

DELIBERA N. 44/21/CONS

AVVIO DI UNA INDAGINE CONOSCITIVA RELATIVA AI SERVIZI OFFERTI SULLE PIATTAFORME *ONLINE*

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 4 febbraio 2021;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTA la legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*” e, in particolare, l’art. 1, comma 545, così come modificato dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145;

VISTA la legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*” e, in particolare, l’articolo 1, commi 515-517;

VISTO il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*” così come modificato, da ultimo, dal decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n.120;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante “*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*”, di seguito denominato “*Testo unico*” e s.m.i.;

VISTA la Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (“*Direttiva sul commercio elettronico*”);

VISTO il Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 che stabilisce misure riguardanti l’accesso a un’Internet aperta e

che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione;

VISTO il Regolamento (UE) 2017/1128 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2017 relativo alla portabilità transfrontaliera di servizi di contenuti *online* nel mercato interno;

VISTO il Regolamento (UE) 2018/302 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 febbraio 2018 recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno e che modifica i regolamenti (CE) n. 2006/2004 e (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE;

VISTA la Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato;

VISTA la Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione);

VISTA la Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE;

VISTA la Direttiva UE 2019/789 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 che stabilisce norme relative all'esercizio del diritto d'autore e dei diritti connessi applicabili a talune trasmissioni *online* degli organismi di diffusione radiotelevisiva e ritrasmissioni di programmi televisivi e radiofonici e che modifica la direttiva 93/83/CEE del Consiglio;

VISTO il Regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione *online*;

VISTO il *Code of Practice on disinformation online*, redatto nel settembre 2018 su iniziativa della Commissione europea e pubblicato alla pagina *web* <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>;

VISTA la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni COM (2017) 55 final, del 28 settembre 2017, *Lotta ai contenuti illeciti online. Verso una maggiore responsabilizzazione delle piattaforme online*;

VISTA la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni COM (2020) 67 final, del 19 settembre 2020, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*;

VISTA la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni COM (2020) 790 final, del 3 dicembre 2020, *European Democracy Action Plan (EDAP)*

VISTA la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni COM (2020) 784 final, del 3 dicembre 2020, *Europe's Media in the Digital Decade: An Action Plan to Support Recovery and Transformation*.

VISTA la proposta della Commissione europea di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM)2020 825, del 15 dicembre 2020, "*On a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC*";

VISTA la proposta della Commissione europea di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM)2020 842, del 15 dicembre 2020, "*On contestable and fair markets in the digital sector (Digital Market Act)*";

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante "*Adozione del nuovo regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*", come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 696/20/CONS;

VISTA la delibera n. 680/13/CONS, del 12 dicembre 2013, recante *Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70*", come modificato dalla delibera n. 490/18/CONS, del 16 ottobre 2018 e dalla delibera n. 295/20/CONS, del 7 luglio 2020;

VISTA la delibera n. 19/14/CONS, del 21 gennaio 2014, recante "*Chiusura dell'indagine conoscitiva sul settore dei servizi Internet e della pubblicità on line, avviata con delibera n. 39/13/CONS*";

VISTA la delibera n. 146/15/CONS, del 25 marzo 2015, recante "*Chiusura dell'indagine conoscitiva su "Informazione e Internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni"*, avviata con delibera n. 113/14/CONS";

VISTO l'allegato A alla delibera n. 165/16/CONS recante "*Indagine conoscitiva concernente lo sviluppo delle piattaforme online e dei servizi di comunicazione elettronica di cui alla delibera n. 357/15/CONS: proroga dei termini e pubblicazione della parte relativa ai "Consumer communications services"*";

VISTA la delibera n. 423/17/CONS, del 6 novembre 2017, recante "*Istituzione di un Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*";

VISTA la delibera n. 356/19/CONS, del 18 luglio 2019, recante "*Avvio del procedimento volto all'individuazione del mercato rilevante nonché all'accertamento di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore della pubblicità online, ai sensi dell'art. 43, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177*";

