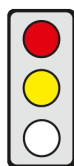


PUNTI CHIAVE

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 [[cepAnalisi Nr. 14/2021](#)] così come regole di applicazione e di governance [questa [cepAnalisi](#)].

Parti interessate: Gatekeeper e loro utenti finali ed aziendali.



Pro: Un’applicazione a livello UE evita un’esecuzione divergente del DMA.

Contro: (1) Le autorità nazionali non dovrebbero essere escluse dall’applicazione del DMA.

(2) Il diritto della Commissione di creare nuovi obblighi di condotta per i gatekeeper attraverso atti delegati viola il diritto primario dell’UE.

(3) Il DMA non chiarisce sufficientemente il suo rapporto con il diritto nazionale.

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 e obblighi

- Il Digital Markets Act (“DMA”) mira a garantire mercati digitali contendibili ed equi imponendo rigidi obblighi di condotta a certi fornitori di “core platform services” (CPS), definiti come “gatekeepers”. I CPS sono in particolare i servizi di intermediazione online, i motori di ricerca online e i sistemi operativi [art. 2 (2), per un elenco completo v. [cepAnalisi No. 14/2021](#)].
- Un “gatekeeper” è un fornitore di CPS che soddisfa determinati criteri, il cui adempimento è presunto quando si raggiungono determinate soglie quantitative, come il numero di utenti e il fatturato [art. 3 (1), (2); per i dettagli v. [cepAnalisi No. 14/2021](#)].
- La proposta del DMA contiene
 - Obblighi di condotta per i gatekeeper [v. [cepAnalisi No. 14/2021](#)] così come
 - Norme esecutive e procedurali [questa [cepAnalisi](#)].

► Indagine di mercato e poteri investigativi

- La Commissione può condurre un’indagine di mercato al fine di (art. 15)
 - identificare altri CPS offerti dalla società a cui appartiene il gatekeeper,
 - verificare se un fornitore di CPS che non soddisfa le soglie quantitative è individuato come gatekeeper e che
 - gli vengano imposti tutti gli obblighi di condotta previsti per i gatekeeper [art. 15 (1)], qualora abbia già acquisito una posizione consolidata e duratura, o
 - gli vengano imposti solo alcuni doveri di condotta “ragionevoli e necessari” per evitare che egli ottenga in modo “con mezzi sleali” una posizione consolidata e duratura in un prossimo futuro.
- In quest’ultimo caso, al fornitore possono essere imposti alcuni o tutti tra i seguenti obblighi di condotta:
- Il fornitore deve permettere agli utenti commerciali di offrire gli stessi prodotti o servizi agli utenti finali attraverso servizi di intermediazione online di terzi a condizioni diverse da quelle dei suoi servizi di intermediazione online [art. 5 (b)].
 - Il fornitore non deve limitare tecnicamente la capacità degli utenti finali di passare da un’applicazione all’altra e di abbonarsi a servizi che accedono al suo sistema operativo [Art. 6 (1) (e)].

