

Piattaforme digitali e consumatori. Il ruolo delle autorità indipendenti

Fabio Bassan

Il fenomeno delle piattaforme digitali ha modificato in modo dirompente e ormai definitivo la realtà in cui gli individui vivono, le aziende producono, gli stati si relazionano tra loro. Le piattaforme caratterizzano la nostra epoca, che possiamo classificare come un'era ibrida, poiché l'esperienza umana è integrata – a volta aumentata ma comunque influenzata - dalla macchina, che produce spesso, via intelligenza artificiale, un'esperienza autonoma, con la quale quella umana si confronta, si arricchisce o soccombe.

Le piattaforme digitali dominano il Web2, ovvero l'evoluzione di internet, passata da un ambiente iniziale punto-multipunto (le notizie di informazione, i blog individuali: il Web1) a un ambiente caratterizzato da 'orchestratori' che ne condizionano l'accesso (i social networks, tipicamente) o ne orientano i flussi (le piattaforme di commercio, quando 'aperte', non soggette a iscrizione): il Web2. I modelli di business delle piattaforme, diversi in ragione delle caratteristiche di ciascuna, si fondano tutti sulla gestione di una gran mole di dati, non sempre anonimizzati, che consentono procedure di profilazione individuale che incidono sulle scelte degli individui, siano questi elettori o consumatori. Gli strumenti ormai sofisticati di rilevazione hanno condotto a risultati sorprendenti, quali l'annullamento di elezioni politiche nazionali (in Romania) in ragione dell'indebita influenza sugli elettori, o a sanzioni economiche molto rilevanti, imposte dalle autorità di vigilanza in ragione dell'uso distorto o illecito dei dati raccolti dalle piattaforme.

Queste evidenze producono modelli di vigilanza e regolazione divergenti nelle varie aree di influenza, e dunque, limitandoci alle tre principali, nell'Unione europea, negli Stati Uniti e in Cina. Mentre gli Stati Uniti proseguono decisi nella tradizione consolidata di un intervento minimo sui mercati e di utilizzo delle imprese private per finalità pubbliche (ad esempio, consolidare la primazia del dollaro sui mercati internazionali), l'Unione europea e la Cina seguono un percorso di regolazione, con modelli diversi ma coerenti tra loro, a dimostrazione del fatto da un lato, che il 'Brussels' effect' teorizzato da Anu Bradford opera in modo efficace, e dall'altro, che il modello europeo funziona indipendentemente dal coefficiente democra-

tico del paese che lo applica, e può servire sia per garantire lo stato di diritto, secondo una *rule of law* fondata non più sulla separazione dei poteri ma sulla garanzia dell'*enforcement*, sia per offrire – sempre via *enforcement* – un controllo ancora più sistematico e infallibile da parte di chi esercita un monopolio politico. Si tratta di un precipitato inquietante ma non imprevisto, se si considera che il driver delle piattaforme digitali è la tecnologia, neutra per definizione, mentre non è mai neutro l'uso che se ne fa.

Le stesse impostazioni nelle tre aree di influenza si riproducono nel Web3, termine che semplifica l'evoluzione della blockchain, sovrastruttura di internet con caratteristiche idonee a consentire un ulteriore sviluppo, soprattutto in tema di sicurezza e certificazione dei pagamenti, potenzialmente idoneo a disintermediare l'inefficienza, mantenendo nella catena solo gli intermediari che creano valore. I temi che pongono le evoluzioni Web3 rilevano anche ai fini delle politiche internazionali, in quanto mettono in discussione i presupposti fondamentali dell'effettività della sovranità statale, dal controllo del territorio all'emissione della moneta.

E dunque, l'evoluzione nel Web3 delle piattaforme digitali le trasforma, da destinatari delle regole degli stati, a soggetti in grado di negoziare le regole, 'tra pari'. Le piattaforme, infatti, da un lato sono ordinamenti giuridici anch'esse (esercitano il potere normativo, esecutivo e para-giurisdizionale nei confronti dei propri clienti se piattaforme aperte, o dei propri iscritti, se piattaforme chiuse), e dall'altro sono 'potenze' in grado di confrontarsi e competere con gli Stati a parità di strumenti (la valuta, da ultimo). La novità, dirimpente, è che questi soggetti non sono Stati, ma imprese private. Di nuovo: l'ibridazione è il fenomeno che caratterizza anche questa evoluzione, sul piano internazionale e transnazionale.

