

RIVISTA DI

# POLITICA ECONOMICA

**LA TRASFORMAZIONE DIGITALE:  
SFIDE E OPPORTUNITÀ  
PER L'ECONOMIA ITALIANA**

Giovanni Battista Amendola

Alfonso Balsamo

Gloria Bartoli

Franco Bassanini

Emanuela Ciapanna

Fabrizio Colonna

Riccardo De Bonis

Tommaso Di Tanno

Giuseppe Ferrero

Alessandro Fontana

Alfonso Fuggetta

Giovanna Labartino

Francesca Mazzolari

Antonio Nicita

Luigi Paganetto

Antonio Perrucci

Lucia Tajoli

N. 1-2020

Rivista di  
**Politica Economica**

Direttore: Giampaolo Galli

Chair del Board: Stefano Manzocchi

**Advisory Board**

Barbara Annicchiarico

Mario Baldassarri

Riccardo Barbieri

Leonardo Becchetti

Andrea Boitani

Massimo Bordignon

Luigi Carbone

Elena Carletti

Alessandra Casarico

Stefano Caselli

Lorenzo Codogno

Luisa Corrado

Carlo Cottarelli

Francesco Daveri

Sergio Fabbrini

Eugenio Gaiotti

Nicola Giammarioli

Gabriele Giudice

Paolo Guerrieri

Luigi Guiso

Elisabetta Iossa

Francesco Lippi

Marcello Messori

Salvatore Nisticò

Luigi Paganetto

Ugo Panizza

Marcella Panucci

Andrea Prencipe

Andrea Filippo Presbitero

Riccardo Puglisi

Pietro Reichlin

Francesco Saraceno

Fabiano Schivardi

Lucia Tajoli

Gilberto Turati

RIVISTA DI

# POLITICA ECONOMICA

LA TRASFORMAZIONE DIGITALE:  
SFIDE E OPPORTUNITÀ  
PER L'ECONOMIA ITALIANA

<b>Introduzione</b> .....	pag. 5
Giampaolo Galli	
<b>Le tecnologie digitali al tempo di Covid-19</b> .....	» 21
Alfonso Fuggetta	
<b>Innovazione digitale e stagnazione della produttività: un <i>puzzle</i> difficile da risolvere</b> .....	» 37
Gloria Bartoli, Luigi Paganetto	
<b>Rivoluzione digitale e futuro del lavoro. Quali le politiche necessarie in Italia?</b> .....	» 59
Alfonso Balsamo, Alessandro Fontana, Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari	
<b>L'Europa e la sfida digitale</b> .....	» 77
Giovanni Battista Amendola	
<b>Connettere l'Italia</b> .....	» 93
Emanuela Ciapanna, Fabrizio Colonna	
<b>Trasformazioni digitali e competitività internazionale delle imprese italiane</b> .....	» 107
Lucia Tajoli	
<b>Le tasse e le attività digitali</b> .....	» 123
Tommaso Di Tanno	
<b>Tutela della concorrenza e regolazione dei mercati digitali</b> .....	» 137
Franco Bassanini, Antonio Perrucci	
<b>L'economia del dato tra mercato e privacy</b> .....	» 153
Antonio Nicita	
<b>Tecnologia, finanza, moneta e istituzioni</b> .....	» 165
Riccardo De Bonis, Giuseppe Ferrero	

# Tutela della concorrenza e regolazione dei mercati digitali

Franco Bassanini e Antonio Perrucci\*

- *Il processo di trasformazione digitale non è un fenomeno recente, anche se da qualche tempo sta conoscendo una decisa accelerazione, investendo tutti i settori economici e la società nel suo complesso. La pandemia da Covid-19 ha reso evidente il ruolo cruciale delle tecnologie digitali per la crescita e la competitività del sistema produttivo e per la qualità dei servizi pubblici (scuola, sanità, trasporti).*
- *Dalla convergenza dei mercati dell'informazione e della comunicazione si è passati, nel giro di pochi anni, all'affermazione di un ecosistema digitale, nel quale un ruolo fondamentale è svolto dalle grandi piattaforme internet, ormai protagoniste assolute della trasformazione digitale dei mercati.*
- *Le istituzioni non sono riuscite ad impedire che le grandi piattaforme digitali acquisissero un potere di mercato sempre più difficile da controbilanciare. Gli adeguamenti della regolazione e della tutela della concorrenza alle nuove realtà dei mercati digitali sono intervenuti con forte ritardo. Ma, negli ultimi tempi, è cambiato l'approccio dei regolatori, come testimonia il percorso avviato dalla Commissione europea.*
- *Lo shock del coronavirus impone a questo percorso due spinte: una in direzione di una accelerazione, l'altra nel senso di una integrazione con altre misure. Un nuovo percorso di crescita, coerente con i valori ed i principi dell'Unione europea, deve raccogliere ora le sfide proposte dalla pandemia, regolare e governare l'evoluzione dell'ecosistema digitale, e coordinarlo con le politiche per la sostenibilità ambientale.*

JEL Classification: K21, K23, L16, L43, L50, O33.

Keywords: tecnologie digitali, piattaforme internet, antitrust, regolazione dei mercati.

---

\* franco@bassanini.it, Fondazione Astrid, ex ministro, ex Cassa Depositi e Prestiti; a.perrucci@astrid-online.it, Laboratorio sull'Ecosistema Digitale (LED) di Astrid e LUMSA.

## 1. La trasformazione digitale dei sistemi economici

È noto che la trasformazione digitale non ha investito e non investe solo i sistemi produttivi, ma interessa l'intero sistema economico-sociale, trattandosi - come è stata definita oltre quindici anni fa - di "un insieme di cambiamenti prevalentemente tecnologici, culturali, organizzativi, sociali, creativi e manageriali, associati con le applicazioni di tecnologia digitale, in tutti gli aspetti della società umana"<sup>1</sup>.

Per quanto riguarda gli impatti sull'economia, esiste una ormai sterminata letteratura che dimostra con quale profondità le tecnologie digitali hanno agito ed agiscono sui processi produttivi ed il mercato del lavoro, trasformando profondamente i sistemi economici nazionali e le relazioni tra gli stessi. Questo fenomeno ha riguardato e riguarda tanto i profili di offerta (continua innovazione di processo e di prodotto, nuovi modelli di business, avvento ed affermazione delle piattaforme internet), quanto il lato della domanda (mutamento degli stili di consumo e di fruizione, tendenza degli utenti a divenire anche produttori di contenuti).

