

DIGITAL MARKETS ACT – PARTE I

OBBLIGHI PER LE PIATTAFORME ONLINE

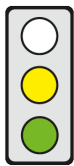
cepAnalisi No. 14/2021

PUNTI CHIAVE

Contesto: Le piattaforme digitali portano benefici agli utenti e creano opportunità commerciali. Tuttavia, come risultato della loro posizione tra gli utenti commerciali e gli utenti finali, poche grandi piattaforme (“gatekeepers”) godono di un significativo potere di mercato che permette loro di capitalizzare la dipendenza economica e di limitare le opportunità per i concorrenti di entrare nel mercato.

Obiettivo del Regolamento: Il Digital Market Act (DMA) ha lo scopo di garantire che i concorrenti possano entrare nei mercati digitali e che le relazioni tra i gatekeeper e i loro utenti siano eque. A questo scopo, il DMA contiene obblighi per i fornitori di servizi di piattaforma [questa cepAnalisi] così come regole di applicazione e di governance [cepAnalisi a seguire].

Parti interessate: Gatekeeper e loro utenti finali ed aziendali.



Pro: (1) Gli obblighi colpiscono una condotta problematica che è spesso oggetto di indagine nell’ambito del diritto della concorrenza.

(2) Poiché i procedimenti del diritto della concorrenza spesso richiedono molto tempo, è vantaggioso che il DMA imponga ai gatekeeper di rispettare gli obblighi.

Contra: La mancanza di precisione riguardo alle circostanze in cui la Commissione può dichiarare che un’impresa è un gatekeeper pur non raggiungendo le soglie quantitative è problematica rispetto al principio della certezza del diritto.

I passaggi più importanti del testo sono evidenziati da una riga verticale a margine.

CONTENUTO

Titolo

Proposta COM(2020) 842 del 15 dicembre 2020 per un Regolamento sui mercati contendibili ed equi nel settore digitale

Breve riepilogo

► Contesto ed obiettivi

- Il Digital Markets Act (DMA) mira a garantire mercati digitali contendibili ed equi imponendo obblighi di condotta rigorosi a certi fornitori di “core platform services” (CPS) definiti come “gatekeepers”. Un’impresa è un fornitore di CPS se fornisce almeno uno dei seguenti servizi [Art. 2 (2)]:
 - un servizio di intermediazione online, ad es. Amazon Marketplace, Apple App Store;
 - un motore di ricerca online, ad es. Google search;
 - un servizio di social network online, ad es. Facebook;
 - un servizio di piattaforma di condivisione video, ad es. Youtube;
 - un servizio di comunicazione interpersonale indipendente dal numero, ad es. Skype o WhatsApp;
 - un sistema operativo, ad es. Android o Windows;
 - un servizio di cloud computing, ad es. Amazon Web Services; o
 - un servizio pubblicitario, se il fornitore offre anche almeno uno dei CPS di cui sopra, ad es. AdSense.
- La proposta del DMA contiene
 - obblighi per certi fornitori di CPS [questa cepAnalisi] e
 - regole di esecuzione e di governance [cepAnalisi a seguire].

► Gatekeepers

- Un “gatekeeper” è un fornitore di CPS che soddisfa i seguenti criteri [Art. 3 (1), (2)]:
 - Ha un impatto significativo sul mercato interno, che si presume se fornisce il CPS in tre o più Stati membri e
 - il fatturato annuo dell’impresa nel SEE negli ultimi tre anni è stato di almeno 6,5 miliardi di Euro o
 - il suo valore medio di mercato nell’ultimo esercizio è stato di almeno 65 miliardi di Euro.
 - Gestisce un CPS che funge da importante gateway per gli utenti business per raggiungere gli utenti finali, che si presume se il CPS ha nell’UE più di 45 milioni di utenti finali attivi mensili e più di 10.000 utenti business attivi annuali.
 - Gode di una posizione consolidata e duratura nella fornitura di un CPS o è prevedibile che goda di una tale posizione nel prossimo futuro, il che è presunto se i numeri di utenti menzionati sono stati raggiunti in ognuno degli ultimi tre esercizi.

- Un fornitore di CPS che soddisfa le soglie quantitative deve notificarlo alla Commissione [art. 3 (3)].
- La Commissione deve dichiarare che il prestatore è un gatekeeper, a meno che il prestatore non dimostri mediante indicatori che, nonostante il rispetto delle soglie quantitative, non soddisfa i criteri [Art. 3 (4), (6)].
 - Gli indicatori rilevanti a tal fine includono la dimensione del fornitore di CPS e le barriere all'entrata per i concorrenti.
- Sulla base, tra l'altro, di questi indicatori, la Commissione può, dopo un'indagine di mercato, dichiarare che un fornitore è un gatekeeper se soddisfa i criteri di gatekeeper senza rispettare le soglie quantitative [art. 3 (6); considerando 25].
- Gli obblighi per i gatekeeper si applicano solo a quei CPS per i quali essi soddisfano i criteri di gatekeeper [art. 5, art. 6].

