

Legge sui mercati digitali – e l'impatto sul mercato italiano

1. introduzione

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico ha osservato che "l'economia digitale sta diventando sempre più l'economia stessa, e sarebbe difficile, se non impossibile, isolare l'economia digitale dal resto dell'economia" già nel 2015.¹ L'offuscamento dei confini tra le economie tradizionali e quelle online, insieme all'accelerazione della digitalizzazione a un ritmo mai visto prima, è visto dalle autorità di regolamentazione come una sfida, che richiede una risposta rapida.

L'UE mira a rispondere ad alcune di queste sfide mediante un nuovo atto legislativo. La Legge sui mercati digitali [LMD] è un regolamento che mira a prevenire comportamenti anticoncorrenziali tra le più grandi piattaforme online. Poiché le trattative si stanno lentamente avvicinando alla conclusione, questo documento mira a valutare il potenziale impatto che LMD avrà sul mercato italiano.

A tal fine, nello studio si discuterà innanzitutto dello stato del mercato digitale in Italia. Ci concentreremo sui cambiamenti portati dalla pandemia, sulla performance digitale dell'Italia e formuleremo raccomandazioni per la crescita e lo sviluppo dell'economia italiana. La seconda sezione del presente documento spiegherà brevemente i cambiamenti attualmente in corso nel quadro normativo per l'economia digitale e collocherà la Legge sui mercati digitali [LMD] in un contesto più ampio. Quindi, nella terza sezione si discuterà della struttura generale e le disposizioni specifiche della LMD, concentrandosi sulla questione dei costi per gli utenti business e per i consumatori. Infine, nella quarta e l'ultima sezione si riassumeranno le conclusioni del documento.

2. Il mercato digitale in Italia

Indicatori

La pandemia ha accelerato la digitalizzazione a un ritmo mai visto prima. I cambiamenti, che normalmente richiederebbero 5 anni per verificarsi, sono avvenuti nell'arco di un anno. Negli anni 2017-2020 l'incidenza del settore digitale sul PIL è cresciuta dal 4,0% al 4,3%, superando il valore di 71,5 miliardi di euro. Il solo 2020 ha fatto diventare il Paese molto più digitale, con le tecnologie digitali che hanno mitigato gli effetti del lockdown, mentre il mercato digitale nel 2021 si stima essersi chiuso con una crescita del +5,5% rispetto all'anno precedente. Il valore del mercato digitale italiano dovrebbe superare i 79 miliardi di euro entro la fine del 2022.

Nel 2020 sono cresciuti diversi settori del mercato digitale: contenuti digitali e pubblicità digitale (12.526 milioni, +3,6%), servizi ICT (12.701 milioni, +3,3%) e dispositivi e sistemi (19.368 milioni, +1,3%). A causa delle pressioni della crisi economica registrano un calo le reti e i servizi (19.391 milioni, -6,4%), così come i software ICT e le soluzioni ICT (7.517 milioni, -2,3%). Nel 2021 e quest'anno, tutti i

¹ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264241046-en.pdf?expires=1643531767&id=id&accname=guest&checksum=8758C6BA2EEFC3525D47073F6674D636>

segmenti del mercato digitale dovrebbero continuare a crescere, con la sola eccezione dei servizi di rete.

Attualmente, soluzioni come l'intelligenza artificiale (AI), la sicurezza informatica, le piattaforme digitali, il cloud, la blockchain, assumono un ruolo di primo piano nello sviluppo del mercato digitale. Questi componenti sono stati utilizzati per soluzioni di gestione delle emergenze come telemedicina, apprendimento a distanza, lavoro collaborativo a distanza ed e-commerce. Di conseguenza, sono cresciuti ad un tasso a due cifre. La distribuzione dei fondi e l'attuazione delle riforme nell'ambito del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) significa che la crescita dovrebbe estendersi al 2023, 2024 e oltre.

Dato che l'Italia potrà sfruttare appieno i fondi Fondi dell'UE di nuova generazione, l'incidenza del PNRR sullo scenario di crescita di base del PIL sarà pari all'1.2% nel 2022, all'1.9% nel 2023, fino al 2.4% nel 2024 e al 3.1% nel 2025. Il rapido aumento dell'inflazione potrà portare a rallentamenti negli investimenti. Il tasso di inflazione dell'UE-27 è cresciuto dallo 0.7% nel 2020 al 2.9% nel 2021. In Italia questi valori sono rimasti inferiori con -0.1% nel 2020 e 1.9% nel 2021, tuttavia la pressione inflazionistica resta elevata.

Bussola digitale (Digital Compass)

Nel 2021, la Commissione europea (CE) ha presentato la sua visione per la trasformazione digitale dell'UE entro il 2030 che ruota attorno a quattro pilastri: competenze, governo, infrastrutture e imprese. Il piano comprende un sistema congiunto di governance e monitoraggio, partenariati pubblico-privato multistatali e obiettivi per tutti gli Stati membri.

