



BRUNO NASCIMBENE

Il mercato unico digitale è una nuova frontiera dell'integrazione europea?

SOMMARIO. 1. Introduzione. – 2. Le domande. Le norme rilevanti. – 3. La “specialità” del mercato digitale. I diritti fondamentali e la protezione dei dati personali. – 4. La realizzazione progressiva. – 5. Una nuova frontiera dell'integrazione? Lo spazio digitale. – 6. Le azioni chiave. La realizzazione della prima agenda digitale. I tre pilastri. – 7. La seconda agenda digitale. Il decennio 2020-2030. Gli obiettivi (tre). – 8. Gli atti più importanti del decennio. – 8.1. Il mercato dei servizi. – 8.2. Il mercato e la concorrenza. La necessità di una regolamentazione *ex ante*. – 8.3. L'intelligenza artificiale. – 9. Alcune conclusioni possibili. – 9.1. Le conseguenze della transizione digitale. – 9.2. La convergenza multimediale. – 9.3. La tutela dei diritti fondamentali. – 9.4. L'applicazione del DMA e il ruolo della Commissione.

1. Introduzione

Il titolo di questo intervento introduttivo al corso della *Summer School 2025*¹ trae spunto da un breve scritto pubblicato nel 2020, in un numero speciale di *eurojus*, a cura di

¹ *Summer School* promossa dalla prof.ssa Ilaria Anrò, “Il mercato unico digitale tra antichi problemi e nuove sfide: una guida agli strumenti fondamentali di diritto dell'Unione europea”, Università degli Studi di Milano, 5 giugno-15 luglio 2025. Questo intervento, insieme agli altri presentati durante il corso, sarà pubblicato in un fascicolo speciale della *rivista*.

Francesco Rossi Dal Pozzo, dal titolo *Mercato unico digitale, dati personali e diritti fondamentali*².

Ne riprendo solo alcuni punti essenziali, il tempo trascorso ha inciso in modo rilevante sul tema; l'intervento, peraltro, è solo introduttivo rispetto alla molteplicità di argomenti che sono oggetto del corso³.

² Si veda il fascicolo speciale, luglio 2020, <https://rivista.eurojus.it/mercato-unico-digitale-dati-personali-e-diritti-fondamentali/>; il titolo del contributo, p. 11 ss. è *Il mercato unico digitale quale nuova frontiera dell'integrazione europea. Considerazioni introduttive*.

³ Si veda, come si è detto, il fascicolo speciale di questa rivista, di prossima pubblicazione. Considerata la natura del presente lavoro, le indicazioni bibliografiche hanno carattere essenziale e sono indicate secondo i rispettivi paragrafi: "1. Introduzione", v. K. WECKSTRÖM LINDROOS, M.L. MONTAGNANI, K. KLAFKOWSKA-WAŚNIEWSKA, A. MICKIEWICZ (eds.), *Governance of Digital Single Market Actors*, Northampton, 2025; R. TORINO, S. ZORZETTO (eds.), *La trasformazione digitale in Europa. Diritti e principi*, Torino, 2023. "2. Le domande. Le norme rilevanti", v. G. ALPA, *Il mercato unico digitale*, in *Contratto e impresa Europa*, 2021, p. 1 ss.; F. ROSSI DAL POZZO (ed.), *Mercato unico digitale, dati personali e diritti fondamentali* cit.; C. BURY, I. R. LAGUNA, 'Tinkering or Fundamental Overhaul?' *The Past, the Present and the Future of the Digital Single Market*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Internal Market 2.0*, Oxford, 2020, p. 235 ss.. "3. La "specialità" del mercato digitale. I diritti fondamentali e la protezione dei dati personali", v. A. ADINOLFI, *Evoluzione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali: qualche considerazione sulle attuali strategie normative dell'Unione*, in *Quaderni AISDUE – Sezione "Atti convegni AISDUE"*, n. 15/2023, p. 321 ss.; M. SANTANIELLO, *Sovranità digitale e diritti fondamentali: un modello europeo di Internet governance*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2022, p. 47 ss.; F. FERRI, *Il bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale*, Torino, 2022; B. NASCIBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 6/2021, p. 81 ss.; O. POLLICINO, *Tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale e contesto valoriale: una indagine transatlantica*, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, 2018, p. 39 ss.; F. ROSSI DAL POZZO, *La tutela dei dati personali tra esigenze di sicurezza nazionale, interessi economici e diritti fondamentali della persona (dal Safe Harbour al Privacy Shield)*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 690 ss.. "4. La realizzazione progressiva", v. I. GOVAERE, S. GARBEN (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017; U. PAGALLO, *The Legal Challenges of Big Data: Putting Secondary Rules First in the Field of EU Data Protection*, in *European Data Protection Law Review*, 2017, p. 36 ss.; N. TSAGOURIAS, R. BUCHAN (eds.), *Research Handbook on International Law and Cyberspace*, Cheltenham, 2015. "5. Una nuova frontiera dell'integrazione? Lo spazio digitale", v. R. CAVALLO PERIN, D. U. GALETTA (a cura di) *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2025; F. FERRI, *Transizione digitale e valori fondanti dell'Unione: riflessioni sulla costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022, p. 277 ss.. "6. Le azioni chiave. La realizzazione della prima agenda digitale. I tre pilastri", v. G. GONZÁLEZ-FUSTER, R. VAN BRAKEL, P. DE HERT (eds.) *Research Handbook on Privacy and Data Protection Law*, Cheltenham, 2022; G.M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO (a cura di), *Commentario GDPR e Normativa Privacy*, Milano, 2022; M. OROFINO, *La multilevel "governance" delle comunicazioni elettroniche venti anni dopo il Framework 2002*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 692 ss.; R. D'ORAZIO, G. FINOCCHIARO, O. POLLICINO, G. RESTA (a cura di), *Codice della privacy e data protection*, Milano, 2021; G. CAGGIANO, *Il contrasto alla disinformazione tra nuovi obblighi delle piattaforme online e tutela dei diritti fondamentali nel quadro del Digital Service Act e della co-regolamentazione*, in *Papers di diritto europeo*, 1/2021, p. 45 ss.; R. MASTROIANNI, *La determinazione del country of origin ed il principio del mutuo riconoscimento nel nuovo testo della direttiva sui servizi di media audiovisivi*, in *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, in *Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 167 ss.. "7. La seconda agenda digitale. Il decennio 2020-2030. Gli obiettivi (tre)", v. M. CARTA, *Il Regolamento UE sull'Intelligenza Artificiale: alcune questioni aperte*, in questa *Rivista*, 3/2024, p. 188 ss.; F. FERRI (a cura di), *La nuova disciplina UE sull'intelligenza artificiale: questioni e prospettive*, in *Quaderni AISDUE – fasc. spec. n. 2*, Napoli, 2024; F. PIZZETTI (a cura di), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Milano, 2018. "8. Gli atti più importanti del decennio", v. G. MUSCOLO, A. MASSOLO (eds.), *Navigating The DMA: Application Across National Jurisdictions*, Paris-London-New York, 2025; G.