► **Obblighi per gatekeepers [Art. 5]**

- Un gatekeeper deve [Art. 5 (a)-(g)]
 - astenersi, a meno che l'utente finale non abbia acconsentito, da
 - combinare i dati personali ottenuti tramite il CPS con i dati personali di qualsiasi altro servizio del gatekeeper o con i dati personali di servizi terzi, e
 - iscriverne automaticamente gli utenti finali ad altri servizi del gatekeeper per combinare i dati personali;
 - consentire
 - agli utenti commerciali di offrire gli stessi prodotti o servizi agli utenti finali tramite i servizi di intermediazione online di terzi a condizioni diverse da quelle offerte tramite i servizi di intermediazione del gatekeeper;
 - agli utenti commerciali di fare offerte agli utenti finali acquisiti tramite il CPS del gatekeeper e di concludere contratti con loro indipendentemente dal fatto che tali contratti siano conclusi tramite il CPS del gatekeeper, e
 - agli utenti finali di accedere e utilizzare, tramite il CPS del gatekeeper, i servizi di un utente commerciale - come le app - acquisiti al di fuori del CPS del gatekeeper;
 - astenersi dal reprimere la possibilità per gli utenti commerciali di lamentarsi delle pratiche dei gatekeeper presso le autorità pubbliche;
 - astenersi dal richiedere agli utenti commerciali che offrono un servizio utilizzando il CPS del gatekeeper di utilizzare, offrire o interoperare con un servizio ID del gatekeeper;
 - astenersi dal porre la registrazione presso un altro CPS come condizione per l'accesso al proprio CPS se l'altro CPS
 - è gestito da un gatekeeper o
 - ha nell'UE più di 45 milioni di utenti finali attivi mensili e più di 10.000 utenti commerciali attivi annuali; e
 - fornire agli inserzionisti e agli editori - cioè a coloro che forniscono spazi pubblicitari - su richiesta, informazioni relative al prezzo pagato dall'inserzionista e dall'editore per i servizi pubblicitari del gatekeeper e la remunerazione pagata all'editore per la pubblicazione di un determinato annuncio.

► **Obblighi per i gatekeeper passibili di essere ulteriormente specificati dalla Commissione [Art. 6, Art. 7]**

- Un gatekeeper deve [Art. 6 (1) (a)-(k)]
 - astenersi dall'utilizzare - quando si è in competizione con gli utenti commerciali dei suoi CPS - qualsiasi dato non disponibile al pubblico che sia generato o fornito attraverso le attività di quegli utenti commerciali o dei loro utenti finali;
 - consentire agli utenti finali di disinstallare le app preinstallate;
 - consentire l'installazione e l'uso effettivo di app e app store di terzi utilizzando il suo sistema operativo e permettere l'accesso a queste app e app store con mezzi diversi dal proprio app store;
 - astenersi dal trattare i propri servizi e prodotti in modo più favorevole di servizi e prodotti simili di terzi nella classificazione dei servizi, e applicare condizioni eque e non discriminatorie a tale classificazione;
 - astenersi dal limitare tecnicamente la capacità degli utenti finali di passare da un'app all'altra e di abbonarsi a diverse app e servizi a cui si accede attraverso il suo sistema operativo;
 - consentire agli utenti commerciali e ai fornitori di servizi ausiliari, ad esempio servizi di identificazione o di pagamento, l'accesso e l'interoperabilità con il sistema operativo, le caratteristiche hardware e software che sono utilizzati dai servizi ausiliari dei gatekeeper stessi;
 - fornire agli inserzionisti e agli editori, su richiesta e gratuitamente, l'accesso ai suoi strumenti di misurazione delle prestazioni e le informazioni necessarie per effettuare la propria verifica del luogo in cui l'annuncio è stato visualizzato;
 - fornire agli utenti commerciali e finali la portabilità dei dati generati attraverso la loro attività, in particolare con strumenti per gli utenti finali per facilitare l'esercizio della portabilità dei dati attraverso un accesso continuo in tempo reale;

- fornire gratuitamente agli utenti commerciali un accesso efficace, di alta qualità, continuo e in tempo reale ai dati forniti o generati da loro e dai loro utenti finali nel contesto dell'uso del CPS e consentire loro di utilizzare questi dati;
 - fornire ai fornitori terzi di motori di ricerca online, a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie, l'accesso ai dati di classificazione, interrogazione, clic e visualizzazione generati dagli utenti finali sui motori di ricerca online del gatekeeper, eventualmente resi anonimi; e
 - applicare condizioni generali di accesso eque e non discriminatorie per gli utenti commerciali agli app store.
- Dopo un confronto con il gatekeeper interessato, la Commissione può specificare le misure che il gatekeeper deve adottare per garantire l'effettivo rispetto di questi obblighi [Art. 7 (2)].