Naturalmente non tutti i paesi dell'UE sono nella stessa posizione di partenza quando si tratta di raggiungere questi obiettivi. La strategia di trasformazione digitale della Commissione fissa anche obiettivi relativi alla sostenibilità, alle startup e ai servizi pubblici. L'indice DESI (Digital Economy and Society Index) della Commissione, un indice composito della performance digitale, mostra il netto contrasto tra i paesi. Fondamentalmente, le maggiori economie dell'UE in termini di PIL non sono tra i leader digitali.

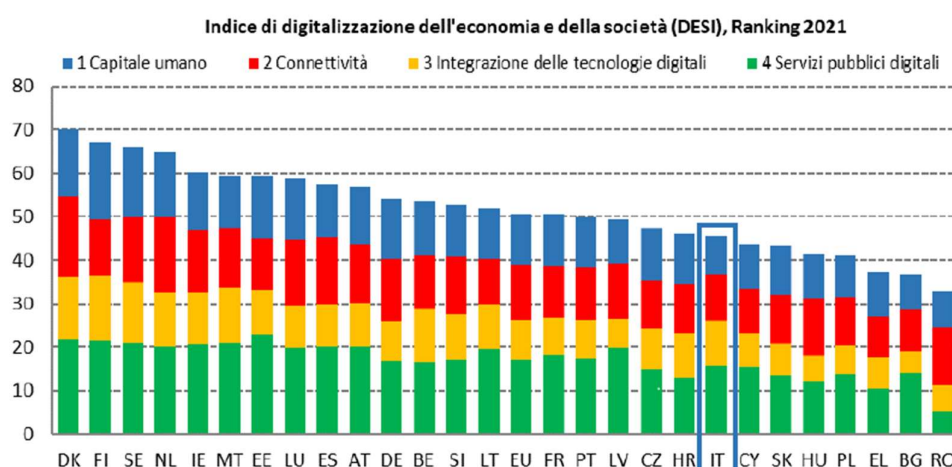


Figura 1. Classifica dei paesi dell'UE riguardo l'indice DESI 2020²

² <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/80494>

Nel 2020 l'Italia ha compiuto alcuni progressi sia nella copertura che nell'utilizzo delle reti connesse, con l'aumento più significativo nell'utilizzo dei servizi connessi a velocità di almeno 1 Gbps. Tuttavia, il ritmo di diffusione della fibra è rallentato tra il 2019 e il 2020 e sono necessari ulteriori sforzi per espandere la copertura per reti molto grandi e 5G.³

D'altra parte, l'Italia è molto indietro rispetto agli altri paesi dell'UE in termini di capitale umano. Rispetto alla media dell'UE, il livello delle competenze digitali di base e avanzate è molto basso. La percentuale di italiani che utilizzano i servizi di e-government è salita al 36% nel 2020, rispetto al 30% del 2019. Tuttavia, entrambi i numeri rimangono ben al di sotto della media dell'UE. L'utilizzo dei servizi digitali, comprese le cartelle cliniche digitali da parte di persone e operatori sanitari, varia da regione a regione, evidenziando discrepanze tra Nord e Sud.⁴

Nel 2020 e nel 2021, l'adozione da parte del governo di piattaforme per i servizi pubblici digitali ha subito un'accelerazione significativa. Le nuove riforme nell'ambito del PNRR dovrebbero sostenere ulteriormente la digitalizzazione dei servizi e la modernizzazione dei governi in tutto il paese. Di recente ha anche attirato l'attenzione l'urgente necessità di ridurre i grandi divari nelle competenze digitali. La prima strategia nazionale per le competenze digitali è stata lanciata nel 2020. Essa elenca più di 100 azioni concrete e fissa obiettivi ambiziosi per il 2025.⁵

Analisi

Negli ultimi anni abbiamo assistito a una crescita costante del mercato digitale, che da allora ha contribuito alla trasformazione dei vari settori dall'industria, commercio, alla pubblica amministrazione (PA). È importante sottolineare che ha influenzato il modo in cui interagiamo nella società e manteniamo le nostre relazioni.

Anche se i progressi compiuti durante la pandemia possono sembrare incoraggianti, dobbiamo riconoscere che hanno comportato un costo immenso. La pandemia di coronavirus ci ha colto impreparati, sia dal punto di vista organizzativo che culturale. L'adattamento forzato al rapido cambiamento è stato molto eterogeneo e ha aggravato le divisioni già esistenti. Molti dei principali settori italiani, tra cui il commercio (in particolare il Made in Italy), il turismo di massa e l'industria culturale, stanno ancora attraversando una profonda crisi. Altri, dipendenti dalle relazioni umane, si sono adattati per operare nel miglior modo possibile date le circostanze. Infine, per alcuni, la pandemia ha provocato un'accelerazione di processi già in atto e creato nuove opportunità di crescita.