2. Le domande. Le norme rilevanti

Le domande che si pongono sono molte, a cominciare proprio dal titolo che è, invero, una domanda, e che si riferisce al concetto di mercato “unico”, ovvero al mercato “interno”, nel passato definito “comune”: qualificazioni, queste, equivalenti, il cui riferimento normativo, rinvenibile nell’art. 3, par. 3 TUE (“L’Unione instaura un mercato interno”) e nell’art. 26 TFUE che insieme all’art. 27 costituisce il titolo I, “Mercato interno”, della parte terza del TFUE dedicata alle “Politiche e azioni interne dell’Unione”⁴.

Precisa l’art. 26, par. 2, che il “mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati”, conferendo quindi (par. 3) la competenza al Consiglio, su proposta della Commissione, di definire “gli orientamenti e le condizioni necessari per garantire un progresso equilibrato nell’insieme dei settori considerati”.

La realizzazione del mercato interno, quale che sia il settore coinvolto, ha una posizione centrale nel processo di integrazione. Una attenzione speciale è dedicata al settore della concorrenza, oggetto di un protocollo *ad hoc* allegato ai trattati (protocollo n. 27 “sul mercato interno e sulla concorrenza”), ove si precisa che *ex art.* 3 TUE il mercato interno “comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata”, ma soprattutto consente (art. 352 TFUE) l’adozione di misure ovvero l’esercizio di poteri di azione non espressamente previsti dai trattati per realizzare l’obiettivo proposto.

Le competenze dell’Unione (come si dirà pure oltre) sono concorrenti con quelle degli Stati, secondo quanto dispone l’art. 4, par. 2, lett. a) TFUE e vengono esercitate per l’instaurazione e il funzionamento del mercato interno, come prevede l’art. 114 TFUE (di cui si dirà pure oltre). Il processo di cui ci occupiamo, nelle sue varie e diverse manifestazioni, una delle quali è il mercato unico “digitale”, è dinamico: l’esame e la

CARATOZZOLO, *The Digital Markets Act in action: analysis of the early practice of the Commission*, in questa *Rivista*, 3/2024, p. 141 ss.; F. BATTAGLIA, *Il consumatore digitale nel diritto dell’Unione europea*, Napoli, 2023; V. FALCE, *Fairness e innovazione nel mercato unico digitale*, Torino, 2020; A. EZRACHI, *EU Competition Law Goals and the Digital Economy*, Oxford, 2018. “9. Alcune conclusioni possibili”, v. R. TORINO, S. ZORZETTO (a cura di), *La trasformazione digitale in Europa. Diritti e principi*, Torino, 2024; S. POLI, *Il rafforzamento della sovranità tecnologica europea e il problema delle basi giuridiche*, in *Annali AISDUE – Sezione “Atti convegni AISDUE”*, 5/2021, p. 69 ss.