► **Applicabilità delle regole e degli obblighi di informazione**

- Se il rispetto di un obbligo specifico mette in pericolo, a causa di circostanze eccezionali, la redditività economica di un gatekeeper, la Commissione può, su richiesta, sospendere un obbligo specifico (art. 8).
- I gatekeeper devono informare la Commissione di qualsiasi intenzione di fusione o acquisizione che coinvolga un altro fornitore di servizi digitali [Art. 12 (1)].

Dichiarazione della Commissione sulla Sussidiarietà

Gli attori digitali, in particolare quelli interessati dal DMA, operano a livello transfrontaliero. Pertanto, i problemi da risolvere sorgono oltre i confini e riguardano diversi Stati membri.

Contesto politico

Il DMA si basa sulle consultazioni della Commissione sul “Nuovo strumento per la concorrenza” e sullo “strumento di regolamentazione ex-ante per le grandi piattaforme online con effetti di rete significativi che agiscono come gatekeeper” (vedi [cepInput](#)). Insieme al [Digital Services Act](#) (vedi [cepStudy](#); [cepAnalisi](#) a seguire), che è stato rilasciato lo stesso giorno, il DMA fa parte della proposta della Commissione sulle nuove regole per le piattaforme digitali.

Procedura legislativa

15 Dicembre 2020	Adozione da parte della Commissione
In corso	Adozione da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio, pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, entrata in vigore

Opzioni per influire sul processo politico

Direzioni Generali:	DG Reti di comunicazione, Contenuti e Tecnologia
Commissioni del Parlamento Europeo:	IMCO (principale), Relatore: Andreas Schwab (gruppo PPE, Germania)
Modalità decisionale nel Consiglio:	Maggioranza qualificata (55% degli Stati membri e 65% della popolazione dell'UE)

Formalità

Competenze:	Art. 114 TFEU (Mercato Interno)
Tipologia di competenza legislativa:	Competenza concorrente (Art. 4 (2) TFEU)
Procedura:	Art. 294 TFEU (procedura legislativa ordinaria)

VALUTAZIONE

Valutazione di impatto economico

Di regola, più grande è il fornitore di CPS - cioè più prodotti e servizi o altri contenuti sono offerti sulla sua piattaforma e più clienti ci sono - più efficientemente può collegare fornitori e clienti. Questo può portare a un numero ancora maggiore di fornitori e clienti che utilizzano il CPS. Questi effetti di rete sono di solito vantaggiosi per fornitori e clienti, ma possono anche portare ad un grande fornitore di CPS che domina il mercato. **Il potere di mercato risultante potrebbe essere usato dal fornitore di CPS per aumentare i prezzi e ostacolare l'ingresso sul mercato dei concorrenti** (vedi per una discussione [cepInput](#)). **L'obiettivo del DMA di assicurare la contendibilità e l'equità** - cioè di prevenire lo sfruttamento della dipendenza economica - **nei mercati digitali, è quindi appropriato.**

Le soglie proposte dalla Commissione per determinare se un fornitore di CPD è un gatekeeper assicurano che solo i fornitori di CPD molto grandi siano dichiarati tali. **Gli obblighi** imposti ai gatekeeper **riguardano una condotta problematica che è spesso soggetta a indagini nell'ambito del diritto della concorrenza**, senza limitare le pratiche altrimenti favorevoli al benessere dei gatekeeper. **Poiché le procedure del diritto della concorrenza spesso richiedono molto tempo, è vantaggioso che il DMA costringa generalmente i gatekeeper a rispettare gli obblighi.** Questo aumenta la

contendibilità dei mercati digitali e riduce la possibilità per i gatekeeper di sfruttare le dipendenze economiche. È appropriato che alcuni obblighi possano essere specificati dalla Commissione, perché a seconda del modello di business di un gatekeeper, il rispetto di questi obblighi può richiedere misure diverse da gatekeeper diversi. Il dialogo tra il gatekeeper e la Commissione può evitare di imporre obblighi ai gatekeeper che sarebbero tecnicamente sproporzionati.

Sugli obblighi di condotta specifici: l'obbligo di permettere agli utenti commerciali di vendere i loro prodotti o servizi su altre piattaforme a condizioni diverse facilita l'ingresso nel mercato e la successiva crescita di altre piattaforme.

