

Claudio Esposito Scalzo

Il mercato unico digitale in Europa: big tech e politiche pubbliche

(doi: 10.53227/107484)

Rivista di Digital Politics (ISSN 2785-0072)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2023

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Claudio Esposito Scalzo

Il mercato unico digitale in Europa: big tech e politiche pubbliche

EUROPEAN UNION DIGITAL SINGLE MARKET: BIG TECH AND PUBLIC POLICIES

The global challenges of the 21st century push all modern countries to compete in multiple fields with different approaches, times, and methods. Particularly, digitization, articulated in all its forms, represents one of the most considerable and fascinating issues that the European union has to face. It is a journey that starts from afar and that has its roots in the desire to generate ever greater integration between the member countries, aimed at laying the foundations for shared public policies in the digital field. One of the crucial issue in recent years concerns the creation of the Digital single market (Dsm), i.e., that shared space in which one can benefit, from both an economic and social point of view, from digital developments and their consequent applications. Therefore, the purpose of this Web review is to explore the issue of European public policies about the Dsm and its implementation, providing a focus on the role of Big tech, the use of big data and possible regulatory developments. This analysis will be addressed through the study and discussion of two recent volumes on the subject (Manganelli and Nicita, 2022; Mărcuț, 2020). The texts prove to be fundamental for analyzing the major regulatory interventions in the sector, the interventions of the European commission and the main challenges to the creation of the Dsm. Furthermore, the article highlights the critical issues that Europe will be called upon to resolve, especially considering the economic and political strength of big tech, as well as the potential social impact. All in all, it is observed how the correct development of the Dsm can guarantee a dynamic, protected, and efficient economic and social system, fundamental conditions for responding to the challenges for the present and the future of the European union.

KEYWORDS *Digital Single Market, Digital Innovation, Digital Regulation, Big Tech, Governance.*

1. Introduzione

Le sfide globali del ventunesimo secolo spingono tutti i Paesi moderni a competere in molteplici campi con approcci, tempi e metodi diversi. In particolare, la digitalizzazione, articolata in tutte le sue forme, rappresenta uno dei temi più rilevanti che l'Unione europea è chiamata ad affrontare. È un percorso che parte da lontano e che affonda le sue radici nella volontà di generare una

Claudio Esposito Scalzo – Via Salaria, 320 – 00198 Roma, email: claudioespositoscalzo@gmail.com.

sempre maggiore integrazione tra i Paesi membri, finalizzata a porre le basi per politiche pubbliche condivise sull'arena digitale, e trasformare – come espresso dalla Commissione europea – questa decade (2020-2030) in un vero e proprio «decennio digitale» europeo.

Difatti, nel percorso di sempre maggiore unione economica, politica e sociale, la *governance* dell'Unione europea ha avvertito, con sempre maggiore frequenza, la necessità di procedere uniti nello sviluppo congiunto di un mercato capace di valorizzare i benefici – e arginare i rischi – che derivano dalla digitalizzazione. Come riassunto dalla presidente della Commissione Ursula Von der Leyen, è fondamentale che «l'Europa digitale rifletta il meglio dell'Europa: aperta, giusta, eterogenea, democratica e fiduciosa».

Uno dei nodi più cruciali degli ultimi anni riguarda la creazione di un Mercato unico digitale (*Digital single market*, Dsm), ossia quello spazio condiviso in cui si possa beneficiare, sia dal punto di vista economico che sociale, degli sviluppi del digitale e delle sue conseguenti applicazioni. Esso rappresenta un passo importante verso la creazione di un mercato digitale unificato e competitivo nell'Unione europea, e un'occasione per le imprese europee per crescere e competere a livello globale, oltre che una grande opportunità per i cittadini di avere accesso a una vasta gamma di servizi e prodotti digitali. Si sostanzia, dunque, un terreno di *policy* in continuo divenire e che apre scenari di indagine quanto mai attuali.

Le caratteristiche e le implicazioni di questa nuova sfida sono esaminati in profondità da due recenti testi: Manganelli e Nicita, 2022; Mărcuț, 2020. Ponendo al centro dell'agenda di ricerca il Mercato unico digitale europeo, i testi approfondiscono il percorso che ne ha dettato l'adozione, la sua implementazione e le prospettive, fornendo utili *insight* che spaziano dalla regolazione delle *big tech*, fino all'utilizzo dei *big data* nell'Unione europea e sui possibili sviluppi normativi in merito.

In questo articolo saranno messe in luce le chiavi di lettura, le prospettive, e i temi posti al centro dei due volumi, evidenziando sia le tappe che hanno condotto alla realizzazione del Dsm, sia le criticità che l'Unione europea sarà chiamata a risolvere, soprattutto alla luce della forza economica e politica delle *big tech*, nonché del potenziale impatto sociale del Dsm. Si osserva, inoltre, come il corretto sviluppo del Mercato unico digitale possa garantire un sistema economico e sociale dinamico, protetto ed efficiente: condizioni fondamentali per rispondere alle sfide del presente e del futuro dell'Unione europea.

2. Le tappe del Dsm

Considerato che la tecnologia digitale sta rivoluzionando la vita dei cittadini con tempi e modalità mai visti prima nella storia, le strategie digitali messe in atto dall'Unione europea condividono l'obiettivo di porre tale trasformazione a vantaggio di tutti i cittadini e delle imprese. In particolare, una fiorente letteratura internazionale sta indagando le principali caratteristiche di queste trasformazioni, sottolineando come le tecnologie digitali e le relative innovazioni stiano modificando in maniera sostanziale sia l'ambiente sociale che quello economico dell'Unione europea.