⁴ Su questa nozione si rinvia alla relazione nel corso della *Summer School* di S. D’ACUNTO, *Il mercato unico dell’Unione europea: origini, strumento e sviluppo*.

valutazione dello stesso richiede un aggiornamento costante, soprattutto quando i settori coinvolti sono quelli della tecnologia, della ricerca e della scienza. Nel maggio del 2015, a riprova di questo dinamismo “intrinseco”, la Commissione ha presentato una nuova “Strategia per il mercato unico”: un pacchetto, il quarto, denominato *omnibus* di semplificazione, con l’obiettivo dichiarato di renderlo più semplice, omogeneo e solido, adottando azioni concrete per *a)* eliminare gli ostacoli che ancora frenano la circolazione di beni e servizi tra i Paesi membri, *b)* sostenere le piccole e medie imprese, *c)* promuovere la digitalizzazione e *d)* alleggerire il carico normativo per le imprese. La digitalizzazione, in particolare, dovrebbe riguardare gli obblighi normativi, consentendo alle imprese di sostituire i documenti cartacei con versioni digitali⁵.

3. La “specialità” del mercato digitale. I diritti fondamentali e la protezione dei dati personali

Il mercato digitale (aggettivo di derivazione latina, da *digitus*, cioè dito, prima ancora che inglese; *digital* è derivato da *digit*, cioè cifra di un sistema di numerazione) è una *species* del *genus* mercato interno, una specificazione del generale processo di integrazione e riguarda tutti i settori dell’economia, ne condivide gli obiettivi, fra i quali (art. 3, par. 3), oltre alla “crescita economica equilibrata”, la promozione del “progresso scientifico e tecnologico”.

Questo rapporto crescita-progresso deve essere sempre tenuto presente, anche per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali della persona: questa deve essere assicurata in tutte le espressioni e manifestazioni del progresso tecnologico e scientifico. Mi riferisco sia alla Carta dei diritti fondamentali, il cui art. 8 riguarda la “Protezione dei dati di carattere personale” (norma che ha un suo legame con l’art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo), sia all’art. 16 TFUE che prevede il diritto di ogni persona “alla protezione dei dati personali che la riguardano” (facendo salve, *ex art.* 39 TUE, le norme speciali che il Consiglio può adottare con riguardo al trattamento dei dati da parte degli Stati membri nell’ambito della politica estera e di sicurezza comune).

⁵ Si veda la comunicazione del 21.5.2025, COM (2025) 500 def. “Il mercato unico: il nostro mercato interno europeo in un mondo incerto. Una strategia per rendere il mercato unico semplice, fluido e forte”.

4. La realizzazione progressiva

La realizzazione progressiva comporta una valutazione nel corso del tempo. Il mercato unico nasce il 1.1.1993, il mercato digitale, sostanzialmente, nel 2015, quando la Commissione propose una “Strategia per il mercato unico digitale in Europa” (COM [2015] def. del 6.5.2015), che faceva seguito a un documento di qualche anno prima (2010), denominato “Agenda digitale europea”⁶ ove si sottolineava il carattere fondamentale ovvero il ruolo chiave delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC) per raggiungere l’obiettivo di un mercato unico in tale settore, caratterizzato ancora da frammentazione e mancanza di interoperabilità.

Si prendeva atto che il fenomeno del mercato unico digitale era, appunto, trasversale a vari settori: oltre a mercato unico e concorrenza (già ricordati), industria, commercio, reti transeuropee, energia, ricerca, istruzione, cultura.

Avendo riguardo, in particolare, alla libera circolazione di beni e servizi, si è fatto preciso riferimento allo scambio *online* di beni e servizi, cui i “dati digitali” appartengono. Scambio significa garantire la libera circolazione, senza barriere di carattere normativo, in modo da creare (come afferma la Commissione)⁷ un “mercato unico digitale connesso per tutti”: una connessione internet per tutti in un contesto in cui deve prevalere un senso di affidabilità e fiducia per imprese e consumatori che sono i soggetti, oltre che i destinatari, di questo mercato.

Il mercato, per essere realizzato, richiede l’armonizzazione delle politiche nazionali, e quindi il ricorso a quella norma (di cui si dirà anche oltre), l’art. 114 TFUE che prevede il “ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l’instaurazione ed il funzionamento del mercato interno”. Se manca la collaborazione fra Stati e istituzioni UE l’innovazione, il progresso tecnologico, la c.d. rivoluzione digitale non si realizzano. La competenza dell’Unione è, d’altra parte, concorrente con quella degli Stati (art. 4, par. 2, lett. *a*) TFUE) e pertanto gli Stati possono adottare norme solo fino a quando, e quindi nella misura in cui, l’Unione non abbia esercitato la propria competenza legislativa (esercizio della *pre-emption* nell’ambito delle competenze concorrenti).

⁶ Cfr. il doc. COM (2010) 245 def. del 19.5.2010.