VISTA la delibera n. 458/19/CONS, del 27 novembre 2019, recante "*Chiusura Indagine conoscitiva sui Big data*", avviata con delibera n. 217/17/CONS;

VISTA la delibera n. 79/20/CONS, del 27 febbraio 2020, recante "*Chiusura dell'indagine conoscitiva su "Piattaforme digitali e sistema dell'informazione", avviata con la delibera n. 309/16/CONS*";

VISTO l'"*Osservatorio sulle piattaforme online*" pubblicato sul sito AGCOM in data 27 dicembre 2019;

VISTO e CONSIDERATO quanto segue:

1. Le numerose indagini conoscitive e i procedimenti di analisi svolti dall'Autorità negli ultimi anni hanno evidenziato l'emergere di mercati e servizi *online*, lo sviluppo di modelli di impresa innovativi, l'affermarsi di nuove problematiche sia economiche sia sociali, con profonde implicazioni sull'intero "ecosistema" delle comunicazioni, anche per quel che concerne la tutela dei diritti fondamentali.

2. I servizi forniti dalle piattaforme *online* per loro stessa natura sono soggetti ad una rapida e inarrestabile evoluzione, imputabile al continuo processo di sviluppo tecnologico, che, nel dar luogo a differenti modelli di business, rende non più attuali le fattispecie descritte e codificate dalla Direttiva 2000/31/CE (cd. Direttiva e-commerce), come ha avuto modo di stabilire anche la Corte di Giustizia (sentenze C 324/09, C-325/14, C 507/17, C-18/18), laddove ha ritenuto di introdurre la nozione di "hosting provider attivo". In particolare, l'ampio spettro di servizi offerti dalle piattaforme online pone le stesse nella condizione di agire da "*online gatekeeper*", svolgendo un ruolo di intermediazione e gestendo di fatto, tra l'altro, la circolazione, l'elaborazione, la memorizzazione e l'archiviazione dei dati attraverso servizi quali i motori di ricerca, i servizi di cloud computing, di messaggia istantanea, e-mail, social networking, online advertising, sistemi di pagamento.



3. Il ruolo svolto dalle piattaforme *online* per la fruizione di servizi offerti su internet e l'importanza che esse stanno assumendo nell'economia digitale sono riconosciuti ormai a livello mondiale e testimoniano una discontinuità paradigmatica nell'intera economia e società moderna. Il nuovo modello si basa su una struttura multi-versante, in cui le piattaforme agiscono come intermediari e i dati di imprese, cittadini e consumatori assumono un ruolo cruciale, sia in relazione alla loro valorizzazione diretta (tramite pubblicità *online*), sia alla possibilità di rivoluzionare i servizi tradizionali (dal commercio al dettaglio, ai servizi postali, dall'intrattenimento audiovisivo, videoludico e musicale al settore automobilistico, fino ai nuovi servizi finanziari), sia, infine, alla creazione di nuovi mercati. Esse presentano diverse forme e dimensioni e continuano a evolversi ad un ritmo mai visto in qualsiasi altro settore dell'economia, con un'ulteriore accelerazione nel corso dell'ultimo anno a causa della pandemia da Covid-19.

4. I servizi forniti dalle piattaforme *online* offrono vantaggi sostanziali alla società digitale contemporanea; essi svolgono un ruolo di spicco nella creazione di valore digitale a sostegno della crescita economica futura nell'UE e rivestono una grande importanza per il funzionamento efficace del mercato unico digitale, pervadendo tutti i settori dell'economia e della vita sociale. I servizi *online* hanno trasformato il vivere quotidiano dei cittadini e hanno aperto alle imprese nuovi mercati e nuovi segmenti di pubblico. Con l'enorme quantità di dati che le piattaforme *online* acquisiscono, inoltre, esse possono consentire la fornitura all'utente di un servizio di qualità migliore, con un beneficio per quest'ultimo in termini di riduzione dei costi di ricerca e transazione nel mercato. Questi sviluppi hanno stimolato l'innovazione, abbassato i prezzi e creato posti di lavoro in tutto il sistema economico.