Il divieto di rendere una registrazione con un altro CPS una condizione per l'accesso al proprio CPS impedisce ai gatekeeper di vincolare i loro servizi. Tale abbinamento rafforzerebbe ulteriormente il già ampio potere di mercato dei fornitori di CPS in entrambi i mercati. Tuttavia, le soglie quantitative di 45 milioni di utenti finali attivi mensili e di più di 10.000 utenti commerciali attivi annualmente sono troppo alte: non impediscono a un gatekeeper di trasferire il suo potere di mercato in un altro mercato dove ha finora solo un potere di mercato limitato.

L'obbligo di permettere l'installazione di app e app store di terzi con mezzi diversi dall'app store del gatekeeper e di permettere l'interoperabilità dei servizi accessori con il suo sistema operativo impedisce a un gatekeeper di escludere i concorrenti dal mercato, ad esempio negando a fornitori terzi l'accesso al suo app store. Questo obbligo è fondamentale per l'attuazione degli altri obblighi previsti dal DMA. Diversamente, il dovere di permettere la disinstallazione delle app preinstallate sarebbe inefficace senza il dovere di permettere l'installazione di app o app store di terzi. Gli utenti finali potrebbero infatti non avere altra scelta che utilizzare le app preinstallate dal gatekeeper se l'installazione di app o app store di terzi non è possibile.

Valutazione giuridica

Competenza legislativa della EU

Il DMA è correttamente basato sulla competenza del mercato interno (art. 114 TFUE).

Sussidiarietà

Non problematica, dato che i gatekeeper per definizione operano in modo transfrontaliero.

Compatibilità con il diritto dell'UE sotto altri aspetti

Gli obblighi imposti ai gatekeeper interferiscono con la libertà d'impresa [art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)]. Tuttavia, per le ragioni esposte nella valutazione economica, l'interferenza risponde a un obiettivo legittimo - garantire la contendibilità e l'equità nei mercati digitali - e lo fa in modo appropriato. In particolare, le soglie quantitative sono abbastanza alte da catturare solo i maggiori fornitori di CPS in modo che il DMA eviti di sovraccaricare le imprese più piccole. Pertanto, l'art. 16 CDFUE non è violato.

Tuttavia, **la mancanza di precisione riguardo alle circostanze in cui la Commissione può dichiarare che un'impresa è un gatekeeper nonostante non soddisfi le soglie quantitative è problematica rispetto al principio della certezza del diritto.** Mentre la flessibilità è necessaria nell'economia digitale in rapida evoluzione, **sono indispensabili delle linee guida su come la Commissione può effettuare tale valutazione.** In particolare, dovrebbe essere chiarito se la Commissione può dichiarare i piccoli fornitori di CPS che sono radicati in mercati di nicchia come gatekeeper.

Il DMA e il Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (GDPR) hanno obiettivi diversi: L'obiettivo del DMA è quello di garantire mercati digitali contendibili ed equi, mentre quello del GDPR è quello di armonizzare la protezione dei dati personali delle persone fisiche, garantendo così il libero flusso di dati personali all'interno dell'UE. Per questo motivo, il DMA integra e va oltre il GDPR. In contrasto con l'art. 20 GDPR, il diritto alla portabilità dei dati del DMA [Art. 6 (1) (h)] copre i dati delle imprese e degli utenti finali, indipendentemente dal fatto che l'utente sia o meno una persona fisica. Inoltre, mentre il GDPR prevede semplicemente il diritto di ricevere i propri dati personali in un formato strutturato, comunemente usato e leggibile da una macchina, il DMA dà luogo a un diritto di accesso continuo e in tempo reale. Inoltre, vietando la combinazione di dati personali provenienti da servizi diversi, senza consenso [art. 5 (a)], il DMA va anche oltre il GDPR, che prevede ulteriori motivi che rendono lecito il trattamento dei dati, come gli interessi legittimi del titolare del trattamento.

Sintesi della valutazione

Il fornitore di CPS potrebbe usare il suo potere di mercato per ostacolare l'ingresso sul mercato dei concorrenti. L'obiettivo del DMA di garantire la contendibilità e l'equità nei mercati digitali, è quindi appropriato. Gli obblighi riguardano una condotta problematica che è spesso oggetto di indagine nell'ambito del diritto della concorrenza. Poiché i procedimenti del diritto della concorrenza spesso richiedono molto tempo, è vantaggioso che il DMA costringa generalmente i gatekeeper a rispettare gli obblighi. La mancanza di precisione riguardo alle circostanze in cui la Commissione può dichiarare che un'impresa è un gatekeeper nonostante non soddisfi le soglie quantitative è problematica in vista del principio della certezza del diritto. Sono necessarie delle linee guida su come la Commissione può effettuare tale valutazione.