⁷ Cfr. il doc. COM (2017) def. del 10.5.2017 sulla “revisione intermedia dell’attuazione del mercato unico digitale”.

La strategia prima ricordata è stata attuata (ventinove le iniziative previste); agenzie o organismi sono stati creati (Comitato europeo per la protezione dei dati, Garante europeo per la protezione dei dati, istituiti dal regolamento GDPR, cioè il regol. 679/2016 del 27.4.2016, *General Data Protection Regulation*; Agenzia per la cibersecurity -Enisa *European Union Agency for Cyber Security*, di cui al regolamento 2019/881 del 17.4.2019), ma la politica digitale non potrebbe dirsi completata se la Commissione non continuasse a perseguire gli obiettivi previsti sia negli “orientamenti politici” adottati dalla Commissione per il periodo 2019-2024, in particolare la priorità di un’Europa “pronta per l’era digitale”, sia quanto previsto in una comunicazione dal significativo titolo “Plasmare il futuro digitale dell’Europa”⁸. In tale contesto è stata adottata una “Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale”⁹ che ha definito, avendo riguardo al decennio 2020-2030 (e quindi andando oltre la data del 2024 indicata negli “orientamenti” prima ricordati), gli obiettivi digitali dell’Unione per il 2030 in materia di competenze, governo, imprese, infrastrutture.

5. Una nuova frontiera dell’integrazione? Lo spazio digitale

Il mercato unico digitale è (come si è prima detto, ponendo l’interrogativo e rispondendo positivamente) una nuova frontiera dell’integrazione europea, è un mezzo o strumento per realizzarla nel miglior modo possibile a vantaggio di quei soggetti, persone, consumatori, imprese che ne sono i destinatari e beneficiari, e per i quali è stato istituito uno “sportello digitale unico” che consente l’accesso *online* a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi (regolamento [UE] 2018/1724 del 2.10.2018 che ha come base giuridica non solo l’art. 114, par. 1 TFUE, ma anche l’art. 21, par. 2 perché riguarda anche la libera circolazione dei cittadini).

I dati, insomma, intesi come *commodities*, devono poter circolare liberamente creando lo spazio digitale che le istituzioni, in una solenne Dichiarazione comune che guarda al futuro (decennio 2020-2030)¹⁰ si sono impegnate a realizzare e garantire. Si tratta di una Dichiarazione che (punto 10) “non incide sul contenuto delle norme giuridiche o sulla loro applicazione”, ma che si basa sulle stesse, sul diritto sia primario sia derivato, sulla

⁸ Cfr. il doc. COM (2020) 67 def. del 19.2.2020.

⁹ Cfr. il doc. COM (2021) 118 def. del 9.3.2021.

¹⁰ Cfr. la “Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale”, 2023/C 23/01 del 15.12.2022.

Carta dei diritti fondamentali, sulla giurisprudenza della Corte di giustizia. L'obiettivo - si afferma nella premessa ai sei capitoli della Dichiarazione- è "promuovere un modello europeo per la trasformazione digitale", con al centro le persone, le imprese, la società nel suo complesso, assicurando la tutela dei diritti fondamentali.

6. Le azioni chiave. La realizzazione della prima agenda digitale. I tre pilastri

Il mercato unico digitale consta di una varietà di misure e di atti, normativi e di *soft law*, riconducibili (almeno per il periodo iniziale) a sedici azioni chiave interdipendenti, raggruppate in tre pilastri: *a)* migliorare l'accesso *online* dei consumatori e delle imprese ai beni e servizi digitali in Europa; *b)* creare un contesto favorevole affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi; *c)* massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale.

6.1. Riassuntivamente, appartengono al primo pilastro (a favore di consumatori e imprese):

- a)* sia le misure riguardanti la protezione del diritto d'autore, in particolare i contenuti digitali protetti dal diritto d'autore e la necessità di garantire la "portabilità" degli stessi, quindi la circolazione (poter godere degli stessi contenuti *online*, come film, eventi sportivi, avendo sottoscritto un abbonamento, durante un soggiorno in altro Paese membro della UE);
- b)* sia le misure sul commercio elettronico, al fine di favorire consumatori e imprese eliminando gli ostacoli derivanti da differenti normative. Le pratiche di geolocalizzazione o *geoblocking* che limitavano l'accesso dei consumatori ad acquisti in funzione della residenza sono state vietate (regol. 2018/32 del 28.2.2018, recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno).

6.2. Riassuntivamente, appartengono al secondo pilastro (a favore dello sviluppo di reti e servizi):

- a)* le misure in materia di protezione dei dati personali, che devono essere protetti, in quanto diritti fondamentali (tutela della dignità, della riservatezza) non solo nell'ambito dell'Unione, ma anche a livello internazionale. La fiducia nei servizi *online* deve essere assicurata, garantendo vantaggi sia alle persone, sia alle imprese

(sotto il profilo della competitività e del commercio); la norma di maggior rilievo è il regolamento GDPR (già ricordato), cui si accompagna la direttiva 680/2016 del 27.4.2016 sulla protezione dei dati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia.