Durante la pandemia, il settore digitale è stato l'infrastruttura abilitante per tutti gli altri settori. Anche se varia la misura in cui l'IT potrebbe consentire il lavoro di altri servizi, è grazie ai servizi digitali che le persone, le imprese (comprese le PMI) e la pubblica amministrazione della penisola hanno potuto continuare le loro attività durante il lockdown. Il dinamismo e la flessibilità di quel settore sono stati essenziali per l'adeguamento alle restrizioni.

La pandemia sta lentamente svanendo, tuttavia, vediamo che molti cambiamenti resteranno. Di conseguenza, negli anni a venire, assisteremo a grandi sfide per la cultura organizzativa, il quadro

³ <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/80494>

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

normativo e gli investimenti, sia nelle infrastrutture che nelle competenze. Indubbiamente le nostre PMI sono nella peggiore posizione di partenza, avendo finora investito poco in nuove tecnologie.

Il PNRR ha stanziato circa 0,50 miliardi di euro per la digitalizzazione, che supera di gran lunga l'obiettivo del 20% richiesto dall'Unione Europea.⁶ Grazie a questi fondi e ad un loro impiego mirato, il valore del settore digitale potrebbe superare i 95 miliardi di euro entro il 2024. L'influenza del settore digitale, tuttavia, va oltre l'aumento del PIL nominale. I servizi digitali sono il mezzo più efficace per affrontare i divari di produttività ed efficienza del nostro sistema economico, migliorare la qualità dei servizi forniti ai consumatori e agli utenti business e incoraggiare la creazione di imprenditorialità 2.0. Tuttavia, il presupposto per questo è l'apertura all'innovazione, l'eliminazione delle barriere amministrative e un investimento intelligente nel capitale umano. La diffusione delle tecnologie digitali lungo la penisola, compreso l'uso di big data, intelligenza artificiale, cloud e IoT in tutti i settori, accelererà la servitizzazione dell'economia e consentirà la creazione di nuovi prodotti e servizi. In tal senso, è necessario riconoscere il ruolo chiave che il mercato digitale svolgerà nello sviluppo del mercato unico digitale, nel mantenimento della coesione europea e nella stabilizzazione del ruolo dell'UE nel mondo.

3. Il cambiamento del quadro normativo per l'economia digitale

Le opportunità offerte dalla rivoluzione digitale hanno un certo prezzo. L'offuscamento dei confini tra l'economia tradizionale e quella digitale è fonte di preoccupazione per molti regolatori. Le istituzioni europee hanno più volte ricordato che "ciò che è illegale offline, dovrebbe essere illegale online."⁷ Pertanto, sono stati recentemente proposti numerosi atti legislativi al fine di aggiornare il quadro normativo per l'economia digitale.

Un rapido aumento del ritmo della regolamentazione dell'economia digitale può essere ricondotto all'introduzione di GDPR nel 2016. Anche se il regolamento sul trattamento dei dati personali si applica orizzontalmente allo stesso modo nel mondo fisico e online, la sua introduzione e attuazione ha accresciuto la consapevolezza dell'importanza e del valore dei dati e dei cambiamenti che si verificano nell'economia. Dalla fine dell'attuazione nel 2018, la Commissione ha proposto di introdurre undici nuovi regolamenti.

Due di questi regolamenti sono già stati adottati: Il regolamento Platform2Business, entrato in vigore nel 2020, mira ad aumentare l'equità e la trasparenza nei rapporti tra piattaforme e utenti business e il regolamento sui contenuti terroristici online entrerà in vigore nel giugno 2021 e obbligherà le piattaforme online a eliminare qualsiasi contenuto terroristico segnalato dalle autorità degli Stati membri entro un'ora. Tuttavia, la stragrande maggioranza delle nuove normative che hanno un impatto sul settore digitale sono ancora in fase di discussione ingenerando al momento incertezza nel mercato.

Regolamento	Modifiche proposte
-------------	--------------------

⁶ <https://www.governo.it/it/approfondimento/digitalizzazione-innovazione-competitivita-e-cultura/16701>

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/11/25/what-is-illegal-offline-should-be-illegal-online-council-agrees-on-position-on-the-digital-services-act/>