Il processo di trasformazione digitale non è recente, ed è peraltro in costante evoluzione, con una accelerazione negli ultimi anni. Come è stato sostenuto da alcuni economisti, queste "nuove" tecnologie, dopo qualche decennio di messa a punto, esprimono ora una piena potenza, tuttavia non ancora giunta a maturazione<sup>2</sup>.

### 1.1 DALLA CONVERGENZA ICT ALL'ECOSISTEMA DIGITALE

La prima stagione delle tecnologie digitali si descrive generalmente con il fenomeno della convergenza delle tecnologie e dei mercati dell'informazione e della comunicazione (ICT, *Information and Communication Technology*). Sono passati quasi trenta anni da quando l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) produsse un'analisi accurata di questo processo, ossia la capacità delle tecnologie digitali di ricondurre ad una lingua e ad una modalità di trasmissione uniche media considerati differenti<sup>3</sup>.

Per almeno due decenni, l'analisi dei processi di convergenza ha preso in considerazione essenzialmente le industrie dell'informatica, delle telecomunicazioni e dell'audiovisivo, che - in questa sequenza - sono state investite progressivamente dalla trasformazione digitale.

---

<sup>1</sup> Stolterman E., Croon Fors A. (2004), *Information Technology and the Good Life*, in *Information Systems Research: Relevant Theory and Informed Practice*.

<sup>2</sup> Brynjolfsson A., McAfee A., *La nuova rivoluzione delle macchine*, Feltrinelli, 2015.

<sup>3</sup> Si vedano, in particolare, OECD (1992), *Convergence between Communications Technologies*, Paris, e OECD (1992), *Telecommunications and Broadcasting: Convergence or Collision?*, Paris.

Tuttavia, è parsa sempre più evidente la progressiva estensione delle tecnologie digitali a tutti i settori produttivi, per cui - attualmente - non vi è attività produttiva che possa dirsi esclusa dall'impatto delle tecnologie digitali, le quali, a loro volta, si sono costantemente evolute, con riguardo ai diversi livelli: mezzi trasmissivi, reti, apparati, software.

Questa consapevolezza richiede di andare oltre l'approccio della convergenza tra i settori dell'ICT, per affermare, invece, una visione più ampia, nella direzione di un ecosistema digitale, in cui si trova ad operare una molteplicità di soggetti, non più limitati ai comparti ICT ed a quelli "contigui" (poste, industria cinematografica, musica, ad esempio).

Oltre ad apparire in alcuni contributi scientifici<sup>4</sup>, il concetto di ecosistema, o comunque un approccio di sistema al digitale, ha caratterizzato importanti progetti avviati all'inizio dello scorso decennio, nei paesi industrializzati innanzitutto. Senza dubbio, grande rilievo assume a tale riguardo il varo, nel 2010, dell'Agenda digitale europea, nell'ambito del Programma Europa 2020, nonché, cinque anni dopo, il lancio della Strategia per il Mercato Unico Digitale, con l'obiettivo di portare l'UE ad essere un leader mondiale nell'economia digitale<sup>5</sup>.

## 1.2 L'ECOSISTEMA DIGITALE "AUMENTATO"

Mentre il concetto di ecosistema si diffonde nell'analisi economica, replicandosi in diverse articolazioni (ecosistema internet, ecosistema 5G, ecosistema informatico, e così via), si susseguono studi che mostrano come le cosiddette piattaforme digitali o piattaforme internet<sup>6</sup> abbiano assunto un ruolo dominante, a discapito in particolare delle tradizionali imprese delle telecomunicazioni e dell'audiovisivo. Tuttavia, le preoccupate conclusioni cui sono pervenuti molti di questi studi non sono riuscite, almeno fino a poco fa, a convincere il sistema delle istituzioni della necessità di affrontare la problematica della crescita impetuosa del potere di mercato dei *Big Tech*, da Google ad Apple, da Facebook ad Amazon (GAFA), né tanto meno della necessità di valutare le ipotesi di regolamentazione del settore.

Al contrario, almeno fino allo scandalo di Cambridge Analytica, l'opinione prevalente - presso il mondo scientifico ed ancor più presso gli

<sup>4</sup> Fransman M., *The New ICT Ecosystem*, Cambridge University Press, 2010, può essere considerato il pioniere di questi studi.

<sup>5</sup> Sempre nello stesso periodo, l'Autorità italiana per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), nella Relazione 2011, affermava che: «l'industria delle comunicazioni e dell'informazione, nella fase iniziale degli anni Dieci, ha registrato un'accelerazione del processo di convergenza che contraddistingue, da tempo, il settore e che, verosimilmente, nei prossimi anni contribuirà a determinare un nuovo equilibrio concorrenziale e un nuovo assetto dell'ambiente delle telecomunicazioni e dei media, ovverosia dell'ecosistema digitale».

<sup>6</sup> Il termine piattaforme digitali è ormai quello più frequentemente utilizzato e tende a sostituirne altri, tra cui OTT (*Over The Top*), che è stato a lungo il più utilizzato.

utenti - tendeva a riconoscere a questi soggetti significativi meriti in termini di gamma, innovazione, prezzi dei servizi offerti, meriti tali da sopravanzare o almeno controbilanciare i loro limiti sotto il profilo della privacy e della concorrenza, ed anche i rischi che ne discendevano sotto il profilo della manipolazione delle informazioni e della libera e corretta informazione delle opinioni e perfino delle scelte democratiche dei cittadini.

In ogni caso, il ruolo centrale delle piattaforme internet all'interno dell'ecosistema digitale è divenuto sempre più evidente ed indiscusso. Nel contempo, l'affermazione di "nuove" tecnologie digitali, quali i *Big Data*, l'Intelligenza Artificiale, gli algoritmi, la *blockchain* ha fatto evolvere l'ecosistema digitale, verso quello che possiamo definire "ecosistema digitale aumentato": un ambiente in cui operano diversi soggetti, sia dal lato dell'offerta (imprese TLC, piattaforme internet, operatori dell'audiovisivo, società di software), sia dal lato della domanda (utenti, pubbliche amministrazioni, imprese utilizzatrici operanti in settori di mercato sempre più ampi e diversificati), nonché le istituzioni nelle diverse articolazioni (Governo, Parlamento, autorità amministrative indipendenti, giustizia amministrativa)<sup>7</sup>.