- b) Al secondo pilastro appartengono inoltre le misure in materia di telecomunicazioni elettroniche. L'atto di maggior rilievo è il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche istituito dalla direttiva 2018/1972 dell'11.12.2018 che armonizza le norme relative all'accesso alle reti, alla concorrenza, ai diritti degli utenti finali. Vengono migliorati reti e servizi come la fibra ottica, il 5G, internet.

Vengono modificati e migliorati i Servizi di Media Audiovisivi (SMA), intervenendo così sulle piattaforme di *video on demand* (come *Netflix*) e sui servizi di condivisione video (come *YouTube*). L'accesso ai contenuti audiovisivi richiedeva un intervento, avvenuto con la direttiva 2018/1808 (SMA del 14.11.2018 sul coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative concernenti la fornitura di media audiovisivi) che ha esteso la precedente disciplina a nuovi mezzi di fruizione dei servizi, come le piattaforme *online*, prevedendo obblighi in materia di tutela dei minori, contrasto ai discorsi d'odio, promozione delle opere europee.

- 6.3. Riassuntivamente, appartengono al terzo pilastro (crescita dell'economia digitale) le misure che riguardano la circolazione e l'utilizzo di dati non personali (che non permettono, dunque, l'identificazione di una persona fisica): dati statistici, meteorologici, economici, finanziari, sociali, ambientali.

Sono dati che assumono rilievo in tutti i settori dell'economia, ed è stato quindi necessario intervenire prima con una comunicazione ("costruire un'economia dei dati europea") e poi con un regolamento (2018/1807) "relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali", al fine di superare la frammentazione normativa ed eliminare gli ostacoli derivanti dalla localizzazione dei dati¹¹.

I dati sono indispensabili ad alimentare il funzionamento delle tecnologie digitali, quali gli algoritmi e l'intelligenza artificiale e a promuovere quella trasformazione digitale che riguarda non solo i privati, ma anche la pubblica amministrazione (in tal senso la comunicazione della Commissione sull'accelerazione della trasformazione

¹¹ Cfr. il doc. COM (2017) 9 def. del 10.1.2017; il regol. è del 14.11.2018.

digitale della pubblica amministrazione, “Piano d’azione dell’UE per l’eGovernment 2016-2020”)¹².

7. La seconda agenda digitale. Il decennio 2020-2030. Gli obiettivi (tre)

Alla prima agenda digitale europea, che in sostanza copre il periodo 2010-2020, e che era strutturata sui tre pilastri e sugli atti prima ricordati, è seguita una seconda agenda 2020-2030, illustrata nella comunicazione della Commissione (prima ricordata) “Plasmare il futuro digitale dell’Europa”, pubblicata nel 2020 insieme ad altri due importanti documenti: il *Libro bianco sull’intelligenza artificiale* e la *Strategia europea dei dati*¹³.

La Commissione nel 2021 ha adottato un Programma strategico o “Percorso per il decennio digitale”¹⁴, cui seguiva (a fine 2022) la decisione del Parlamento e del Consiglio del 14.12.2022¹⁵ e la “Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale” (già ricordata) che rappresenta una sorta di completamento del “Percorso”.

La trasformazione digitale, dopo un decennio di positivi risultati raggruppabili, come si è detto, nei tre pilastri, si sviluppa avendo maggiore riguardo ai profili sociali e a quelli economico-sociali, pur sempre nel contesto delle finalità di cui all’art. 3, par. 3, in particolare della “economia sociale di mercato fortemente competitiva”, che mira, fra l’altro, alla “piena occupazione e al progresso sociale”. Vengono messe al primo posto della trasformazione le persone e, infatti, uno dei tre obiettivi della nuova strategia è sviluppare una tecnologia al servizio delle persone, migliorandone la vita, anche quotidiana, nel rispetto dei diritti fondamentali e dei valori dell’Unione.

Il secondo obiettivo è realizzare un’economia equa e competitiva, a favore delle imprese (quale ne sia la dimensione) e dei consumatori (assicurando il rispetto dei loro diritti).

Il terzo obiettivo è creare una società aperta, democratica e sostenibile, garantendo ai cittadini un ambiente affidabile, con riguardo ai dati che vengono forniti *online* e *offline*, garantendo il rispetto dei valori democratici e il perseguimento di un’economia dinamica e sostenibile (si mira a una trasformazione non solo digitale ma anche verde, ove sia tutelato l’ambiente). Con lo spazio digitale degli anni ‘20-30, insomma, si vuole migliorare la qualità della vita.

¹² Cfr. il doc. COM (2016) 179 def. del 19.4.2016.

¹³ Cfr. il doc. COM (2020) 65 def. del 19.2.2020; il doc. COM (2020) 66 def. del 19.2.2020.

