

DELIBERA N. 325/23/CONS

**RICHIESTA DI PARERE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA
CONCORRENZA E DEL MERCATO IN MERITO AL PROCEDIMENTO
AVVIATO NEI CONFRONTI DI TIK TOK ITALY S.R.L. IN MATERIA DI
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE**

PS/12543

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 20 dicembre 2023;

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*” (di seguito, Autorità);

VISTO il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante “*Codice del consumo, a norma dell’articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229*” (di seguito, Codice);

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. 434/22/CONS;

VISTA la nota pervenuta in data 7 dicembre 2023 al prot. n. 315172 dell’Autorità, con la quale l’Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito, AGCM) ha chiesto, ai sensi dell’articolo 27, comma 6, del Codice, il parere di questa Autorità rispetto a una pratica commerciale delle società TikTok Technology Limited, TikTok Information Technologies UK Limited e TikTok Italy S.r.l. (di seguito TTT, TTIT, TTI o nel complesso TikTok o i Professionisti) in qualità di professionisti, ai sensi dell’art. 18, lettera b, del Codice. In particolare, TTT è un professionista attivo nel settore dei social media, che fornisce, attraverso la piattaforma *web* denominata “*TikTok*”, oltre che attraverso il nuovo servizio “*TikTok Now*”, servizi di creazione e condivisione di video e contenuti, nel settore dei social media. L’accesso al complesso dei servizi offerti dalla piattaforma TikTok, previsto per utenti di età maggiore di 13 anni, avviene previa adesione alle Condizioni Generali di servizio, sottoscritte con TTT per gli utenti residenti nello Spazio Unico Europeo; l’Informativa Privacy prevede che, per il trattamento e l’utilizzo dei dati, TTT si possa avvalere anche della società TTIT, che controlla interamente TTI. TTI si occupa anche della conduzione di campagne di marketing e altri servizi pubblicitari per il mercato italiano;

VISTA la comunicazione del 14 marzo 2023, di avvio del procedimento istruttorio PS/12543, con la quale AGCM ha reso noto ai Professionisti che, sulla base delle informazioni acquisite ai fini dell’applicazione del Codice, tramite *Internet*, avrebbero posto in essere un presunto comportamento commerciale scorretto inerente a comunicazioni commerciali ingannevoli;