In questo ecosistema digitale "aumentato", le piattaforme internet - maggiormente capaci di gestire le "nuove" tecnologie digitali - hanno accresciuto e continuano ad accrescere la loro posizione dominante: così che diventa ormai inevitabile affrontare la questione di una qualche disciplina del loro potere di mercato.

## **2. Le piattaforme internet protagoniste della trasformazione digitale dei mercati**

Si è già ricordato che le tecnologie digitali hanno profondamente trasformato i mercati. Si osservano fenomeni quali la proliferazione di mercati a due o più versanti, con la conseguente perdita del valore di segnalazione del prezzo e, soprattutto, la tendenza alla concentrazione del potere di mercato in diversi settori dell'ecosistema digitale, dai motori di ricerca alla pubblicità online, dal commercio elettronico ai servizi *cloud*, e così via.

Questo ultimo fenomeno non riguarda solo le economie occidentali, dove si registra la straordinaria forza dei GAFAs ed il ruolo crescente di altre piattaforme (Twitter, Uber, Airbnb, Netflix), ma anche l'Oriente, dove dominano i giganti cinesi, cosiddetti BAT (Baidu, Alibaba, Tencent).

---

<sup>7</sup> Per una meno sintetica illustrazione dell'ecosistema digitale "aumentato", sia consentito rinviare a Perrucci A. (2019), Dai Big Data all'Ecosistema Digitale: dinamiche tecnologiche e di mercato e ruolo delle politiche pubbliche, *Analisi Giuridica dell'Economia* n. 1.

## 2.1 IL POTERE DI MERCATO DELLE PIATTAFORME ONLINE: ALCUNI ELEMENTI QUANTITATIVI

Alcuni dati di confronto tra i dieci principali operatori occidentali TLC (AT&T, British Telecom, Deutsche Telecom, Hutchison Whampoa, Orange, Swisscom, Telefonica, Tim, Verizon, Vodafone)<sup>8</sup> e le grandi piattaforme digitali (Google, Apple, Facebook, Amazon, Netflix, Uber, Twitter) evidenziano il crescente predominio di queste ultime nello scenario dell'economia digitale<sup>9</sup>.

Prendendo a riferimento i **ricavi**, nel periodo che va dal 2012 al 2019, le dieci imprese di TLC hanno visto aumentare i propri ricavi soltanto del 14,8%, mentre - nello stesso periodo - le sette piattaforme digitali hanno più che raddoppiato il loro fatturato: +165,3%. Il tasso di crescita medio annuo è stato del 2% nel primo caso e del 15% nel secondo. Nel 2017, si è registrato il sorpasso da parte delle piattaforme digitali con 685 miliardi di dollari, rispetto ai 634 miliardi di dollari delle aziende TLC. Nel successivo biennio, infine, il divario si è accentuato drasticamente, sempre a favore delle piattaforme digitali (939 contro 659 miliardi di dollari).

In termini di **risultato d'esercizio**, il confronto è meno sfavorevole per gli operatori TLC, che registrano una crescita media annua del 10,9%, a fronte del 13,8% delle piattaforme digitali. Si osserva, peraltro, come fin dal 2012 gli utili delle piattaforme digitali risultassero 2,5 volte quelli delle imprese TLC, per divenire pari a 3 nel 2019.

Se consideriamo la **disponibilità di cassa** ed altre forme di liquidità equivalenti, emerge in tutta evidenza la forza delle piattaforme digitali, che passano dai 144 miliardi di dollari del 2012 ai 255 del 2019, mentre gli operatori di TLC scendono da 68 miliardi a 60 miliardi. Quindi, le piattaforme digitali hanno costruito una enorme potenza finanziaria che consente loro di effettuare acquisizioni di altre imprese internet, di entrare in mercati contigui (quali le stesse TLC, l'audiovisivo, la grande distribuzione), ma anche di investire in nuove iniziative (auto a guida autonoma, flotte satellitari ecc).

Sul versante degli **investimenti**, le imprese di TLC conservano la caratteristica di aziende ad alta intensità di capitale investito, come attesta il rapporto tra investimenti e fatturato, che si mantiene attorno al 16% per tutto il periodo. Dal canto loro, le piattaforme digitali aumentano significativamente la propensione ad investire, che passa dal 6,7% del 2012 al 9% del 2019, con una media attorno all'8,4%, ossia poco più della metà del dato registrato dalle imprese di TLC.

Da ultimo, se si guarda al **patrimonio netto**, al 2019, operatori TLC e piattaforme digitali si equivalgono sostanzialmente: 560 miliardi di

---

<sup>8</sup> Viene presa in considerazione anche Hutchison Whampoa per la sua larga presenza sui mercati europei.

<sup>9</sup> Le informazioni di base sono tratte dai bilanci delle società considerate.

dollari rispetto a 580 miliardi di dollari. Tuttavia, la crescita media annua del patrimonio netto delle imprese di TLC è solo del 3,1%, a fronte del 10,3% per le piattaforme digitali.

In sintesi, questi indicatori, assieme ad altri che confermano quanto da essi emerge<sup>10</sup>, mostrano come il decennio trascorso abbia rovesciato i rapporti di forza tra imprese TLC e piattaforme digitali, a vantaggio di queste ultime.

## 2.2 GLI INTERVENTI NEI CONFRONTI DELLE (GRANDI) PIATTAFORME DIGITALI

L'espansione progressiva del ruolo delle grandi piattaforme digitali ha provocato una consistente erosione dei margini di molte imprese (inizialmente, soprattutto operatori TLC e dell'audiovisivo, editori ed agenzie di pubblicità), che hanno reagito denunciandone il ruolo dominante assunto nei mercati digitali che, secondo gli operatori tradizionali, sarebbe imputabile anche alla pressoché totale assenza di regolamentazione delle loro attività. Ma è stata anche oggetto di analisi e proposte da parte di economisti, giuristi, esperti di concorrenza e regolazione dei mercati.