¹⁴ Cfr. il doc. COM (2021) 574 def. del 15.9.2021; base giuridica è l’art. 173 TFUE in materia di politica industriale.

¹⁵ Decisione 2022/2481 del 14.12.2022 che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030.

8. Gli atti più importanti del decennio

In questa prospettiva si collocano tre atti importanti: il *Digital Services Act* (DSA), regolamento 2022/2065 del 19.10.2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali, che modifica la direttiva 2000/31 sul commercio elettronico; il *Digital Markets Act* (DMA) regolamento 2022/1925 del 14.9.2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale, che con il primo costituisce un pacchetto o *package* di provvedimenti; il *AI Act*, regolamento sull'intelligenza artificiale 2024/1689 del 13.6.2024, che riprende, almeno in parte, il regolamento generale sulla protezione dei dati GDPR (in tema di responsabilizzazione-*accountability* del fornitore o utilizzatore di sistemi di AI, così come nel quadro del GDPR responsabile è il titolare del trattamento dei dati personali).

8.1. Il mercato dei servizi

Il DSA ha l'obiettivo (art. 1) di “contribuire al corretto funzionamento del mercato interno dei servizi intermediari” (cioè i servizi della società dell'informazione) “offerti a destinatari il cui luogo di stabilimento si trova nell'Unione o che sono ubicati nell'Unione, indipendentemente dal luogo di stabilimento dei prestatori di tali servizi intermediari”. Si vuole creare un ambiente *online* più sicuro per i consumatori e le imprese (è una sorta di evoluzione della direttiva sul commercio elettronico che, invero, viene formalmente modificata), prevedendo norme che proteggono i consumatori e quindi definiscono responsabilità a carico dei prestatori di servizi digitali, in particolare le piattaforme digitali e i motori di ricerca di grandi dimensioni. Le norme intendono contrastare sia la diffusione di contenuti illeciti e notizie false o *fake news*, sia la vendita di prodotti contraffatti o pericolosi, sia garantire la trasparenza nella gestione delle informazioni *online*. Vengono disciplinati obblighi, appunto, e responsabilità dei c.d. intermediari (fra i quali le piattaforme digitali), senza sostituire le norme di settore (per esempio sul diritto d'autore, sulla protezione dei dati personali), prevedendo dunque un quadro generale.

8.2. Il mercato e la concorrenza. La necessità di una regolamentazione *ex ante*

Il DMA è un insieme di norme di condotta per le imprese (c.d. *gatekeeper* o controllori di accessi, come Microsoft, Meta, Alphabet) che forniscono servizi di piattaforma di base o essenziali (il regolamento, art. 2, n. 2 elenca dieci servizi, come quelli di intermediazione *online*, motori di ricerca *online*, pubblicità *online*, assistenti virtuali) che hanno un impatto significativo sul mercato interno, ovvero influiscono sul panorama

digitale e, quindi, su milioni di aziende e consumatori), garantendo una concorrenza reale ed effettiva nel mercato digitale. Le norme in questione mirano a integrare l'applicazione del diritto della concorrenza (10° considerando), limitando il potere di alcune grandi piattaforme tecnologiche. Prevedono dunque divieti e prescrizioni, regolando *ex ante* le condotte: per esempio l'uso di dati per la pubblicità *online*, che può avvenire solo con il consenso esplicito dell'utente; il divieto di esclusiva per i commercianti sulla piattaforma; la libertà di scelta per quanto riguarda i *marketplace* (cioè i siti o piattaforme internet dedicati alla compravendita di un prodotto o di un servizio, come Amazon); l'interoperabilità e la portabilità dei dati.

Lo scopo di garantire condizioni di mercato eque e competitive si fonda anche sull'esperienza derivante, nel passato (di qui la necessità di norme nuove, utili allo scopo), dal contenzioso instaurato dalla Commissione, poi oggetto di sentenze del Tribunale e della Corte di giustizia che hanno ritenuto incompatibili con l'art. 102 TFUE sull'abuso di posizione dominante quelle pratiche restrittive di operatori attivi nei mercati digitali, come *Google* che ha abusato della propria posizione dominante sul mercato dei servizi di ricerca generale *online*, nell'ambito del servizio di comparazione dei prodotti (venivano favoriti, attraverso una visibilità privilegiata e, quindi, catturando l'attenzione dell'utente, i risultati provenienti da *Google Shopping*, come ha ritenuto la Commissione, prima, e il Tribunale nonché la Corte di giustizia poi¹⁶. La visibilità dei servizi concorrenti veniva compromessa, alterando le condizioni di concorrenza, e l'impresa che aveva violato la concorrenza (condotta c.d. *self preferencing*, cioè il trattamento preferenziale per i propri prodotti e servizi) veniva sanzionata.