TENUTO CONTO che nella su riportata nota di comunicazione di avvio del procedimento istruttorio PS/12543 AGCM evidenzia che, sulla base delle informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice, sarebbe emerso che sulla piattaforma TikTok sono presenti contenuti suscettibili di ledere la sicurezza di minori o di categorie di consumatori vulnerabili caratterizzati da amplissima portata e risonanza mediatica, nonostante le indicazioni fornite nelle Linee Guida della Community, in base alle quali, nell'ambito della "tutela dei minori", sono disciplinate le *"attività dannose da parte di minorenni"* che includono *"il possesso o il consumo di sostanze proibite ai minorenni, l'abuso di sostanze legali, la partecipazione ad attività illegali e sfide/gare di natura fisica o altre che possano minacciare il benessere dei minorenni. Tali contenuti vengono rimossi dalla nostra piattaforma"*. Al riguardo, TikTok ha previsto il divieto di postare, caricare, pubblicare in *streaming* o condividere, tra gli altri, *"contenuti che rappresentino o promuovano attività che potrebbero mettere in pericolo il benessere di soggetti giovani, ivi compresi gare o sfide di carattere fisico"*. La specifica disciplina dettata per gli *"atti pericolosi e sfide"* stabilisce inoltre: *"non consentiamo agli utenti di condividere contenuti che ritraggano, promuovano, considerino normali o esaltino atti pericolosi che potrebbero causare lesioni gravi o la morte. Inoltre, non consentiamo contenuti che promuovano o appoggino la partecipazione collettiva ad attività pericolose in violazione di qualsivoglia parte delle nostre Linee guida della Community"*. La sezione rubricata *"suicidio, autolesionismo e alimentazione scorretta"* prevede il divieto di *"contenuti che rappresentino, promuovano, considerino normali o esaltino attività che potrebbero indurre al suicidio, all'autolesionismo o a un'alimentazione scorretta"*; con specifico riguardo a *"suicidio e autolesionismo"*, le Linee Guida prevedono la rimozione di *"contenuti che ritraggano suicidi, ideazioni suicidarie o che potrebbero incoraggiare il suicidio o altri comportamenti autolesionistici."* Segue il divieto di postare, caricare, pubblicare in *streaming* o condividere *"contenuti che rappresentino, promuovano, considerino normale o esaltino il suicidio o l'autolesionismo"* e *"contenuti che forniscano istruzioni sul suicidio o sull'autolesionismo"* nonché *"giochi, sfide, patti o notizie false che abbiano ad oggetto il suicidio o l'autolesionismo"*. Rileva infine anche la sezione *"Contenuti violenti ed espliciti"*, ove TikTok afferma di non consentire *"contenuti ingiustificatamente scioccanti, espliciti, sadici o truculenti o che promuovano, considerino normali o esaltino la violenza estrema o la sofferenza"*; è pertanto ribadito il divieto di postare, caricare, fare *streaming* o condividere *"Contenuti che rappresentino persone e che mostrino:[...] scene di sangue conferite aperte o lesioni"*. Le Linee Guida contengono altresì un capoverso denominato *"sezione Per Te - contenuti non idonei"*, il quale riporta quanto segue: *"la sezione Per Te di ciascun titolare di un account si basa su un sistema di raccomandazione personalizzato. Il nostro sistema di raccomandazione è stato sviluppato tenendo conto principalmente della sicurezza dell'utente; questo significa che alcuni contenuti potrebbero non essere idonei per la raccomandazione. La spontaneità della sezione Per Te è la caratteristica che rende TikTok unico; Per Te si rivolge ad un pubblico vasto che include utenti delle età più varie; si tratta di una caratteristica che teniamo in debita considerazione quando stabiliamo quali contenuti siano idonei per la promozione sulla piattaforma attraverso algoritmi"*. Gli organi di stampa italiani si sono recentemente occupati della pubblicazione, sulla piattaforma TikTok, di *"numerosi video di ragazzini che si procurano (...) 'cicatrici francesi' e alcuni fanno addirittura dei tutorial per insegnare come realizzarle"*. La *"cicatrice francese"* si sta diffondendo come nuova *challenge* tra adolescenti, che pubblicano sulla piattaforma i video relativi a tali atti di autolesionismo. In particolare, il 35% degli utenti di TikTok partecipa alle *challenge* e il 16% dei video caricati sulla piattaforma riguarda proprio