Per lungo tempo, quanto meno per tutto il decennio trascorso, ai fini del contrasto o del contenimento del crescente potere delle piattaforme digitali si è principalmente fatto ricorso all'applicazione degli strumenti antitrust: fondamentalmente, perseguimento di abusi di posizione dominante e controllo delle operazioni di concentrazione.

Le opinioni sull'efficacia dell'intervento delle autorità di tutela della concorrenza, più attive in Europa, meno negli Stati Uniti, sono varie, anzi divaricate: da un lato, vi sono coloro che ritengono che le Autorità (anzi, soprattutto, la Commissione europea) siano riuscite - in sostanza - a contrastare e limitare il potere di mercato delle grandi piattaforme digitali; dall'altro lato, vi sono coloro che denunciano i limiti di questi interventi, soprattutto per l'incapacità di affrontare la novità rappresentata dai *Big Data* e dalla capacità delle piattaforme digitali di egemonizzarne la raccolta e lo sfruttamento<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Basti pensare, per esempio, alla capitalizzazione delle maggiori società: a livello mondiale, le prime quattro posizioni sono occupate da Microsoft, seguita da Apple, Amazon e Google (Alphabet), con valori superiori o prossimi ai mille miliardi di dollari. Nessuna impresa di TLC, nemmeno AT&T, appare oramai nella classifica dei primi dieci.

<sup>11</sup> Tra i numerosi contributi, si segnalano Mayer-Schonberger V., Cuijler K., *Big Data. Una rivoluzione che trasformerà il nostro modo di vivere e già minaccia la nostra libertà*, Garzanti, 2013, Holmes D.E., *Big Data. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2014, Drexler J. (2016), *Designing Competitive Markets for Industrial Data - Between Propertisation and Access*, *Max Planck Institute for Innovation and Competition Research Paper* n. 16-13, in campo internazionale; Di Porto F. (2016, a cura di), *Big Data e concorrenza*, *Concorrenza e Mercato*, 23, pp. 29-57, Falce V., Ghidini G., Olivieri G. (2018), *Informazione e Big Data tra innovazione e concorrenza*, *Quaderni Romani di Diritto Commerciale*, vol. 36, Mannoni S., Stazi G., *Is Competition a Click away? Sfida al monopolio nell'era digitale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, con riferimento all'Italia.

In effetti, quantomeno sul versante del controllo delle operazioni di concentrazione, la Commissione europea, pur svolgendo importanti e approfondite istruttorie<sup>12</sup>, non è riuscita ad impedire a Facebook e Google, in primo luogo, di acquisire imprese (ad esempio, WhatsApp ed Instagram, nel caso di Facebook; Double Click, nel caso di Google) che rappresentavano per esse insidiosi concorrenti, come avrebbe potuto fare. Come è stato osservato da alcuni studiosi<sup>13</sup>, il limite cui sarebbe incorsa la Commissione è stato quello di definire un mercato “ristretto” che non ha tenuto conto del ruolo che i *Big Data* hanno assunto nella definizione del potere di mercato<sup>14</sup>.

Più incisiva, invece, è stata l'azione della DG Concorrenza con riguardo al perseguimento di abusi di posizione dominante, come dimostrano le diverse istruttorie che hanno condotto all'accertamento di comportamenti anticoncorrenziali da parte di Google (tre casi, relativi ai mercati dei comparatori di prezzi online, dei sistemi operativi, della pubblicità online), di Facebook (fornitura di false informazioni in occasione dell'acquisizione di WhatsApp), di Apple ed Amazon (aiuti di stato, per la riduzione dei loro oneri fiscali in Irlanda e Lussemburgo, rispettivamente). Sono così seguite sanzioni amministrative di importo elevato ed altre misure atte a ripristinare condizioni di maggiore concorrenza.

Un altro fronte che ha visto le grandi piattaforme digitali impegnate a difendersi è stato quello della privacy e della tutela dei dati personali, con numerosi interventi delle autorità europee, in particolare nei confronti di Facebook e Google. Tra i primi casi, si ricorda la sanzione inflitta nel 2016 dall'Autorità tedesca di tutela della privacy nei confronti di Facebook per l'utilizzo dei dati di WhatsApp, acquisita nel 2014.

Con l'entrata in vigore del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (RGPD), a maggio 2018, si sono intensificati gli interventi di diverse autorità europee di tutela dei dati personali nei confronti delle pratiche delle piattaforme digitali, soprattutto i social network.

Sul versante della regolamentazione, infine, gli sforzi più importanti, per quanto insoddisfacenti, hanno portato alla introduzione di alcuni obblighi in capo alle piattaforme digitali nelle nuove versioni della Direttiva sui media audiovisivi ed in quella che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, entrambe varate negli ultimi mesi del 2018, oltre che nel Regolamento che disciplina le relazioni tra le piattaforme online e la clientela business.

---

<sup>12</sup> Tra le analisi sugli interventi della Commissione europea in materia di controllo delle concentrazioni, si veda il rapporto Lear (2019), *Ex-post Assessment of Merger Control Decisions in Digital Markets*, commissionato dalla Competition and Market Authority, maggio.

<sup>13</sup> Mannoni S., Stazi G. (2018), cit.

<sup>14</sup> Per altro verso, va detto che - all'epoca di alcune di queste decisioni della Commissione - la definizione di *Big Data* era ancora in via di consolidamento, quantomeno in sede comunitaria.

Solo di recente, come vedremo, la Commissione europea ha definito una strategia complessiva (e complessa) per contrastare il potere delle piattaforme digitali.

### 3. L'adeguamento (lento) della regolazione e della tutela della concorrenza alla realtà dei mercati digitali

#### 3.1 IL MUTAMENTO DI ORIENTAMENTO A PARTIRE DAL 2018

Per riassumere: rispetto ai profondi mutamenti dei mercati indotti dalla rivoluzione digitale, la tutela della concorrenza e la regolazione economica hanno mostrato evidenti difficoltà di adeguamento alla nuova realtà, soprattutto in rapporto al ruolo assunto dalle piattaforme internet. Viceversa, la tutela dei dati personali nel mondo digitale ha indubbiamente fatto un passo in avanti con l'entrata in vigore del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (maggio 2018).