I recenti volumi di Manganelli e Nicita (2022) e Mărcuț (2020) rappresentano due esempi riusciti di questo sforzo, restituendo un quadro complesso delle trasformazioni in corso. I testi, in particolare, fornendo interpretazioni complementari, si rivelano fondamentali per analizzare i principali interventi normativi in campo digitale, gli interventi della Commissione europea e le principali sfide alla creazione del Mercato unico digitale. Inoltre, essi evidenziano le criticità che l'Europa sarà chiamata a risolvere, soprattutto alla luce della forza economica e politica delle *big tech*, ossia le più grandi imprese operanti nel settore It.

In particolare, la monografia di Nicita e Manganelli, focalizzandosi sull'«European approach» alla regolazione del mercato digitale, intende fornire una chiave di lettura del fenomeno globale della digitalizzazione attraverso le lenti della politica europea. Difatti, sebbene la portata delle maggiori sfide in campo tecnologico abbia una valenza intrinsecamente sovranazionale, il punto d'osservazione privilegiato del testo è quello europeo e della sua regolamentazione. Sul punto, analizzando attentamente il percorso europeo, gli autori sottolineano che «i responsabili politici europei, per quanto riguarda i mercati digitali, si stanno ancora avvicinando a un disegno di politica sistemica, che non è stato ancora completamente realizzato» (Manganelli e Nicita 2022, x). Difatti, sebbene da oltre un decennio l'Unione europea abbia manifestato la volontà di sviluppare adeguatamente politiche digitali, soltanto di recente si sono osservate delle strategie concrete tra i cui capisaldi ritroviamo il *Digital service act* (Dsa) e il *Digital market act* (Dma).

Invece, con un profilo altamente complementare, la monografia di Mărcuț (2020), sia grazie ad una puntuale prospettiva storica, frutto di un'analisi approfondita degli archivi dell'istituto Jacques Delors, che attraverso un'attenta riflessione sui più efficaci modelli *governance* europei sulle *digital policy*, fornisce una chiave di lettura ad ampio spettro. In particolare, ci si interroga se l'approccio da seguire, per dotare l'Ue di una struttura capace di rispondere alle sfide della digitalizzazione, debba essere centralizzato, attraverso l'attribuzio-

ne all'Ue di una specifica competenza in campo digitale, oppure se sia opportuno mantenere una struttura multilivello, attraverso il coinvolgimento di entità sub nazionali, come autorità di regolamentazione ed enti locali al fine di identificare quale debba essere il «processo di apprendimento dietro il processo decisionale e l'attuazione delle politiche a più livelli in Europa» (Mărcuț 2020, vi).

I due testi concordano sul fatto che la digitalizzazione sia da considerarsi come un fenomeno inarrestabile, producendo una vera e propria rivoluzione che ha rimodellato gli approcci tradizionali e che richiede nuovi sforzi analitici per poter interpretare un mondo nuovo. Al tempo stesso, si sottolinea come questo processo debba essere direzionato verso obiettivi politici, economici e sociali condivisi.

Ponendo particolare enfasi sul ruolo giocato dalla Commissione europea, gli autori mettono in evidenza come l'obiettivo sia quello di voler creare una perfetta sincronia fra il processo di digitalizzazione e lo sviluppo di un mercato unico anche nell'arena digitale, sostenendo che quest'ultimo non rappresenta un qualcosa di distinto dal mercato classicamente inteso, bensì una *species* del *genus* «mercato interno», così come enunciato all'art. 3 par. 3 del Trattato sull'Unione europea. Più specificamente, come evidenziato da Manganelli e Nicita (2022), è importante ricordare che i mercati digitali, in senso stretto, non rappresentano un vero e proprio settore dell'economia, ma sono da intendersi come perfettamente trasversali, potendosi estendere ad ogni campo. Essi, infatti, costituiscono un «ecosistema multiforme e multistrato» (Manganelli e Nicita 2022, vii), la cui efficacia è sostenuta da una serie di infrastrutture tecnologiche altamente sviluppate che consentono la corretta gestione del sistema, le quali svolgono un ruolo imprescindibile per la trasmissione dei dati e la connessione tra gli utenti.

Proprio in ragione di tali intrinseche caratteristiche «i mercati digitali sono, per propria natura, capaci di estendersi in maniera globale, oltre ogni confine fisico o politico» (Manganelli e Nicita 2022, vii). A tal riguardo, la riflessione fornita dall'autrice Mărcuț si rivela essenzialmente complementare dato che, focalizzandosi su un aspetto prettamente normativo, definisce il mercato digitale europeo come un «ombrello comune» sotto cui tutti gli Stati membri possono proteggersi per avere maggiori vantaggi economici e sociali, facendo venir meno la rilevanza delle singole legislazioni nazionali in materia (Mărcuț 2020, 16).

Per comprendere appieno lo sviluppo delle *digital policy*, i due volumi sottolineano che non bisogna dimenticare da dove tutto è cominciato e quali siano le radici sottese, ossia il terreno su cui si è sviluppato il mercato unico e i programmi di ricerca e sviluppo tecnologico (*Research and technological development*, Rtd).

La nascita delle *policy* sul digitale possono farsi risalire addirittura ai tempi della Commissione presieduta da Jacques Delors, quando la ricerca e lo sviluppo tecnologico divenivano ufficialmente una *policy* dell'Unione europea, con l'obiettivo di ridurre il *gap* in termini di produttività e di sviluppo tecnologico con i principali competitor internazionali (Mărcuț 2020, 22).

Quanto più lo sforzo di integrazione avanzava, tanto più veniva considerato necessario un intervento deciso volto a favorire lo sviluppo tecnologico. Tale evoluzione, mettendo al centro dell'agenda politica lo sviluppo tecnologico, rendeva questo campo un vero e proprio pilastro dell'Atto unico europeo del 1987¹. Il cammino e il raggiungimento di questi risultati, tuttavia, non è stato privo di insidie, considerato che tale misura era oggetto di un serrato fuoco incrociato tra i Paesi membri e la Commissione, soprattutto in tema di fondi (Mărcuț 2020, 36). Difatti, il principale strumento decisionale relativo al *Research and technological development* (Rtd) che era stato creato, il *Framework programme* (Fp), era soggetto al criterio dell'unanimità per le decisioni finanziarie, rendendo molto difficile il suo cammino e la sua implementazione.

