



Elementi di valutazione sui progetti di atti legislativi dell'UE



N. 22

ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DEL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ

TITOLO ATTO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge sui mercati digitali)
NUMERO ATTO	COM(2020)842
NUMERO PROCEDURA	2020/0374 (COD)
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	15/12/2020
DATA DI TRASMISSIONE	02/02/2021
SCADENZA OTTO SETTIMANE	07/04/2021
ASSEGNATO IL	10/02/2020
DEFERIMENTO PER MERITO	8a Commissione permanente
OGGETTO	La proposta mira a garantire il corretto funzionamento del mercato unico digitale stabilendo norme che promuovono una concorrenza effettiva e affrontano a livello dell'UE le principali ripercussioni derivanti dall'affermarsi di grandi piattaforme che controllano l'accesso ai mercati digitali (cd "gatekeeper").
BASE GIURIDICA	Articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il cui obiettivo è l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno mediante il rafforzamento delle misure relative al ravvicinamento delle normative nazionali.
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	Come evidenziato dalla Commissione europea la proposta in esame è conforme al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE), in termini di: <u>necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione</u> , in quanto gli obiettivi della proposta non possono essere conseguiti con l'azione individuale degli Stati membri poiché i problemi che essa mira a risolvere sono di natura transfrontaliera e non sono limitati a singoli Stati membri o a un sottoinsieme di essi;

valore aggiunto per l'Unione, in quanto per porre rimedio ai problemi individuati gli Stati membri adottano misure a livello nazionale e ciò comporta frammentazione normativa.

La Commissione europea dichiara la proposta conforme al principio di **proporzionalità** poiché essa si limita a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, La Commissione dichiara che le misure proposte sono proporzionate in quanto conseguono il loro obiettivo imponendo un onere alle imprese del settore digitale solo in modo mirato.

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente proposta è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale. Non risulta ancora pervenuta la relazione governativa prevista dall'art. 6, comma 5, della medesima legge.

1) CONTESTO NORMATIVO

La proposta in esame ("Digital Market Act", DMA) fa parte, assieme alla proposta di regolamento sui servizi digitali ([COM\(2020\)825](#)), "[Digital Service Act](#)", DSA), di un pacchetto di misure con le quali la Commissione europea propone una riforma dello spazio digitale, come previsto dalla Comunicazione "[Plasmare il futuro digitale dell'Europa](#)" del febbraio 2020. Questo pacchetto legislativo, messo a punto dopo la consultazione di un'ampia gamma di portatori di interesse, è al centro dell'ambizioso obiettivo della Commissione di fare di questo decennio il "decennio digitale" dell'Europa. Le nuove norme mirano a proteggere in modo più efficace i consumatori e i loro diritti fondamentali online e a rendere i mercati digitali più equi e più aperti per tutti.

In particolare, la proposta in esame nasce dalla necessità di contrastare le pratiche sleali messe in atto da alcune piattaforme che fungono da controllori dei mercati (cd "gatekeeper"), e di risolvere a livello dell'Ue, alcune problematiche connesse alla loro presenza sul mercato.

La valutazione di impatto che accompagna la proposta (crf [SWD/2020/0363](#) e [SWD/2020/0364](#)) ha evidenziato i seguenti problemi: i) **debole contendibilità** dei mercati delle piattaforme e debole concorrenza su tali mercati; ii) **pratiche commerciali sleali** nei confronti degli utenti commerciali e iii) **regolamentazione e vigilanza frammentati** per quanto riguarda gli operatori commerciali attivi in tali mercati.

L'opzione prescelta per risolvere queste problematiche prevede uno **strumento semiflessibile** che unisce una serie di **obblighi direttamente applicabili** a **obblighi con dialogo normativo**, un meccanismo per aggiornare le pratiche, come pure un meccanismo per **individuare le imprese emergenti che agiscono come gatekeeper**.

Stando alla valutazione di impatto, tale opzione aumenterà la contendibilità dei mercati digitali, favorendo la comparsa di piattaforme alternative, che potrebbero fornire prodotti e servizi innovativi di qualità a prezzi accessibili. Ciò può produrre un surplus del consumatore stimato a 13 miliardi di euro. È prevista inoltre una significativa riduzione della frammentazione del mercato interno, che permetterebbe così di sviluppare il potenziale di crescita del mercato unico digitale.

2) SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

La proposta si applica ad una serie di "**servizi di piattaforma di base**" in cui i problemi individuati sono più evidenti. Tra i servizi di piattaforma di base figurano: i) servizi di intermediazione online (compresi, ad esempio, i mercati, i negozi di applicazioni software e i servizi di intermediazione online in altri settori come la mobilità, i trasporti o l'energia); ii) motori di ricerca online; iii) servizi di social network online; iv) servizi di piattaforma per la condivisione di video; v) servizi di comunicazione elettronica interpersonale indipendente dal numero; vi) sistemi operativi; vii) servizi cloud e viii) servizi di pubblicità, comprese le reti pubblicitarie, gli scambi di pubblicità e qualsiasi altro servizio di intermediazione pubblicitaria, qualora siano collegati a uno o più degli altri servizi di piattaforma di base sopra menzionati (articolo 2). La proposta si rivolge alle imprese "gatekeeper", definiti in base a criteri specifici. Si tratta di imprese che: i) hanno un impatto significativo sul mercato

interno; ii) gestiscono uno o più importanti punti di accesso dei clienti e iii) detengono una posizione consolidata e duratura nelle loro operazioni o si prevede che la acquisiranno (articolo 3).

La proposta, al Capo III, enuncia quindi le **pratiche sleali** o che limitano la contendibilità messe da tali imprese, per le quali stabilisce una serie di **obblighi** e di **divieti**. (artt 5-6). Tra gli obblighi: consentire agli utenti commerciali di accedere ai dati che generano utilizzando la piattaforma; fornire alle imprese che fanno pubblicità sulla piattaforma gli strumenti e le informazioni necessarie per consentire agli inserzionisti e agli editori di effettuare verifiche indipendenti dei messaggi pubblicitari ospitati dalla piattaforma; consentire agli utenti commerciali di promuovere la loro offerta e concludere contratti con clienti al di fuori della piattaforma. Per quanto riguarda i divieti, i gatekeeper non potranno, tra l'altro: 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; impedire ai consumatori di mettersi in contatto con le imprese al di fuori della piattaforma; impedire agli utenti di disinstallare software o applicazioni preinstallati se lo desiderano. E' prevista, tra l'altro, la possibilità di sospendere gli obblighi per un singolo servizio di piattaforma di base in circostanze eccezionali (articolo 8) o concedere un'esenzione per motivi di interesse pubblico (articolo 9). I gatekeeper dovranno poi notificare qualsiasi concentrazione (articolo 12) e sottoporre a un audit indipendente qualsiasi tecnica di profilazione dei consumatori (articolo 13).

La proposta prevede poi norme per lo svolgimento di **indagini di mercato** da parte della Commissione europea (Capo IV). Tali indagini sono volte a individuare le imprese gatekeeper, ad accertare un'inosservanza sistemica degli obblighi previste e ad aggiornare l'elenco dei servizi di piattaforma di base (articoli 15- 17).

Alla Commissione europea sono conferiti **poteri di indagine, di esecuzione e di monitoraggio sull'attuazione** delle norme previste dal regolamento (Capo V). La Commissione potrà, tra l'altro, chiedere informazioni, procedere ad audizioni e raccogliere dichiarazioni, effettuare accertamenti in loco, adottare misure cautelari nei casi di urgenza dovuti al rischio di danno grave e irreparabile, rendere vincolanti per i gatekeeper gli impegni assunti per garantire l'osservanza degli obblighi sanciti, monitorarne la conformità al regolamento (articolo artt 19-24). La Commissione può adottare decisioni sull'inosservanza delle norme e comminare ammende, che arrivano fino al 10% del fatturato totale annuo dell'impresa, nonché penalità di mora, fino al 5% del fatturato medio giornaliero (artt 25-27). La proposta prevede poi norme in materia di prescrizione e definisce alcune garanzie procedurali quali il diritto di essere ascoltati, di accedere al fascicolo di indagine e la tutela del segreto professionale (artt 30-31). E' prevista anche la consultazione del comitato consultivo per i mercati digitali, istituito dal [regolamento \(ue\) 182/2011](#), prima di adottare specifiche decisioni individuali destinate ai gatekeeper (articolo 32). E' poi prevista la possibilità per tre o più Stati membri di chiedere alla Commissione di avviare un'indagine di mercato (articolo 33).

Infine, una serie di disposizioni generali (Capo VI, artt 34 - 39) prevedono l'obbligo di pubblicare uno specifico gruppo di decisioni individuali adottate a norma del regolamento, la competenza giurisdizionale della di giustizia dell'Unione europea anche di merito per quanto riguarda i pagamenti di ammende e sanzioni, la possibilità di adottare atti di esecuzione e delegati, un clausola di riesame delle norme, la loro entrata in vigore e la date per la loro applicazione.

A cura di: Patrizia Borgna

26 febbraio 2021