



DELIBERA N. 273/25/CONS

**RICHIESTA DI PARERE
DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO
IN MERITO AL PROCEDIMENTO AVVIATO NEI CONFRONTI DI
HANGZHOU DEEPEEK ARTIFICIAL INTELLIGENCE CO LTD E
BEIJING DEEPEEK ARTIFICIAL INTELLIGENCE CO LTD
IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE**

PS12942

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 6 novembre 2025;

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 del Consumo);

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. 58/25/CONS;

VISTA la nota pervenuta in data 10 ottobre 2025 al prot. n. 0253062 dell'Autorità, con la quale l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito, AGCM) ha chiesto, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo e dell'art. 1, comma 6, lettera c), numero 9), della Legge n. 249/97, il parere di questa Autorità rispetto a una pratica commerciale delle società Hangzhou DeepSeek Artificial Intelligence Co Ltd e Beijing DeepSeek Artificial Intelligence Co Ltd (di seguito congiuntamente DeepSeek o le Società o i Professionisti) in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera b, del Codice del Consumo. Nella nota di richiesta di parere dell'AGCM si informa che, con comunicazione del 2 aprile 2025, è stato avviato un procedimento in materia di pratiche commerciali scorrette nei confronti del Professionista al fine di valutare l'eventuale violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo;

CONSIDERATO che nella nota di richiesta di parere si informa che, poiché le pratiche in questione sono state diffuse tramite *Internet* si richiede all'Autorità, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, comma 2, del “*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*” (di seguito, Regolamento), adottato dall'AGCM con delibera del 5 novembre 2024, di esprimere il proprio parere in merito;

VISTA la comunicazione dell'AGCM del 2 aprile 2025, di avvio del procedimento istruttorio PS12942, ai sensi dell'art. 27, comma 3 del Codice del Consumo e dell'art. 6



del Regolamento, con contestuale richiesta di informazioni ai sensi dell'art. 13, comma 1, del Regolamento;

CONSIDERATO che, sulla base di quanto riportato nella suddetta comunicazione, le società Hangzhou DeepSeek Artificial Intelligence Co Ltd e Beijing DeepSeek Artificial Intelligence Co Ltd insieme detengono e gestiscono il sistema di Intelligenza Artificiale (di seguito IA) noto come DeepSeek, fruibile al dominio <https://www.deepseek.com/>;

TENUTO CONTO che, nella su riportata nota di comunicazione di avvio del procedimento istruttorio PS12942, AGCM evidenzia che, in base agli accertamenti svolti e le informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo, le Società avrebbero posto in essere la seguente condotta:

DeepSeek non avrebbe informato in maniera sufficientemente chiara, immediata e intellegibile che gli utenti dei propri modelli di IA potrebbero incorrere in quelle che in gergo tecnico prendono il nome di "allucinazioni": situazioni cioè in cui, a fronte di un dato *input* inserito da un utente, il modello di IA genera uno o più *output* contenenti informazioni inesatte, fuorvianti o inventate. In particolare, nessun *disclaimer* o *warning* sull'eventualità che si verifichino 'allucinazioni' appare nelle finestre di dialogo che si aprono durante l'utilizzo dei modelli di IA di DeepSeek. L'unica informativa rinvenibile nelle finestre di dialogo di DeepSeek riporta la seguente avvertenza generica: "AI-generated, for reference only". Peraltro, tale avvertenza appare solo in lingua inglese, e ciò anche laddove l'utente inserisca la propria *query* in italiano e riceva i relativi *output* in italiano. L'informazione sul rischio di allucinazioni dei modelli di DeepSeek nemmeno è presente nelle pagine di primo contatto con l'utenza che precedono l'apertura delle finestre di dialogo e cioè: (i) homepage del servizio, (ii) pagina di registrazione/*sign up*, (iii) pagina di accesso/*log in*. Che Deepseek sia soggetto, al pari degli altri cosiddetti *Large Language Model*, alla possibilità di generare 'allucinazioni' viene ammesso dallo stesso professionista nei "Terms of use", laddove si legge: "*All Outputs provided by this service are generated by an artificial intelligence model and may contain errors or omissions, for your reference only. You should not treat the Outputs as professional advice. Specifically, when using this service to consult on medical, legal, financial, or other professional issues, please be aware that this service does not constitute any advice or commitment and does not represent the opinions of any professional field. If you require related professional services, you should consult professionals and make decisions under their guidance. The Outputs of this software should not be the basis for your further actions or inactions. Any judgment you make based on the Outputs or subsequent related actions you take will result in consequences and responsibilities borne by you alone, including risks arising from reliance on the truthfulness, accuracy, reliability, non-infringement, or suitability for a specific purpose of the Outputs. You should recognize and use generative artificial intelligence technology scientifically and rationally, and in accordance with the law.*" e "*in particular, we do not represent or warrant to you [...] that your use of the services or any part thereof will be uninterrupted, timely, secure or free from error*". Tali "Terms of use", tuttavia, sono raggiungibili solo scrollando l'homepage fino al fondo e facendo apposito click sull'*hyperlink* "Terms of Use" riportato sotto la sezione "Legal & Safety";