Un completo cambio di rotta si verificava all'inizio degli anni 2000, come anche evidenziato dalla Strategia di Lisbona (Ferri 2022), con l'avvento massivo di internet nella vita comune delle persone e quando ci si rese conto dell'importanza dello sviluppo di infrastrutture di telecomunicazione come *condicio sine qua non* per poter competere, a livello globale, con i principali player nel settore digitale.

In conseguenza di ciò, l'Unione europea inizia a ripensare e riformulare le proprie strategie politiche ed economiche alla luce di questa rivoluzione tecnologica. È in questo momento, infatti, che possiamo iniziare a riconoscere, in senso moderno, ossia in un'ottica che esula dal dato prettamente economico, la nascita dei mercati digitali e del Dsm. A tal riguardo, occorre ribadire che l'aggettivo «digitale» non si riferiva soltanto a problemi economici, come il commercio digitale, ma affrontava anche i problemi sociali legati a questo sviluppo, evidenziando la necessità di un approccio trasversale alle politiche digitali in generale (Mărcuț 2020, 36).

Le fasi di questo sviluppo prima politico e poi normativo proseguivano con la Commissione Barroso II (2010-2014), in particolare con l'introduzione della Agenda digitale per l'Europa del 2010 in cui emergeva la necessità di eliminare le barriere ancora esistenti tra i mercati digitali dei Paesi europei (Mărcuț 2020, 23). Secondo Mărcuț (2020), il rafforzamento di una strategia sul mercato digitale deve essere osservato alla luce della violenta crisi economica e finanziaria del 2008 e della volontà di trovare una risposta per uscire

¹ Firmato in Lussemburgo il 17 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1987.

dalla crisi creando nuovi modelli di sviluppo fornendo, in questo modo, una chiave di lettura più ampia. A tale considerazione, appare opportuno aggiungere quanto rilevato anche da Manganelli e Nicita (2022), i quali focalizzano l'attenzione, al di là della crisi economica, sull'importanza delle politiche pubbliche industriali poste in essere dalla Ue per gli investimenti nelle *Very high connection network* (Vhcn), ossia le reti interamente in fibra ottica che rappresentano l'infrastruttura necessaria per poter cogliere appieno i benefici della digitalizzazione (Manganelli e Nicita 2022, 3).

Successivamente, e a partire da queste basi, nell'anno 2014 veniva predisposta la prima vera strategia per il mercato unico digitale in Europa, promossa dall'allora presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, il quale, candidato alla presidenza con il Ppe, riusciva a farsi eleggere dal Parlamento europeo entrando in carica, con i suoi commissari, il 1° novembre 2014.

La candidatura con cui si presentava Juncker si fondava su di un programma innovativo in cui venivano indicate le fondamentali dieci priorità strategiche² per affrontare le principali sfide che l'Europa si poneva negli anni a seguire. Tra i principali obiettivi, al secondo punto del documento programmatico, si trovava per la prima volta «il mercato unico digitale connesso» con la dichiarata finalità di fornire a tutti i cittadini europei un migliore accesso ai beni e servizi digitali, al fine di favorire un efficientamento sistemico su larga scala. A ciò si aggiunge un'ulteriore considerazione sul contesto storico in cui è intervenuta la strategia Juncker, ossia alla luce di una nuova attenzione alla sostenibilità in tutte le sue forme, così come confermata dai «*Sustainable development goals*» dell'Agenda 2030 delle Nazioni unite³, i quali riconoscevano – e riconoscono tutt'ora – l'importanza dell'accesso alle tecnologie dell'informazione, alla comunicazione e l'accesso universale ad internet come le basi necessarie per favorire un mondo sempre più sostenibile (Manganelli e Nicita 2022, 2), anche in considerazione del fatto che il web, in senso ampio, è un elemento essenziale, individuale e collettivo di partecipazione alla società (Manganelli e Nicita 2022, 73).

Pertanto, in ragione dell'attuazione delle già menzionate finalità strategiche, nonché per la realizzazione degli ambiziosi obiettivi annunciati nel programma, il

² Le dieci priorità strategiche: occupazione, crescita e investimenti, mercato unico digitale connesso, unione dell'energia e clima, un mercato interno più profondo e più equo, unione economica e monetaria, libero scambio Ue-Usa, giustizia e diritti fondamentali, migrazione, l'Ue a livello mondiale, cambiamento democratico.

³ Sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni unite, e approvata dall'Assemblea generale dell'Onu, l'Agenda è costituita da diciassette obiettivi per lo sviluppo sostenibile (*Sustainable development goals*, Sdg) – inquadrati all'interno di un programma d'azione più vasto costituito da 169 target o traguardi, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030.

6 maggio 2015 la Commissione europea promuoveva la «Strategia per il mercato unico digitale in Europa»⁴, anche noto come *Digital single market* (Dsm).