Regolamento ePrivacy	Il regolamento ePrivacy cambierà la politica di amministrazione dei metadati, cookie e cookie wall, nonché le regole sul marketing elettronico e sulla pubblicità online.
Regolamento sulla governance dei dati	Il regolamento sulla governance dei dati (DGA) mira a promuovere la disponibilità dei dati per l'uso e rafforzare la condivisione dei dati all'interno dell'UE introducendo determinati meccanismi. Tra i cambiamenti chiave, possiamo vedere i limiti degli accordi di esclusività sull'uso dei dati, ma anche cambiamenti più ambigui come l'introduzione della nozione di altruismo dei dati. Ancora più importante, DGA può portare a tensioni con le leggi sulla protezione dei dati.
Regolamento sui servizi digitali (DSA)	La legge sui servizi digitali (Digital services Act) aggiornerà il quadro normativo per la responsabilità dei fornitori di servizi intermediari. Interesserà quasi tutte le imprese attive nella sfera digitale, ad eccezione delle microimprese, modificando tra l'altro il modo in cui i contenuti sono moderati, gli obblighi per i mercati e il tipo di dati che possono essere utilizzati per la pubblicità digitale.
Regolamento sull'intelligenza artificiale	Il regolamento sull'Intelligenza Artificiale dovrebbe essere il primo quadro giuridico completo per l'IA nel mondo. Dopo un periodo di ritardi, i negoziati al Parlamento europeo stanno prendendo ritmo.
Data Act	Il 23 febbraio 2022 la Commissione Europea ha pubblicato la proposta per un nuovo Regolamento, il "Data Act", che ha l'obiettivo di massimizzare il valore dei dati nell'economia. Il nuovo Regolamento dovrebbe completare il Data Governance Act, e ha l'obiettivo di incoraggiare la condivisione dei dati tra le autorità.
Regolamento sulla trasparenza e targeting della pubblicità politica	La trasparenza e il targeting della pubblicità politica introdurranno ulteriori restrizioni alla pubblicità nel mondo digitale, ai tipi di organizzazioni che possono utilizzare tecniche di amplificazione, ai tipi di dati che possono essere utilizzati nel targeting e al tipo di contenuto che può essere commercializzato online.
Strumento di emergenza del mercato interno	La Commissione ha avviato un riesame della politica di concorrenza al fine di garantire un'applicazione rigorosa delle norme antitrust nell'era della doppia transizione. L'iniziativa legislativa sarà proposta, in base alla tabella di marcia delineata nel primo trimestre del 2022
Regolamento sui mercati digitali	Il DMA mira a contribuire al corretto funzionamento del mercato interno digitale imponendo obblighi specifici alle piattaforme digitali.

L'elevato numero di provvedimenti genera il rischio di conflitti normativi e sovrapposizioni: a titolo di esempio alcune alcuni aspetti del DMA sono già contenuti nel Regolamento P2B. Si rileva che la nuova proposta di regolamento è stata introdotta prima che venisse fatta una valutazione dell'efficacia dell'applicazione del regolamento P2B, e quindi genera, a causa della sua potenziale sovrapposizione

un quadro normativo complesso per chi opera nel mercato digitale senza raggiungere l'obiettivo sperato il DSA, sempre a titolo esemplificativo stabilisce gli obblighi e le responsabilità delle piattaforme per rimuovere i contenuti pubblicati online, in modo simile al regolamento sui contenuti terroristici online o alla direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale. Gli ultimi due atti legislativi hanno un campo di applicazione più ristretto rispetto al DSA, ma tutti e tre si limitano di fatto alla regolamentazione dei contenuti online, nonché stabiliscono obblighi e soglie di responsabilità diversi per le piattaforme online.

Anche il tema della pubblicità sarà affrontata in quattro diversi atti: DSA, DMA, AI e trasparenza nella regolamentazione della pubblicità politica, creando un ambiente complesso per un settore in rapido sviluppo. Legge sui mercati digitali

Secondo la proposta della Commissione, lo scopo del DMA è contribuire al corretto funzionamento del mercato interno stabilendo norme armonizzate che garantiscano mercati contendibili ed equi per tutte le imprese a vantaggio sia degli utenti commerciali che degli utenti finali nel settore digitale in tutta l'Unione. È chiaro che in linea di principio la proposta persegue gli obiettivi giusti. Tuttavia, come tende ad essere, il diavolo sta nei dettagli e, a un'occhiata più da vicino, la proposta potrebbe non essere così vantaggiosa per gli utenti finali e i consumatori come dichiarata dai legislatori. Di seguito illustriamo il DMA prendendo in considerazione lo stato di avanzamento della proposta, la struttura generale del regolamento e l'influenza dello stesso sulle PMI e sui consumatori.

3.1. Stato di avanzamento

La Commissione Europea ha presentato la sua proposta di LMD il 15 dicembre 2020. I negoziati tra gli Stati membri e all'interno del Parlamento europeo sono durati per tutto il 2021, coinvolgendo decine, se non centinaia, di parti interessate. Il Consiglio ha raggiunto una posizione di compromesso all'inizio di novembre dello scorso anno. Il 15 dicembre 2021 i membri del Parlamento europeo (MEP) hanno votato sugli emendamenti di compromesso, aprendo la strada all'apertura dei negoziati interistituzionali tra Consiglio, PE e CE – i cosiddetti triloghi – nel 2022.