CONSIDERATO che, secondo AGCM, i comportamenti su riportati potrebbero integrare fattispecie di pratiche commerciali scorrette in violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo. In particolare,

l'informativa sulla possibilità di incorrere in informazioni inesatte, fuorvianti o inventate appare essenziale per il compimento in modo consapevole da parte dell'utenza della scelta di utilizzo dei modelli di IA di DeepSeek (anziché di quelli offerti dai *competitor*), scelta che costituisce una "decisione commerciale" ai sensi del Codice del consumo. In assenza di adeguata informativa, tale scelta verrebbe operata nella errata convinzione di poter fare pieno affidamento sull'attendibilità e correttezza dei suoi risultati. **L'assenza dell'informativa circa il rischio di 'allucinazioni' appare a fortiori produrre un impatto rilevante** alla luce della poliedricità e genericità dei settori e degli usi per cui si può fare ricorso ai modelli di IA di DeepSeek, che potrebbero includere anche ambiti di particolare interesse per il consumatore (e.g., salute, finanza, diritto, etc.). **In tal senso, la rilevata omissione informativa è in grado di incidere, oltre che sulla decisione commerciale relativa all'utilizzo in sé dei modelli di IA di DeepSeek**, anche sulle decisioni che a valle di tale utilizzo possano essere adottate nella convinzione (errata) che gli outputs ottenuti siano pienamente attendibili. L'unico *disclaimer* presente nelle finestre di dialogo dei modelli di IA di Deepseek ("AI-generated, for reference only") appare eccessivamente generico e dunque non idoneo a informare il consumatore medio in modo chiaro, immediato e sufficientemente comprensibile della possibilità che si possa incorrere in 'allucinazioni'. Tale *disclaimer* appare inoltre soltanto in lingua inglese, anche ove si interloquisca con il sistema in lingua italiana. La descritta omissione informativa, d'altronde, non può dirsi colmata da quanto contenuto nei "*Terms of Use*", ai quali infatti si accede solo tramite apposita ricerca, scrollando cioè l'*homepage* fino al fondo e facendo apposito *click* all'*hyperlink* "*Terms of Use*" riportato all'interno della sezione "*Legal & Safety*". La consultazione dei "*Terms of Use*" è pertanto solo eventuale e mai disponibile in prima schermata quando l'utente si appresta a utilizzare il servizio. Inoltre, tali "*Terms of Use*" sono leggibili nel sito di DeepSeek sempre e solo in lingua inglese. **Tale lacuna informativa nemmeno risulta sanata in altre parti del sito: infatti, nessuna informazione sul rischio di allucinazioni è presente nelle pagine di primo contatto con l'utenza, cioè nella (i) *homepage* del servizio, (ii) pagina di registrazione/*sign up*, (iii) pagina di accesso/*log in*;**

VISTA la documentazione trasmessa dall'AGCM in allegato alla richiesta di parere relativa al comportamento delle Società;

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);

CONSIDERATO che l'articolo 15, comma 2, del decreto-Legge 15 settembre 2023, n. 123 convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n. 159 (cd. Decreto Caivano), nell'individuare Agcom quale coordinatore dei servizi digitali per l'Italia, ha altresì previsto che *"L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il Garante per la protezione dei dati personali e ogni altra Autorità nazionale competente, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano ogni necessaria collaborazione ai fini dell'esercizio da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni delle funzioni di"*

Coordinatore dei Servizi Digitali. Le Autorità possono disciplinare con protocolli di intesa gli aspetti applicativi e procedimentali della reciproca collaborazione.....”.