La nuova consapevolezza della necessità di riesaminare l'efficacia della strumentazione antitrust e valutare eventuali misure *ex ante*, può essere ricondotta al caso Cambridge Analytica, che - per quanto abbia un rilievo essenzialmente politico e circoscritto soltanto ad una piattaforma (Facebook) - segna uno spartiacque rispetto ad un approccio delle istituzioni apparso in precedenza più preoccupato di evitare veri o presunti effetti (negativi) su innovazione ed investimenti che non del rischio di impatti di lungo periodo sulla libertà di scelta del consumatore/utente e sulla tutela dei *new comers*.

Come si è detto, la vicenda Cambridge Analytica-Facebook si caratterizzava anche e soprattutto come uno scandalo "politico", per la raccolta fraudolenta di dati personali di milioni di account, poi utilizzati a fini di propaganda politica, oltre che per campagne di marketing mirate. In tal senso, nell'immediato, non sono stati i profili antitrust a porre il caso all'attenzione delle autorità e delle opinioni pubbliche, quanto piuttosto le preoccupazioni in materia di privacy e di libertà dei cittadini di formarsi un'opinione non manipolata, in particolare in occasione delle tornate elettorali.

Negli ultimi anni del decennio trascorso, sono quindi stati avviati diversi studi, spesso promossi da importanti istituzioni nazionali, internazionali e sovranazionali<sup>15</sup>, che hanno avanzato proposte di riforma dell'apparato analitico e dell'*enforcement antitrust* e, in alcuni casi,

---

<sup>15</sup> In particolare, si rimanda a ACCC (Australian Competition and Consumer Commission, 2018), Digital Platform Inquiry, *Preliminary Report*, December; Crémer J., de Montjoye Y., Schweitzer H. (2019), Competition Policy in a Digital Era, *Final report*, April; House of Lords Select Committee on Communications (2019), *Regulating in a Digital World*, HL Paper 299, March; Stigler Center for the Study of the Economy and the State & Chicago Booth School of Business (2019), *Preliminary Report on Digital Challenge*, *Committee for the Study of Digital Platforms*, May, UK Digital Competition Export Panel (2019), *Unlocking Digital Competition*, March, noto anche come *Rapporto Furman*.

hanno anche indicato in quali circostanze si rendeva possibile o raccomandabile un intervento di natura regolamentare.

In estrema sintesi, le principali proposte di regolamentazione di fronte alla rivoluzione digitale e, in particolare, al potere assunto dalle piattaforme tecnologiche, hanno riguardato:

- il *break up* degli OTT, le cui dimensioni sarebbero divenute di per sé un ostacolo alla concorrenza<sup>16</sup>;
- una regolazione *ex ante* delle piattaforme tecnologiche, come ad esempio proposto da Lina Khan nel caso di Amazon<sup>17</sup>;
- l'aggiornamento della strumentazione antitrust, sia con riferimento alla disciplina delle operazioni di concentrazione, sia con riguardo ad alcuni capisaldi dell'analisi antitrust (concetto di posizione dominante, definizione del mercato rilevante, ad esempio)<sup>18</sup>.

### 3.2 LA SVOLTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Per quanto riguarda il percorso della Commissione europea per approdare ad una disciplina delle grandi piattaforme digitali, esso può essere sintetizzato in tre fasi fondamentali, cui si aggiungono le iniziative in materia di *Big Data* ed Intelligenza Artificiale.

**a. Lo *scoping paper*** Il punto di partenza può essere fatto risalire allo *scoping paper* preparato dai servizi della DG Concorrenza nel febbraio 2019.

Dopo aver portato a compimento la revisione delle importanti Direttive settoriali in materia audiovisiva e di comunicazioni elettroniche, la Commissione europea ha iniziato a convincersi che, pur con qualche importante innovazione, queste direttive non sono tuttavia sufficienti a garantire quel *level playing field* tra piattaforme digitali ed imprese di TLC e dell'audiovisivo, da più parti invocato e dalla stessa Commissione assunto come obiettivo da perseguire. In estrema sintesi,

<sup>16</sup> Per tutti, si rimanda a Candeub A. (2014), Behavioral Economics, Internet Search and Antitrust, *Journal of Law and Policy for the Information Society*, vol. 9.

<sup>17</sup> Khan L. (2017), The Amazon's Antitrust Paradox, *The Yale Law Journal*, 126 (3).

<sup>18</sup> In tal senso, numerose sono state le sollecitazioni all'Unione europea, ed in particolare alla Commissaria Vestager, da parte di stati membri, singolarmente oppure congiuntamente (da ultimo, si ricorda la lettera dei ministri dello sviluppo economico di Francia, Germania, Italia e Polonia). In alcuni paesi, si è avviato un percorso di riforma della disciplina antitrust: ad esempio, in Germania è stata proposta una *digital antitrust law* (per un commento, Ritz C., Schoening F., 2019, Digital Avant-Garde: Germany's Proposed "Digital Antitrust Law", *CPI Antitrust Chronicle*, December). Nell'ambito delle misure di sostegno dell'economia necessarie per far fronte alla crisi provocata dalla pandemia da Covid-19, la Commissione ha adottato un *Temporary Framework* consentendo una serie di deroghe temporanee alla disciplina degli aiuti di stato: v. in [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/TF\\_consolidated\\_version\\_as\\_amended\\_3\\_april\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_as_amended_3_april_2020.pdf) il testo consolidato a fine aprile 2020.

si tratta di sottoporre ai medesimi obblighi imprese che forniscono servizi identici, come nel caso dei servizi di comunicazione elettronica, ma anche con riguardo ai servizi media.