La Francia, che ha assunto la presidenza di turno del Consiglio nel gennaio 2022, e mira a approvare il testo finale della LMD entro la scadenza del mandato., per perseguire questo obiettivo e a causa delle elezioni presidenziali che si terranno ad Aprile, non si prevede una tempistica adeguata per la discussione e le riunioni de trilogo vanno a ritmi serratissimi.

3.2. Struttura generale del DMA

Il DMA trova le sue radici nel diritto della concorrenza, e precisamente nella dottrina dell'abuso di posizione dominante. Come tutte le imprese, anche le grandi piattaforme online possono essere sanzionate per abuso di posizione dominante ex art. 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Tuttavia, la durata delle cause i hanno portato il legislatore a ritenere che l'attuale quadro normativo non sia adatto alle sfide poste dall'era digitale. Pertanto, la Commissione ha deciso di introdurre nei mercati digitali un controllo ex ante, già utilizzato già in settori quali l'energia e le telecomunicazioni. Il controllo ex ante è un sistema in cui determinati comportamenti sono vietati di per sé prima che si verifichino danni nel mercato. Il contrario, il controllo ex post, significa che le imprese possono essere sanzionate solo dopo essere state trovate in violazione delle regole sulla concorrenza a causa di comportamenti anticoncorrenziali. Il problema dell'applicazione del controllo ex ante ai mercati digitali risiede nel fatto che, a differenza delle reti regolamentate, non sono state create attraverso la privatizzazione dei monopoli di Stato, ma attraverso l'innovazione e gli

investimenti privati Più in generale, l'applicazione del controllo ex ante ai mercati digitali, che dipendono da un progresso costante, può causare un effetto di freno sull'innovazione, con conseguenze negative per chi fa affidamento sui servizi digitali nel proprio lavoro.

IL DMA si concentra sulle grandi piattaforme online, denominate "gatekeeper". L'idea alla base di questa nozione è che i gatekeeper sono partner commerciali inevitabili per gli utenti finali, siano essi utenti aziendali che consumatori. Il DMA stabilisce determinate soglie che consentiranno la designazione dei gatekeeper. Secondo la proposta della Commissione, una piattaforma online dovrebbe essere considerata un gatekeeper quando supera il fatturato annuo all'interno dello Spazio economico europeo (SEE) pari a un minimo di 6,5 miliardi di euro negli ultimi tre anni consecutivi, ha almeno 45 milioni mensili attivi utenti finali nell'UE e almeno 10.000 utenti aziendali attivi con sede nell'UE ogni anno. L'eurodeputato Schwab, relatore principale della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO), è favorevole all'aumento di queste soglie quantitative affinché un'impresa rientri nell'ambito della legge sui mercati digitali a 8 miliardi di EUR (contro 6.5 miliardi di EUR) di fatturato annuo nel SEE e una capitalizzazione di mercato di 80 miliardi di EUR (contro i 65 miliardi proposti dalla Commissione). Se le soglie dovessero essere aumentate, l'ambito del regolamento catturerebbe solo le aziende no SEE dimostrando così che la discussione è in gran parte politica.

3.3. Impatto del DMA sulle PMI e sui consumatori

Come accennato in precedenza, il DMA vieta determinati comportamenti e introduce obblighi per i gatekeeper con l'obiettivo di garantire contendibilità e correttezza nel mercato. Tuttavia, il mercato digitale, come qualsiasi altro mercato, è un ecosistema e l'introduzione di obblighi eccessivamente severi può comportare effetti negativi non solo per i gatekeeper ma anche per gli utenti finali. Nella sezione seguente si discute tre esempi specifici di come la proposta di regolamento potrebbe innescare conseguenze negative per le PMI e i consumatori, tra cui la limitazione dei modelli di business finanziati dalla pubblicità, la limitazione della pubblicità mirata e l'aumento dei rischi di frode.

Limitazione dei modelli di business finanziati dalla pubblicità

Dall'udienza di Mark Zuckerberg davanti al Senato USA nel 2018 e dalla domanda del senatore Orrin Hatch come fa Facebook a rimanere libero, tutti sembrano sapere che le piattaforme possono funzionare, senza addebitare costi ai consumatori, pubblicando annunci. Questa consapevolezza si riflette nella valutazione d'impatto del DMA, in cui si afferma che "gli interventi previsti non vieteranno modelli di monetizzazione specifici (come i modelli basati su annunci) né impediranno l'aggiornamento di nuovi servizi da parte dei gatekeeper".⁸ Tuttavia, gli emendamenti presentati dal Parlamento europeo (PE) minano la fattibilità di un modello di business finanziato dalla pubblicità, che può comportare prezzi più elevati per gli utenti finali.⁹

L'emendamento del PE al considerando 49 richiede ai gatekeepers di "trattare i propri prodotti o servizi, come un'entità commerciale separata che può operare come un servizio autonomo". Tale proposta è una separazione funzionale de facto dei diversi servizi di base offerti dallo stesso gatekeeper e, quindi, in pratica, essa limiterà le sovvenzioni incrociate.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0364&from=EN>

