



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 5 luglio 2022;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTA la Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle Autorità garanti della concorrenza, del 27 aprile 2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la segnalazione della società Hoda S.r.l. pervenuta in data 9 settembre 2021 e integrata, da ultimo, in data 31 maggio 2022;

VISTA la documentazione in atti;;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LE PARTI**

### ***a) L'impresa segnalata***

1. Google LLC (nel seguito "Google LLC") è una società multinazionale con sede in Irlanda che offre un'ampia gamma di prodotti e servizi connessi a

*Internet* che comprendono tecnologie per la pubblicità *on-line*, strumenti di ricerca, *cloud computing*, *software* e *hardware*.

Google LLC è interamente posseduta e controllata da Alphabet Inc. (“Alphabet”), società con sede nel Delaware (USA).

Google è presente in Italia tramite la controllata Google Italy S.r.l. (“Google Italy”) il cui capitale sociale è interamente detenuto da Google LLC.

Del gruppo Google fa parte anche la società Google Ireland Limited, con sede a Dublino, attiva in Europa, indirettamente controllata da Alphabet.

Nel 2021 Alphabet ha realizzato un fatturato di 257,6 miliardi di dollari<sup>1</sup>, pari a circa 218 miliardi di euro<sup>2</sup>.

Nel seguito del presente provvedimento il termine Google si riferirà all’insieme delle società sopra indicate, che sono tutte parti del presente procedimento.

#### ***b) L’impresa segnalante***

2. Hoda S.r.l. (nel seguito “Hoda”) è una società, con sede a Milano, attiva nell’intermediazione di dati personali attraverso l’App denominata “Weople”.

## **II. GLI ELEMENTI IN ATTI**

#### ***a) L’attività di Hoda***

3. In data 9 settembre 2021 e nelle successive integrazioni<sup>3</sup>, Hoda ha segnalato condotte poste in essere da Google che lederebbero la propria attività e integrerebbero violazioni degli articoli 102 del TFUE e 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

4. Hoda è una società costituita nel 2018, con sede a Milano. Nella segnalazione, l’impresa ha rappresentato di aver realizzato una *start-up* innovativa rivolta principalmente a un’utenza localizzata nel territorio italiano. Hoda, in particolare, ha sviluppato una App di banca di investimento dati, realizzando anche le tecnologie complementari necessarie a valorizzare sul mercato i dati gestiti.

---

<sup>1</sup> Cfr. *Alphabet financial results for the quarter and fiscal year ended December 31, 2021*, resi pubblici il 1° febbraio 2022.

<sup>2</sup> Tasso di cambio medio annuale per il 2021 pari a 0,8460 euro per dollaro (cfr. <https://tassidicambio.bancaditalia.it/>).

<sup>3</sup> Cfr. doc. PI-1. Vedi anche docc. PI-2, PI-3, PI-5, PI-6, PI-7 e PI-8.

5. Il *business* di Hoda ha nel suo fulcro la disponibilità di un elevato numero di dati per la sua piena realizzazione: essa ha sviluppato una App-Banca dati, denominata Weople, che consente alle persone fisiche che si iscrivono ad essa di immettere i propri dati in una sorta di conto/cassetta e di beneficiare di un guadagno ogni volta che le imprese richiedono tali dati, in forma statistica, aggregata e anonima, per lo svolgimento della propria attività di targhettizzazione della clientela o per altri fini, come la creazione di *database* statistici o strumenti di *enrichment*.

6. In particolare, il singolo utente interessato a valorizzare i propri dati attraverso Weople procede a registrarsi nella relativa App, immettendo un proprio *account* e una *password*. L'App è disponibile anche in versione *web* e, successivamente alla registrazione, l'utente pone in essere una procedura di conferimento di delega a favore di Hoda affinché quest'ultima proceda a raccogliere i dati dell'utente disponibili nelle principali piattaforme *Internet* (Google, Amazon, Meta-Facebook) o di erogatori di altri servizi e applicazioni digitali (Apple, Android) immettendoli in aree denominate cassette di sicurezza. Per un efficace svolgimento del servizio, è necessario che l'interlocuzione fra Weople e la piattaforma avvenga attraverso un protocollo tecnologico che consenta un dialogo e un aggiornamento continuo del flusso dei dati.

7. Per quanto concerne i soggetti che acquistano da Hoda i dati da essa raccolti presso i singoli sottoscrittori, si tratta di operatori interessati ad avere grandi disponibilità di dati, necessari per "targhettizzare" efficacemente la propria attività commerciale. Si tratta, pertanto, non solo di soggetti presenti nella filiera del *digital advertising*, ma anche, più in generale, di altri operatori, presenti in settori diversi dal digitale e che necessitano di dati rilevanti sia in termini quantitativi che qualitativi per poter mirare efficacemente le proprie attività di promozione e commercializzazione, individuando con maggiore precisione i soggetti interessati ai prodotti e ai servizi offerti.