Precipitato di questo è l'evoluzione del ruolo che ci si aspetta che eserciti il consumatore: mutano rapidamente il grado di conoscenza dei fenomeni, il livello delle tutele preventive sul piano tecnologico ma anche della consapevolezza, nonché delle sanzioni *ex post* per le violazioni; il tema dell'*enforcement* torna quindi decisivo, quanto alla capacità di monitorare, prevenire e sanzionare gli illeciti.

Web2 e Web3, con l'intelligenza artificiale a cerniera, sono gli ambienti indagati in questo Rapporto Consumerism 2025 che celebra i vent'anni di collaborazione tra il Dipartimento di Economia aziendale di Roma Tre e Consumersforum, dedicati allo studio dell'impatto dell'innovazione sui consumatori. La metodologia utilizzata resta quella elaborata nel corso di questi anni di ricerca, che guarda alla regolazione con gli strumenti della matrice regolatoria, tra silos verticali (settoriali) e orizzontali (regole generali applicate a tutti i settori), e ne segue l'applicazione secondo il percorso del

circolo regolatorio, in base al quale le regole nascono dal mercato e al mercato tornano, via soft law o hard law secondo necessità.

In questa metodologia il ruolo crescente e l'attività delle autorità indipendenti sono fondamentali, per riempire di contenuti applicativi lo spazio lasciato dalle norme europee, direttive vent'anni fa, sempre più regolamenti oggi, questi ultimi direttamente applicabili ma non sempre self-executing: da qui, la rilevanza della vigilanza e della regolazione di secondo livello, a colmare il vuoto, prima che lo faccia il mercato.

Le autorità nazionali di origine unionale, costituite a partire dagli anni '90 del secolo scorso da direttive e regolamenti con cui il legislatore europeo disintermediava gli stati sui mercati, e sviluppate poi in reti europee di coordinamento, sono divenute oggi il braccio esecutivo della Commissione o delle autorità europee, nelle quali si sta accentrando il potere normativo (di secondo livello) ed esecutivo (delle norme). La narrazione dominante che giustifica questo percorso di accentramento di poteri è stata per molti anni la necessità di rispondere alla globalizzazione con la stessa velocità con cui questa si sviluppava; oggi, che la globalizzazione è regionalizzata di fatto, l'accentramento europeo si giustifica con la necessità di una reazione comune alle piattaforme digitali e agli interessi interni ed esterni che queste rappresentano e perseguono. In alcuni settori (da quello bancario, alle comunicazioni elettroniche quanto ai 'silos verticali', o alla concorrenza, tra i 'silos orizzontali' della matrice) il fenomeno è stato istituzionalizzato; in altri è conseguenza di una prassi applicativa consolidata.

Decisivo diventa allora il coordinamento tra le autorità, e se quello verticale (tra autorità di settore nazionali ed europee) è definito dalle norme europee, quello orizzontale (tra autorità nazionali dei diversi settori) è in parte affidato alla regolazione di secondo livello, che crea spesso lacune e sovrapposizioni. Questo tema è ricorrente nelle nostre ricerche 'Consumerism', e oggi è dirimente, considerato che lo schema a matrice con cui ci siamo orientati negli ultimi vent'anni (con silos verticali e orizzontali) tende di fatto a venire meno. Quando le banche vendono prodotti assicurativi o finanziari la regolazione per soggetti non serve più; dalla regolazione per attività siamo passati a quella per singolo prodotto e poi oggi, alla cross-regulation (V. Colaert e M. Rabitti), che però funziona solo se il coordinamento orizzontale opera in modo sistematico e strutturale. Si rinvia sul punto in questo Rapporto all'intervento di Marco Cappai e Paolo Occhiuzzi.

Il Rapporto Consumerism di quest'anno non è dunque solo la celebrazione di una collaborazione e di un metodo, ma continua ad essere un avamposto di frontiera dello studio delle tutele dei consumatori sui mercati. Le piattaforme sono gli strumenti-veicolo della tecnologia, che non è più

solo abilitatore ma anche strumento, e sono quindi i principali destinatari ma anche i più determinati negoziatori delle norme, europee e nazionali.