5. Le piattaforme *online* costituiscono ormai uno dei principali canali d'accesso ai consumatori per la vendita di beni e servizi, anche fisici, delle più diverse tipologie. Se, da un lato, all'utilizzo massiccio della pubblicità *online* per la promozione di vari servizi e prodotti viene riconosciuto un ruolo cruciale nell'indurre all'acquisto i consumatori, anche le transazioni stesse di acquisto di beni e servizi avvengono sempre di più attraverso piattaforme *online*, spesso in sostituzione dei canali di acquisto tradizionali. Il processo di digitalizzazione massiva di alcune industrie e filiere produttive, unito alla diffusione della connettività e allo sviluppo vertiginoso dell'*e-commerce*, hanno determinato una sempre maggiore dipendenza delle piccole e medie imprese stabilite sul territorio italiano dalle piattaforme *online* con dimensione globale o transnazionale che offrono servizi di intermediazione con l'obiettivo di facilitare l'avvio di transazioni dirette con i consumatori. Un altro elemento cruciale da considerare è la crescente dipendenza delle piccole e medie imprese stabilite nel territorio nazionale da piattaforme *online* che operano da motori di ricerca per ottenere un'adeguata visibilità e accessibilità da parte della clientela.

6. I profondi mutamenti che si stanno verificando nelle modalità e nelle alternative di fruizione dei contenuti e dei servizi, nonché nelle condizioni di scambio e condivisione



di risorse da parte degli utenti, determinano una significativa modificazione delle condizioni competitive presenti sul mercato, con ripercussioni sulla catena del valore e sull'intero "ecosistema" digitale, nonché sui diritti degli utenti. I medesimi mutamenti, nell'imporre un paradigma diverso di circolazione delle notizie e una diversa fruizione dell'informazione, agiscono anche sotto il profilo del pluralismo informativo.

7. Con riferimento all'impatto dello sviluppo delle piattaforme *online* sulle condizioni di scambio e di condivisione di risorse da parte degli utenti, si evidenzia che la facilità nelle transazioni e nelle condivisioni tipica del settore digitale può essere utilizzata da alcuni soggetti per commettere abusi su larga scala (ad esempio, tramite la violazione massiva e sistematica di diritti d'autore o attraverso rivendita globale illegale di biglietti per eventi di spettacolo) a danno degli attori delle filiere creative nazionali, quali, ad esempio, artisti, titolari di diritti d'autore, broadcasters ecc.. Tali pratiche possono influire negativamente sulla sostenibilità del lavoro creativo e limitano lo sviluppo di offerte legali di contenuti ed opere creative sul territorio nazionale;

8. Alcune piattaforme *online*, ad esempio, i sistemi operativi, i cosiddetti "*app stores*", nonché alcuni tipi di terminali mobili o fissi (come, ad esempio, gli assistenti vocali), sono diventati delle importanti vie d'accesso alle informazioni, ai servizi e ai contenuti veicolati in Internet. In particolare, in alcune situazioni questo tipo di piattaforme potrebbero avere la capacità di scegliere o di influenzare le modalità di accesso ai servizi, contenuti o prodotti disponibili per gli utenti finali, avendo quindi un impatto sul diritto degli utenti finali di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, nonché di utilizzare e fornire applicazioni e servizi senza discriminazioni, diritto ad oggi garantito dal Regolamento (UE) 2015/2120 con riferimento ai fornitori di accesso ad Internet.