- Il fornitore deve permettere agli utenti commerciali e ai fornitori di servizi ausiliari, ad esempio servizi di identificazione o di pagamento, di accedere al suo sistema operativo e alle funzioni hardware e software utilizzate dai propri servizi ausiliari e di interoperare con essi [Art. 6 (1) (f)].
 - Il fornitore deve permettere agli utenti commerciali e agli utenti finali di avere la portabilità dei dati generati dalla loro attività, in particolare con strumenti per l'utente finale che garantiscano la portabilità permanente in tempo reale [Art. 6 (1) (h)].
 - Il fornitore deve fornire agli utenti commerciali, gratuitamente, un accesso in tempo reale effettivo, di alta qualità e permanente ai dati generati o forniti da loro e dai loro utenti finali quando utilizzano il CPS, e permettere loro di utilizzare questi dati [art. 6 (1) (i)].
 - A seguito di un'indagine di mercato, la Commissione può aggiornare, mediante atti delegati, gli obblighi di condotta per i gatekeeper per porre fine alle pratiche che limitano la contendibilità dei CPS o l'equità delle condizioni di accesso ai servizi [art. 10].
 - La Commissione può
 - richiedere alle imprese tutte le informazioni necessarie, anche ai fini del controllo, dell'attuazione e dell'applicazione delle norme del DMA [art. 19 (1)],
 - richiedere l'accesso alle banche dati e agli algoritmi delle imprese [art. 19 (1)], e
 - condurre ispezioni in loco nei locali di una società [art. 21 (1)]. Durante le ispezioni in loco, la Commissione può chiedere spiegazioni e accesso all'organizzazione, alle pratiche commerciali, alle operazioni, al sistema informatico, agli algoritmi e alla gestione dei dati dell'impresa [articolo 21 (3)].
- **Misure in caso di infrazioni**
- Nei casi urgenti in cui esiste una minaccia di danno grave e irreparabile per gli utenti commerciali o gli utenti finali dei gatekeeper, la Commissione può ordinare misure provvisorie se ritiene prima facie - cioè dopo una valutazione preliminare - che ci sia stata una violazione degli obblighi di condotta [art. 22]. La Commissione può condurre una procedura per verificare se un gatekeeper rispetta le misure provvisorie [art. 18, art. 25 (1) (d)].
 - La Commissione può condurre un procedimento per verificare se un gatekeeper rispetta gli obblighi di condotta [Art. 18, Art. 25 (1) (a)]. Durante questa procedura, un gatekeeper può garantire impegni che assicurano l'effettivo rispetto degli obblighi di condotta [art. 23 (1)]. Se un gatekeeper non garantisce impegni sufficienti o non li rispetta, la Commissione emette una decisione per inadempienza [art. 23 (3), art. 25 (1) (e)].
 - Se sono state emesse almeno tre deliberazioni di non conformità contro un gatekeeper in 5 anni [art. 16 (1), (3)], la Commissione può imporgli rimedi comportamentali o strutturali, ad esempio la disaggregazione, a meno che il gatekeeper non offra impegni efficaci [art. 23 (1)]. Se un gatekeeper non rispetta i rimedi comportamentali o strutturali, la Commissione emette una decisione per inadempienza [art. 25 (1) (e)].
 - Nelle deliberazioni della Commissione per inadempienza
 - il gatekeeper è tenuto a porre rimedio all'inadempienza [art. 25 (3)] e
 - possono essere inflitte multe fino al 10% del suo fatturato annuo [art. 26 (1)].
 - La Commissione può imporre penalità di mora fino al 5% del fatturato medio giornaliero dell'impresa per costringerla a (art. 27)
 - a tollerare un'ispezione in loco,
 - a soddisfare una richiesta di informazioni o di accesso a database e algoritmi,
 - a rispettare i suoi impegni resi vincolanti dalla Commissione,
 - a rispettare l'ingiunzione di una decisione per inadempienza; o
 - a soddisfare i rimedi comportamentali o strutturali.
- **Ruolo degli Stati membri**
- Viene istituito un comitato consultivo sui mercati digitali, composto da rappresentanti degli Stati membri. Può emettere pareri su singole decisioni della Commissione, tra le altre cose. (Art. 32)
 - Tre o più Stati membri possono chiedere alla Commissione di avviare un'indagine di mercato.
 - Il DMA vieta agli Stati membri di imporre ai gatekeeper, oltre al DMA, obblighi di condotta volti a garantire mercati contendibili ed equi [art. 1 (5)].
 - Il DMA non vieta agli Stati membri di applicare "norme nazionali sulla concorrenza" che [art. 1 (6)]
 - vietano accordi anticoncorrenziali o abusi di posizione dominante, come le norme nazionali conformi agli articoli 101 e 102 TFUE, o
 - vietano altre forme di comportamento unilaterale, nella misura in cui queste disposizioni nazionali
 - non sono applicabili ai gatekeeper, o
 - impongono ai gatekeeper ulteriori obblighi di condotta che hanno uno scopo diverso da quello di assicurare mercati contendibili ed equi.
 - In particolare, non sono vietate misure nazionali che [considerando 9]
 - sono basate su una valutazione individuale delle posizioni di mercato e del comportamento di un'impresa, incluso il loro probabile impatto e l'oggetto preciso del comportamento proibito, e
 - permettono all'impresa interessata di presentare indicazioni di efficienza e di giustificazione oggettiva.

Dichiarazione della Commissione sulla Sussidiarietà

Gli attori digitali, specialmente quelli interessati dal DMA, operano a livello transfrontaliero. Pertanto, i problemi da risolvere sono transfrontalieri 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](#) (v. [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

Per una valutazione sulla definizione di gatekeepers e sugli obblighi di condotta, vedi [cepAnalisi](#) No. 14/2021.

Gli obblighi di condotta per i fornitori di CPS che non hanno raggiunto i livelli di gatekeeper ma che potrebbero comunque spingere ingiustamente i fornitori concorrenti fuori dal mercato o impedire loro di entrare nel mercato possono proteggere la concorrenza. Tuttavia, i risultati delle indagini di mercato necessarie per questo accertamento sono associati a un alto grado di incertezza. Pertanto, la Commissione dovrebbe imporre obblighi comportamentali a tali fornitori solo se l’indagine mostra chiaramente che senza tali obblighi un fornitore diventerebbe un gatekeeper.