Le piattaforme sono destinatarie di regolamenti europei quanto ai comportamenti sui mercati (DMA), perché tenute al rispetto di obblighi crescenti in proporzione alla loro rilevanza, ma anche quanto alle relazioni con i propri clienti/utenti (DSA). Mentre però il DMA accentra sulla Commissione europea i poteri di controllo e intervento a tutela della concorrenza, il DSA affida alle autorità nazionali – non della concorrenza, ma delle comunicazioni – il compito di vigilare sul rispetto delle tutele degli utenti. Compito fondamentale questo, perché trasporta gli strumenti di tutela dei consumatori dall'ordinamento privato, interno, delle piattaforme, che si fonda sul contratto, a quello pubblico, esterno, degli ordinamenti nazionali, che consente alle autorità nazionali interventi di integrazione e modifica dei contratti. Le prime applicazioni di questa disciplina sono oggetto di studio in questo Rapporto, negli interventi di Francesca Pellicanò e Rosaria Petti, e di Sara Perugini.

Le protezioni da forme invasive della tecnologia sul piano dei cyberattacchi, previste dalla disciplina unionale e da quella nazionale, costituiscono una forma ulteriore e complementare di tutela, per i consumatori, le imprese, la pubblica amministrazione. Norme e regole tecniche europee, specificate sul piano nazionale, stabiliscono un perimetro di tutele efficace in funzione della partecipazione delle imprese, chiamate ad approntare strumenti di protezione adeguati, e dei consumatori, chiamati a esercitare un controllo frutto di una consapevolezza crescente stimolata da attività continue e generali di educazione a fini preventivi, delle autorità e delle imprese. I poteri attribuiti all'autorità nazionale, ulteriormente integrati a seguito dell'applicazione del regolamento sull'intelligenza artificiale, cui abbiamo dedicato il Rapporto Consumerism 2024, sono sintetizzati in questo Rapporto da Michela Mastrantonio e misurati in relazione al potere esercitato dalle piattaforme.

Azioni preventive sono lo strumento principale delle tutele anche sui temi degli strumenti e dei mezzi di pagamento, su cui si sta concentrando uno scontro di valori e di impostazioni. Al modello europeo di un 'euro digitale', valuta sottratta al controllo statunitense dei pagamenti digitali (con il circuito delle carte di credito), si contrappone il modello trumpiano – ma ormai, statunitense – delle *stablecoins*, monete ancorate al dollaro. Dietro al divieto (!) di adottare un dollaro digitale imposto alla FED dal 'Genius Act' del luglio di quest'anno, si può leggere l'intenzione dell'amministrazione USA di avere una massa valutaria sui mercati internazionali che: (a) rafforza il dollaro come moneta degli scambi internazionali, (b) non crea

inflazione e (c) sostiene il debito pubblico statunitense, poiché la garanzia della parità con il dollaro viene garantita, dagli emittenti privati, mediante l'acquisto dei titoli di stato statunitensi. Il rischio di instabilità monetaria che consegue a masse rilevanti di valute non controllate dalle banche centrali è per gli Stati Uniti secondario e comunque non assoluto ma relativo, in quanto condiviso con tutti gli altri paesi, ivi inclusi gli stati membri dell'Unione europea. Il percorso seguito dall'UE e dalla Cina è differente e fondato sulla moneta di banca centrale, che si evolve sul piano digitale. Il modo in cui questi due opposti percorsi tenderanno a integrarsi inizia ora ad essere oggetto di studi; l'intervento di Armando Di Cello in questo Rapporto ne illustra il precipitato sul sistema dei pagamenti, mentre quello di Matteo Ghezzi si concentra sulle prospettive dei mercati finanziari, e dunque sulle conseguenze della rivoluzione tecnologica per i consumatori-investitori.

Un indizio sulla 'giusta distanza' tra le impostazioni divergenti degli USA rispetto a UE e Cina sulla politica monetaria digitale può venire dalla protezione dei dati personali, che ha visto svilupparsi un percorso analogo, poiché la Cina ha applicato una disciplina GDPR-like. L'intervento di Aurora Saija in questo Rapporto illustra i punti critici e le soluzioni adottate sinora, con riferimento all'ampiezza dei dati raccolti, alla trasparenza, alla base giuridica del trattamento, ai dark pattern, alle decisioni interamente automatizzate, al potenziale effetto manipolativo dell'uso dell'IA e alle sfide del coordinamento.