In questo contesto di cambiamento, quindi, emerge che la digitalizzazione stava creando una nuova società di mercato dove si manifestavano grandi trasformazioni in merito alle modalità di produzione, alle norme di consumo, alle istituzioni, ai nuovi modelli di business e alle interazioni individuali⁵. Il Dsm aveva – ed ha tuttora - l'obiettivo di creare un mercato interno digitale per i servizi e i prodotti, eliminando le barriere tecnologiche, commerciali e giuridiche tra i Paesi membri. Si registrava, dunque, una netta cesura con il passato, tanto che Manganelli e Nicita (2022, 2) arrivano a definire questo periodo come «un nuovo stadio evolutivo della società moderna». Tale evoluzione, ha portato un cambiamento nelle abitudini dei consumatori (Cardona *et al.* 2015, 8-15) e, più recentemente, ad un incremento della regolamentazione europea in materia. Difatti, è possibile citare, tra gli altri, il Regolamento Ue n. 2016/679 sulla privacy, il Regolamento Ue n. 2019/115 sul tema dell'equità e trasparenza per gli intermediari online, oltre al più recente Regolamento Ue n. 1925/2022, noto come *Digital market act*, relativo ai mercati equi e contendibili ed il Regolamento Ue n. 2065/ 2022, noto come *Digital service act*.

Tra l'altro, operando una valutazione prettamente numerica, la rilevanza del mercato digitale è riscontrabile anche da valutazioni e analisi macroeconomiche. Basti considerare che la Commissione europea stima che il fabbisogno dell'Unione Europea in termini di infrastrutture e reti digitali ammonti a circa 65 miliardi di euro all'anno ma che tali investimenti, visti in un'ottica prospettica e di investimento, possano generare entro il 2030 una crescita del 14% del Pil comune⁶.

La stessa Commissione, come evidenziato da Manganelli e Nicita (2022, 56), considera lo sviluppo del Dsm come «una delle sue massime priorità politiche» perché fermamente convinta che il suo conseguimento sia necessario per sbloccare tutti i potenziali benefici creati dalla trasformazione digitale e dall'evoluzione del commercio elettronico, sostenendo così l'Ue nell'economia mondiale.

Il Dsm sembra essere destinato inevitabilmente a trasformare il modo in cui i cittadini e le imprese europee interagiscono con i servizi digitali, offrendo loro una maggiore scelta, maggiore accessibilità e maggiore protezione. Allo stesso tempo, esso può garantire un aumento dell'efficienza economica, una

⁴ Si veda Commissione europea (2015).

⁵ Nelle previsioni della Commissione, la realizzazione del Mercato unico digitale potrebbe determinare un aumento del Pil europeo di 415 miliardi di euro, creando opportunità per nuove *start-up* e stimolando la crescita delle imprese esistenti.

⁶ Per approfondire si veda McKinsey Global institute (2020).

maggiore crescita e una maggiore creazione di posti di lavoro. Difatti, il Dsm rappresenta un passo importante, di un cammino ancora lungo, verso un'economia digitale più integrata e competitiva a livello mondiale.

3. Dsm: gli elementi critici

Rispetto a quanto detto in precedenza in merito ai grandi benefici e le possibilità che la digitalizzazione è in grado di apportare alle società moderne, resistono, tuttavia, una serie di profili critici che sono ancora in fase di definizione a livello globale e, soprattutto, europeo.

In primo luogo, le differenti visioni sul tipo di *governance* da applicare alla gestione della digitalizzazione recano con sé diverse conseguenze. In particolare, una *governance* che preveda una centralizzazione, a livello europeo, di queste competenze, piuttosto che una *governance* che includa in maniera diretta tutte le entità sub-nazionali genera scenari completamente diversi. Secondo Mărcuț (2020), sotto un profilo tecnico, a causa della grande complessità della regolamentazione della materia, la struttura del Dsm, dovrebbe avere due requisiti fondamentali: da un lato dovrebbe essere abbastanza flessibile da non superare i limiti imposti dal principio di sussidiarietà e dalle regole sui mercati interni, dall'altro dovrebbe essere abbastanza stringente per favorire l'adozione legislativa a livello europeo all'interno del quadro istituzionale europeo e nazionale (Mărcuț 2020, 37). Di parere parzialmente critico verso i limiti del principio di sussidiarietà in materia, invece, appaiono Manganelli e Nicita (2022, 6), i quali rilevano nella frammentazione normativa nazionale uno dei più rilevanti ostacoli alla creazione del Mercato unico digitale. La realizzazione del Dsm, dunque, richiede grande impegno e cooperazione da parte di tutti i Paesi membri, anche trovando un incontro tra diversi punti di vista, ma i suoi benefici potranno essere significativi per l'economia europea, per i cittadini e le imprese.

In secondo luogo, l'assenza di una politica comune ed efficace in tema di digitalizzazione pone delle gravi criticità a carico dei Paesi membri, i quali corrono il rischio di ritrovarsi con un deficit politico e normativo nella partita globale con i principali competitor. Infatti, va osservato che un efficiente sviluppo di tecnologie e infrastrutture, reti e capacità digitali europee, deve soddisfare l'obiettivo di ridurre la dipendenza nella fornitura di tecnologie da Paesi extra europei e recuperare il ritardo che attualmente permane da altri player come Stati Uniti e Cina (Mărcuț 2020, 37; Manganelli e Nicita 2022, 10). Si pensi, ad esempio, che già nel maggio 2018 la Commissione europea presentava un pacchetto di misure per il periodo 2021-2027, il quale, a seguito della pande-

mia da Covid-19 e dell'istituzione del *Next generation Eu*, ha previsto ulteriori risorse pari ad 11,5 miliardi di euro per sostenere e favorire il mercato digitale. Difatti, la Commissione europea ha aumentato i livelli di finanziamento in alcuni settori considerati ad alto valore aggiunto europeo, tra cui figura l'agenda digitale, quale punto di svolta per la creazione di un mercato digitale unico e dinamico (Ferri 2022). Tali misure mirano a ridurre il *gap* esistente con i più importanti player in campo internazionale, per i quali, dalle ultime rilevazioni del 2018, il settore digitale contribuiva al Pil della Cina per il 2,2%, per gli Usa il 3,3%, mentre per l'Ue solo l'1,7% (McKinsey 2020).