9. Gli sviluppi tecnologici, l'evoluzione dei servizi e degli assetti competitivi, cui si accompagna un rinnovamento continuo, ancorché più lento rispetto alle dinamiche di mercato, del quadro normativo, determinano effetti in molteplici ambiti della vita economica e sociale. In tale complessità si possono distinguere almeno tre macro-profilo che abbracciano le tematiche della democrazia e dell'informazione, dei diritti e dell'economia.

10. Quanto al profilo dell'informazione, la comunicazione digitale, l'interazione con i social media, il commercio elettronico, raccogliendo informazioni sugli utenti/utilizzatori, generano una quantità crescente di dati che, se da un lato configurano nuove forme di valore, dall'altro alimentano il dibattito in merito al tema della concentrazione delle informazioni individuali e della loro divulgazione in modalità individuale, con risvolti in termini di personalizzazione della comunicazione, anche politica. La transizione verso una società sempre più interconnessa comporta, come anche la pandemia da coronavirus ha recentemente messo in evidenza, crescenti rischi per i



cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni in merito alla sicurezza della rete, rischi che necessitano di interventi a garanzia della sicurezza infrastrutturale.

11. Inoltre, motori di ricerca, servizi e-mail e di social networking, rappresentano ambiti privilegiati in cui possono nascere e alimentarsi *hate speech* ed *eco-chambers*, che rischiamo di alterare il processo decisionale degli individui, il tessuto sociale e, in generale, i processi democratici. Un ulteriore elemento da investigare, per comprendere i possibili effetti a livello di *democracy*, è rappresentato dalla cd. “*information pollution*”, ossia informazioni - sia in termini quantitativi che qualitativi - che circolano in un ecosistema informativo già di per sé molto complesso, che di fatto possono tradursi in una confusa comprensione dei messaggi, con conseguenze che si riflettono anche sui comportamenti sociali.

12. Per quanto attiene al tema dei diritti, l’impatto si prospetta ampio e variegato. I servizi di intermediazione *online* possono risultare determinanti per il successo commerciale delle imprese che li utilizzano per arrivare ai consumatori finali; è pertanto importante che tra le imprese e fornitori di servizi di intermediazione *online* si instaurino comportamenti ispirati ai principi della buona fede e della correttezza, che bandiscano pratiche potenzialmente dannose, sia per le imprese sia, indirettamente, per i consumatori finali; di qui la legittima preoccupazione di promuovere un contesto commerciale equo, trasparente e prevedibile che tuteli i diritti dei professionisti così come dei consumatori.

13. Lo sviluppo dei servizi offerti dalle piattaforme online comporta pertanto la necessità di valutarne l’impatto non solo dal punto di vista della concorrenza, ma anche in relazione ad altri profili, quali la tutela del pluralismo politico, sociale e culturale, la salvaguardia dell’informazione come servizio di interesse generale, ivi incluso il diritto dei cittadini ad essere informati, la protezione della dignità delle persone, fermo restando il pieno riconoscimento della libertà d’espressione e della libertà editoriale.

14. I meccanismi di funzionamento delle piattaforme *online* pongono altresì problematiche inerenti alla tutela dei diritti dei minori. In primo luogo, tale profilo viene in evidenza in termini di protezione da contenuti nocivi, quali quelli che incitano all’odio, al bullismo e alla violenza contro le persone vulnerabili. Ma il tema della tutela dei soggetti in età evolutiva a fronte della navigazione in rete e del massivo impiego delle piattaforme *online* e dei *social media*, finora affrontata nella prospettiva di garanzia della *privacy*, dell’identità digitale e dei dati personali, pone la più ampia questione della individuazione di strumenti di protezione anche dalla esposizione di contenuti potenzialmente dannosi, anche attraverso una responsabilizzazione dei fornitori dei servizi che non sia limitata alla discrezionalità autoregolamentare degli stessi, ma comporti il concorso dell’autorità di regolazione, almeno in termini di co-regolamentazione.



15. Le piattaforme *online*, inoltre, permettono un accesso più ampio alle opere culturali e creative e offrono al settore opportunità di sviluppo purché siano preservati pienamente i diritti d'autore e di proprietà intellettuale.