8. Dalla descrizione dell'attività di Hoda, si comprende la particolare innovatività dell'attività offerta, che ha lo scopo di valorizzare i dati degli utenti, ponendosi come intermediario fra utenti e imprese. Più ampia è la platea degli utenti che si iscrivono a Weople e maggiore risulterà la disponibilità di dati che Hoda può trattare e mettere a disposizione delle imprese, acquisendo una forza di mercato alternativa rispetto ai grandi aggregatori di dati, primo fra tutti Google.

## ***b) Le richieste di Hoda per la realizzazione di API: l'atteggiamento dilatorio di Google***

**9.** Dal maggio del 2019 Hoda ha avviato contatti con Google per l'individuazione di meccanismi di interoperabilità in modo tale che l'utente Weople potesse indicare, anche con delega alla stessa Weople o direttamente dalla App, di trasferire i propri dati nel proprio *account* Weople, ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del GDPR<sup>4</sup>.

**10.** Sulla base di una *mail* prodotta da Hoda, sembrerebbe che Google stia elaborando un progetto per lo sviluppo di un *framework* condiviso per l'interoperabilità, nelle more del quale non avrebbe avuto le necessarie risorse per realizzare soltanto con Hoda il protocollo di interoperabilità, dichiarando altresì che le richieste di portabilità possono essere assicurate soltanto attraverso l'interazione con un *account* di Google (*"In order to protect user privacy and to make sure that we only share data directly with you, we can only process requests which are sent from a your Google Account"*)<sup>5</sup>.

**11.** L'unica modalità offerta da Google agli utenti per richiedere e ottenere una copia dei loro dati è attraverso Google Takeout, raggiungibile solo direttamente e individualmente da ciascun utente Google e previa autenticazione tramite ID e *password*.

**12.** Tuttavia, tale procedura, articolata e complicata, scoraggia l'esercizio da parte degli utenti della portabilità dei dati: secondo le evidenze fornite da Hoda, le richieste di portabilità dei dati da Google a Weople hanno registrato una drastica riduzione (*[-90-95%]\**) a seguito dell'introduzione, nel luglio 2019, della procedura fai-da-te attraverso Google Takeout passando dalle *[20.000-25.000]* richieste ricevute da Weople nei tre mesi precedenti (tra aprile e giugno 2019) alle poco più di *[1.500-2.500]* realizzate nei due anni successivi attraverso la procedura fai-da-te. Ad oggi vengono portati in

---

<sup>4</sup> L'articolo 20 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (anche "GDPR"), rubricato "Diritto alla portabilità dei dati", stabilisce che *"1. L'interessato ha il diritto di ricevere in un formato strutturato, di uso comune e leggibile da dispositivo automatico i dati personali che lo riguardano forniti a un titolare del trattamento e ha il diritto di trasmettere tali dati a un altro titolare del trattamento senza impedimenti da parte del titolare del trattamento cui li ha forniti qualora: a) il trattamento si basi sul consenso ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), o dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), o su un contratto ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b); e b) il trattamento sia effettuato con mezzi automatizzati. 2. Nell'esercitare i propri diritti relativamente alla portabilità dei dati a norma del paragrafo 1, l'interessato ha il diritto di ottenere la trasmissione diretta dei dati personali da un titolare del trattamento all'altro, se tecnicamente fattibile. 3 [...]"*.

<sup>5</sup> Cfr. doc. PI-1.

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

Weople circa 2 archivi-dati Google al mese, su circa [50.000-60.000] iscritti alla piattaforma di Hoda<sup>6</sup>.

**13.** Hoda ha sottolineato che si sono registrati non solo una riduzione e un successivo calo nel tempo delle persone che hanno utilizzato il fai-da-te, ma anche problematicità nel creare da zero la guida fai-da-te e le relative interfacce che permettessero alle persone, nel modo più chiaro e lineare possibile, di effettuare la richiesta di ricezione di una copia dei propri dati direttamente dal portale di Google Takeout, così come la possibilità di caricare direttamente in Weople il proprio archivio dati ricevuto da Google.

### III. VALUTAZIONI

#### *Premessa*

**14.** L'articolo 102 del TFUE vieta lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una sua parte sostanziale, nella misura in cui ciò possa arrecare un pregiudizio al mercato intraeuropeo.