Successivamente, il 19 febbraio 2020, la Commissione europea presentava un pacchetto di proposte per promuovere e sostenere la transizione digitale dell'Ue che comprendeva la comunicazione quadro in materia «Plasmare il futuro digitale dell'Europa»⁷, la comunicazione sulla «Strategia europea per i dati»⁸ e il «Libro bianco sull'Intelligenza artificiale»⁹. Questi programmi contemplavano iniziative in diversi settori, dal potenziamento delle infrastrutture, al rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni, a nuove misure per il sistema delle imprese e per migliorare le competenze digitali degli europei. Le molteplici strategie attecchivano alla creazione di un *cloud* europeo per competere a livello internazionale nei *big data* e con le *big tech*, mentre il «Libro bianco» forniva strumenti e orientamenti per rendere accessibile a industrie, Pmi e pubblica amministrazione l'intelligenza artificiale.

Inoltre, nel 2021, la Commissione europea presentava il piano di trasformazione digitale «Bussola per il digitale 2030»¹⁰, attraverso il quale l'Unione europea mirava a rafforzare la propria leadership tecnologica nel rispetto dei propri valori inclusivi, sostenibili e democratici. Invero, il cosiddetto decennio digitale sarà un banco di prova per l'intera Unione europea, la quale, attraverso i punti cardinali individuati dalla «bussola digitale» (competenze, infrastrutture, business e servizi pubblici) vuole porsi come valido competitor a livello globale.

In terzo luogo, la creazione di un quadro giuridico per regolamentare eventuali abusi delle grandi piattaforme digitali, le cosiddette *big tech* e le piattaforme online in generale che operano nell'Unione europea, resta uno dei punti più scottanti. Pertanto, per poter beneficiare appieno degli effetti del Dsm, appare opportuno inquadrare alcune potenziali criticità che possano derivare da un sistema non regolato in maniera efficiente e che non abbia i dovuti anticorpi per gestire i pericoli di alterazione del mercato, come potreb-

⁷ Si veda Commissione europea (2020c).

⁸ Si veda Commissione europea (2020b).

⁹ Si veda Commissione europea (2020a).

¹⁰ Si veda Commissione europea (2021).

be avvenire nei confronti delle *big tech*. Questo aspetto sarà analizzato più nel dettaglio nel prossimo paragrafo.

4. Digital market, regolamentazione europea e big tech

Il potere smisurato che, ad oggi, detengono le Gafam ha sollevato preoccupazioni per la concorrenza sleale, l'utilizzo dei dati e la privacy dei consumatori¹¹. L'Ue, infatti, sta attualmente esaminando la loro posizione dominante sul mercato e sta considerando l'adozione di misure per garantire che queste aziende non limitino la concorrenza e proteggano adeguatamente i consumatori.

Difatti, affinché il Dsm garantisca che l'economia, l'industria e la società traggano il massimo beneficio possibile dagli sviluppi tecnologici di questa nuova era digitale, è indispensabile che all'interno dello stesso vi sia l'abbattimento delle barriere normative tra Stati, una regolamentazione efficace e, soprattutto, che venga garantita una concorrenza libera in cui non vi siano degli attori dominanti. In particolare, Manganelli e Nicita (2022, 108) evidenziano il grande peso di queste società digitali, le quali occupano ben sette posizioni su dieci nella classifica globale delle società per capitalizzazione di mercato, sottolineando il ruolo chiave che l'intervento pubblico nel settore digitale ed il Dsm dovrà assumere negli anni a venire.

In primo luogo, sotto un profilo di corretto funzionamento di mercato, gli autori mettono in guardia il legislatore europeo su alcune pratiche che potrebbero essere messe in atto da società con un potere di mercato simile a quello detenuto dalle *big tech* volte ad un'alterazione della concorrenza. L'esempio proposto è quello delle «killer acquisition», ossia quelle acquisizioni massive di nuove aziende o *start up* che possano essere avvertite come un pericolo per l'azienda dominante e che possono essere perseguite grazie alla grande potenza economica di queste ultime, andando, inevitabilmente, ad alterare il corretto funzionamento del mercato (Cremer *et al.* 2019). Sul punto, Manganelli e Nicita (2022, 111) evidenziano che in materia «non esiste ancora un'evidenza empirica afferente ai mercati digitali, tuttavia questa ipotesi è motivata dall'idea della possibilità che i giganti della tecnologia possano acquisire intenzionalmente promettenti *start up* o potenziali concorrenti per distruggere la competizione futura».

In secondo luogo, c'è la preoccupazione che le *big tech* limitino la concorrenza e creino barriere all'ingresso sul mercato per le aziende più piccole.

¹¹ Si veda il Regolamento Ue n. 2016/679.

Ad esempio, Google ha una posizione dominante nel settore della ricerca online, che può rendere difficile per i concorrenti offrire servizi simili. Questo potere concentrato può anche portare a prezzi più elevati per i consumatori e a una minore innovazione, andando a minare le fondamenta stessa dell'Unione europea che ha fatto della libera concorrenza un suo pilastro.

In terzo luogo, c'è la preoccupazione per la privacy dei consumatori. Le *big tech* raccolgono e analizzano grandi quantità di dati sui consumatori, che possono essere utilizzati propriamente per personalizzare i prodotti e i servizi che offrono, oppure in modo improprio, determinando un pericolo per gli utenti finali. Invero, il mercato digitale è fortemente caratterizzato non solo dal prodotto in senso stretto, ma soprattutto dalla vendita dei dati (Dabrowski e Suska 2022), i quali vengono considerati una fonte di ricchezza primaria e che prende nome di «data monetization» (Faroukhi *et al.* 2020). A tal riguardo, i casi complessi dibattuti in letteratura possono essere quelli della Cina, la quale, grazie alla grande quantità di dati che riesce ad immagazzinare, tiene traccia delle abitudini e dei comportamenti dei cittadini al fine di attribuire un punteggio sociale che permette di ottenere determinate agevolazioni; oppure il caso dell'Iran dove il controllo delle piattaforme e dei media digitali dei cittadini viene utilizzato dal regime come strumento di contrasto alle proteste politiche e sociali, come avvenuto a seguito della morte della giovane Masha Amini (Mayer 2022, 488).