CONSIDERATO che a tal fine è stata specificatamente modificata la legge istitutiva dell’Autorità con l’inserimento all’art. 1, comma 6, lett. c), della legge n. 249/1997 il numero 14-ter), in base al quale l’Autorità esercita la funzione di Coordinatore dei Servizi Digitali e i relativi poteri previsti dal Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali. Parallelamente alla introduzione della nuova funzione di Coordinatore dei Servizi Digitali (DSC), il Decreto è poi intervenuto sul piano sostanziale, introducendo un nuovo set di misure sanzionatorie per specifiche ipotesi di violazioni del DSA (cfr. art. 15, comma 4, del d.l. n. 123/2023), che è stato inserito in un apposito (nuovo) comma 32-bis all’art. 1 della Legge n. 249/1997;

CONSIDERATO che l’art. 49 del DSA stabilisce che:

- a) (par.1) “*Gli Stati membri designano una o più autorità competenti incaricate della vigilanza dei fornitori di servizi intermediari e dell’esecuzione del presente regolamento* («autorità competenti»);
- b) e che (par.2) “*Gli Stati membri designano una delle autorità competenti come coordinatore dei servizi digitali. Il coordinatore dei servizi digitali è responsabile di tutte le questioni relative alla vigilanza e all’applicazione del presente regolamento in tale Stato membro, a meno che lo Stato membro interessato non abbia assegnato determinati compiti o settori specifici ad altre autorità competenti. Il coordinatore dei servizi digitali è comunque responsabile di garantire il coordinamento a livello nazionale in relazione a tali questioni e di contribuire alla vigilanza e all’applicazione efficaci e coerenti del presente regolamento in tutta l’Unione*”;

CONSIDERATO che la responsabilità del rispetto e della corretta esecuzione del Regolamento grava sull’Autorità sia nei molteplici ambiti in cui essa risulta direttamente chiamata in causa (vale a dire in tutti i casi di violazione degli *articoli 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30 e 45 del Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022*, sia in quelli di competenza nazionale di altre Autorità, aventi effetti nell’ecosistema digitale preso a riferimento dal DSA, e fatti espressamente salvi dal Decreto;

CONSIDERATO che, pertanto, compete all’Autorità vigilare sulle norme del DSA che prevedono in capo ai prestatori di servizi intermediari specifici obblighi in materia di dovere di diligenza per un ambiente online trasparente e sicuro, incluse quelle che, con riferimento al caso di specie, prevedono l’obbligo per i prestatori di servizi intermediari di fornire informazioni da includere nelle condizioni generali di servizio a tutela dei destinatari del servizio stesso, di comunicazione trasparente, il divieto di ingannare o manipolare i destinatari dei loro servizi o da materialmente falsare o compromettere altrimenti la capacità dei destinatari dei loro servizi di prendere decisioni libere e informate;

CONSIDERATO che il Regolamento UE 2024/1689 (c.d. “AI Act”) prevede, al paragrafo 119, che: “[...] la rapidità dell’innovazione e dell’evoluzione tecnologica dei servizi digitali che rientrano nell’ambito di applicazione dei diversi strumenti previsti dal

diritto dell'Unione, in particolare tenendo presente l'uso e la percezione dei loro destinatari, i sistemi di IA soggetti al presente regolamento possono essere forniti come servizi intermediari o parti di essi ai sensi del regolamento (UE) 2022/2065, da interpretarsi in modo tecnologicamente neutro. Ad esempio, i sistemi di IA possono essere utilizzati per fornire motori di ricerca online, in particolare nella misura in cui un sistema di IA, come un chatbot online, effettua ricerche, in linea di principio, su tutti i siti web, incorpora i risultati nelle sue conoscenze esistenti e si avvale delle conoscenze aggiornate per generare un unico output che combina diverse fonti di informazione.”;

CONSIDERATO che sotto questo profilo, DeepSeek realizza, in termini funzionali, l’attività propria **di un motore di ricerca fondato sull’Intelligenza Artificiale generativa**: esso media l’accesso alle informazioni disponibili in rete, selezionandole, organizzandole e riformulandole in un formato sintetico e personalizzato. L’utente, di fatto, non visualizza esclusivamente una lista di link o di risultati esterni (come avviene nei motori di ricerca tradizionali), ma riceve una risposta unitaria riassuntiva, generata dall’IA sulla base dei contenuti reperiti e processati.