**15.** Con riferimento al caso in esame, ove vengono in rilievo mercati digitali, in cui la principale leva concorrenziale è rappresentata dalla disponibilità di un numero elevato di dati e dalla loro rilevanza, la disponibilità di Big Data<sup>7</sup> è essenziale perché da essi dipendono caratteristiche fondamentali del servizio reso, in particolare in termini di innovazione e/o di personalizzazione, come rilevato nell'Indagine conoscitiva IC53 – *Big Data*, condotta congiuntamente dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) e dal Garante per la protezione dei dati personali (Garante della *Privacy*), conclusa il 20 dicembre 2019<sup>8</sup>.

**16.** In questo contesto assume particolare rilievo il pervasivo e complesso ruolo che i dati svolgono nell'ecosistema sviluppato da Google, in cui l'offerta agli utenti di una gamma di servizi pressoché idonea a soddisfare le diverse esigenze che il singolo individuo ricerca nell'interazione con *Internet* alimenta

---

<sup>6</sup> Cfr. doc. PI-7.

<sup>7</sup> Con la locuzione “Big Data” si fa riferimento, in prima approssimazione (nell'assenza di definizioni normativamente vincolanti), alla raccolta, all'analisi e all'accumulo di ingenti quantità di dati, tra i quali possono essere ricompresi dati di natura personale (nell'accezione fornita dall'art. 4 del GDPR), in ipotesi provenienti anche da fonti diverse. La natura massiva delle operazioni di trattamento reca con sé la necessità che tali insiemi di informazioni (sia memorizzate, sia in *streaming*) siano oggetto trattamento automatizzato, mediante algoritmi e altre tecniche avanzate, al fine di individuare correlazioni di natura (per lo più) probabilistica, tendenze e/o modelli. Cfr. Provvedimento AGCM n. 28051 del 20 dicembre 2019.

<sup>8</sup> Cfr. Provvedimento AGCM n. 28051 del 20 dicembre 2019, cit.

l'acquisizione di rilevanti quantità di dati.

**17.** Mentre allo stato i dati acquisiti da Google vengono dallo stesso valorizzati nei mercati della pubblicità *on-line*, nei quali in particolare rappresentano l'elemento fondante della posizione dominante dell'operatore<sup>9</sup>, in prospettiva l'applicazione in chiave pro-concorrenziale dell'istituto normativo della portabilità dei dati disciplinata dall'articolo 20 del GDPR apre agli utenti la possibilità di usufruire di diverse e ulteriori modalità di valorizzazione degli stessi. In particolare, in Italia l'attività di Hoda, ove non ostacolata da Google, potrebbe introdurre forme innovative di trattamento dei dati.

### ***I mercati rilevanti***

**18.** I mercati rilevanti ai fini della valutazione del caso in esame risultano individuati dall'insieme delle attività che consentono a Google di accumulare, custodire ed elaborare i dati degli utenti finali.

**19.** Come noto, il principale servizio *on-line* che Google rende disponibile agli utenti è il servizio di ricerca *Google Search*, al quale nel tempo si è progressivamente aggiunta una vasta gamma di servizi, la cui offerta, gratuita per gli utenti<sup>10</sup>, consente alla stessa Google di venire in possesso di un'ampia e ricca mole di dati. Tra questi vi sono, ad esempio, il *browser* (Google Chrome), la gestione di pagamenti *on-line* (Google Wallet), il negozio virtuale per l'acquisto di applicazioni, musica, film, libri e riviste (Google Play), il servizio di messaggistica *e-mail* (Gmail), la piattaforma di *videosharing* (YouTube) e di *streaming* musicale (Google Play Music e il suo successore YouTube Music), i programmi di produttività (videoscrittura, foglio di calcolo, presentazioni) forniti in *cloud* (Google Docs), il servizio di traduzione (Google Translation), il servizio di archiviazione *cloud* (Google Drive), il servizio di archiviazione e gestione di foto (Google Foto), i servizi cartografici e di navigazione (Google Maps/Waze), l'assistente virtuale Google Assistant, nonché i dispositivi indossabili.

**20.** La circostanza che i dati siano estratti da fonti diverse dell'ecosistema di Google, tra loro interconnesse, si evince chiaramente dai termini di servizio di Google<sup>11</sup>, nei quali si afferma che “*Forniamo una vasta gamma di servizi soggetti ai presenti termini, tra cui: Applicazioni e siti (come la Ricerca e*

---

<sup>9</sup> Vedi *infra*.

<sup>10</sup> Google offre anche alcuni servizi a pagamento, come ad esempio Google Play Music and Movie, mentre per alcuni dei servizi gratuiti (ad esempio YouTube o Google Drive) è prevista anche una versione *premium* a pagamento.