⁹ <https://www.oxera.com/wp-content/uploads/2022/01/Oxera-Review-of-DMA-amendments-Final-report-2022-01-10.pdf>

La sovvenzione incrociata è la pratica di finanziare un prodotto con i profitti generati da un altro. Il metodo è utilizzato in molti settori ed è particolarmente diffuso nei settori con alti livelli di investimento in R&S. Allo stesso modo, le piattaforme collegano i servizi che non generano entrate ai servizi che generano entrate.¹⁰ In tale modello, i consumatori ricevono i servizi gratuitamente, mentre il costo della loro fornitura è coperto dalla visualizzazione di contenuti sponsorizzati acquistati dagli inserzionisti. Questa pratica non è di per sé problematica e richiede una valutazione caso per caso. Con l'emendamento proposto dal parlamento questa prassi solleverebbe problemi di concorrenza in ogni circostanza.

Se tutti i servizi principali offerti da un gatekeeper dovessero essere offerti su base autonoma, i servizi di sovvenzione incrociata che non generano entrate diventerebbero impossibili. Pertanto, le piattaforme sarebbero costrette ad adottare un cambiamento significativo del modello di business. Nella migliore delle ipotesi potrebbero passare al modello freemium e, nel peggiore dei casi, iniziare ad addebitare una quota associativa. In alcuni casi, il servizio potrebbe anche essere completamente deprecato poiché l'accettazione del paywall da parte dei consumatori è spesso limitata. Non c'è dubbio che il benessere dei consumatori nell'economia basata sui dati non sarebbe aumentato dall'introduzione delle tasse.¹¹

Inoltre, l'introduzione di tariffe, o qualsiasi aumento dei prezzi, del resto, avrebbe un effetto negativo sullo sviluppo del nostro mercato e della nostra economia digitale. Come è stato osservato nella sezione 2, l'Italia è in ritardo rispetto agli altri Stati membri in termini di competenze digitali. Solo il 14,9% della popolazione possiede competenze digitali avanzate, mentre il 20,2% possiede competenze di utilizzo di Internet.¹² Questi punteggi collocano l'Italia al terzo posto più basso nell'UE.¹³ L'eventuale introduzione di una quota di iscrizione avranno un effetto dissuasivo per le persone che non possiedono competenze digitali e questa limitazione potrebbe ostacolare il processo di digitalizzazione. Ciò è particolarmente vero se si considera che il 68% degli europei dichiara che non pagherà mai per accedere ai contenuti online.¹⁴

Limitazione della pubblicità mirata

Il valore della pubblicità mirata è stato mostrato in modo più vivido durante il lockdown, quando gli annunci digitali basati sui dati hanno consentito alle aziende di raggiungere potenziali consumatori senza che nessuno dei due uscisse di casa. Nonostante ciò, il DMA si pone l'obiettivo di limitare la pubblicità mirata. Tale proposta emendativa è stata avanzata sia dalla Commissione sia dal parlamento che negli emendamenti del PE.

Si rileva, infatti, che, l'art. 5(a) della proposta della Commissione vietava la combinazione di dati provenienti da servizi diversi offerti dallo stesso gatekeeper a meno che non fosse stato ottenuto un consenso specifico. Questo approccio ha diversi limiti, tra cui la compatibilità con il GDPR e il potenziale appesantimento del consenso; tuttavia, qui ci concentreremo esclusivamente sull'influenza sulla

¹⁰ <https://www.oxera.com/wp-content/uploads/2022/01/Oxera-Review-of-DMA-amendments-Final-report-2022-01-10.pdf>

¹¹ Ibid.

¹² https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart={%22indicator%22:%22desi_hc%22,%22breakdown-group%22:%22desi_hc%22,%22unit-measure%22:%22pc_desi_hc%22,%22time-period%22:%222021%22}

¹³ Ibid.

¹⁴ https://datadrivenadvertising.eu/wp-content/uploads/2017/09/EuropeOnline_FINAL.pdf

pubblicità mirata. L'impossibilità d'incrociare i dati provenienti da servizi diversi dello stesso gatekeeper (si pensi a mappe e motori di ricerca) deteriorerà la qualità della pubblicità mirata: Per gli imprenditori significa che dovranno avere un budget maggiore per la pubblicità mentre per il consumatore significa vedere più contenuti, il che potrebbe non essere interessante.

il PE, inoltre, ha introdotto alcuni emendamenti, che non solo degraderanno la pubblicità basata sui dati, ma ne porteranno a limitazioni pratiche. La proposta del Parlamento per il considerando 36, lettera a), vieta l'uso dei dati relativi ai minorenni, anche per la pubblicità mirata. Inoltre, una modifica proposta all'art. 6(1) obbligherà i gatekeeper ad astenersi dall'associare i dati personali allo scopo di erogare pubblicità mirata o microtargetata, salvo che sia stato fornito un consenso chiaro, esplicito, rinnovato e informato da un utente, che non sia minorenne.