Pertanto, i diritti degli utilizzatori di Internet non devono essere considerati con un dato marginale ma posso essere, a pieno titolo, considerati come «l'insieme fondamentale e costituzionale dei diritti necessari per la costruzione del mercato unico digitale dell'Ue» (Manganelli e Nicita 2022, 84).

Una serie di passi più incisivi sotto un profilo regolatorio possono rilevarsi a partire dall'anno 2019, quando l'Unione europea ha deciso di adottare la normativa sul Mercato unico digitale per rafforzare la concorrenza e la trasparenza¹² e garantire maggiormente la protezione dei dati dei consumatori. A tal proposito, l'Ue sta prendendo in considerazione la possibilità di creare un nuovo regime di regolamentazione della privacy, che garantisca ai consumatori il controllo dei propri dati personali e che questi dati vengano utilizzati in modo equo e trasparente. Questo potrebbe comportare la creazione di nuove regole per la gestione dei dati, come la limitazione delle informazioni che le *big tech* possono raccogliere e la loro conservazione, nonché la regolamentazione del modo in cui queste informazioni possono essere utilizzate, prevedendo, in caso di mancato rispetto delle stesse, sanzioni pecuniarie.

¹² Si veda il Regolamento Ue n. 2019/1150.

Successivamente, nel 2020, la Commissione europea ha proposto una serie di azioni politiche di grande rilevanza, come il *Data governance act* (Dga), il quale ha lo scopo di facilitare la condivisione di dati e regola l'utilizzo dei dati generati da prodotti smart¹³; il *Digital services act* (Dsa), il quale mira ad aggiornare l'attuale normativa in tema di commercio elettronico, contenuti illegali, pubblicità trasparente e disinformazione¹⁴; il *Digital markets act* (Dma), il quale trae le proprie origini dalla giurisprudenza in materia di concorrenza.

Il Dma, in particolare, pur manifestando alcune criticità dovute alla difficile regolamentazione generale di contesti estremamente eterogenei, affronta in maniera attenta alcune delle principali preoccupazioni sorte nel mercato digitale, come l'uso e l'accesso ai dati. L'intervento è motivato dalla volontà di far fronte al crescente potere economico detenuto dalle grandi società digitali, al fine di evitare che queste ultime vadano a limitare l'ingresso e l'emersione nel mercato di nuovi competitor, generando un danno all'innovazione e la concorrenza¹⁵. Lo scopo principale del Dma, invero, è quello di garantire a tutti gli attori del mercato eque condizioni competitive nel campo digitale. Quanto affermato risulta ancora più evidente in conseguenza della pandemia da Covid-19, dove la digitalizzazione e la sua regolamentazione ha manifestato la sua rilevanza ed ha fornito un grande supporto nei momenti di più grave crisi, diventando uno dei pilastri della trasformazione europea post-pandemica (Dabrowski e Suska 2022).

Difatti, è apparso quantomai necessario realizzare una regolamentazione capace di gestire la portabilità dei dati, l'interoperabilità degli stessi, oltre all'empowerment degli utenti finali. Come rilevato dagli autori, comprendere il funzionamento e l'utilizzo dei dati da parte delle *big tech* appare assolutamente fondamentale per poter agire sotto un profilo regolatorio che sia sistemicamente coerente ed efficace (Manganelli e Nicita 2022, 138-139).

Nonostante ciò, le *big tech* riescono a creare mercati quasi monopolistici avendo a disposizione sempre più soggetti registrati, allargandosi a sempre più mercati attraverso una politica di espansione, come ad esempio il caso di Amazon, il quale è partito come libreria online fino ad arrivare, tra gli altri, ai servizi di distribuzione, pagamenti digitali e di streaming.

Attraverso questo meccanismo di ampliamento dei settori di intervento le *big tech* riescono ad ottenere quantità di dati sempre maggiori sui potenziali

¹³ La proposta è stata annunciata per la prima volta nell'ambito della Strategia europea per i dati del 2020. Viene presentata ufficialmente il 25 novembre 2020 dal Commissario europeo per la concorrenza Margrethe Vestager.

¹⁴ È stato presentato insieme al *Digital markets act* (Dma) dalla Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio il 15 dicembre 2020.

¹⁵ Si veda anche Borgogno e Roma (2023).

clienti, riuscendo, quindi, ad individuare con molta precisione tutte le preferenze e la disponibilità a pagare di ciascun cliente. In tal modo, tali società riescono a praticare anche la cosiddetta discriminazione dei prezzi, imponendo, potenzialmente, prezzi diversi a seconda del tipo di consumatore o dello Stato in cui vengono venduti beni o servizi.

A ciò si aggiunga, per avere una maggiore visione d'insieme, che dal 2021 l'Ue sta valutando dei meccanismi che portino le *big tech* a pagare le tasse negli Stati in cui i prodotti vengono consumati, come proposto per la possibile introduzione di una cosiddetta *web tax* europea che non tassi i profitti delle *big tech* bensì i fatturati realizzati nei mercati di sbocco europei¹⁶. Tra l'altro, la potenziale introduzione di tale tassazione andrebbe a costituire una risorsa propria per l'Unione, circostanza che porterebbe il percorso di integrazione ad un nuovo livello. Sul tema, difatti, il 14 dicembre 2022, il Consiglio ha adottato la Direttiva n. 2022/2523 per attuare la componente relativa all'imposizione minima in tema di tassazione internazionale (*Global minimum tax*), la quale ha l'obiettivo di assoggettare i grandi gruppi multinazionali, con un fatturato pari ad almeno 750 milioni di euro, ad un'aliquota d'imposta non inferiore al 15%.