<sup>11</sup> <https://policies.google.com/terms?hl=it>, in vigore dal giorno 5 gennaio 2022

*Maps), Piattaforme (come Google Shopping), Servizi integrati (come le mappe di Maps incorporate in app o siti di altre società), Dispositivi (come Google Nest. Molti di questi servizi includono anche contenuti che possono essere trasmessi in streaming o con cui è possibile interagire. I nostri servizi sono stati progettati per lavorare insieme al fine di consentire all'utente di passare più facilmente da un'attività all'altra. Ad esempio, se un evento in Calendario dell'utente include un indirizzo, è possibile farci clic sopra e Maps potrà mostrare all'utente come arrivarci”.*

**21.** Per tale ragione l'accesso degli utenti all'ecosistema Google – ad esempio attraverso l'utilizzo di dispositivi sui quali è installato il sistema operativo Android, la sottoscrizione di un *account* Google e l'accesso alle diverse App disponibili – genera, per ciascun ID, una sequenza estremamente informativa di dati che vanno dalle informazioni di contatto, a quelle demografiche, dall'identificazione dei luoghi di vita e di lavoro ai dati sugli spostamenti, dai dati relativi ai mezzi di pagamento alle informazioni sui pagamenti effettuati su Play Store, oltre a tutte le informazioni che vengono generate attraverso l'uso dei servizi sopra menzionati<sup>12</sup>.

**22.** Al riguardo, rileva altresì osservare che una piattaforma delle dimensioni di Google può ottenere il consenso all'utilizzo di dati degli utenti molto facilmente proprio perché le fonti da cui raccogliere tale consenso sono numerose, componendo nel loro insieme un ecosistema riconducibile a un medesimo soggetto.

**23.** Infine, ad accrescere la capacità di Google di acquisire i menzionati dati concorre la circostanza che il consumatore tende a prestare il proprio consenso per acquisire rapidamente la disponibilità del servizio (c.d. *default behaviour*) a fronte del rilascio di un'autorizzazione al trattamento di dati destinati poi da Google a tipologie di servizi diversi.

**24.** In tale ambito si distinguono i seguenti mercati rilevanti, già definiti dalla Commissione europea (in seguito, anche solo “Commissione”) in diversi precedenti<sup>13</sup>:

- il mercato dei servizi generali di ricerca *on-line*, di ampiezza nazionale;
- i mercati dei *browser* di ricerca per dispositivi mobili e per PC, entrambi di ampiezza mondiale (esclusa la Cina);
- il mercato dei portali di vendita di applicazioni (*App Stores*) per il sistema operativo per dispositivi mobili Android; tale mercato presenta ampiezza mondiale (esclusa la Cina);

---

<sup>12</sup> Cfr. Decisione della Commissione del 18 luglio 2019, caso *AT.40099 – Google Android*.

<sup>13</sup> Cfr. da ultimo Decisione della Commissione del 17 dicembre 2020, caso *M.9660 – Google/Fitbit* e la citata decisione relativa al caso *Google Android*.

- il mercato dei servizi di pagamento attraverso dispositivi mobili, di ampiezza quantomeno nazionale;
- il mercato delle App di navigazione che forniscono indicazioni passo per passo, di ampiezza quanto meno estesa all'intero territorio europeo;
- il mercato degli assistenti virtuali, di ampiezza quanto meno nazionale;
- il mercato dei servizi di distribuzione digitale di musica, di ampiezza quanto meno nazionale;
- il mercato dei servizi di traduzione digitale, di ampiezza quanto meno nazionale, ma potenzialmente europea se non addirittura mondiale;
- il mercato dei dispositivi indossabili<sup>14</sup>, di ampiezza quanto meno estesa all'intero territorio europeo.

### ***La dominanza di Google***

**25.** Ai fini dell'applicazione dell'articolo 102 del TFUE, la posizione dominante consiste in una situazione di potere economico grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare il persistere di una concorrenza effettiva nei mercati rilevanti e di agire in maniera significativamente indipendente rispetto ai suoi concorrenti, ai suoi clienti e, in ultima analisi, ai consumatori<sup>15</sup>.

**26.** In questa prospettiva, ai fini della valutazione delle condotte segnalate da Hoda, rileva preliminarmente considerare che, come sopra anticipato, l'offerta agli utenti – spesso, come si argomenterà, in qualità di operatore in posizione dominante – della molteplicità di servizi di cui si compone il suo ecosistema permette a Google l'acquisizione di dati che per quantità e qualità consentono una profilazione degli utenti massimamente qualificata.