Questi cambiamenti sono preoccupanti visto il crescente settore della pubblicità digitale in Italia. Come notato in precedenza, i contenuti digitali e la pubblicità digitale hanno registrato il ritmo di crescita più veloce nel nostro mercato digitale nel 2021, con un aumento del 3,6%. Più in generale, il 2021 ha segnato un aumento degli investimenti pubblicitari di ca. il 20%. Il valore stimato dell'investimento ha raggiunto i 9,5 miliardi di euro, pre-crisi finanziaria nel 2008. La pubblicità digitale ha giocato un ruolo di primo piano, incidendo per il 23% sul valore totale dell'investimento.¹⁵ Questi dati mostrano che la pubblicità basata sui dati è un settore in forte espansione in Italia. I cambiamenti improvvisi non danneggeranno solo gli imprenditori, che utilizzano la pubblicità mirata per commercializzare i loro prodotti e servizi, ma anche le persone che lavorano in questo settore in crescita e gli investitori.

Aumento dei rischi di frode

Il numero crescente di attacchi informatici ci ricorda la vulnerabilità delle società digitali. Sono stati compiuti sforzi e investimenti crescenti per migliorare la sicurezza informatica dell'intero ecosistema digitale. Tuttavia, la proposta di regolamento contiene diverse disposizioni che sembrano andare nella direzione opposta aprendo una parte significativa dei servizi digitali a malware e ad un aumento dei rischi di frode. Qui di seguito ci concentreremo esclusivamente sulle implicazioni dell'art. 5(c) della LMD.

L'art. 5(c) del DMA mira a migliorare la posizione degli utenti business, che necessitano di servizi di una piattaforma per raggiungere i clienti. A tal fine, crea l'obbligo per i gatekeeper di consentire agli utenti aziendali di promuovere offerte agli utenti finali acquisite tramite il servizio di piattaforma principale (CPS) e di concludere contratti con tali utenti finali indipendentemente dal fatto che utilizzino il CPS a tale scopo o no. In linea di principio, migliorare la posizione degli utenti aziendali, ad esempio gli sviluppatori di app, è una buona proposta. Tuttavia, a uno sguardo più attento possiamo vedere che questa disposizione comporta una serie di rischi per l'integrità e la funzionalità degli ecosistemi online.

Per cominciare, l'art. 5(c) può limitare gli app store costringendo i gatekeeper a ridurre i propri standard di sicurezza. In generale, gli app store controllano le app prima di renderle disponibili agli utenti. Nel caso in cui l'art. 5(c), uno sviluppatore di app sarà autorizzato a promuovere prodotti che non hanno subito alcuna valutazione di sicurezza all'interno delle app originariamente scaricate. Di conseguenza, gli utenti possono essere esposti a malware che potrebbe facilmente diffondersi e infestare i dispositivi di altri utenti. È interessante notare che anche Europol ha fatto appello per

¹⁵ <https://www.e-businessconsulting.it/en/home/news-details/news/italian-advertising-market-in-2021/?fbclid=IwAR2Q5M93KZhLDQcZ2g-J99OXzQL35fFhOuuqedw2XIMZsyIUdnIE1L4tch0>

scaricare l'app solo dagli app store ufficiali. Alla luce di quanto sopra, il DMA può essere visto come un passo indietro per la sicurezza dell'ambiente digitale.

Allo stesso tempo, è importante notare che l'art. 5(c) si applica a tutti i gatekeeper (l'approccio unico per tutti) e pertanto può causare alcune conseguenze indesiderate anche ad altri servizi digitali. Uno di questi esempi include la vendita al dettaglio. Art. 5(c) obbligherebbe i gatekeeper a consentire ai venditori di contattare gli utenti che promuovono offerte diverse. Il DMA non contiene alcuna informazione su come questa disposizione dovrebbe essere attuata.

Un modo possibile è attraverso il trasferimento dei dati degli acquirenti dal gatekeeper ai venditori. Questo crea evidenti tensioni con il GDPR poiché in primo luogo, non è chiaro se tale trasferimento sarebbe possibile e in secondo luogo, gli utenti dovrebbero acconsentire al trasferimento ad ogni transazione effettuata, cosa che contribuirebbe al cosiddetto appesantimento del consenso. In terzo luogo, alcuni venditori si trovano al di fuori dell'UE e non rispettano il GDPR, il che creerebbe rischi per la sicurezza dei dati personali degli utenti. Infine, nonostante i suddetti rischi, l'art. 5(c) nel migliore dei casi porterebbe ad un aumento del numero di offerte non richieste che gli utenti ricevono.