challenge. Secondo quanto poi emerso in un rapporto di dicembre 2022 del *Center for Countering Digital Hate*, sulla piattaforma sono ad esempio presenti *hashtags* che recano riferimenti a disturbi alimentari con oltre 13 miliardi di visualizzazioni. Tali contenuti, pubblicati da terzi ma non rimossi da TikTok, sono suscettibili di essere ulteriormente amplificati dall'algoritmo di personalizzazione sui cui si basa la piattaforma, a fronte dell'apprezzamento dei contenuti da parte degli utenti. La piattaforma TikTok acquisisce, infatti, un'ampia mole di dati sulla tipologia e frequenza di visualizzazione dei contenuti da parte dei diversi utenti, che impiega ai fini di personalizzazione dei contenuti mostrati e della pubblicità, in particolare nell'ambito del feed "*Per Te*". La remunerazione della piattaforma è infatti strettamente legata alla personalizzazione del servizio, in quanto TikTok trae un vantaggio economico dall'aumento del numero delle visualizzazioni, che avviene sia nella forma di maggiore tempo speso su TikTok da parte del singolo utente *addicted*, sia attraverso il progressivo aumento del numero degli utenti in forza degli effetti di rete. Pertanto, TikTok non si limita a consentire ad utenti terzi di pubblicare contenuti sulla propria piattaforma ma, considerata la struttura della piattaforma e l'algoritmo ad essa sotteso, interviene sulla visualizzazione dei contenuti dei terzi da parte degli utenti del servizio influenzando tramite algoritmo i video riproposti, nei termini di scelta della tipologia e frequenza per determinate categorie di utenti identificate quali interessate, sulla base di *like* e/o visualizzazione di contenuti simili. Il modello di personalizzazione su cui si basa la piattaforma, che sembra valere indipendentemente dall'età/caratteristiche dell'utente che accede al servizio e/o del contenuto visualizzato (tutti elementi di cui, secondo quanto riportato nell'Informativa Privacy, TikTok sembra avere conoscenza), rischia di generare un indebito condizionamento sugli utenti laddove i servizi siano destinati principalmente ai minori o da essi utilizzati in modo predominante, o coinvolgano gruppi di consumatori vulnerabili. Secondo quanto ad esempio emerso nel citato rapporto di dicembre 2022, l'algoritmo su cui si basa TikTok propone infatti, nell'ambito del feed "*Per Te*" e in particolare nel caso di interazione con la funzione *like*, video, con contenuti relativi a suicidio, autolesionismo e disturbi alimentari in maniera significativamente maggiore (fino a 12 volte) a utenti teenager che hanno mostrato apprezzamento per simili contenuti, soffermandosi sul video e/o con la funzione *like*, rispetto a utenze di teenager che non si sono soffermati su tali contenuti. Il rapporto evidenzia altresì che la visualizzazione di questi contenuti, in particolare nel caso di utenti che hanno apprezzato in passato video considerati simili da TikTok, avviene entro pochi minuti dall'accesso sulla piattaforma, circostanza che assume particolare rilevanza considerati i dati di utilizzo prolungato di TikTok da parte dei teenager, i quali sono dunque esposti in maniera ripetuta e con particolare frequenza a contenuti che potrebbero nuocere all'integrità psico-fisica di minori. Simili effetti potrebbero verificarsi per gruppi di consumatori vulnerabili, ad esempio affetti da disturbi alimentari, a cui vengono riproposti in maniera crescente contenuti di questo genere sulla base delle precedenti interazioni;

CONSIDERATO che, secondo AGCM, i comportamenti su riportati potrebbero integrare fattispecie di pratiche commerciali scorrette in supposta violazione degli articoli 20, comma 2 e 3, 21, comma 2, lett. b), e comma 4, e 25, comma 1, lett. c), del Codice, in quanto la condotta di TikTok sarebbe, in tesi, idonea a integrare gli estremi di una pratica commerciale scorretta nei termini di mancata predisposizione di adeguati sistemi di monitoraggio volti a vigilare sui contenuti pubblicati dai terzi, secondo i parametri di diligenza richiesti ad un professionista quale TikTok, e in particolare in presenza di fruitori del servizio vulnerabili e fenomeni di ampia portata. Come riportato, TikTok non appare reagire in maniera diligente alla diffusione di *challenge* suscettibili di creare un