Altro caso che ha riguardato sempre *Google* e che ha sottolineato la necessità di norme preventive (o *ex ante*) rispetto a comportamenti che ostacolano la concorrenza e l'innovazione (non già successive o *ex post* come lo strumento *antitrust* previsto dall'art. 102 TFUE) è rappresentato dalle restrizioni illegittime (restrizioni contrattuali anticoncorrenziali) imposte ai produttori di dispositivi mobili *Android* e agli operatori di reti mobili che, fra l'altro, non potevano usare versioni di *Android* se non quelle approvate da *Google*. Veniva quindi impedito a motori di ricerca concorrenti di *Google* di accedere al mercato sulla base dei propri "meriti" (*Google* imponeva le proprie applicazioni di

¹⁶ Cfr. la decisione della Commissione del 27.6.2017, *Google Search (Shopping)* e le sentenze del Tribunale UE del 10.11.2021, T-612/17, EU:C:2021:763 e della Corte del 10.9.2024, C-48/22 P, EU:C:2024:726.

ricerca generica *Google Search* e di navigazione *Chrome*). *Google* veniva sanzionata, il Tribunale UE confermando, in larga misura, la decisione della Commissione¹⁷.

8.3. L'intelligenza artificiale

Il regolamento AI 1689/2024, che riprende in parte, come si è detto, il GDPR (prevedendo la responsabilizzazione del fornitore o utilizzatore dei sistemi di AI, come già quella del titolare dei dati personali nel quadro del GDPR) istituisce un quadro giuridico armonizzato per la progettazione, l'immissione sul mercato, la messa in servizio, l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale, cioè *software*, insieme di istruzioni, dati o programmi o sistemi che sono progettati, utilizzando algoritmi per svolgere compiti che richiedono l'intelligenza umana e, quindi, simulano capacità intellettive umane come quelle di imparare, ragionare, risolvere problemi, prendere decisioni.

Il regolamento (in vigore dal 1.8.2024) applicabile dal 2 agosto 2025 quanto alle norme di *governance* e obblighi per i modelli di IA per uso generale e dal 2 agosto 2027 per i sistemi di IA ad alto rischio, ha lo scopo di promuovere lo sviluppo e la diffusione responsabile della IA nell'Unione europea, offrendo tutele specifiche alle persone, proteggendo quindi i loro diritti fondamentali.

L'obiettivo, nel quadro della strategia digitale dell'Unione, è di garantire condizioni migliori e di sicurezza giuridica per lo sviluppo e l'uso di una innovativa tecnologia, tenendo conto non solo dei vantaggi e benefici che può apportare (migliore assistenza sanitaria, trasporti più sicuri e puliti, produzione più efficiente, energia più conveniente e sostenibile), ma dei rischi che l'utilizzazione può comportare per gli utenti, e quindi prevedendo obblighi per fornitori e utenti delle tecnologie, a seconda dei livelli (quattro) di rischio: *a)* rischio inaccettabile, e l'applicazione è vietata se i sistemi rappresentano una minaccia per la sicurezza; *b)* rischi minimi o nulli, come i filtri *antispam* e i giochi; *c)* rischi limitati come i *chatbot*; *d)* rischi elevati come quelli insiti nella diagnosi delle malattie o nella guida autonoma.

Sanzioni pecuniarie, calcolate sulla base di una percentuale del fatturato (complessivo, realizzato dalla società nell'anno precedente) o su un importo fisso, se superiore (sanzioni proporzionali sono previste per le PMI e le *start-up*) sono previste in caso di violazione delle norme del regolamento.

¹⁷ Sentenza del 14.9.2022, T-604/18, *Google e Alphabet c. Commissione*, pendente in Corte, C-738/22 P, conclusioni dell'avvocato generale Kokott del 19.6.2025, EU:C:2025:463.

Una delle maggiori difficoltà di queste nuove norme è garantire un'informazione trasparente, garantire misure preventive per limitare possibili danni, bilanciare, dunque, e conciliare la protezione dei diritti delle persone con l'innovazione tecnologica. Come realizzare, insomma, la finalità (prospettata dall'UE) di rendere la vita *online* più facile e più sicura, migliorando l'ambiente digitale. Una "vita digitale" migliore, ma che deve essere sicura e rispettosa dei diritti fondamentali.

9. Alcune conclusioni possibili.

9.1. Le conseguenze della transizione digitale

Il fenomeno o transizione digitale ha avuto e continua ad avere delle conseguenze importanti: *a)* sul diritto UE, in generale; *b)* sul mercato unico in particolare, ma *c)* anche sul diritto della concorrenza. Si è ricordato il protocollo n. 27, ma ben si può ricordare anche la comunicazione su "una politica della concorrenza pronta a nuove sfide" che sottolinea lo stretto nesso esistente fra nuove tecnologie e concorrenza¹⁸. Il fenomeno digitale, come si è detto, è trasversale, riguarda vari settori sia dell'economia, sia del diritto.

9.2. La convergenza multimediale

I confini fra telecomunicazioni, radiodiffusione, tecnologie informatiche (TIC, "Tecnologie dell'informazione e della comunicazione", già ricordate) si sono attenuati nel corso del tempo. Si è creata una convergenza multimediale, ovvero un nuovo spazio tecnologico-digitale in cui si manifesta e realizza la rivoluzione digitale.

