato totale realizzato durante l'esercizio finanziario precedente.

Infine la Commissione può, mediante decisione, irrogare alle imprese, compresi ove applicabile il *gatekeeper*, **penalità di mora** il cui importo non superi il 5 % del fatturato medio giornaliero realizzato durante l'esercizio finanziario precedente per **ogni giorno di ritardo** a decorrere dalla data fissata nella decisione, per far rispettare misure e ordini da essa adottati (art. 27). Si tratta in particolare:

- dei **rimedi comportamentali** o **strutturali** in caso di inosservanza sistematica del regolamento;
- della trasmissione di **informazioni** esatte e complete entro il termine imposto dalla Commissione europea;
- di garantire l'**accesso** alle banche dati e agli algoritmi delle imprese;
- di sottoporsi ad **accertamenti in loco**;
- di conformarsi a **misure cautelari**;
- di rispettare gli **impegni** resi giuridicamente vincolanti mediante decisione della Commissione;
- di conformarsi a una decisione di **inosservanza**.

Il regolamento prevede meccanismi di **prescrizione** in materia sia di imposizione sia di esecuzione delle sanzioni (artt. 28 e 29), e conferisce altresì al *gatekeeper* o all'impresa o all'associazione di imprese in questione il diritto di essere ascoltato (art. 30).

In ogni caso è ribadito il principio secondo il quale la **Corte di giustizia** dell'UE ha **competenza giurisdizionale** anche di merito per decidere sui ricorsi presentati avverso le decisioni con le quali la Commissione irroga un'ammenda o una penalità di mora. Essa può estinguere, ridurre o

aumentare l'ammenda o la penalità di mora inflitta (art. 35).

## Valutazione del Governo

Nella relazione ex articolo 6, comma 4 della legge n.234 del 2012, il giudizio del Governo sulla proposta è in linea generale positivo, sia sotto il profilo delle finalità generali sia per quanto concerne la conformità all'interesse nazionale. In particolare, il Governo precisa che la proposta di regolamento appare in linea con le iniziative e le strategie industriali già avviate a livello nazionale (quali il piano industria 4.0, il sostegno a progetti di incubatori digitali e i progetti delle case delle tecnologie).

Secondo il Governo occorre, tuttavia, seguire con attenzione **alcuni elementi**.

In particolare la **centralizzazione** dei **poteri decisori** in capo alla **Commissione europea** ridurrebbe il coinvolgimento delle **Autorità nazionali**, il cui ruolo (nella visione proposta della Commissione europea) sarebbe **consultivo e non vincolante**.

Ulteriori elementi da approfondire risulterebbero: il processo di **designazione** dei *gatekeeper*; la definizione degli **obblighi regolamentari**, che al momento si applicherebbero indistintamente ad ogni *gatekeeper*; criteri e distribuzione delle competenze di *enforcement* tra livello europeo e nazionale; l'ampio spazio assegnato alla Commissione europea per l'emanazione di **atti delegati**.

Inoltre, il DMA prefigurerebbe un **accentramento** di **potere regolatorio** in capo alla Commissione, non prevedendo meccanismi procedurali che consentano una **partecipazione effettiva dei Paesi membri al processo decisionale**, soprattutto negli ambiti di maggiore discrezionalità.

Infine il nuovo regime assegnerebbe alla Commissione un potere discrezionale in merito alla designazione dei *gatekeeper* nel caso in cui non soddisfino le soglie quantitative esplicitate nel regolamento, nonché in merito alla sospensione o esenzione da certuni obblighi e divieti in determinate circostanze previste nel regolamento.

## Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta di regolamento è stata assegnata alla Commissione Mercato interno e protezione dei consumatori (IMCO) del Parlamento europeo. Il termine per la scadenza della presentazione degli **emendamenti** è stato fissato al 1° luglio 2021. La **discussione** in sede di **Assemblea Plenaria** è indicativamente stabilita nel dicembre del 2021.

Presso il Consiglio dell'UE la proposta è oggetto di esame da parte del Gruppo di lavoro sulla concorrenza, che starebbe approfondendo una serie di questioni, tra le quali:

- una maggiore considerazione del **ruolo degli Stati membri**, con particolare riguardo alle competenti autorità nazionali, ad esempio nell'apertura di indagini di mercato, monitoraggio del mercato e nella procedura decisionale;
- la necessità di chiarire il quadro per la **cooperazione** e lo **scambio** di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri, compresi il ruolo del Comitato consultivo e il coinvolgimento delle autorità nazionali garanti della concorrenza;
- l'ambito di competenza della Commissione europea di adottare **atti delegati**;
- la necessità di chiarire meglio la relazione tra gli **obiettivi** della proposta e la sua **base giuridica** nel Trattato;
- l'esigenza di maggiore certezza giuridica e chiarezza con riferimento al **coordinamento** tra il nuovo regime e altre discipline **a livello sia dell'UE sia nazionale**, come le regole in materia di **concorrenza**, il **General Data Protection Regulation**, il regolamento sull'equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online, e la legislazione sui diritti della **proprietà intellettuale**;
- una serie di questioni attinenti ai criteri per la **designazione** del *gatekeeper* e il complesso degli **obblighi/divieti** a loro carico.

## Esame presso altri Parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito [IPEX](#), l'esame dell'atto risulta concluso da parte delle seguenti Assemblee parlamentari dell'UE: il **Bundesrat** tedesco, entrambi i rami del **Parlamento ceco**, le **Cortes Generales** spagnole.

Si ricorda, in particolare, che nell'ambito del dialogo politico il *Bundesrat* tedesco ha sottolineato il fatto che la **competenza normativa** per salvaguardare il pluralismo dei media spetta agli **Stati membri** ai sensi dei trattati dell'UE e ai **Länder** come espressione del federalismo nella Repubblica federale di Germania. In tale senso, secondo il *Bundesrat* le istituzioni dell'UE sono tenute a rispettare il **pluralismo dei media** e la diversità dei vari **ambienti mediatici** nazionali in Europa nell'esercizio delle rispettive competenze.

Si segnala altresì che la Camera dei deputati della Repubblica ceca ha approvato un documento nell'ambito del dialogo politico con il quale ha rilevato che le proposte relative al *digital market act* e al *digital service act* **non tengono sufficientemente conto** della posizione di **monopolio** degli operatori Internet multinazionali, dell'interoperabilità dei dati degli utenti, della **protezione dei dati** degli utenti protetti crittograficamente, del diritto all'**anonimato** e della protezione dei consumatori dal **furto di identità**. La stessa Assemblea ha rilevato che la decisione sull'illegalità della rimozione di contenuti online dovrebbe essere lasciata a **tribunali indipendenti** e richiama inoltre l'attenzione sui rischi associati all'applicazione di ordini di rimozione transfrontalieri di contenuti **senza il consenso del tribunale**.

Si ricorda, infine, che le *Cortes Generales* spagnole hanno approvato un documento che si limita a confermare che la proposta in esame è **conforme** al principio di sussidiarietà.

Da ultimo, si segnala che la 14a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) del Senato italiano, nella seduta dell'11 maggio 2021, ha formulato un orientamento **favorevole** in ordine al rispetto dei principi di **sussidiarietà** e di **proporzionalità** da parte della proposta di regolamento.