**27.** Ciò detto, passando alla posizione detenuta da Google nei singoli mercati rilevanti, si ricorda che nei casi *Google Android* e *Google Shopping*, la Commissione ha accertato che Google ha detenuto una posizione dominante in ciascun mercato nazionale per l'offerta di servizi generali di ricerca (tra cui quello italiano) a partire dal 2008. Tale valutazione è stata più di recente confermata nell'ambito della valutazione dell'operazione di concentrazione *Google/Fitbit*<sup>16</sup> e risulta ancora attuale, considerato che, secondo i dati resi

---

<sup>14</sup> A tale riguardo, la Commissione ai fini della valutazione dell'operazione di concentrazione *Google/Fitbit* ha ritenuto necessario ricondurre i dispositivi indossabili al polso ad un mercato distinto rispetto a quello degli ulteriori dispositivi indossabili. Tale distinzione non rileva ai fini del caso qui in esame.

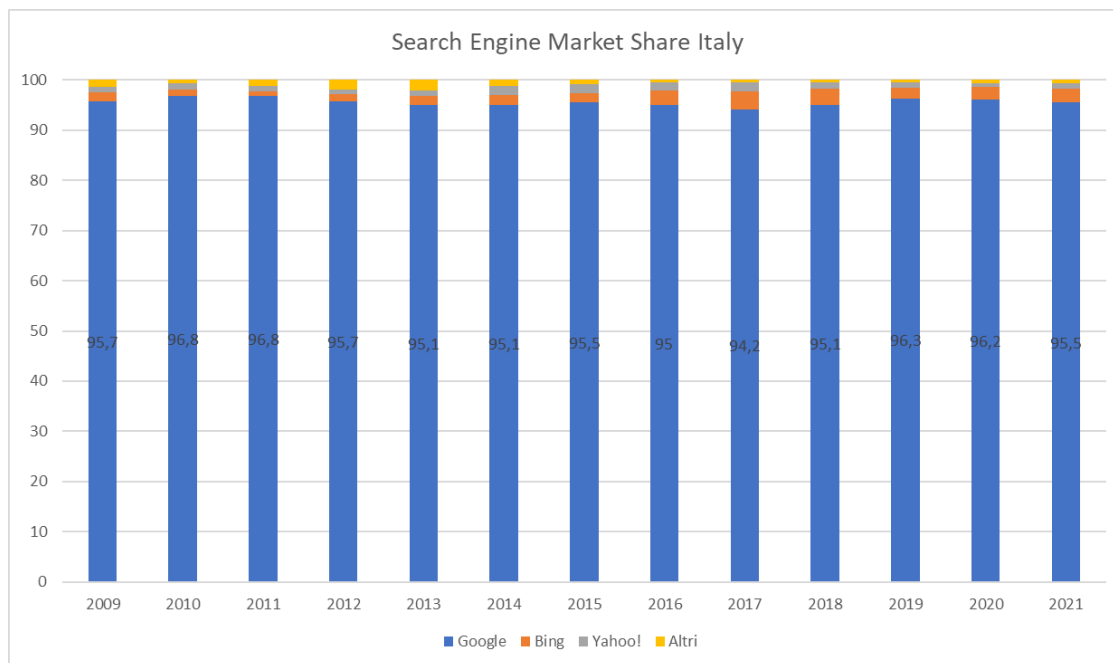
<sup>15</sup> Si veda Comunicazione della Commissione “*Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti*” (2009/C 45/02).

<sup>16</sup> Cfr. Decisione della Commissione del 17 dicembre 2020, cit.



disponibili di Statcounter<sup>17</sup>, anche nel biennio 2020-2021 Google ha detenuto una quota di mercato, a livello nazionale, superiore al 95% (cfr. Figura 1).