Inoltre, i nuovi modi per contattare gli utenti creano anche nuove opportunità per i malintenzionati di impegnarsi nella cosiddetta "frode di diversione", ovvero schemi in base ai quali gli utenti sono indotti a effettuare un pagamento al di fuori del sistema del gatekeeper, il che rende il monitoraggio dell'operazione e supporta il cliente, che è stato vittima di una truffa, impossibile. Tale rischio è presente già oggi, tuttavia l'attuazione dell'art. 5(c) aumenterebbe notevolmente l'esposizione degli utenti a tali minacce.

In sintesi, tenendo presente la rivoluzione digitale che si dipana davanti ai nostri occhi, dovremmo evitare a tutti i costi queste conseguenze negative per le PMI, i consumatori e il mercato digitale italiano. La transizione verso l'industria del futuro è un'opportunità per il nostro Paese di rompere lo stallo della lenta crescita economica e della bassa innovazione. In sintesi, serve uno strumento che renda i mercati più competitivi ed agili. L'Italia ha bisogno di uno strumento del genere, ma anche l'UE ne ha bisogno.

4. Conclusioni

Il presente documento ha rilevato che, pur perseguendo dichiarativamente i giusti obiettivi, la Legge sui mercati digitali può avere un impatto negativo significativo sul mercato italiano.

Il Piano Nazionale per la Resilienza e la Ricostruzione ha stanziato c. 50 miliardi di euro per la digitalizzazione, una cifra che supera di gran lunga l'obiettivo del 20% richiesto dall'Unione Europea. Si prevede che le riforme nell'ambito del PNRR riducano le grandi lacune nelle competenze digitali e digitalizzino le PMI IT e i servizi pubblici. Questi cambiamenti rappresentano un'occasione storica per colmare il divario tra l'IT e gli altri Paesi dell'UE e tra il Nord e il Sud del Paese, nonché per rompere lo stallo della lenta crescita economica. Tuttavia, affinché ciò avvenga, abbiamo bisogno di apertura all'innovazione, rimozione delle barriere amministrative e investimenti intelligenti.

Sfortunatamente, il DMA sembra spingerci nella direzione opposta. Come accennato in precedenza, in linea di principio la proposta serve i giusti obiettivi. Tuttavia, la nostra analisi della struttura generale del DMA, nonché delle disposizioni specifiche, mostrano che il regolamento potrebbe comportare un aumento dei costi per gli utenti aziendali e una diminuzione degli incentivi all'innovazione. Possiamo vederlo in diversi punti.

In primo luogo, l'emendamento del Parlamento al considerando 49, che impone ai guardiani di offrire servizi su base autonoma, mina i modelli di sovvenzione incrociata e i modelli di business finanziati dalla pubblicità. Questa modifica non solo è contraria all'intenzione originaria della Commissione, ma può anche aumentare i prezzi per le PMI e i consumatori. Gli italiani hanno il terzo livello più basso di competenze digitali nell'UE, con poco più del 20% della popolazione che possiede competenze di utilizzo di Internet. Se prendiamo in considerazione il fatto che la maggioranza (68%) degli europei dichiara che non pagherà mai per accedere ai contenuti online, vediamo che le tariffe di inserzione avranno un forte effetto dissuasivo sulle persone che non possiedono competenze digitali avanzate e potrebbero ostacolare il processo di digitalizzazione in Italia.

In secondo luogo, il DMA mira a limitare la pubblicità mirata nonostante sia la parte in crescita più dinamica del mercato digitale italiano. Con un aumento del 3,6% tra il 2020 e il 2021, la pubblicità digitale è il settore digitale in più rapida crescita, con un impatto trainante sui livelli di investimento. Mentre il settore è in piena espansione, il DMA introduce tre cambiamenti che potrebbero invertire questa tendenza. Ad esempio, il divieto di combinazione di dati di cui all'art. 5(a) può limitare la funzionalità e la qualità della pubblicità mirata. Naturalmente, le modifiche danneggeranno: PMI, che utilizzano la pubblicità mirata come mezzo conveniente ed efficace per raggiungere i consumatori; le persone che lavorano in questo settore in crescita; e allo stesso modo gli investitori.

In terzo luogo, DMA creerà rischi per la sicurezza per gli utenti e limiterà gli app store nel mantenimento dell'integrità e della funzionalità degli ecosistemi online. Mentre l'art. 5(c) mira a migliorare la posizione degli utenti aziendali, aprirà i sistemi dei gatekeeper agli abusi da parte di malintenzionati. Esistono numerosi esempi pratici tra cui il rischio di scaricare malware tramite un'app non controllata, la minaccia alla protezione dei dati personali nel trasferimento dei dati degli utenti agli utenti aziendali, nonché la maggiore esposizione degli utenti a frodi.

Alla fine, è la qualità dei servizi digitali che le imprese e i clienti italiani utilizzano quotidianamente a risentirne. Tenendo presente le opportunità offerte dalla rivoluzione digitale che si dipana davanti ai nostri occhi, dovremmo adottare tutte le misure necessarie per evitare che ciò accada.