Nei trasporti, Federico Nespega indaga la trasformazione dei mercati determinata dalle piattaforme digitali, che in questo settore più che in altri hanno rapidamente conquistato il mercato (facilitando l'evoluzione multimodale di architetture di *Mobility as a Service*) e i consumatori, e in cui è dunque più urgente estendere le forme di tutela. In quest'ottica diventa sempre più decisivo il coordinamento tra ART e altre autorità, a partire da AGCM, AGCom, ARERA e GPDP, poiché è nell'intersezione della matrice che il mercato si sviluppa sfruttando l'implosione della matrice regolatoria. I trasporti sono, insieme ai mercati bancari, finanziari e assicurativi, il migliore esempio di settore ibrido, che si sviluppa in ragione dell'intermobilità, e richiede una *cross-regulation*, e dunque un'applicazione delle norme di ciascun settore in ragione del segmento del viaggio offerto da operatori del settore.

Peculiare è anche l'operare delle piattaforme nei settori dell'energia, gas, acqua, igiene ambientale, settori regolati da ARERA, ciascuno con discipline autonome, europee e nazionali, e reazioni diverse del mercato di fronte all'erompere della tecnologia. L'ARERA è stata tra le prime autorità

a dotarsi di strumenti tecnologici e metterli a disposizione dei consumatori, con piattaforme che sono diventate standard europei. Ciononostante, l'evoluzione normativa europea, che tenta di inseguire i mercati, mette alla prova gli strumenti e impone continue modifiche, che l'ARERA adotta secondo le dinamiche ormai consolidate del circolo regolatorio.

Mentre nei settori verticali, o nelle regole generali, orizzontali, della matrice regolatoria, registriamo un inseguimento delle autorità di vigilanza agli operatori sul mercato, con strumenti *ex post* o, per le autorità anche di regolazione, *ex ante*, che scontano però asimmetrie informative e rischi di cattura, superati solo dalla nuova metodologia della 'regolazione partecipata', l'Autorità nazionale anti-corrruzione rappresenta un caso a sé stante, illustrato da Serafina Piantedosi. Le norme di primo livello (il nuovo Codice dei contratti pubblici), le norme di secondo livello, di *hard* (regole tecniche, adottate dall'AgiD) e *soft law* (linee guida), unitamente a un'organizzazione virata sulla tecnologia e a un coordinamento efficace delle diverse forme dell'amministrazione pubblica, garantiscono all'ANAC un'esecuzione delle norme coerente con il dato legislativo ed efficace sul mercato. Del mercato, peraltro, l'ANAC si propone come interlocutore pubblico tecnologico; in sostanza, una rivoluzione copernicana.

Ad esempio, la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici costituisce, nei fatti, una piattaforma logica che opera nel Web2 e costruisce un ponte verso il Web3. Questa piattaforma logica è coordinata con altre piattaforme, da cui estrae e deriva i dati, ed è quindi con queste interoperabile; garantisce però un accesso controllato e condizionato, che legittima poi la trasparenza interna alla piattaforma. Si tratta dunque di un modello più che centralizzato, distribuito.

Nella prospettiva Web3 il modello distribuito autorizza a immaginare un'interoperabilità tra piattaforme logiche, più che tra banche dati. Si pensi alla correlazione tra le polizze assicurative di una gara pubblica e la piattaforma IVASS sulle polizze, incluse quelle transfrontaliere, e in particolare si pensi all'evoluzione di una certificazione delle polizze su blockchain, che già le norme consentono per le gare pubbliche. Questi passaggi, unitamente a un'evoluzione della semplificazione anche normativa, possono aumentare in maniera significativa l'efficacia e l'efficienza del sistema.

In questo ambito è chiara e netta anche la separazione delle competenze tra autorità, nella fattispecie, tra ANAC e AGID, competente quest'ultima per l'adozione delle regole tecniche, tra cui la descrizione dei flussi, degli schemi di dati e degli standard europei di interoperabilità tra i sistemi telematici, della certificazione delle piattaforme di *procurement* che gestiscono l'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, in ambito nazionale

e per gli appalti transfrontalieri (via e-Certis, che consente di individuare le corrispondenze tra certificati e attestati nei paesi UE). La connessione tra l'AgiD e il mercato diretta e via ANAC consente un'applicazione piena e coerente del circolo regolatorio, avendo sia l'autorità sia l'agenzia un contatto diretto con il mercato e l'indipendenza (sul piano informativo) e l'autonomia (sul piano informatico e tecnologico) per orientare il mercato verso le garanzie del welfare europeo, ormai continentale.