Alla luce delle caratteristiche sopra descritte, DeepSeek soddisfa i criteri che, secondo il considerando 119 dell’AI Act, identificano i sistemi di IA che possono essere qualificati come servizi intermediari ai sensi del DSA. In particolare, il sistema:

- i. interroga il web in modo generalista, accedendo a una pluralità di siti e fonti di informazione, senza limitarsi a un archivio proprietario (accendo alla funzionalità denominata – da Deepseek – “Search”, si veda particolare in basso a destra nelle schermate riprodotte nella Figura 1);
- ii. raccoglie e aggrega risultati di terzi, inclusi contenuti editoriali, o informativi;
- iii. integra tali risultati nelle proprie conoscenze, rielaborandoli attraverso modelli di linguaggio neurale;
- iv. restituisce all’utente un output unico, che condensa e combina più fonti, assumendo così una funzione di mediazione cognitiva e informativa tra i contenuti presenti online e il pubblico.

In tal senso, DeepSeek non si limita a “generare testo”, ma opera come servizio di intermediazione informativa, ossia come portale di accesso al sapere digitale, nel quale il sistema di IA si sostituisce progressivamente all’interfaccia tradizionale del motore di ricerca. Tale attività rientra, pertanto, nel perimetro del Digital Services Act, che si applica in modo tecnologicamente neutro a tutti i servizi intermediari che veicolano, organizzano o rendono accessibili contenuti di terzi;

RILEVATO che l’Autorità, nella propria qualità di Coordinatore dei servizi digitali per l’Italia, è responsabile del coordinamento a livello nazionale per l’applicazione del Regolamento ed è tenuta a cooperare in ambito europeo con i Coordinatori dei diversi Stati membri dell’Unione in cui sono stabiliti i fornitori di servizi intermediari e con la Commissione europea. Alla luce del meccanismo delineato nel DSA, l’Autorità è tenuta a veicolare agli altri DSC, attraverso un meccanismo all’uopo istituito, tutti i provvedimenti adottati nei confronti di servizi intermediari per condotte illecite che rilevino nei sensi descritti dal Regolamento medesimo;



CONSIDERATO che l'Autorità si riserva, quale autorità competente, ogni iniziativa in merito ad eventuali violazioni del DSA riscontrate alla luce delle evidenze trasmesse da AGCM nel corso del procedimento istruttorio avviato;

RITENUTO altresì, sulla scorta delle considerazioni sopraesposte, necessario addivenire ad un aggiornamento e ad un'integrazione del protocollo d'intesa tra l'Autorità e l'AGCM che consenta di meglio definire, per i casi concreti, gli ambiti di rispettiva competenza tra le due Autorità e le modalità di collaborazione tra le stesse nelle materie in cui vengano in considerazione fattispecie relative al settore dei servizi digitali, come tali assoggettate alla vigilanza del DSC;

RITENUTO pertanto che il parere sul caso di specie non possa essere reso all'AGCM ai sensi del citato articolo 27, comma 6 del Codice, trattandosi di una ipotesi di violazione prevista dalla normativa e regolamentazione del settore, ossia dei servizi digitali, in cui è competente questa Autorità;

VISTI gli atti del procedimento;

UDITA la relazione del Commissario Laura Aria, relatore ai sensi dell'articolo 31 del Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità;

DELIBERA

che non sussistono i presupposti per esprimere il richiesto parere ai sensi del citato articolo 27, comma 6, del Codice, per le ragioni di cui in motivazione.

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

Roma, 6 novembre 2025

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Laura Aria

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE
Giovanni Santella