**Figura 1: mercato italiano dei servizi di ricerca – quote 2009-2021**



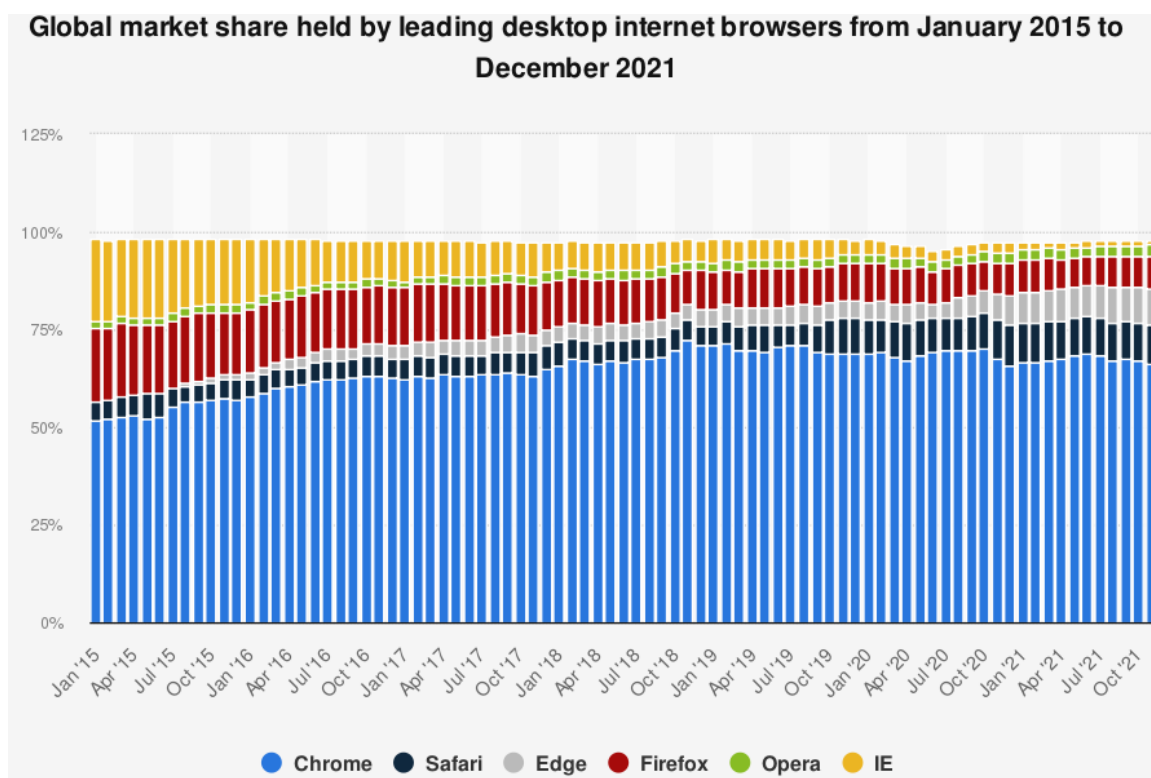
**28.** Nel mercato dei *browser per la navigazione su Internet per pc* Google, presente con Chrome, detiene una quota di mercato pari a circa il 70% (Figura 2), alla luce della quale si ritiene che esso possa avere una posizione dominante.

**29.** Nel mercato dei *browser per la navigazione su Internet su dispositivi mobili non dipendenti da specifici sistemi operativi* – mercato che include tutti i programmi di navigazione che sono disponibili per svariati dispositivi mobili, a esclusione di quelli disponibili esclusivamente per i sistemi operativi non licenziabili (Safari per Apple iOS e il *browser* nativo per Blackberry) – secondo i dati di Statista aggiornati al 2021, Google Chrome detiene una quota di mercato superiore al 62%<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. <<https://gs.statcounter.com/>>.

<sup>18</sup> Cfr. Statista id.263517 – Market share held by leading mobile internet browsers worldwide from January 2012 to December 2021. Si osserva che la quota stimata da Statista include anche il *browser* Safari di Apple, che è escluso dalla definizione di mercato della Commissione. Escludendo Safari, la quota di mercato di Chrome è pari a circa all'88%.

**Figura 2 – Quote di mercato dei browser per PC<sup>19</sup>**



**30.** Il mercato dei sistemi operativi per dispositivi mobili disponibili su licenza, consiste nell'offerta in licenza per i produttori di dispositivi mobili (*smart smartphone e tablet*) di un sistema operativo. I sistemi operativi per dispositivi mobili non sono sostituibili con quelli destinati ai personal computer. La Commissione distingue i sistemi operativi per dispositivi mobili *smart*, rispetto a quelli destinati a dispositivi mobili con funzionalità base (*basic e feature phone*). Inoltre, la Commissione distingue i sistemi operativi che sono offerti in licenza, poiché i produttori di dispositivi mobili non possono acquisire i sistemi operativi proprietari che alcuni operatori (Apple e Blackberry) rendono disponibili solo sui loro dispositivi. La Commissione ha concluso che Google detiene una posizione dominante in tale mercato<sup>20</sup>.

**31.** Nel caso *Google Android* la Commissione ha altresì accertato che Google, con una quota di mercato superiore al 90%, deteneva una posizione dominante nel mercato dei portali di vendita di applicazioni (*App Stores*) per il sistema operativo per dispositivi mobili Android, ritenendo, nella più recente decisione relativa alla concentrazione *Google/Fitbit*, che tale valutazione potesse ritenersi ancora fondata.