Infine, sempre nel 2022, è stato emanato il Regolamento europeo n. 2022/1925 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modificava le Direttive Ue 2019/1937 e 2020/1828 (Regolamento sui mercati digitali) che si proponeva di limitare il potere delle grandi società digitali per evitare che la loro forza di mercato potesse alterare il corretto funzionamento del mercato, favorendo la persistenza di un mercato equo e contendibile in tutta l'Unione.

Tutta questa attività regolatoria si inserisce nella strategia comune del Dsm, la quale, tra le sfide che dovrà affrontare, è sicuramente una partita importante per l'efficiente sviluppo del mercato europeo e la capacità di mantenere inalterati i principi di concorrenza. Tali circostanze hanno indotto l'Unione europea a rafforzare lo sforzo per conseguire una regolamentazione comunitaria in tema di mercato digitale e, a tal riguardo, in letteratura vi è chi si pone il problema se sia più giusto riconsiderare gli approcci antitrust e normativi esistenti al fine di adattarli alle sfide moderne o se sia possibile fare ancora affidamenti sugli strumenti e sui meccanismi tradizionali (Manganelli e Nicita 2022, 140). In ogni caso, appare evidente che lo sforzo normativo europeo sia finalizzato ad una maggiore tutela del mercato ed alla responsabilizzazione, *de facto*, delle grandi piattaforme digitali (De Streel 2020).

A tal riguardo, per diversi anni si è assistito ad un dibattito sul tema dell'efficacia o meno degli strumenti regolatori attuali e la conclusione a cui si è arrivati è che «il diritto della concorrenza esistente sia in grado di affrontare solo una

¹⁶ Cfr. Relazione del Parlamento Ue del marzo 2021.

piccola parte delle questioni antitrust riguardanti le grandi piattaforme digitali» (Manganelli e Nicita 2022, 141), ponendo i *policy-maker* nella condizione di dover affrontare in maniera attiva la questione, attraverso una regolamentazione più moderna e capace di rispondere alla complessità economica attuale.

Pertanto, la sempre crescente attenzione alla digitalizzazione e alla creazione e progressiva implementazione del Dsm deve essere inquadrata in un contesto di profondo mutamento economico e sociale nel quale l'Unione europea ha preso consapevolezza della rilevanza del tema e sta provando a fornire ai Paesi membri una regolamentazione che sia capace di rispondere alle innumerevoli sfide che il mercato digitale presenta, anche in una visione prospettica di una vera e propria sovranità digitale europea, scevra da condizionamenti esterni (Ferri 2022). Pur alla presenza di persistenti criticità sia di *governance* che normativi, la direzione assunta a livello comunitario è quella di non lasciare ai competitor l'egemonia sulla regolamentazione della digitalizzazione, ma di porsi, addirittura, come *benchmark* di riferimento.

5. Conclusioni

Il Mercato unico digitale europeo rappresenta un passo importante verso un futuro in cui le opportunità digitali siano disponibili per tutti in tutta l'Unione europea. Questo mercato offrirà maggiori opportunità per le Pmi e favorirà l'innovazione, riducendo al contempo le barriere tecnologiche e commerciali che ostacolano la crescita del settore digitale.

Il grande potenziale del mercato digitale avrà enormi ripercussioni sullo sviluppo economico e sociale europeo che, tuttavia, non può prescindere dalla predisposizione di un quadro normativo e regolatorio capace di garantire l'affidabilità delle tecnologie, il rispetto del principio di concorrenza e la tutela dei cittadini europei. Come ricordato da Mărcuț (2020, 130), una delle chiavi che ha permesso un salto di qualità sulla regolamentazione europea in tema digitalizzazione è stata la consapevolezza degli Stati membri che la mancanza di un quadro normativo chiaro avrebbe prodotto gravi perdite economiche ai Paesi stessi.

D'altro canto, anche il ruolo delle *big tech* nel futuro del mercato digitale unico europeo sarà fondamentale, basti pensare che il fatturato complessivo delle *big five*, nel 2022, pur in presenza di un calo rispetto agli anni precedenti, è cresciuto raggiungendo i 1.500 miliardi di dollari: ossia i tre quarti circa del Pil italiano dello stesso periodo¹⁷. Pertanto, le aziende che operano in questo settore

¹⁷ Si veda anche Bertelè (2023).

avranno l'opportunità di contribuire al successo di questo mercato unico, ma dovranno anche affrontare nuove sfide e adattarsi a un nuovo contesto normativo.

Al contempo, è bene ricordare che le tecnologie digitali, sebbene abbiano prodotto grandi benefici per la società e le imprese, sono pur sempre degli strumenti e sarà proprio nel corretto utilizzo degli stessi che si potrà capire la differenza tra politiche efficaci o meno. I rischi derivanti da posizioni di mercato dominanti o inefficaci politiche di regolamentazione rappresentano un pericolo concreto per la concorrenza nell'Unione europea e per l'efficacia del Dsm, il quale, per adempiere ai propri obiettivi, deve essere dotato di strumenti capaci di tutelare le imprese ed i consumatori dei Paesi membri.

Immaginare che le *big tech* agiscano autonomamente in modo responsabile, rispettando la concorrenza equa e proteggendo la privacy dei consumatori, non può che restare solo un buon auspicio, ma risulta evidente che occorra comunque un preciso intervento regolatorio, perseguendo con sempre maggiore vigore la strada intrapresa negli ultimi anni a livello comunitario.