9.3. La tutela dei diritti fondamentali

A fronte di questa rivoluzione digitale si osserva che l'uso dei dati digitali ha inciso e incide sulla tutela dei diritti fondamentali della persona, come la Corte di giustizia ha riconosciuto nella sentenza *Digital Rights Ireland*¹⁹ dichiarando invalida la direttiva sulla conservazione dei dati personali ("dati generali o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione", 2006/24/CE del 15.3.2006). La direttiva comportava un'ingerenza di vasta portata che eccedeva i limiti imposti dal rispetto del principio di proporzionalità, alla luce delle norme della Carta che tutelano il rispetto della vita privata e la protezione

¹⁸ Cfr. il doc. COM (2021) 713 def. del 18.11.2021.

¹⁹ Sentenza dell'8.4.2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238.

dei dati personali (ingerenza non limitata allo stretto necessario, artt. 7, 8, 52, par. 1 Carta).

9.4. L'applicazione del DMA e il ruolo della Commissione

Un esempio di come possono interagire le norme sulla concorrenza con le norme sul mercato digitale è rappresentato dall'attività svolta dalla Commissione circa l'applicazione del DMA.

Si tratta di un'applicazione rappresentata dalle sanzioni inflitte dalla Commissione a *Apple* (500 milioni di euro) e *Meta* (200 milioni di euro; *Meta Platform* è la società madre di *Facebook*, *Instagram*, *WhatsApp*). La Commissione aveva condotto un'indagine in virtù dell'art. 20 DMA (apertura del procedimento) e aveva applicato sanzioni, cioè ammende, in virtù degli articoli 29 (procedura di adozione di una decisione sull'inosservanza) e 30 DMA (irrogazione di un'ammenda), ritenendo violati gli articoli 5, 6, 7 sugli obblighi del *gatekeeper*.

Quanto ad *Apple*, il comportamento illecito consisteva nell'aver imposto agli sviluppatori di app (professionisti che creano applicazioni *software* per dispositivi come *smartphone* e *tablet*) di informare gli utenti circa l'esistenza di offerte alternative, più vantaggiose al di fuori dell'*App Store* (negoziato digitale in cui gli utenti possono trovare, scaricare e acquistare applicazioni-app per i propri dispositivi mobili). Gli sviluppatori di app che distribuiscono le loro app tramite l'*App Store* di *Apple* dovrebbero invece essere in grado di fornire gratuitamente tali informazioni. *Apple* ha così violato l'obbligo di *anti steering*, cioè di "non indirizzamento": obbligo che impone ai *gatekeepers* (le grandi piattaforme tecnologiche come *Apple*, nonché *Meta*), di consentire agli utenti di trovare e utilizzare servizi esterni, concorrenti o alternativi, consentendo quindi di effettuare liberamente acquisti (senza passare per l'*App Store*). Insomma, è necessario informare e garantire gli utenti circa le alternative possibili per quanto riguarda la conclusione di contratti e la promozione di offerte senza imporre costi.

Apple, in questa vicenda, non ha dimostrato che le restrizioni sono oggettivamente necessarie e proporzionate; la Commissione, oltre alla sanzione, ha ordinato ad *Apple* di rimuovere le restrizioni tecniche e commerciali e di astenersi da un comportamento futuro non conforme alla decisione adottata.

Quanto a *Meta*, è stato ritenuto contrastante l'aver introdotto un modello o schema pubblicitario *Consent or Pay*, cioè offrire all'utente (di *Facebook* o *Instagram*) la scelta

se accettare il tracciamento dei propri dati per fini pubblicitari (“pubblicità personalizzata”) oppure il pagamento di un abbonamento mensile per utilizzare la piattaforma senza pubblicità dei dati (la pubblicità sarebbe stata, quindi, disabilitata). La Commissione ha ritenuto che non fosse garantito un consenso libero, specifico e informato e non fosse offerta un’alternativa che facesse minor uso dei dati personali (meno personalizzata, dunque), ma equivalente al servizio di “pubblicità personalizzata”. Il modello adottato non può avere effetti distorsivi sul mercato della pubblicità *online* perché al consumatore-utente devono essere offerte possibilità di scelta (la gratuità era subordinata ad accettazione della profilazione per finalità pubblicitarie; l’opzione pagamento veniva ritenuta una pressione economica).

Le due società hanno reagito contestando il diverso trattamento della Commissione a favore di imprese cinesi ed europee, e quindi la previsione di standard diversi, sottolineando come i limiti posti alla pubblicità personalizzata provocassero (e provochino) danni rilevanti. Le due società hanno presentato ricorso al Tribunale²⁰: si vedrà il seguito.

²⁰ Cfr. cause T-435/25, *Meta Platforms c. Commissione* e T-438/25, *Apple c. Commissione*.