16. Per quanto riguarda le tematiche economiche accanto ai vantaggi per i consumatori e per le imprese connessi all'evoluzione dei servizi offerti sulle piattaforme online, si evidenzia, tuttavia, anche l'esistenza di fallimenti di mercato che possono ridurre il benessere sociale. In particolare, vi è una tendenza alla concentrazione, propria del settore dell'*Information and Communications Technology*, per la quale solo poche grandi imprese sono destinate a sopravvivere, essendo così in grado di esercitare un potere significativo, fino, in alcuni casi, a determinare esiti in cui un unico soggetto domina il mercato, con riflessi negativi per i consumatori e le potenziali imprese concorrenti.

17. Tale concentrazione è il risultato di una serie di peculiarità strutturali e di condotte tipiche dei mercati *online*, quali le esternalità di rete, le economie di scala, le politiche di discriminazione di prezzo, gli *switching cost* e gli effetti di *lock-in*, l'esistenza di barriere all'entrata di tipo tecnologico ed economico, in termini soprattutto di strategie tecnologiche e di risorse investite in ricerca e sviluppo.

18. Queste caratteristiche si intrecciano con quelle delle strutture di mercato multi-versante di cui le piattaforme *online* sono lo snodo fondamentale. In tali strutture la presenza di effetti di rete diretti e indiretti e di economie di scala e di scopo, le strategie di integrazione verticale, l'accesso ai dati degli utenti come *asset* strategico non replicabile, nonché le forti asimmetrie informative costituiscono barriere all'entrata, tali da rendere tali soggetti veri e propri *gatekeeper*, il cui potere di mercato diventa difficilmente scalfibile e destinato a persistere nel tempo.

19. Gli effetti di questi assetti si possono riverberare su tutta la collettività, in termini di riduzione della concorrenza, quindi di limitazione delle possibilità di scelta dei consumatori, di dipendenza e sostenibilità del sistema economico nel suo complesso e di riduzione degli incentivi a innovare, ma possono determinare impatti anche su interessi e valori che vanno oltre gli aspetti strettamente economici. In particolare, la natura di bene meritorio di alcuni servizi, nella cui fornitura le piattaforme *online* stanno assumendo un ruolo fondamentale di intermediari (si pensi all'informazione ma anche a servizi come l'istruzione), pone non solo problemi di efficienza ma anche di equità nella distribuzione con conseguenze sugli equilibri economici, sociali e politici.

20. La materia è oggetto di specifica attenzione in sede comunitaria. La Commissione europea, infatti, attraverso diverse azioni intraprese di recente, ha preso atto che la trasformazione digitale richiede una riflessione approfondita, a tutti i livelli della società, sul modo migliore in cui l'Europa può rispondere e continuare a fronteggiare i rischi e le sfide connessi a tale evoluzione, al fine di renderla compatibile con i principi alla base del Trattato e, segnatamente, con gli obiettivi di apertura, equità, pluralismo, democrazia e sicurezza. In particolare, la Commissione europea ha espresso la

consapevolezza che l'attuale quadro normativo per i servizi digitali, alla luce degli sviluppi intervenuti, non è più idoneo ad affrontare le attuali tematiche relative al ruolo e alla responsabilità delle piattaforme *online*.