<sup>19</sup> Cfr. Statista id.544400 – Global market share held by leading desktop internet browsers from January 2015 to December 2021.

<sup>20</sup> Cfr. Decisione della Commissione del 18 luglio 2019, caso AT.40099 – *Google Android*.

Inoltre, nell'ambito della medesima valutazione, la Commissione ha riscontrato che nel mercato delle App di navigazione che forniscono indicazioni passo per passo, Google, nel triennio 2017-2019, ha detenuto una quota pari al 70-80% a livello mondiale e al 60-70% a livello europeo, mentre nel mercato dei servizi di traduzione digitale a livello mondiale ha detenuto, nel medesimo periodo, una quota stabilmente superiore al 90% (superiore all'80% a livello europeo).

**32.** Infine si ricorda che la Commissione, nella decisione *Google Search*, ha accertato che Google detiene una posizione dominante nel mercato della pubblicità *search*<sup>21</sup> radicata proprio sui dati di cui esso dispone che, come sopra evidenziato, per volume e varietà consentono una profilazione degli utenti così qualificata da rendere irreplicabile la capacità di Google di tagliare su misura gli spazi pubblicitari degli editori in base al *target* degli inserzionisti.

### ***Le condotte***

**33.** Gli elementi portati all'attenzione degli Uffici indicano la possibile sussistenza di condotte poste in essere da Google in violazione dell'articolo 102 del TFUE. Si rammenta che, in base a tale previsione, è incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo.

**34.** Gli ostacoli frapposti da Google all'individuazione di meccanismi di interoperabilità idonei a rendere i dati presenti nella propria piattaforma disponibili a piattaforme alternative, nel pregiudicare l'esercizio, da parte dell'utente finale, del diritto alla portabilità dei propri dati, stabilito dal menzionato articolo 20 del GDPR, si risolve in un indebito sfruttamento, da parte della stessa Google, dei consumatori finali nella misura in cui determina una limitazione dei benefici che i consumatori potrebbero trarre dalla valorizzazione dei loro dati personali.

Tale condotta presenta un ulteriore carattere restrittivo della concorrenza nella misura in cui limita la possibilità di operatori alternativi a Google di sviluppare forme innovative di utilizzo dei dati personali. In particolare, Hoda ha rappresentato i negativi effetti della condotta di Google sulla sua iniziativa volta a sviluppare, attraverso la piattaforma Weople, una innovativa attività

---

<sup>21</sup> Cfr. Decisione della Commissione del 20 marzo 2019, caso AT.40411 – *Google Search (AdSense)*.

commerciale, consistente nel valorizzare i dati personali con l'autorizzazione del suo titolare in prospettive merceologiche ancora inesplorate, con particolare riferimento al contesto geografico nazionale.

**35.** La condotta in esame consente a Google di preservare la propria posizione nello sfruttamento commerciale della mole dei dati personali resi a essa disponibili attraverso la posizione detenuta su una varietà di mercati digitali con beneficio esclusivo di tutte le attività da essa svolte e che si basano sull'utilizzo massivo degli stessi, così ostacolando lo sviluppo di modalità alternative di valorizzazione dei dati e dunque l'esplicitarsi di una concorrenza basata sul merito.

**36.** Considerato l'indubbio vantaggio concorrenziale di Google nello sfruttamento commerciale dei dati personali – nei termini descritti nei paragrafi dedicati alla descrizione dei mercati rilevanti e della posizione dominante – dato dalla possibilità di accumulare, attraverso diversi servizi, rilevanti quantità di dati, le condotte in esame, volte ad impedire l'effettiva implementazione di uno strumento normativo teso a garantire il pieno esplicitarsi di dinamiche competitive nell'ambito dei mercati digitali, appaiono configurare un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 del TFUE.

**37.** Al riguardo, rileva osservare che l'istituto della portabilità dei dati, disciplinato dall'articolo 20 del GDPR, nella misura in cui permette di facilitare la circolazione dei dati e la mobilità degli utenti, riducendo gli effetti di rete connaturati all'attività delle piattaforme, ha una duplice valenza pro-concorrenziale nell'ambito dei mercati digitali: da un lato, offre ad operatori alternativi la possibilità di esercitare una pressione concorrenziale su operatori come Google che fondano la propria dominanza sulla creazione di un ecosistema basato sulla gestione di quantità tendenzialmente illimitate di dati funzionale esclusivamente al proprio modello di *business*; dall'altro, offre agli utenti la possibilità di conseguire il massimo potenziale economico conseguente all'utilizzo dei dati personali che, in particolare, può derivare da modalità economiche alternative di utilizzo degli stessi.