possibile danno all'utente, come quella relativa alla *“cicatrice francese”*, o nel caso di *hashtags* che recano riferimenti a disturbi alimentari con oltre 13 miliardi di visualizzazioni. Si tratterebbe, in entrambi i casi, di contenuti di verosimile facile identificazione da parte della piattaforma, considerata l'ampiezza dei fenomeni. Tale pratica di omessa predisposizione di idonei sistemi di vigilanza sui contenuti pubblicati dai terzi, e quindi di omesso intervento tempestivo per bloccare la diffusione dei contenuti in esame, apparirebbe in violazione dell'articolo 20, commi 2 e 3, del Codice, per la carenza di diligenza professionale attesa dalla piattaforma, che dovrebbe adottare misure atte a proteggere i minori e i soggetti vulnerabili da contenuti che potrebbero nuocere alla loro integrità psico-fisica e/o indurre effetti emulativi. Essa inoltre configurerebbe una violazione degli obblighi di diligente applicazione delle Linee Guida che gli stessi professionisti hanno adottato e comunicato agli utenti, in violazione dell'art. 21, comma 2, lett. b) del Codice. La medesima pratica che, in quanto suscettibile di raggiungere adolescenti, può minacciarne la sicurezza fisica e psichica, potrebbe integrare altresì gli estremi di una violazione dell'art. 21, comma 4, del Codice. La condotta dei Professionisti che, sfruttando tecniche di intelligenza artificiale, esercitano un indebito condizionamento sugli utenti, rappresenterebbe altresì una possibile violazione dell'art. 25, comma 1, lett. c), del Codice. La stessa Commissione europea indica che *“l'utilizzo di informazioni riguardanti le vulnerabilità di consumatori specifici o di un gruppo di consumatori a scopi commerciali influisc[e] sulla decisione di natura commerciale dei consumatori. A seconda delle circostanze del caso, tali pratiche potrebbero costituire una forma di manipolazione in cui il professionista esercita un “indebito condizionamento” nei confronti del consumatore, dando luogo a una pratica commerciale aggressiva”*;

VISTA la documentazione trasmessa dall'AGCM in allegato alla richiesta di parere relativa ai comportamenti del Professionista;

VISTO il decreto legislativo 12 novembre 2021, n. 208, recante *“Attuazione della 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, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato”* (di seguito, anche TUSMA) e, in particolare, l'articolo 41, commi 7, 8 e 9;

VISTA la delibera n. 298/23/CONS del 22 novembre 2023, recante *“Regolamento recante attuazione dell'art. 41, comma 9, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 in materia di programmi, video generati dagli utenti ovvero comunicazioni commerciali audiovisive diretti al pubblico italiano e veicolati da una piattaforma per la condivisione di video il cui fornitore è stabilito in un altro stato membro”* e la relativa comunicazione di notifica, quale regola tecnica, alla Commissione europea;

VISTO il Regolamento (UE) n. 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali, di seguito anche DSA) e in particolare gli articoli 4, 5, 6, 7 e 8;

VISTO il decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 recante *“Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale”* convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159 del 13 novembre 2023 ed in particolare l'articolo 15, comma 1;



CONSIDERATO che ai sensi del richiamato articolo 15, comma 1, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159 del 15 novembre 2023, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è stata designata Coordinatore dei Servizi Digitali, ai sensi dell'articolo 49, comma 2, del Regolamento (UE) 2022/2065;

CONSIDERATO che il comma 1-bis dell'art. 27 del Codice del consumo prevede che *“Anche nei settori regolati, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto della regolazione vigente, spetta, in via esclusiva, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che la esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, acquisito il parere dell'Autorità di regolazione competente. **Resta ferma la competenza delle Autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta.** Le Autorità possono disciplinare con protocolli di intesa gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione, nel quadro delle rispettive competenze.”* (Enfasi aggiunta);

VISTI i poteri specificamente assegnati all'Autorità dagli articoli 41 e 42 del TUSMA;

CONSIDERATO, in particolare, che ai sensi del comma 7 dell'art. 41:

*7. Fatti salvi gli articoli da 14 a 17 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, e fermo quanto previsto ai commi precedenti, **la libera circolazione di programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive veicolati da una piattaforma per la condivisione di video il cui fornitore è stabilito in un altro Stato membro e diretti al pubblico italiano può essere limitata, con provvedimento dell'Autorità, secondo la procedura di cui all'articolo 5, commi 2, 3 e 4 del decreto legislativo n. 70 del 2003, per i seguenti fini: a) la tutela dei minori da contenuti che possono nuocere al loro sviluppo fisico, psichico o morale a norma dell'articolo 38, comma 1;***

CONSIDERATO che ai sensi dell'art. 42, commi 1 e 2, del TUSMA:

*1. Fatti salvi gli articoli da 14 a 17 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, i fornitori di piattaforme per la condivisione di video soggetti alla giurisdizione italiana **devono adottare misure adeguate a tutelare:***

*a) **i minori da programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive che possano nuocere al loro sviluppo fisico, mentale o morale a norma dell'articolo 38, comma 3;***

[omissis]

6. Ai fini della tutela dei minori di cui al comma 1, lettera a), i contenuti maggiormente nocivi sono soggetti alle più rigorose misure di controllo dell'accesso.