21. Il crescente ruolo delle piattaforme e la valutazione di possibili interventi regolamentari sono oggetto di attenzione della Commissione nel 2017, con la Comunicazione del 28 settembre 2017 “*Verso una maggiore responsabilizzazione delle piattaforme online*”. La Commissione ha successivamente promosso e coordinato la cooperazione tra piattaforme *online*, autorità e stakeholders con strumenti di *soft law* e adottato altre misure normative ed interventi settoriali, per affrontare la sistematizzazione di tali interventi con la Comunicazione del 19 febbraio 2020, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, nella quale ha annunciato di voler proporre nuove regole per armonizzare e incrementare le responsabilità delle piattaforme *online*, di voler rafforzare il controllo sulle *content policies* da esse adottate e di voler, inoltre, esplorare la possibilità di introdurre una regolamentazione diretta alle grandi piattaforme *online* che, sfruttando gli effetti di rete, agiscono come *gatekeeper* per gli operatori del mercato, i consumatori e l'informazione, con effetti negativi sulla concorrenza, la contendibilità dei mercati e l'innovazione, nonché su interessi pubblici che vanno oltre la concorrenza e le considerazioni economiche.

22. Nell'ambito delle azioni chiave previste dalla suddetta Comunicazione, la recentissima proposta legislativa denominata *Digital Services Act* mira a proteggere in modo più efficace i consumatori ed i loro diritti fondamentali, attribuisce obblighi specifici alle piattaforme *online*, al fine di garantire una loro maggiore trasparenza ed *accountability*, e conferisce nuovi poteri di vigilanza ed enforcement alle autorità pubbliche. Al contempo, la proposta legislativa denominata *Digital Market Act* stabilisce i criteri per l'identificazione dei “*gatekeeper*”, impone loro un insieme di prescrizioni specificamente volte ad assicurare un trattamento equo e non discriminatorio delle compagnie che dipendono dai loro servizi di intermediazione, prevedendo meccanismi di vigilanza ed enforcement in merito al rispetto di dette prescrizioni.

23. Al contempo, lo scorso 3 dicembre, la Commissione europea ha pubblicato la Comunicazione *European Democracy Action Plan* (COM 2020/790), volta a responsabilizzare i media e tutti i distributori di contenuti (non solo i broadcaster tradizionali ma anche le *video sharing platform* identificate dalla Direttiva SMAV e il ben più ampio insieme delle piattaforme *online*) e a proporre un set di misure destinate ad accompagnare la rivoluzione digitale in atto, grazie alle quali i cittadini possano essere in grado di operare scelte ed esprimere liberamente le proprie opinioni e partecipare a un dibattito aperto e non falsato da tentativi di manipolazione.

24. Le proposte legislative della Commissione europea *Digital Services Act* e *Digital Market Act*, così come le iniziative di policy contenute nella Comunicazione *European Democracy Action Plan* sono destinate a conformare il dibattito istituzionale europeo e internazionale per i prossimi anni.



25. Parallelamente, il dibattito nazionale deve confrontarsi con la necessità di applicare in maniera efficace le varie previsioni regolamentari recentemente adottate a livello europeo in materia di servizi digitali. La dimensione orizzontale delle due proposte legislative europee rende infatti particolarmente importante un'analisi puntuale dei gradi di intersezione tra le proposte in esse contenute e le disposizioni specifiche vigenti.

26. L'introduzione di un principio di responsabilità è attesa anche per le piattaforme che forniscono servizi di condivisione di contenuti *online*, nel caso in cui i contenuti siano caricati dagli utenti in violazione delle norme sul diritto d'autore. In particolare, la Direttiva (UE) 2019/790, nell'ambito delle responsabilità in capo ai prestatori di servizi di condivisione *online* di contenuti che memorizzano e danno accesso a grandi quantità di opere protette da copyright, prevede l'adozione di meccanismi di “*notice and stay down*” finalizzati al contenimento del *value gap* nei confronti dei titolari di diritti generato dalla diffusione delle opere *online* e misure di remunerazione degli editori, per le quali sarà opportuno ricorrere anche a strumenti di auto e co-regolamentazione e definire le condizioni di accesso ai sistemi di protezione dei contenuti.