**38.** In tale prospettiva, la portabilità dei dati è stata considerata dall'Autorità come uno dei principali elementi di promozione di dinamiche concorrenziali nell'ambito del settore digitale nella richiamata Indagine conoscitiva IC53, condotta congiuntamente all'AGCom e al Garante della *Privacy*. In tale occasione è stato rilevato che la *“La portabilità dei dati può costituire un elemento di fondamentale rilevanza sotto il profilo concorrenziale. Riducendo i costi di switching dell'utente da una piattaforma all'altra, la portabilità dei*

*dati può incidere, infatti, sulla mobilità degli utenti. La circolazione dei dati e la riduzione dei costi di switching possono contribuire a far sì che i dati non costituiscano una barriera all'ingresso, riducendo possibili rischi di lock-in, e che la mobilità degli utenti riduca gli effetti di rete connaturati all'attività delle piattaforme. In questo contesto, il diritto alla portabilità dei dati, introdotto dal RGPD (cfr. art. 20), rappresenta senz'altro un importante passo avanti nella prospettiva di facilitare la circolazione dei dati e la mobilità degli utenti. Si tratta infatti del diritto dell'interessato a ottenere i propri dati personali da un titolare del trattamento, qualora ricorrano talune condizioni quali il consenso dell'interessato o un contratto di cui l'interessato è parte (ai sensi dell'art. 6, par. 1, lett. a e b) e del diritto di trasmetterli ad altro titolare, senza impedimenti e in un formato strutturato, di uso comune e leggibile da dispositivo automatico”.*

**39.** In merito alla portabilità dei dati da un operatore a un altro, si osserva che, laddove l'utente manifesti il proprio consenso, in conformità a quanto previsto dall'articolo 20, comma 2, del GDPR, sono già ricorrenti i presupposti affinché il titolare della piattaforma sia tenuto a porre in essere tutte le necessarie attività per garantire l'interoperabilità, essendo indifferente il profilo della modalità tecnica di realizzazione.

**40.** In ordine al sistema di portabilità *fait par vous*, basato sul meccanismo del *takeout* reso disponibile da Google, esso non sembra rappresentare un valido sistema per garantire l'operatività dell'articolo 20 del GDPR (cfr. paragrafo 13).

**41.** In conclusione, frapponendo ostacoli all'individuazione di meccanismi di interoperabilità con la piattaforma Weople, richiesta da Hoda, Google – operatore dominante in diversi mercati relativi all'offerta di servizi agli utenti finali – starebbe abusivamente ostacolando l'emergere di servizi innovativi di valorizzazione dei dati personali degli utenti. Tale condotta, realizzata mediante la compressione del diritto, previsto dall'articolo 20 del GDPR, degli utenti alla portabilità dei propri dati personali, è suscettibile per un verso di pregiudicare in maniera considerevole le dinamiche concorrenziali in termini di livello dei servizi offerti, ampiezza e varietà dell'offerta, innovazione e diversità dei modelli di *business*, in tal modo ostacolando l'esplicitarsi di una concorrenza basata sul merito, e per altro verso di sfruttare indebitamente i diritti dei consumatori, in violazione dell'articolo 102 del TFUE.

## ***Il pregiudizio al commercio intraeuropeo***

**42.** Secondo la Comunicazione della Commissione “*Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato*” (2004/C 101/07), il concetto di pregiudizio al commercio intraeuropeo deve essere interpretato tenendo conto dell’influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

**43.** L’esistenza di un pregiudizio al commercio tra Stati membri, come esito dei comportamenti descritti, appare sussistere in ragione dell’importanza di Google, principale operatore nei mercati interessati dal presente procedimento. Le condotte descritte, potendo ostacolare significativamente l’ingresso e l’operatività di concorrenti attuali e potenziali, anche esteri, sul mercato nazionale, appaiono quindi suscettibili di alterare il commercio tra Stati membri. Ne deriva l’opportunità di valutare la fattispecie in esame quale eventuale infrazione della normativa unionale, ovvero dell’articolo 102 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da Alphabet Inc., Google LLC, Google Ireland Limited e Google Italy S.r.l. nei mercati rilevanti come sopra individuati, per le ragioni sopra esposte, appaiono configurare una violazione dell’articolo 102 del TFUE;

### **DELIBERA**

a) l’avvio dell’istruttoria, ai sensi dell’articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Alphabet Inc., Google LLC, Google Ireland Limited e Google Italy S.r.l., per accertare l’esistenza di violazioni della concorrenza ai sensi dell’articolo 102 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l’esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

- c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Carlo Piazza;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione, presso la Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità, dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 giugno 2023.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato sul Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*