CONSIDERATO che in base al comma 7 dell'art.42 del TUSMA:

7. I fornitori di piattaforma per la condivisione di video sono in ogni caso tenuti a:

[omissis]

f) predisporre sistemi per verificare, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, l'età degli utenti delle piattaforme di condivisione di video

per quanto attiene ai contenuti che possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori;

[omissis]

h) dotarsi di sistemi di controllo parentale sotto la vigilanza dell'utente finale per quanto attiene ai contenuti che possano nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori;

CONSIDERATO che, con riferimento alle ipotesi di pratica commerciale scorretta, l'Autorità di norma fornisce il proprio parere, ai sensi del comma 6¹ dell'articolo 27 del Codice del consumo, nei casi in cui il mezzo di comunicazione ed acquisto utilizzato, in relazione al servizio offerto dal Professionista, risulta idoneo a sviluppare un significativo **impatto sui consumatori** che, sulla base delle informazioni lette nel sito utilizzato dal Professionista, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità delle modalità di promozione e vendita utilizzate;

RITENUTO, tuttavia, che nel caso di specie i profili di contestazione della condotta, così come prefigurati nella richiesta di parere, non appaiono collegati a una qualche pratica commerciale, in ipotesi amplificata dalla pervasività del mezzo di diffusione (nella specie Internet) idoneo a raggiungere la generale platea dei "consumatori", bensì alla mancata adozione da parte della piattaforma di condivisione di video in questione di misure adeguate a tutela di una specifica e ristretta platea di "utenti", che ha consentito la diffusione di contenuti oggettivamente idonei ad arrecare un evidente pregiudizio ad una ben identificata categoria di soggetti, quali i minori di età;

RITENUTO, pertanto, che l'ipotesi di violazione oggetto della presente richiesta di parere, così come prospettata, non integri gli estremi di una pratica commerciale scorretta, configurandosi piuttosto quale fattispecie di diretta violazione della menzionata normativa di settore di competenza di questa Autorità; normativa che impone solo a quest'ultima l'adozione di misure finalizzate a una efficace ed effettiva tutela dei minori secondo quanto previsto dagli artt. 41 e 42 del TUSMA sopra richiamati, anche in coerenza con le funzioni assegnate ad Agcom in qualità di *digital service coordinator*;

RITENUTO, in conclusione, che, allo stato della documentazione in atti, nel caso di specie non possa trovare applicazione il comma 6 dell'art. 27 del Codice e che, conseguentemente, non ricorrano i presupposti per esprimere il parere richiesto;

RITENUTO di avviare, sulla base della documentazione acquisita, le attività connesse all'esercizio dei poteri conferiti all'Autorità dai pertinenti articoli del TUSMA sopra richiamati;

VISTI gli atti del procedimento;

UDITA la relazione della Commissaria Elisa Giomi, relatrice ai sensi dell'articolo 31 del Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità;

¹ 6. Quando la pratica commerciale è stata o deve essere diffusa attraverso la stampa periodica o quotidiana ovvero per via radiofonica o televisiva o altro mezzo di telecomunicazione, l'Autorità, prima di provvedere, richiede il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.



DELIBERA

Di non procedere al rilascio del parere richiesto, trattandosi di fattispecie riconducibile alle competenze esclusive di questa Autorità nei termini di cui in motivazione.

Il presente provvedimento sarà pubblicato sul sito *web* dell'Autorità, salvo che vengano rappresentate, entro trenta giorni dal suo ricevimento, eventuali ragioni ostantive alla pubblicazione.

Roma, 20 dicembre 2023

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

LA COMMISSARIA RELATRICE

Elisa Giomi

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE

Giulietta Gamba