27. L'articolo 43, comma 10, del TUSMAR include tra i ricavi afferenti al Sistema integrato delle comunicazioni (SIC) gli introiti derivanti “da pubblicità online e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta, incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione”;

28. Nel settore dei servizi postali si è chiusa a novembre 2020 la consultazione pubblica lanciata dalla Commissione europea per valutare l'adeguatezza dell'attuale direttiva sui servizi postali (Direttiva 97/67/CE) alla luce della notevole evoluzione subita dal settore a causa della crescente digitalizzazione e dello sviluppo dell'e-commerce. In tale ambito, i confini tra i servizi postali e servizi offerti dalle piattaforme *online* sono diventati più labili. Le piattaforme *online*, infatti, si stanno gradualmente evolvendo da semplici intermediari a fornitori di servizi completi che integrano attività lungo la catena del valore postale, inclusa la consegna. È, pertanto, necessario valutare se l'attuale ambito di applicazione del settore postale debba essere adattato per includere le attività delle piattaforme *online* relative al trasporto ed alla movimentazione di oggetti fisici. Si osserva al riguardo che il Regolamento (UE) 2018/644, del 18 aprile 2018, sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, che integra le norme della direttiva, è applicabile alle imprese che oggettivamente forniscono un servizio di consegna e, superando anche il limite del riferimento a modelli tradizionali, anche ai modelli alternativi di impresa, incluse le piattaforme per il commercio elettronico. L'ambito soggettivo di applicazione del regolamento è, dunque, individuato attraverso un criterio sostanzialistico, incentrato sull'effettivo ed oggettivo svolgimento di attività qualificabili come fornitura del servizio di consegna, anche se organizzate attraverso l'utilizzo di nuovi modelli di impresa quali, appunto, le piattaforme per il commercio elettronico.

29. Il Regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di

intermediazione online (c.d. “Platform-to-business”) è entrato in vigore il 12 luglio 2020. Il regolamento costituisce il primo provvedimento che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online. Ai sensi dell’articolo 1 commi 515-517, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023, l’Autorità è stata designata quale soggetto incaricato di garantire l’adeguata ed efficace applicazione delle norme del regolamento in ambito nazionale.

30. Nell’ordinamento nazionale è previsto il recepimento delle Direttive europee che rinnovano il quadro regolamentare in materia di servizi di comunicazione elettronica, di servizi media audiovisivi e di diritto d’autore nel mercato digitale. In particolare, il Disegno di legge contenente “Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020” definisce principi e criteri per l’attuazione della Direttiva (UE) 2018/1808 recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva SMAV). Inoltre, il medesimo disegno di legge prevede il recepimento della Direttiva (UE) 2018/1972 che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche, nonché delle Direttive (UE) 2019/790 sul diritto d’autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e 2019/789 che stabilisce norme relative all’esercizio del diritto d’autore e dei diritti connessi applicabili a talune trasmissioni *online* degli organismi di diffusione radiotelevisiva e ritrasmissioni di programmi televisivi e radiofonici e che modifica la direttiva 93/83/CEE del Consiglio.

31. I settori di competenza dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sono profondamente interessati all’evoluzione dei servizi *online* e, più in generale, di quelli digitali, le cui caratteristiche intrinseche rendono di fondamentale importanza approfondire gli effetti del ruolo delle piattaforme nell’economia e nella società e sui possibili strumenti di tutela dei diritti fondamentali degli utenti e della concorrenza nei mercati soggetti alla sua vigilanza.

RITENUTA pertanto l’esigenza di procedere ad un’analisi dei servizi offerti sulle piattaforme *online* e delle problematiche connesse, pur nella consapevolezza degli incontestabili benefici individuali e collettivi determinati da tali servizi, allo scopo di approntare una solida base conoscitiva che integri il ricco bagaglio di conoscenze ed esperienze già maturate e consenta l’individuazione di strumenti adeguati ad affrontare le prossime sfide regolatorie;

RITENUTO che l’indagine conoscitiva possa contribuire inoltre a fornire utili elementi di riflessione in vista dell’applicazione di plessi normativi europei e nazionali già vigenti o di prossima attuazione, destinati ad intersecarsi con la dimensione orizzontale delle norme recate dalle proposte di regolamento DSA e DMA;