In definitiva, l'obiettivo di rendere l'Unione europea un player altamente competitivo nel settore digitale, a livello globale, passa necessariamente per lo sforzo coordinato e congiunto di tutte le istituzioni europee, delle imprese e della società civile. Tale trasformazione, come ci ricordano Manganeli e Nicita (2022, x) può considerarsi «epocale, affascinante ed entusiasmante» e può essere fonte di innumerevoli opportunità, ma anche di grandi preoccupazioni. L'Europa ha davanti a sé grandi sfide, rese ancora più dure dal mutevole contesto internazionale. La principale sfida, dunque, sta nel comprendere se l'Unione europea saprà mantenersi al passo con lo sviluppo dell'economia digitale, la quale, al momento, risulta essere trainata da Stati Uniti e Cina, che rappresentano da soli circa il 75% di tutti i brevetti relativi alle tecnologie *blockchain*, il 50% della spesa globale per l'*Internet of things* e oltre il 75% del mercato mondiale per il *cloud computing* pubblico. Inoltre, Stati Uniti e Cina detengono anche il 90% del valore di capitalizzazione di mercato delle 70 maggiori piattaforme digitali del mondo mentre all'Europa spetta un più modesto 4%. Attualmente, sette delle più grandi piattaforme di Usa e Cina rappresentano i due terzi del valore totale di mercato (Microsoft, Apple, Amazon, Google, Facebook, Tencent, Alibaba) (Uncatd 2019).

In conclusione, l'Unione europea ha potenzialmente le competenze e la capacità per guidare la trasformazione digitale, pertanto tutto dipenderà dalla reale volontà di saperne riconoscere le potenzialità, di superare le difficoltà e di porsi come *benchmark* di riferimento anche in campo regolatorio, non dimenticandosi di rimanere sempre fedele ai propri valori fondanti, favorendo lo sviluppo economico ma, al tempo stesso, garantendo inclusione e rispetto della persona.

Riferimenti bibliografici

- BERTELÈ, U. (2023), *Ecco le trimestrali delle Big Tech: cosa ci dicono sul futuro dell'economia*, in Agenda digitale, 3 febbraio, www.agendadigitale.eu/mercati-digitali/ecco-le-trimestrali-delle-big-tech-cosa-ci-dicono-sul-futuro-delleconomia.
- BORGOGNO, O. e ROMA, G. (2023), *Piattaforme digitali: cosa cambia con il Digital Markets Act*, in Lavoce.info, 9 febbraio, www.lavoce.info/archives/99899/piattaforme-digitali-cosa-cambia-con-il-digital-markets-act.
- CARDONA, M., DUCH-BROWN, N. e MARTENS, B. (2015), *Consumer Perceptions of (Cross-border) eCommerce in the EU Digital Single Market*, Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies. Available at <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2015-11/JRC97231.pdf>. Consultato il 15 dicembre 2022.
- COMMISSIONE EUROPEA (2015), *Strategia per il mercato unico digitale in Europa, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni*. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=DE>. Consultato il 15 dicembre 2022.
- COMMISSIONE EUROPEA (2019), *Il green deal europeo, 640, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni*. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>. Consultato il 15 dicembre 2022.
- COMMISSIONE EUROPEA (2020a), *Sull'intelligenza artificiale, un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia, 65, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni*. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0205>. Consultato il 15 dicembre 2022.
- COMMISSIONE EUROPEA (2020b), *Una strategia europea per i dati, 66, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni*. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0066>. Consultato il 15 dicembre 2022.
- COMMISSIONE EUROPEA (2020c), *Plasmare il futuro digitale dell'Europa, 67, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni*. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0067>. Consultato il 15 dicembre 2022.
- COMMISSIONE EUROPEA (2021), *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale, 118, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0118&from=en>. Consultato il 15 dicembre 2022.
- CRÉMER, J., DE MONTJOYE, Y. A. e SCWEITZER, H. (2019), *Competition Policy for the Digital Era, Final Report, Commissione Europea*. Available at <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>. Consultato il 15 dicembre 2022.

- DĄBROWSKI, Ł. D. e SUSKA, M. (2022) (a cura di), *The European Union Digital Single Market: Europe's Digital Transformation*, London, Routledge.
- DE STREEL, A. (2020), *Digital Market Act: Making Economic Regulation of Platforms Fit for the Digital Age, Recommendation Paper, Centre on Regulation in Europe*. Available at https://cerre.eu/wp-content/uploads/2020/11/CERRE_DMA_Making-economic-regulation-of-platforms-fit-for-the-digital-age_Full-report_December2020.pdf. Consultato il 15 dicembre 2022.
- FAROUKHI, A. Z., EL ALAOU, I., GAHI, Y. e AMINE, A. (2020), *Big Data Monetization Throughout Big Data Value Chain: A Comprehensive Review*, in «Journal of Big Data», 7(1), pp.1-22.
- FERRI, F. (2022), *Il bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale*, Torino, Giappichelli.
- MANGANELLI, A. e NICITA, A. (2022), *Regulating Digital Market: The European Approach*, Cham, Palgrave MacMillan.
- MĂRCUȚ, M. (2020), *The Governance of Digital Policies: Towards a New Competence in the European Union*, Cham, Palgrave MacMillan.
- MAYER, M. (2022), *Next generation Eu: The Digital Transition's Policy Dilemmas*, in «Rivista di Digital Politics», 2(3), pp.485-505.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2020), *Shaping the Digital Transformation*, Studio per la Commissione europea. Available at <https://www.standict.eu/sites/default/files/2021-02/McKinsey%20report.pdf>. Consultato il 15 dicembre 2022.
- UNCTAD (2019), *Digital Economy Report*, United Nations Publications. Available at <https://unctad.org/publication/digital-economy-report-2019>. Consultato il 15 dicembre 2022.