La Nota predisposta dagli Uffici: «aims to provide a basis for an orientation discussion at the DSM Steering Group on a potential new initiative for the next college to update the horizontal regulatory framework for all digital services in the single market, in particular for online platforms. Such an update would encompass a REFIT of the E-Commerce Directive». Si prospetta, dunque, un intervento di natura orizzontale, che affianchi quelli verticali delle direttive menzionate; ma con grande prudenza: il documento è una base per una discussione orientativa circa una potenziale nuova iniziativa, che in ogni caso sarà di competenza della nuova Commissione. Più avanti, il documento chiarisce che l'ambito di intervento riguarderà tutti i servizi digitali, ed in particolare quelli forniti dalle piattaforme online. In tal senso, una speciale enfasi sarà riservata alla valutazione di regole adeguate con riguardo alle piattaforme online che offrono servizi quali i social media, i motori di ricerca, la pubblicità online, l'economia collaborativa.

**b. Competition Policy in a Digital Era (Rapporto Crémer, de Montjoye, Schweitzer)** Un salto di qualità ed intensità si è prodotto con la pubblicazione del Rapporto *Competition Policy in a Digital Era*, noto come Rapporto Crémer, dal nome del capofila della commissione di tre esperti cui il Commissario Vestager ha affidato il compito di esaminare le possibili linee evolutive della politica della concorrenza per continuare a promuovere una innovazione a favore del consumatore nell'era digitale.

In sintesi, il rapporto esclude di fatto misure di tipo strutturale (*break up*) nei confronti delle grandi piattaforme tecnologiche e ribadisce che il *framework* di base della Legge sulla concorrenza, come incorporato negli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), continua a fornire una base adeguata e sufficientemente flessibile per proteggere la concorrenza nell'era digitale. L'approccio caso per caso proprio dell'antitrust rimane perciò - secondo il Rapporto - il migliore quadro legale per affrontare i problemi dei mercati digitali.

Al di là di questo riconoscimento all'efficacia del diritto antitrust e della sua applicazione, il Rapporto indica però alcuni importanti modifiche da apportare ai concetti, alle metodologie ed alla stessa dottrina antitrust, e ritiene che, in determinate circostanze, vi sia spazio per un intervento di tipo regolamentare.

Sul versante dell'adeguamento della disciplina antitrust, le proposte concernono innanzitutto il controllo delle operazioni di concentrazione, con un particolare riguardo - come chiaramente indicato nel Rapporto Crémer<sup>19</sup> - alle acquisizioni di piccole start up con potenzialità competitive e con basi di clientela in rapida crescita (le c.d. *killer acquisition*) da parte delle grandi piattaforme digitali.

Altre importanti proposte vengono suggerite con riguardo all'analisi delle situazioni di abuso della posizione dominante e delle intese suscettibili di limitare la concorrenza. In estrema sintesi, si segnala la necessità di rivedere i "pilastri" dell'analisi antitrust, ed esattamente: il concetto di "benessere del consumatore"<sup>20</sup>; la definizione del mercato rilevante<sup>21</sup>, la misurazione del potere di mercato<sup>22</sup>.

Il rapporto ammette poi la possibilità di situazioni di fallimento di mercato, e quindi l'esistenza di uno spazio per un intervento di tipo regolamentare, anche se "la risposta sulla maggiore efficacia della disciplina antitrust o della regolazione dei mercati digitali va data caso per caso, non in via generale". Sono poi indicati i possibili oggetti di un eventuale intervento regolamentare, qualora l'applicazione della disciplina generale antitrust si dimostrasse insufficiente. Tra questi, vanno menzionati: i) la portabilità dei dati, con la previsione di obblighi più stringenti in capo alle piattaforme dominanti, rispetto a quelli definiti dall'articolo 20 del RGPD; ii) l'interoperabilità dei dati, soprattutto allorché si tratti di dati richiesti per servire mercati complementari od *aftermarket* (mercati appartenenti all'ecosistema).

**c. *Shaping Europe's Digital Future*** Giusto un anno dopo, con la nuova Commissione guidata da Ursula von der Leyen, interviene il passaggio definitivo da un approccio "minimalista" ad una strategia "coordinata" per contrastare il potere delle grandi piattaforme digitali e restituire all'Europa una sovranità digitale.

Il 19 febbraio 2020, la Commissione presenta la (nuova) strategia contenuta nella Comunicazione *Shaping Europe's Digital Future*, la

<sup>19</sup> Tra le proposte di rilievo, il Rapporto propone di invertire l'onere della prova, circa il carattere pro-concorrenziale di una operazione di acquisizione o fusione, ponendolo a carico delle piattaforme tecnologiche con notevole potere di mercato.

<sup>20</sup> Nel mondo digitale, la categoria del consumatore tende a comprendere sempre più spesso le imprese utilizzatrici, ma, soprattutto, sempre più complessa risulta la misurazione del danno per il consumatore.

<sup>21</sup> Con la trasformazione digitale dei mercati, i confini tra i mercati risultano meno netti e comunque mutevoli, rispetto a quanto sperimentato nella c.d. *old economy*. Di conseguenza, maggiore attenzione deve essere posta sulle teorie del danno (*theory of harm*) e dell'identificazione delle strategie anticoncorrenziali.

<sup>22</sup> Il rapporto segnala i *bias* che agiscono dal lato del consumatore, con la propensione a considerare i vantaggi immediati dei servizi offerti dalle piattaforme digitali. Ne deriva una particolare forma di potere di mercato, un potere di intermediazione delle piattaforme, che diventano il partner commerciale inevitabile (*unavoidable trading partner*).

cui finalità generale è promuovere una trasformazione digitale che operi a favore di tutti: cittadini, lavoratori, imprese, sistema economico, ambiente. Tre gli obiettivi specifici su cui l'Europa si concentrerà nel prossimo quinquennio: i) una tecnologia al servizio del popolo; ii) una economia *fair* e competitiva; iii) una società aperta, democratica e sostenibile.

La nuova strategia non segna una discontinuità assoluta: essa si ricollega infatti alle diverse misure che - dalla metà degli anni Dieci - la Commissione ha assunto in materia di *Big Data*<sup>23</sup>, protezione dei dati personali, Intelligenza Artificiale (IA)<sup>24</sup>.