Il fatto che ai fornitori che non hanno ancora una posizione di mercato consolidata e duratura possano essere imposti solo gli obblighi comportamentali necessari per impedire loro di raggiungere tale posizione con “mezzi sleali” evita un inutile onere burocratico sui fornitori di CPS interessati.

I rimedi comportamentali e strutturali limitano la libertà imprenditoriale. Pertanto, sono giustamente forniti solo come ultima risorsa per correggere gli effetti restrittivi sulla concorrenza a cui il ripetuto mancato rispetto del DMA può portare.

Valutazione giuridica

Competenza

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

Sussidiarietà

Non problematica.

Proporzionalità rispetto agli Stati membri

Porre la responsabilità dell’applicazione nelle mani della Commissione, mentre gli Stati membri hanno solo un ruolo consultivo, crea problemi. Certo, c’è sempre una componente transfrontaliera, poiché il DMA per definizione si applica solo alle aziende che operano in almeno tre diversi Stati membri. **Un’applicazione a livello UE evita quindi un’interpretazione divergente del DMA. Tuttavia, al fine di garantire una rapida applicazione - che è particolarmente**

importante nei mercati digitali in rapida evoluzione - le autorità nazionali, con il loro personale e la loro esperienza preesistente sui mercati digitali, **non dovrebbero essere completamente lasciate fuori dall'applicazione del DMA.**

Per evitare conflitti dovuti a interpretazioni diverse, la Commissione dovrebbe detenere la competenza di determinare l'attuazione degli obblighi di condotta, le indagini di mercato, l'imposizione di rimedi legati alla condotta o strutturali e le indagini su possibili violazioni del DMA che riguardano più di uno Stato membro. Alle autorità nazionali dovrebbe essere attribuita la competenza di controllare il rispetto del DMA nel proprio paese e di indagare su eventuali violazioni che riguardano solo il loro paese, nonché di fungere da punto di contatto per gli utenti che desiderano presentare reclami sulla condotta di un gatekeeper.

Il coinvolgimento delle autorità nazionali nell'applicazione del DMA richiederebbe un sistema di coordinamento tra le autorità nazionali e la Commissione simile alla Rete Europea della Concorrenza. In particolare, le autorità nazionali sarebbero tenute a informare la Commissione quando assumono nuovi casi, e la Commissione dovrebbe essere in grado di prendere essa stessa in carico dei casi quando delle autorità nazionali indagano sulle stesse circostanze.

Particolare compatibilità con il diritto UE

Il diritto della Commissione di creare nuovi obblighi di condotta per i gatekeeper attraverso atti delegati è contrario al diritto primario dell'UE. La Commissione può adottare atti delegati solo per completare o modificare alcuni elementi non essenziali dell'atto legislativo (art. 290 TFUE). Tuttavia, gli obblighi di condotta imposti ai gatekeeper sono il nucleo del DMA e quindi non possono essere considerati come regole non essenziali.

Il diritto generalizzato della Commissione di effettuare ispezioni in loco, senza specificare le condizioni (art. 21), costituisce una violazione della Carta dei diritti fondamentali: l'art. 52 (1) della Carta richiede che una disposizione giuridica sia sufficientemente chiara e precisa per quanto riguarda la portata e l'applicazione della misura in questione al fine di giustificare un'interferenza con i diritti fondamentali (CGUE, Verb. Rs. C-293/12 e C-594/12, Digital Rights Ireland, paragrafo 54). Quanto meno, si dovrebbe chiarire, in analogia con l'applicazione del diritto della concorrenza ([Regolamento 1/2003](#)), che la Commissione può usare questo potere solo per adempiere ai compiti che le sono stati assegnati dal DMA.

Sintesi della valutazione

Un'applicazione a livello UE evita un'interpretazione divergente del DMA. Tuttavia, per assicurare una rapida applicazione - che è particolarmente importante nei mercati digitali in rapida evoluzione - le autorità nazionali non dovrebbero essere lasciate fuori dall'attuazione del DMA. Il diritto della Commissione di creare nuovi obblighi di condotta per i gatekeeper attraverso atti delegati è contrario al diritto primario dell'UE. Il diritto generale della Commissione di condurre ispezioni in loco, senza specificare le condizioni, è una violazione della Carta dei diritti fondamentali. Il DMA non chiarisce sufficientemente il suo rapporto con il diritto nazionale.