RITENUTA l'esigenza di testare una metodologia per la ricognizione e valutazione della disciplina di settore dotata di valenza generale, pertanto applicabile a tematiche e fattispecie eterogenee (metodologia MAMP – *Mapping, Assessing and Making Policies*);

UDITA la relazione delle Commissarie Aria e Giomi, relatrici ai sensi dell'articolo 31 del *Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

DELIBERA

Articolo 1

(Avvio di un'indagine conoscitiva sui servizi offerti sulle piattaforme *online*)

1. È avviata una indagine conoscitiva concernente i servizi offerti sulle piattaforme *online* con l'obiettivo di realizzare una classificazione di tali servizi; individuare le tipologie di problematiche e gli effetti che queste potrebbero produrre rispetto ai macro-profili individuati nei campi dell'informazione/*democracy*, del diritto e dell'economia; definire il quadro normativo esistente sul versante dei servizi digitali e delle piattaforme *online*; individuare i più rilevanti plessi tematici su cui concentrare l'attenzione; selezionare, con approccio comparativo, eventuali *best practices* esistenti in altri ordinamenti giuridici; ispirare la formulazione di nuove metodologie, indirizzi e strategie dell'Autorità nel contesto regolamentare digitale.
2. L'indagine si articola nelle seguenti linee d'attività: a) mappatura dei “*servizi infrastrutturali*” esistenti sul mercato; b) individuazione delle problematiche generate da o associate a ciascuna tipologia di servizio; c) rappresentazione sinottica dell'attuale quadro normativo nazionale, europeo ed internazionale; d) ricognizione e comparazione degli interventi legislativi, regolamentari o giurisprudenziali attualmente in essere in ciascuno Stato Membro dell'Unione Europea e nel contesto internazionale.
3. L'indagine si avvale di un metodo scientifico che ha la sua rappresentazione operativa in una matrice aperta, in cui vengono individuati in maniera sistemica per ciascuna attività/servizio i principali fornitori, le problematiche a esse afferenti come ad esempio quelle legate all'informazione, alla tutela dei diritti e agli aspetti economici e concorrenziali e, allo stesso tempo, evidenzia le fonti normative e regolamentari nazionali ed europee pertinenti rispetto alle problematiche enucleate.
4. L'indagine è svolta, in coordinamento con le attività dell'Autorità connesse alla definizione del quadro normativo europeo che muove dalle iniziative DSA, DMA ed EDAP, da un gruppo di lavoro composto dal Servizio rapporti con l'Unione

europea e attività internazionale, dalla Direzione contenuti audiovisivi, dalla Direzione infrastrutture e servizi di media, dalla Direzione servizi postali, dalla Direzione sviluppo dei servizi digitali e della rete, dalla Direzione reti e servizi di comunicazioni elettroniche, dalla Direzione tutela dei consumatori e dal Servizio economico-statistico.

5. Nel corso dell'indagine conoscitiva possono essere richiesti dati ed informazioni e disposte audizioni delle parti interessate, su richiesta di queste ultime o dell'Autorità stessa, nonché avviate collaborazioni con Istituti di ricerca e universitari nazionali ed internazionali e con le associazioni di categoria. Nel corso dell'indagine, l'Autorità potrà inoltre avvalersi di ulteriori competenze ed esperienze specialistiche del settore delle piattaforme *online* e dell'ecosistema digitale.
6. Il termine di conclusione dell'attività è di 180 giorni dalla data di pubblicazione della delibera sul sito web, fatte salve le sospensioni per le richieste di informazioni e documenti. I termini possono essere prorogati dall'Autorità con determinazione motivata.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 4 febbraio 2021

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

LA COMMISSARIA RELATRICE
Laura Aria

LA COMMISSARIA RELATRICE
Elisa Giomi

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Giulietta Gamba