La nuova Strategia per il digitale sarà un processo a più stadi. Si inizia con due atti, riguardanti proprio *Big Data* ed Intelligenza Artificiale: la Comunicazione *A European Strategy for Data*, sottoposta a consultazione pubblica; un Libro bianco sull'Intelligenza Artificiale (*A European Approach to Excellence and Trust*), per il quale la Commissione attende commenti e suggerimenti. Entro la fine del 2020, la Commissione presenterà poi: i) un *Digital Service Act*; ii) un Piano d'azione per la democrazia europea; iii) una proposta di revisione del Regolamento europeo per l'identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno; iv) una proposta di rafforzamento della cyber-security, mediante l'istituzione di una *Joint Cyber Unit*.

---

<sup>23</sup> In materia di *Big Data*, il primo intervento dell'Unione europea che affronta anche il tema dei dati privati avviene nel 2014, con la Comunicazione della Commissione "Verso una florida economia basata sui dati". Del 2017 è la Comunicazione della Commissione "Costruire un'economia dei dati europea", con cui la Commissione propone politiche e soluzioni giuridiche per realizzare un'economia dei dati UE, nell'ambito della strategia per il Mercato unico digitale. Queste due comunicazioni sono seguite da diverse proposte di intervento regolamentare, sia nel senso di rivedere ed aggiornare la disciplina esistente, sia con l'intento di promuovere nuove forme di regolazione che, in qualche misura, sono riconducibili ai *Big Data* ed alla c.d. *Data Economy*. Per una efficace analisi, si vedano Bruzzone G. (2018), *Il mercato unico digitale, cybersecurity e Big Data*, Assonime; Bruzzone G. (2018), *Il terzo pacchetto europeo sui dati: rapporti tra imprese e PA*, presentato al Convegno Assonime "Il pacchetto europeo sull'accesso ai dati", Assonime.

<sup>24</sup> Nel campo dell'Intelligenza Artificiale, il percorso della Commissione si avvia nell'aprile 2018, con la Comunicazione "L'intelligenza artificiale per l'Europa", che illustra un'iniziativa europea per dare impulso alla capacità tecnologica ed industriale dell'UE e all'adozione dell'IA in tutti i settori economici, sia privati che pubblici, tenendo conto dei cambiamenti socio-economici apportati dall'IA, soprattutto con riferimento agli impatti sul mercato del lavoro, e della esigenza di garantire un quadro etico e giuridico basato sui valori dell'Unione e coerente con la carta dei diritti fondamentali dell'UE. Mediante un'altra Comunicazione, "Piano coordinato sull'intelligenza artificiale", del dicembre 2018, la Commissione dichiara la propria visione di sistema per l'IA. Tra le specifiche misure, l'invito agli stati membri a predisporre una propria strategia nazionale in materia di IA; la creazione di spazi europei dei dati; la promozione del talento, delle competenze e dell'apprendimento permanente, attraverso il sostegno a programmi di istruzione per l'IA; lo sviluppo di soluzioni di IA etiche ed affidabili. A tal fine, viene istituito un Gruppo europeo di esperti, incaricato di presentare una proposta preliminare a fine 2018 ed una versione definitiva entro marzo 2019 (si veda, Independent High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, 2019, *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, April). Ad aprile del 2019, un'ulteriore Comunicazione della Commissione, "Creare fiducia nell'intelligenza antropocentrica", dà il via ad una fase pilota per coinvolgere i portatori di interessi. A partire dagli orientamenti elaborati dal Gruppo di esperti, la Commissione individua quindi gli elementi necessari a garantire un'IA affidabile.

Per fare dell'Europa un leader nella *Data Economy*, vengono individuate tre linee d'azione: i) la definizione di un quadro regolatorio adeguato per la *data governance*, l'accesso ed il riuso dei dati: tra imprese, tra imprese e governi, all'interno delle amministrazioni; ii) il sostegno allo sviluppo dei sistemi tecnologici e delle infrastrutture di prossima generazione, anche contribuendo con investimenti nei progetti di elevato impatto (*European High Impact Projects*) per costruire uno spazio europeo dei dati ed infrastrutture *cloud* affidabili ed efficienti dal punto di vista energetico; iii) l'avvio di iniziative settoriali, per costruire specifici spazi europei dei dati, ad esempio con riguardo al settore manifatturiero, alla salute, alla mobilità, al *green deal*.

Analogamente, l'Europa deve divenire leader per una Intelligenza Artificiale affidabile (*trustworthy*), con un intervento che non si basi solo sulla regolamentazione<sup>25</sup>, ma preveda anche misure per accelerare gli investimenti in ricerca ed innovazione, accrescere lo sviluppo di *skill*, sostenerne l'adozione da parte delle PMI. In tal modo, alla consueta azione regolamentare, vera "specializzazione" dell'Europa, si affianca una «politica industriale» per l'IA.

#### **4. Lo shock del Covid-19: quali riflessi sulle strategie di revisione dell'impianto regolamentare ed antitrust**

È fuori discussione che le grandi piattaforme digitali - con il concorso di altri protagonisti dell'ecosistema digitale - abbiano significativamente migliorato le condizioni di vita di consumatori ed utenti. Tra le altre cose, garantendo loro la possibilità di svolgere a distanza tutta una serie di funzioni (acquisti, pagamenti, riunioni ecc), di sviluppare rapporti sia di tipo interpersonale che con le imprese e la Pubblica amministrazione.

Analogamente, i servizi delle piattaforme digitali hanno impresso una forte spinta all'innovazione ed all'efficienza dei processi produttivi e distributivi.

Da ultimo, il ruolo delle piattaforme online, e più in generale delle tecnologie digitali, si sta rivelando decisivo per il sostegno all'economia ed alla società nella drammatica situazione determinata dal Covid-19: è appena il caso di menzionare l'apporto dato alla didattica a distanza ed allo *smart working* dalle diverse piattaforme di video-

---

<sup>25</sup> Sul piano delle regole, una importante distinzione viene operata tra «casi/settori ad alto rischio», quali salute, trasporti, polizia, per cui i sistemi di IA debbono essere trasparenti, tracciabili e garantiti da una supervisione umana, e «casi/settori a basso rischio», per cui si propone una sorta di autoregolazione (*voluntary labelling scheme*).

conferenza (Meet, Teams, Zoom ecc), ma anche la possibilità garantita ai cittadini di mantenere contatti con parenti e amici, anche nelle condizioni di distanziamento sociale.

Sarà per questi meriti delle piattaforme digitali che, per troppo tempo, l'Europa ha sottovalutato il processo che ha condotto all'egemonia delle grandi piattaforme digitali (americane, ma ora anche cinesi), tanto sul piano di una regolazione capace di garantire un effettivo *level playing field* tra questi soggetti e le imprese europee operanti nei mercati digitali, quanto con riguardo alla adozione di misure - su scala europea - per un sostegno alla R&S ed agli investimenti nel campo delle infrastrutture e dei servizi digitali e dell'Intelligenza Artificiale.

Solo nell'ultimo anno, è maturata una nuova consapevolezza, poi concretizzata - come si è detto - nel lancio della Strategia *Shaping Europe's Digital Future*, una iniziativa di ampio respiro come erano state in precedenza l'Agenda digitale del 2010 e la Strategia per il Mercato unico digitale del 2015.

Questa nuova sfida lanciata dalla Commissione per far recuperare all'Europa la leadership nelle tecnologie digitali ha mosso finora solo i primi passi, e non ha potuto tenere conto dell'impatto che la pandemia in atto sta producendo e continuerà a produrre sui sistemi economici e sociali, imponendo radicali e profondi cambiamenti.

Sarà per ciò necessario, a nostro sommo avviso, ripensare questa strategia, per quanto appena delineata. Ciò in ragione del ruolo fondamentale che le tecnologie digitali rivestono per la risposta alla crisi oggi, nella fase di gestione dell'emergenza; ma nei prossimi mesi e anni, ancor di più, per la definizione di un modello di sviluppo resiliente rispetto alle pandemie e compatibile con le ineludibili esigenze di sostenibilità ambientale e sociale che sono alla base del *Green New Deal*.

In tal senso, sul versante che qui rileva, quello delle politiche pubbliche per il digitale, e specificamente della regolazione e tutela della concorrenza nel mercato digitale, è necessario accelerare i programmi di riforma, e non, come si rischia, rinviarli nel tempo.

Due sono i riferimenti. Da un lato, il *Digital Service Act*, per il quale la Commissione si è impegnata a studiare la possibilità di stabilire delle regole *ex ante*, così da garantire che i mercati dove operano le grandi piattaforme digitali restino *fair* e contendibili per i loro concorrenti, compresi i nuovi entranti.

Al momento, questo percorso - che doveva concludersi nel quarto trimestre 2020 - sembra essersi rallentato, mentre la dimostrata capacità delle grandi piattaforme digitali di accrescere ulteriormente il proprio potere di mercato in questa fase di reazione alla pandemia dovrebbe semmai sollecitare la Commissione ad accelerare.

Dall'altro lato, sul versante della disciplina antitrust, l'impegno che ha assunto la Commissione è di procedere, entro la fine dell'anno, con la valutazione in corso e la revisione dell'adeguatezza delle regole dell'Unione europea in materia di concorrenza, per lanciare una indagine settoriale. Anche in questo caso, l'esigenza è di fare presto.

Quanto alle iniziative avviate lo scorso febbraio, la Strategia per un'Europa leader nella economia dei dati e per una Europa leader per una Intelligenza Artificiale affidabile, attualmente in fase di confronto con gli stakeholder, si potrebbe immaginare che - una volta terminata la consultazione pubblica sui documenti della Commissione - si predispongano nuove proposte che, oltre a tener conto delle integrazioni e dei suggerimenti pervenuti, introducano anche nuovi elementi, direttamente collegati alle sfide poste dalla pandemia e alle opportunità che ne sono emerse (dalla prevenzione e monitoraggio sanitario domiciliare digitale, alla diffusione dello *smart working* e della *smart education*).

Nella stessa ottica, occorrerà accelerare la revisione in corso per la Direttiva sui servizi postali, e riesaminare le Direttive settoriali, sui media audiovisivi e sulle comunicazioni elettroniche (varate a fine 2018 ed attualmente in fase di recepimento) per adeguarle - eventualmente - ai mutamenti intervenuti a seguito della pandemia nel contesto socioeconomico e nella cultura e consapevolezza dei cittadini europei<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> In realtà, alcuni interventi sarebbero già possibili da parte degli stati nazionali, in sede di recepimento. A mero titolo di esempio, il legislatore italiano potrebbe cogliere l'occasione per inserire il diritto all'accesso alla banda ultra larga nel perimetro del servizio universale.

## Rivista di Politica Economica

La Rivista di Politica Economica è stata fondata nel 1911 come "Rivista delle società commerciali" ed ha assunto la sua attuale denominazione nel 1921. È una delle più antiche pubblicazioni economiche italiane ed ha sempre accolto analisi e ricerche di studiosi appartenenti a diverse scuole di pensiero. Nel 2019 la Rivista viene rilanciata, con periodicità semestrale, in un nuovo formato e con una nuova finalità: intende infatti svolgere una funzione diversa da quella delle numerose riviste accademiche a cui accedono molti ricercatori italiani, scritte prevalentemente in inglese, tornando alla sua funzione originaria che è quella di discutere di questioni di politica economica, sempre con rigore scientifico. Gli scritti sono infatti in italiano, più brevi di un *paper* accademico, e usano un linguaggio comprensibile anche ai non addetti ai lavori. Ogni numero è una monografia su un tema scelto grazie ad un continuo confronto fra l'editore e l'*Advisory Board*. La Rivista è accessibile online sul sito di Confindustria.

### Redazione Rivista di Politica Economica

Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma (Italia)

e-mail: [rpe@confindustria.it](mailto:rpe@confindustria.it)

<https://www.confindustria.it/home/centro-studi/rivista-di-politica-economica>

### Direttore responsabile

Silvia Tartamella

### Coordinamento editoriale ed editing

Gianluca Gallo

Paola Centi

Adriana Leo

La responsabilità degli articoli e delle opinioni espresse è da attribuire esclusivamente agli Autori. I diritti relativi agli scritti contenuti nella Rivista di Politica Economica sono riservati e protetti a norma di legge. È vietata la riproduzione in qualsiasi lingua degli scritti, dei contributi pubblicati sulla Rivista di Politica Economica, salvo autorizzazione scritta della Direzione del periodico e con l'obbligo di citare la fonte.

Edito da:



Confindustria Servizi S.p.A.  
Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma