



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 novembre 2021;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTA la propria delibera del 9 marzo 2021, con la quale, ai sensi dell’art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, in considerazione dell’estensione oggettiva del procedimento e della necessità di assicurare un adeguato contraddittorio alle Parti;

VISTA la propria delibera del 4 maggio 2021, con la quale, ai sensi dell’art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, in considerazione della necessità di procedere alla valutazione degli impegni presentati dal Professionista;

VISTA la propria delibera del 1° luglio 2021 con la quale, ai sensi dell’art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie, in considerazione della necessità di esaminare le risultanze in atti ai fini della valutazione delle fattispecie oggetto del procedimento;

VISTA la propria delibera del 7 settembre 2021 con la quale, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie, in considerazione della necessità di esaminare le risultanze in atti ai fini della valutazione delle fattispecie oggetto del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

## **I. LE PARTI**

1. Google Ireland Ltd. (di seguito, anche Google, la Parte, il Professionista, la Società), in qualità di Professionista, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera b), del Codice del Consumo, avente sede legale in Irlanda. La Società è una multinazionale che offre un'ampia gamma di prodotti e servizi connessi a *Internet*, che comprendono tecnologie per la pubblicità *online*, strumenti di ricerca, *cloud computing*, *software* e *hardware*. Il fatturato di Google, al 31 dicembre 2019, risulta pari a 45,7 miliardi di euro. Google fa capo a Google LLC, che conta circa [1-10]\* miliardi di utenti nel mondo registrati, di cui circa [1-100] milioni di utenti in Italia<sup>1</sup>.

2. U.Di.Con, Unione per la Difesa dei Consumatori, in qualità di segnalante.

## **II. LA PRATICA COMMERCIALE**

3. Il procedimento concerne due distinte pratiche poste in essere da Google, aventi ad oggetto la raccolta e l'utilizzo, a fini commerciali, dei dati dei propri utenti-consumatori, sia nella fase di creazione dell'ID Google, sia nella fase di accesso ad altri servizi offerti da Google i quali, a loro volta, comportano raccolta di dati.

### ***Pratica a)***

4. Nella fase di creazione dell'*account* di Google, indispensabile per l'utilizzo di tutti i servizi offerti dalla Società, e in fase di utilizzo di vari

---

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

<sup>1</sup> Doc. 10 - Cfr. memoria pervenuta da parte di Google in data 20 ottobre 2020.

servizi offerti da Google, il Professionista ha adottato un'informativa priva di immediatezza, chiarezza e completezza, in riferimento alla propria attività di acquisizione di dati personali e di ricerca dell'utente per un loro utilizzo a fini commerciali.

### ***Pratica b)***

5. Il Professionista, laddove il consumatore proceda alla creazione di un *account* Google, applica una procedura basata su una modalità di acquisizione del consenso all'uso dei dati degli utenti a fini commerciali in *opt-out*, ossia senza prevedere per il consumatore la facoltà di scelta preventiva ed espressa in merito alla cessione dei propri dati. L'opzione a disposizione dell'utente di autorizzare o meno tale modalità risulta, infatti, pre-impostata sulla possibilità di acquisizione dei dati per la Società nella fase di creazione dell'ID Google, passaggio obbligato per il consumatore che intenda utilizzare la maggior parte dei servizi di Google.

## **III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO**

### ***1) L'iter del procedimento***

6. In relazione alle condotte sopra descritte, limitatamente al servizio di *cloud storage* Google Drive, in data 20 agosto 2020 è stato comunicato a Google l'avvio del procedimento istruttorio PS11147, per possibile violazione degli articoli 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo. Con successivo atto del 3 marzo 2021, è stata comunicata l'estensione oggettiva della comunicazione di avvio del procedimento al fine di verificare la sussistenza delle medesime violazioni anche in riferimento all'acquisizione e utilizzo dei dati dei clienti, a fini commerciali, relativamente anche agli altri servizi offerti da Google.

7. L'associazione Unione per la Difesa dei Consumatori, con comunicazione pervenuta in data 28 settembre 2020, ha presentato istanza di partecipazione al procedimento avviato nei confronti di Google. Con lettera del 30 settembre 2020, è stato comunicato alla citata associazione l'accoglimento dell'istanza.

8. Con lettera pervenuta in data 20 ottobre 2020, Google ha presentato la memoria difensiva, risposto alla richiesta di informazioni contenuta nella

comunicazione di avvio e formulato formale proposta di impegni ai sensi dell'art. 9 del Regolamento sulle procedure istruttorie.

**9.** In data 2 dicembre 2020 si è svolta un'audizione su richiesta di Google.

**10.** In data 9 marzo 2021 è pervenuta una memoria da parte dell'Associazione Unione per la Difesa dei Consumatori.

**11.** In data 13 aprile 2021 è pervenuta da Google la risposta alle richieste di informazioni formulate dall'Autorità nella comunicazione di estensione oggettiva del procedimento del 3 marzo 2021.

**12.** In data 19 aprile 2021 la Società ha presentato una nuova versione degli impegni, conseguente all'estensione del procedimento, volti a rimuovere i profili di scorrettezza delle pratiche commerciali oggetto di contestazione ai sensi dell'art. 9 del Regolamento sulle procedure istruttorie.

**13.** Con lettera pervenuta in data 26 aprile 2021, Google ha presentato la memoria difensiva in relazione alla comunicazione di estensione oggettiva.

**14.** Con lettera pervenuta in data 30 aprile 2021, la Società ha inviato una ulteriore risposta alla richiesta di informazioni contenuta nella comunicazione di estensione oggettiva del 3 marzo 2021.

**15.** Le proposte degli impegni presentati in data 20 ottobre 2020 e 19 aprile 2021 sono state rigettate dall'Autorità nella sua adunanza del 18 maggio 2021 in quanto relativi a condotte che, ove accertate, potrebbero integrare fattispecie di pratiche commerciali "manifestamente scorrette e gravi", per le quali l'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo non può trovare applicazione. L'esito della valutazione è stato comunicato al Professionista in data 19 maggio 2021.

**16.** In data 14 settembre 2021, è stata comunicata a Google e all'associazione parte del procedimento la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento.

**17.** In data 20 settembre 2021 è stata comunicata a Google e all'associazione parte del procedimento la proroga del termine di conclusione della fase istruttoria, richiesta dal Professionista con istanza pervenuta in data 17 settembre 2021.

**18.** In data 11 ottobre 2021 è pervenuta la memoria conclusiva di Google Ireland Ltd.

**19.** In data 12 ottobre 2021 è stata inoltrata richiesta di parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito anche AGCOM), ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo. Il parere è pervenuto in data 11 novembre 2021.

## 2) *Le evidenze acquisite*

### *Pratica a)*

**20.** Le evidenze acquisite in fase istruttoria<sup>2</sup> (dichiarazioni del Professionista in sede di audizione e nelle memorie, normativa di riferimento) confermano che i dati personali e di ricerca dell'utente che procede all'attivazione dell'*account* di Google, imprescindibile per l'uso della maggior parte dei servizi offerti dal Professionista, vengono acquisiti da Google durante l'utilizzo dei vari servizi proposti per un loro impiego a fini commerciali da quest'ultima, ovvero con la finalità di fornire servizi a soggetti terzi che si basano sugli stessi dati. Questi ultimi, pertanto, si configurano come controprestazione del servizio offerto dal Professionista, in quanto dotati di valore commerciale.

**21.** Specificamente, i ricavi provenienti dai servizi pubblicitari, che derivano dallo svolgimento di attività di profilazione, nel caso in cui gli utenti acconsentano al trattamento dei loro dati a fini di personalizzazione, costituiscono la fonte principale del fatturato di Google.

**22.** Sul punto rileva quanto riportato nei Termini di servizio di Google Drive, ove è scritto quanto segue: *“la mission di organizzare le informazioni a livello mondiale e renderle universalmente accessibili e utili è da sempre il fulcro di ogni nostra attività. La pubblicità è ciò che ci permette di offrire i prodotti Google a tutti. Sebbene vendiamo prodotti come i telefoni Pixel, le app sul Play Store, gli abbonamenti di YouTube e gli strumenti per le aziende, la maggior parte del nostro introito proviene dalla pubblicità. Gli inserzionisti possono pagare per il posizionamento di un annuncio, ad esempio per un banner in cima a una pagina web, oppure per il rendimento effettivo dello stesso, ad esempio per il numero di click che riceve. Dunque, grazie alla pubblicità siamo in grado di offrire gratuitamente agli utenti di tutto il mondo prodotti in grado di aiutarli a trovare risposte e svolgere attività. Avere tutti questi utenti che utilizzano i nostri prodotti e ci affidano i loro dati rappresenta per noi una grande responsabilità. Per questo, non vendiamo mai le informazioni personali e offriamo controlli per la privacy efficaci”*.

**23.** Per porre in essere la predetta attività di *marketing*, il Professionista raccoglie i dati degli utenti e li usa a fini di profilazione per terzi, attività di vendita di spazi pubblicitari, intermediazione pubblicitaria e nell'ambito di

---

<sup>2</sup> Doc. n. 10, memoria del 20 ottobre 2020; doc. n. 16, Verbale audizione del 2 dicembre 2020; doc. 42, memoria 11 ottobre 2021.

tutte le piattaforme commerciali appositamente realizzate (Google Store, Google Play Store, Google Payments, Google Play Edicola, Google Play Musica) per promuovere prodotti (app, film, dispositivi, giochi), anche realizzati da soggetti terzi (sviluppatori), ricavandone utili derivanti dalla vendita di tali prodotti per l'attività di intermediazione svolta. Sul punto rileva anche quanto dichiarato dalla stessa Società<sup>3</sup>: *“dall’anno 2000 ha implementato i propri servizi promozionali attraverso la creazione di Google Ads, una piattaforma pubblicitaria on line in cui gli inserzionisti pagano per mostrare brevi annunci e offrire servizi o prodotti agli utenti web. Tramite Google Ads gli annunci possono essere inseriti sia nei risultati dei motori di ricerca, come Google Search, sia nei siti web, nelle app e nei video”*.

**24.** Le informazioni fornite dalla Società in sede di creazione dell'*account*, in merito alla raccolta e all'utilizzo per fini remunerativi dei dati dell'utente, sono collocate in una pagina raggiungibile attraverso un *link* che contiene la *Privacy Policy* integrale, e in una sintesi dei passaggi chiave di tale documento. Nella sintesi vengono riportate, tra gli scopi del trattamento dei dati degli utenti, tali diciture: *“Pubblicare annunci personalizzati in base alle impostazioni del tuo account, sia sui servizi Google sia sui siti e app partner di Google”*, e più avanti *“a seconda delle impostazioni dell'Account, Google mostra annunci personalizzati basati sulle informazioni relative all'utilizzo della Ricerca Google e di YouTube”*.

---

<sup>3</sup> Doc.10 - Cfr. memoria pervenuta il 20 ottobre 2020, pag. 27.



## Privacy e termini

Per creare un Account Google devi accettare i [Termini di servizio](#) che seguono.

Inoltre, quando crei un account elaboriamo i tuoi dati ai sensi delle nostre [Norme sulla privacy](#), inclusi i seguenti punti fondamentali:

### Dati elaborati quando utilizzi Google

- Quando crei un Account Google, memorizziamo le informazioni che ci fornisci, ad esempio nome, indirizzo email e numero di telefono.
- Quando utilizzi i servizi Google per svolgere operazioni quali scrivere un messaggio in Gmail o un commento a un video di YouTube, le informazioni che crei vengono memorizzate.
- Quando cerchi un ristorante su Google Maps o guardi un video su YouTube, ad esempio, elaboriamo informazioni su queste attività, incluse informazioni quali il video che hai guardato, gli ID dispositivo, gli indirizzi IP, i dati dei cookie e la posizione.
- I tipi di informazioni descritti sopra vengono elaborati anche quando utilizzi app o siti che usufruiscono di servizi Google quali annunci, Analytics e il video player di YouTube.

### Perché li elaboriamo

Elaboriamo questi dati per le finalità descritte nelle [nostre norme](#), tra cui:

- Aiutare i nostri servizi a offrire contenuti più utili e personalizzati, ad esempio risultati di ricerca più pertinenti;
- Migliorare la qualità dei nostri servizi e svilupparne di nuovi;
- Pubblicare annunci personalizzati, in base alle impostazioni del tuo account, sia sui servizi Google sia su siti e app partner di Google;
- Aumentare la sicurezza offrendo protezione contro attività fraudolente e comportamenti illeciti; e
- Svolgere analisi e misurazioni per capire come vengono utilizzati i nostri servizi. Abbiamo anche dei partner che analizzano le modalità di utilizzo dei nostri servizi. [Ulteriori informazioni](#) sui nostri partner pubblicitari e sulle misurazioni.

### Combinazione dei dati

Combiniamo anche questi dati dei nostri servizi e di dispositivi diversi per tali finalità. Ad esempio, a seconda delle impostazioni del tuo account, ti mostriamo annunci personalizzati basati sulle informazioni relative al tuo utilizzo della Ricerca Google e di YouTube e utilizziamo dati di migliaia di miliardi di query di ricerca per creare modelli di correzione ortografica da utilizzare in tutti i nostri servizi.

### Tutto sotto il tuo controllo

In base alle impostazioni del tuo account, alcuni di questi dati potrebbero essere associati al tuo Account Google e trattati come informazioni personali. Puoi controllare il modo in cui i dati vengono raccolti e utilizzati facendo clic su "Altre opzioni" qui sotto. Potrai modificare le tue impostazioni in seguito o ritirare il tuo consenso per il futuro in qualsiasi momento dalla pagina Account personale ([myaccount.google.com](https://myaccount.google.com)).



Puoi controllare i dati che raccogliamo e come li utilizziamo

**25.** Tali indicazioni sono tuttavia riportate, peraltro, senza alcuna particolare evidenza grafica, unitamente alle informazioni sugli altri utilizzi dei dati (per finalità di sicurezza, maggior qualità dei servizi, ecc.), direttamente connessi con l'erogazione dei servizi di Google. Un'ulteriore informazione appare in un *pop-up* che recita *“Questo account Google è impostato per includere le funzionalità di personalizzazione come consigli e annunci personalizzati basati sulle informazioni salvate nel tuo account; Puoi scegliere “Altre opzioni” per modificare le impostazioni di personalizzazione e le informazioni salvate nel tuo account”*, ma che viene eventualmente mostrato solamente nell'immediatezza dell'accettazione che conclude il processo di registrazione e, quindi, in un momento in cui il consumatore ha ormai assunto la decisione di creare l'*account* Google.

**26.** Con riferimento, invece, ai servizi Google<sup>4</sup> che non richiedono la sottoscrizione di un *account* (es. Google Maps, Google Search, Google Traduttore, Youtube), le informazioni fornite dal Professionista all'utente che accede per la prima volta alla pagina relativa ad uno dei sopraindicati servizi, si limitano ad un *pop-up* informativo contenente una dicitura del seguente tenore: *“Google usa i cookie e altri dati per fornire, gestire e migliorare i nostri servizi e gli annunci. Se accetti, personalizzeremo i contenuti e gli annunci che visualizzi in base alle tue attività sui Servizi Google”*. Gli utenti che cercano di ottenere maggiori informazioni hanno la possibilità di consultare, eventualmente, altri dettagli cliccando sul link *“Ulteriori informazioni”* ove troveranno indicazioni relative al fatto che Google elabora i dati anche al fine di mostrarli su annunci e ricerche, come si nota dalla didascalia: *“Mostra annunci basati sui tuoi interessi, ad esempio, sulle ricerche svolte o sui video visualizzati su Youtube”*.

**27.** Infine, non viene fatto esplicito richiamo, in sede di accesso ai vari servizi di Google che raccolgono i dati, a tale raccolta e all'utilizzo dei dati per finalità di *marketing*<sup>5</sup>.

**28.** Il Professionista ha dichiarato<sup>6</sup> di aver introdotto, per gli utenti non loggati al proprio *account*, una nuova informativa che apparirà ogni volta che i consumatori visitano per la prima volta la pagina di un servizio Google, iniziano una nuova sessione o cancellano i *cookie* del proprio *browser*. La nuova informativa chiarisce ai consumatori che sono liberi di scegliere se fornire il proprio consenso al trattamento dei dati e per quali fini, inclusa la personalizzazione dei contenuti e degli annunci. Nell'informativa si ricorda

---

<sup>4</sup> Doc. 26 - Cfr. memoria del 26 aprile 2021, pag. 11.

<sup>5</sup> Doc. 16 - Cfr. verbale dell'audizione del 2 dicembre 2020.

<sup>6</sup> Doc. 32 - Cfr. memoria del 15 giugno 2021.

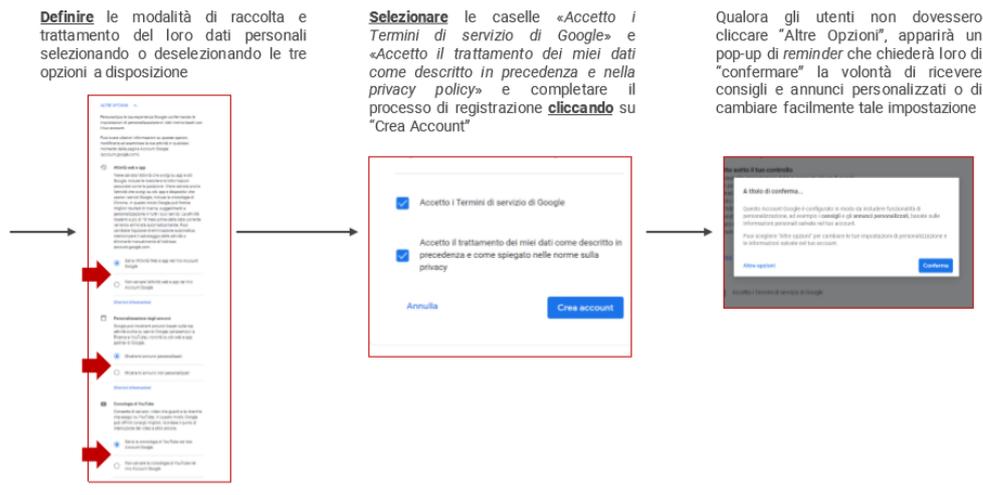
che i consumatori possono verificare e modificare le proprie impostazioni in ogni momento visitando [g.co/privacytools](http://g.co/privacytools).

*Pratica b)*

**29.** Google ha adottato un meccanismo che comporta l'acquisizione del consenso, da parte della Società, all'uso dei dati degli utenti a fini commerciali in *opt-out*, vale a dire senza prevedere la possibilità di scelta preventiva ed espressa dell'utente in merito alla cessione dei propri dati. La creazione di un *account* Google, presupposto quasi sempre indispensabile per avere la possibilità di accedere ai tanti prodotti offerti da Google (inviare e ricevere email usando Gmail, trovare video su YouTube, ecc.), risulta preconfigurata sul consenso all'autorizzazione all'utilizzo dei dati e, quindi, anche alla fornitura a soggetti terzi di servizi basati su di essi.

**30.** In particolare, il processo di creazione di un *account* Google prevede delle schermate con la possibilità, ma non l'obbligo, per l'utente che deve effettuare la registrazione, di cliccare su "*Altre opzioni*", per gestire le proprie impostazioni sulla *privacy* (compresa la stessa personalizzazione degli annunci e il trattamento commerciale dei dati). Le opzioni sono pre-impostate sul consenso e così rimangono se l'utente non entra in "*Altre opzioni*"; infatti, se l'utente clicca su "*Accetto*" può concludere il processo di registrazione senza entrare nelle "*Altre opzioni*" per rivedere le proprie impostazioni sulla *privacy*. Ciò avviene previa visione di un messaggio a titolo di conferma della pre-impostazione dal seguente contenuto: "*Questo account Google è impostato per includere le funzionalità di personalizzazione come consigli e annunci personalizzati basati sulle informazioni salvate nel tuo account; Puoi scegliere "Altre opzioni" per modificare le impostazioni di personalizzazione e le informazioni salvate nel tuo account*".

## Background: Attuale processo di creazione di un Google Account



**31.** Infine, il Professionista<sup>7</sup> ha dichiarato di aver attivato un nuovo processo di registrazione dell'*account* che fornisce ai consumatori una completa ed estesa informativa sul trattamento dei loro dati, incluso il loro possibile uso per scopi commerciali. Tale processo non prevede la preselezione di alcuna opzione al fine di ottenere il consenso dei consumatori ad utilizzare i loro dati personali per scopi di profilazione.

### 3) Le argomentazioni di U.Di.Con.

**32.** L'associazione di consumatori ha evidenziato che l'intervento dell'Autorità riguarda *“la tutela dell'utente nell'ambito del complesso insieme dei servizi collegati offerti dal medesimo player digitale”* per cui *“si genera una situazione per cui il consumatore manifesta la maggior parte delle sue esigenze digitali di fronte ad un singolo player che le gestisce”*, sottolineando, pertanto, l'importanza della necessità di intervenire in tale settore per definire con chiarezza il futuro assetto dei rapporti tra consumatore ed ecosistemi digitali, considerata *“l'enorme potenzialità commerciale che può generarsi con l'utilizzo degli ecosistemi digitali, per il professionista che li gestisce”*.

**33.** U.Di.Con. ha, inoltre, osservato che *“appare allo stesso modo evidente la necessità di controbilanciare tale potenzialità con adeguati strumenti di tutela per il Consumatore, il quale deve avere il diritto non solo di sottrarsi alla profilazione di cui sopra, ma di essere soggetto a codesta profilazione solo previo assenso consapevole ed esplicito”*.

<sup>7</sup> Doc. 32 - Cfr. memoria del 15 giugno 2021.

#### **4) Le argomentazioni difensive del Professionista**

**34.** La Società ha rappresentato che *“Google Ireland Limited è una società quotata, costruita attorno al suo popolare motore di ricerca. La sua missione è organizzare le informazioni a livello mondiale e renderle universalmente accessibili e utili a tutti i propri utenti”*<sup>8</sup>.

*Pratica a)*

**35.** Google ha affermato che *“la decisione di trasferire i dati dei consumatori a Google a fini commerciali non è una decisione di natura commerciale”* e sostiene che *“i dati non rappresentano il costo che i consumatori sostengono per utilizzare i Servizi Google e, di conseguenza, è da escludersi che la decisione dei consumatori di trasferire i loro dati a Google a fini commerciali possa essere considerata una decisione di natura commerciale ai sensi del Codice del Consumo”*<sup>9</sup>.

**36.** Il Professionista sostiene che i consumatori possano avere pieno accesso ai Servizi Google anche qualora rifiutino di fornire i loro dati alla Società per finalità commerciali e che *“la scelta degli utenti di non condividere i loro dati con la Società a scopi commerciali non ostacola, infatti, né impedisce in alcun modo la loro possibilità di utilizzare pienamente i Servizi Google”*. Google ritiene, inoltre, che *“il trasferimento alla Società dei dati dei consumatori a fini commerciali non rappresenta un costo, bensì costituisce un vantaggio per gli utenti di Google. E infatti grazie ai dati forniti dagli utenti e all’attività di profilazione di Google, i consumatori ricevono offerte più interessanti e servizi che meglio rispondono alle loro esigenze; a differenza del denaro, la scelta di fornire a Google i propri dati per finalità commerciali non intacca i patrimoni dei consumatori, poiché tali dati sono replicabili e possono pertanto essere prestati anche a società terze per finalità simili; a differenza di quanto accade con il denaro, i consumatori rimangono sempre proprietari dei loro dati e possono chiedere a Google in qualsiasi momento di cancellarli dal proprio data base e/o smettere di utilizzarli a fini commerciali, senza alcuna conseguenza sulla loro possibilità di continuare ad usufruire pienamente dei Servizi Google”*.

---

<sup>8</sup> Doc. 26 - Cfr. memoria del 26 aprile 2021, pag. 2.

<sup>9</sup> Doc 26 - Cfr. memoria del 26 aprile 2021, pag. 4.

**37.** A sostegno della propria tesi, il Professionista cita una dichiarazione del Garante europeo della protezione dei dati che ha rilevato che *“i dati personali non possono essere equiparati ad un prezzo o a denaro [...] e quindi è raccomandabile evitare l'utilizzo della nozione dei dati personali come controprestazione nelle transazioni on-line”*. Infine, Google riporta una affermazione dell'OECD del seguente tenore: *“gli annunci personalizzati potrebbero garantire benefici ai consumatori nella forma di costi di ricerca ridotti, maggior consapevolezza dei prodotti rilevanti, identificazione ed accesso ai contratti”*.

**38.** La Società, quindi, ritiene che le modalità con cui i consumatori vengono informati del fatto che Google potrebbe raccogliere e trattare i loro dati per finalità commerciali non hanno alcun impatto sulla loro abilità di assumere una decisione commerciale consapevole ai sensi del Codice del Consumo. Il Professionista afferma che *“il tema in questione è semmai di competenza del Garante della Privacy, cui il nostro ordinamento attribuisce la responsabilità di verificare se gli utenti vengono pienamente informati in merito all'utilizzo dei propri dati”*<sup>10</sup>.

**39.** Infine, la Società sostiene di informare *“in modo chiaro, proattivo e ripetuto in merito alla possibilità che i loro dati vengano utilizzati per finalità commerciali. E ciò sia con riferimento ai servizi che richiedono la creazione di un account Google sia con riferimento ai Servizi Google che non richiedono la sottoscrizione di un account”*. In particolare, prima di poter utilizzare un servizio che richiede la creazione di un Google Account, gli utenti devono leggere un breve riepilogo della *Privacy Policy* di Google, in cui vengono chiaramente informati del fatto: (i) che la Società utilizza i dati personali dei consumatori *“per pubblicare annunci personalizzati, in base alle impostazioni dell'Account, sia sui Servizi Google sia su siti ed app partner di Google”* e (ii) che *“a seconda delle impostazioni dell'Account, Google mostra annunci personalizzati basati sulle informazioni relative all'utilizzo della Ricerca Google e di YouTube”*.

**40.** Google, in conclusione, ritiene che *“già informa chiaramente i suoi consumatori in merito al possibile trattamento dei loro dati per scopi commerciali in delle brevi e schematiche informative che compaiono automaticamente all'inizio del processo di creazione di un Account Google e prima di poter usare i servizi che non richiedono l'Account [...]”*<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Doc. 42 - Cfr. memoria dell'11 ottobre 2021, pag. 4.

<sup>11</sup> Doc. 42 Cfr. memoria dell'11 ottobre 2021, pag. 8.

**41.** Con specifico riferimento alla durata della condotta oggetto di contestazione il Professionista rappresenta *“di aver introdotto un’ulteriore informativa che appare agli utenti prima della creazione di un Account e ogniqualvolta visitino per la prima volta la pagina di un qualsiasi servizio Google e indica chiaramente che utilizza i dati degli utenti per pubblicare annunci personalizzati”*<sup>12</sup>.

*Pratica b)*

**42.** Per quanto riguarda la pre-impostazione del consenso alla cessione dei dati personali a fini commerciali, Google sostiene che la Società non eserciterebbe *“un indebito condizionamento nei confronti dei consumatori prevedendo una automatica preselezione delle loro opzioni di privacy senza il loro consenso esplicito e con mera facoltà di opt-out”* e non si verificherebbe *“alcuna automatica pre-impostazione al salvataggio e utilizzo dei dati degli utenti al fine di mostrare annunci pubblicitari personalizzati, bensì [la sua condotta] riflette le finalità del trattamento dati scelte dai consumatori in fase di creazione del loro Account Google”*. La Società precisa che non ci sarebbe un *opt-out* in relazione all’utilizzo di dati per finalità commerciali in quanto *“i consumatori scelgono espressamente le proprie opzioni privacy, quando creano il loro account Google, le quali non si basano quindi su alcun meccanismo di opt-out e agli utenti che non selezionano le opzioni privacy, viene richiesto di fornire un consenso esplicito al trattamento dei loro dati per finalità di profilazione”*<sup>13</sup>. A parere della Società, dunque, gli utenti, al fine di poter completare con successo la procedura di creazione dell’*account ID*, devono seguire un percorso in cui *“i consumatori devono cliccare sulle caselle “Accetto i Termini di servizio di Google” e “Accetto il trattamento dei miei dati” come descritto in precedenza e come spiegato nelle norme sulla privacy”,* mentre possono cliccare sulla voce *“Altre Opzioni”* per controllare in che modo Google raccoglie e utilizza i loro dati e di conseguenza scegliere *“di definire le modalità di raccolta e trattamento dei loro dati personali - Opzioni privacy - decidendo quali dati relativi alle loro attività on line possono essere conservati ed associati ai loro Account (a tal fine occorrerà selezionare/deselezionare le opzioni “salva/non salvare l’attività web e app nel mio account Google” e “salva/non salvare la cronologia di Youtube nel mio account Google”)*<sup>14</sup>. Quindi Google può utilizzare i dati relativi alle

<sup>12</sup> Doc. 42 - Cfr. memoria dell’11 ottobre 2021, pag. 8

<sup>13</sup> Doc. 26 - Cfr. memoria del 26 aprile 2021, pag. 15.

<sup>14</sup> Doc. 16 - Cfr. verbale audizione 2 dicembre 2020.

attività “degli utenti quando utilizzano i servizi Google o quando navigano su siti o app di partner di Google al fine di mostrargli annunci pubblicitari personalizzati (a tal fine occorrerà selezionare/deselezionare l’opzione mostrami annunci personalizzati/non personalizzati)”.

**43.** Il Professionista ritiene, inoltre, che “Google non cerca di influenzare indebitamente le decisioni dei consumatori, considerando che [...] non minaccia (né impone) alcun tipo di conseguenza negativa nei loro confronti qualora decidano di non fornire il consenso al trattamento dei propri dati al fine di ottenere annunci personalizzati”<sup>15</sup>. La Società ribadisce, al riguardo, che il consenso degli utenti all’utilizzo dei dati associati al loro account a fini commerciali è stato sempre basato su meccanismo di *opt-in* e che la preselezione della casella, volta a fornire il consenso al trasferimento dei dati degli utenti, non era l’unico meccanismo utilizzato dalla Società per ottenere tale consenso.

**44.** Il Professionista aggiunge che “se, da un lato, è vero che al momento dell’avvio dell’istruttoria le caselle che il consumatore incontrava in fase di creazione del suo Account erano pre-impostate sul consenso degli utenti al trattamento dei loro dati per l’invio di annunci personalizzati da parte di Google, dall’altro, ciò non è sufficiente a sostenere validamente che tale pre-impostazione impediva al consumatore di esprimere liberamente e consapevolmente, in maniera preventiva la sua volontà, in merito al trattamento dei suoi dati per scopi commerciali”<sup>16</sup>.

**45.** Google, dunque, osserva che “i suoi utenti non vengono forzati a fornire il proprio consenso al trattamento dei loro dati per finalità commerciali e, conseguentemente, che le modalità di acquisizione del consenso previste dal processo di creazione di un Account Google non possono ritenersi aggressive ai sensi degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo”. Il Professionista rappresenta infine di aver modificato “ormai da diversi mesi” il suo processo di creazione degli account eliminando il precedente meccanismo di pre-selezione per la raccolta del consenso al trattamento dei dati per l’invio di annunci personalizzati<sup>17</sup>. La nuova procedura prevede che, in fase di creazione dell’account, gli utenti possano scegliere tra due opzioni poste in medesimo rilievo: “Personalizzazione Rapida” e “Personalizzazione Manuale”. La Società dichiara che “nessuna delle due opzioni è preselezionata e spetta agli utenti scegliere il percorso che meglio si adatta alle proprie esigenze e alla loro esperienza”.

---

<sup>15</sup> Doc. 26 -Cfr. memoria del 26 aprile 2021, pag. 17.

<sup>16</sup> Doc. 42- Cfr. memoria dell’11 ottobre 2021, pag. 12.

<sup>17</sup> Doc. 42 -Cfr. memoria dell’11 ottobre 2021, pag. 14.

**46.** Scegliendo l'opzione "*Personalizzazione Rapida*", gli utenti decidono di ricevere contenuti e pubblicità personalizzata e, a tal fine, prestano un singolo consenso al trattamento dei loro dati ai fini della personalizzazione. Per garantire una scelta informata, la Società fornisce agli utenti informazioni complete sul trattamento dei propri dati e, al contempo, gli utenti possono ottenere informazioni ancora più dettagliate cliccando sulla voce "*Ulteriori Informazioni*".

## **V. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

**47.** Poiché la condotta oggetto del presente provvedimento è stata diffusa attraverso mezzi di telecomunicazione (in particolare tramite *internet*), in data 12 ottobre 2021, è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo.

**48.** Con delibera n. 357/21/CONS, assunta in data 11 novembre 2021, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha espresso il proprio parere, pervenuto nella medesima data. L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha ritenuto che "*nel caso di specie il mezzo Internet sia uno strumento di comunicazione idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale rispetto alla quale è richiesto parere a questa Autorità*"<sup>18</sup>.

## **VI. VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

**49.** Il procedimento concerne due condotte poste in essere da Google, relative alla omissione e mancata evidenziazione sul sito *web* della Società delle informazioni sulla raccolta ed utilizzo dei dati personali degli utenti a fini commerciali e di profilazione, nonché alla pre-impostazione del consenso per acquisirli e utilizzarli secondo tale finalità, limitando e condizionando la libertà di scelta dell'utente.

---

<sup>18</sup> Doc. 45 - Cfr. parere AGCOM.

## ***Valutazioni preliminari***

**50.** In via preliminare, in relazione alla competenza di questa Autorità a trattare il caso in oggetto e al rapporto con la normativa sulla *privacy*, si rileva che non sussiste un conflitto tra le due discipline in quanto esse si integrano in maniera complementare. Infatti, la normativa sulla *privacy* garantisce la protezione dei dati personali, definiti come informazioni relative ad una persona (fisica o giuridica), allo scopo di tutelare uno dei diritti fondamentali della persona umana. Spetta al Garante per la Protezione dei Dati Personali la competenza ad applicare le sanzioni per la violazione degli obblighi ivi previsti. Diversamente, il Codice del Consumo, in materia di pratiche commerciali scorrette, ha l'obiettivo di tutelare il consumatore da scelte economiche indotte da pratiche ingannevoli e aggressive. Il diritto alla *Privacy* e il Codice del consumo hanno, dunque, un campo di applicazione differente e perseguono interessi distinti, integrandosi in maniera complementare.

**51.** Anche il Consiglio di Stato, nella sentenza del 1° ottobre 2021, n. 6596, si è espresso al riguardo in maniera inequivocabile sostenendo che *“alla luce di quanto affermato dalla Corte di Giustizia, la regola generale è che, in presenza di una pratica commerciale scorretta, la competenza è dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato. La competenza delle altre Autorità di settore è residuale e ricorre soltanto quando la disciplina di settore regoli “aspetti specifici” delle pratiche che rendono le due discipline incompatibili”*.

**52.** Inoltre, il TAR Lazio, con sentenza del 10 gennaio 2020, n. 260, e il Consiglio di Stato, con sentenza del 29 marzo 2021, n. 2631, in relazione al caso Facebook si sono espressi chiaramente in merito al rapporto tra disciplina *Privacy* e Codice del Consumo, avuto riguardo all'utilizzo dei dati a fini commerciali, precisando in particolare che:

- *“A fronte della tutela del dato personale quale espressione di un diritto della personalità dell’individuo, e come tale soggetto a specifiche e non rinunciabili forme di protezione, quali il diritto di revoca del consenso, di accesso, rettifica, oblio, sussiste pure un diverso campo di protezione del dato stesso, inteso quale possibile oggetto di una compravendita, posta in essere sia tra gli operatori del mercato che tra questi e i soggetti interessati. Il fenomeno della “patrimonializzazione” del dato personale, tipico delle nuove economie dei mercati digitali, impone agli operatori di rispettare, nelle relative transazioni commerciali, quegli obblighi di chiarezza, completezza e non ingannevolezza delle informazioni previsti dalla legislazione a protezione del consumatore, che deve essere reso edotto dello scambio di prestazioni che*

*è sotteso alla adesione ad un contratto per la fruizione di un servizio [...] Deve anche escludersi che l'omessa informazione dello sfruttamento ai fini commerciali dei dati dell'utenza sia una questione interamente disciplinata e sanzionata nel "Regolamento privacy". La non sovrapponibilità dei piani relativi alla tutela della "privacy" e alla protezione del consumatore si desume dalle considerazioni svolte dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea, del 13 settembre 2018, nelle cause riunite C 54/17 e C 55/17, nella quale si è statuito che la disciplina consumeristica non trova applicazione "unicamente quando disposizioni estranee a quest'ultima, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, impongono ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi incompatibili con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29". Non sussiste, nel caso di specie, alcuna incompatibilità o antinomia tra le previsioni del "Regolamento privacy" e quelle in materia di protezione del consumatore, in quanto le stesse si pongono in termini di complementarietà, imponendo, in relazione ai rispettivi fini di tutela, obblighi informativi specifici, in un caso funzionali alla protezione del dato personale, inteso quale diritto fondamentale della personalità, e nell'altro alla corretta informazione da fornire al consumatore al fine di fargli assumere una scelta economica consapevole" (TAR Lazio, sentenza n. 260/2020);*

*- "[...] diversamente da quanto ritenuto dalla società appellante, la disciplina della tutela della privacy e il Codice del consumo presentano ambiti operativi differenti e non contrastanti. Nemmeno sussisterebbe la ravvisata sovrapponibilità del regime sanzionatorio tra i due settori, avendo ad oggetto il primo la violazione delle regole di trattamento dei dati personali (che in questa sede non rileva) ed il secondo il condizionamento della consapevolezza dell'utente che per ottenere benefici illustrati come gratuiti deve cedere dati personali che non saranno utilizzati esclusivamente per ottenere i servizi ai quali aspira, ma costituiranno uno strumento di profilazione dell'utente a fini commerciali, in assenza di una adeguata e preventiva informazione del consumatore" (Consiglio di Stato, sentenza n. 2631/2021).*

**53.** Pertanto, è infondata la questione di incompetenza dell'Autorità sollevata dal Professionista, in quanto le contestazioni relative alle condotte di Google non riguardano il trattamento dei dati personali in senso generale, ma le pratiche ingannevoli e aggressive connesse al loro specifico utilizzo a fini commerciali, su cui esercita la propria competenza inequivocabile l'AGCM. Non sussiste, infatti, incompatibilità nell'applicazione delle due discipline, né si ravvisa alcun contrasto tra la normativa nazionale ed europea in relazione al

trattamento dei dati personali e le violazioni contestate dall’Autorità a Google relativamente all’utilizzo dei dati dell’utente per fini commerciali.

### ***Il merito delle condotte contestate***

#### *Pratica a)*

**54.** Premesso che Google fonda la propria attività economica sull’offerta di un’ampia gamma di prodotti e servizi connessi a Internet che comprendono tecnologie per la pubblicità *online*, strumenti di ricerca, *cloud computing*, *software* e *hardware* basata anche sulla profilazione degli utenti, la pratica a), descritta nella sezione II, risulta ingannevole in quanto, in fase di creazione dell’*account* Google e durante l’utilizzo di vari servizi offerti da Google, il Professionista omette informazioni rilevanti di cui il consumatore necessita al fine di assumere la decisione consapevole di natura commerciale di accettare che il Professionista raccolga e usi a fini commerciali i suoi dati. Nello specifico, Google non fornisce un’immediata ed esplicita indicazione ai consumatori in merito alla raccolta ed utilizzo dei loro dati personali a fini commerciali da parte della stessa.

**55.** Le informazioni fornite, sia in sede di creazione dell’*account* ID Google, sia con riferimento ai Servizi di Google che non richiedono la sottoscrizione di un *account*, non sono di immediata evidenza ed esaustive in quanto posizionate in pagine raggiungibili attraverso *link*, di consultazione meramente eventuale, non in grado quindi di informare adeguatamente il consumatore sulla raccolta e utilizzo a fini commerciali dei suoi dati. In particolare, l’utente, in sede di creazione dell’*account*, ha la possibilità di leggere un breve riepilogo della *Privacy Policy* di Google in cui viene informato del fatto che: (i) la Società utilizza i dati personali dei consumatori “*per pubblicare annunci personalizzati, in base alle impostazioni dell’Account, sia sui Servizi Google sia su siti ed app partner di Google*”; e (ii) “*a seconda delle impostazioni dell’Account, Google mostra annunci personalizzati basati sulle informazioni relative all’utilizzo della Ricerca Google e di YouTube*”. L’utente può, inoltre, leggere ed accettare i Termini di Servizio e la *Privacy Policy* di Google, all’interno dei quali è presente una sezione in cui si indica come: “*a seconda delle tue impostazioni, potremmo mostrarti annunci personalizzati in base ai tuoi interessi*”.

**56.** L’ingannevolezza risulta, peraltro, determinata dalla circostanza che, nell’informativa di Google, le finalità commerciali sono indicate unitamente

alle informazioni riguardanti gli altri utilizzi dei dati, direttamente connessi con l'erogazione dei servizi di Google, relativi alla sicurezza e alla qualità e senza alcuna particolare evidenza grafica.

**57.** Rileva, dunque, l'assenza di un'adeguata informativa che renda edotti gli utenti, con immediatezza ed efficacia, in merito all'uso dei dati a fini commerciali rispetto ai servizi di Google.

**58.** L'incompletezza delle informazioni fornite non viene meno, nel caso della creazione dell'ID Google, neanche per la comparsa del *pop-up* informativo che viene mostrato solamente nell'immediatezza dell'accettazione che conclude il processo di registrazione, quindi in un momento in cui il consumatore ha ormai assunto la decisione di creare l'*account* Google; il testo del *pop-up* è peraltro caratterizzato da opacità informativa, non contenendo indicazioni esplicite sull'uso a fini commerciali dei dati raccolti da Google. Inoltre, con riferimento ai Servizi di Google che non richiedono la sottoscrizione di un *account*, tale *pop-up* appare quando l'utente tenta di accedere per la prima volta alla pagina relativa ad uno di tali servizi e, anche in tale caso, non contiene un riferimento chiaro ed inequivoco in merito all'utilizzo dei dati dell'utente per finalità di *marketing*, limitandosi ad indicare che “*Google usa i cookie e altri dati per fornire, gestire e migliorare i nostri servizi e gli annunci. Se accetti, personalizzeremo i contenuti e gli annunci che visualizzi in base alle tue attività sui Servizi Google*”.

**59.** Le informazioni contenute nei Termini di servizio di Google, a cui si accede tramite appositi *link* cliccabili dalla pagina di registrazione al motore di ricerca, non risultano idonee a colmare il *gap* informativo rilevato, poiché la loro consultazione risulta essere solo eventuale e non viene esplicitato chiaramente l'uso del dato per finalità commerciali. L'utente potrebbe dunque creare un *account* Google senza una piena consapevolezza del valore economico di cui la Società beneficia in conseguenza della sua iscrizione, in quanto solo qualora decida di cliccare sui *link* in questione ne verrebbe eventualmente informato. In ogni caso, anche le informazioni sulla raccolta e sull'utilizzo dei dati a fini commerciali fornite tramite tali *link* risultano non chiare, essendo riportate unitamente alle informazioni sugli altri utilizzi dei dati (per finalità di sicurezza, maggior qualità dei servizi, ecc.). Del resto, l'assenza di un'immediata informativa sull'uso commerciale dei dati degli utenti, ossia in relazione a un elemento rilevante di un contratto quale quello qui in esame, in cui non vi è corrispettivo monetario per l'utente, determina

una grave incompletezza informativa che non può essere sanata da rimandi tramite *link* ad ulteriori approfondimenti.

**60.** Inoltre, non viene fatto alcun esplicito richiamo, in sede di accesso ai vari servizi di Google che raccolgono i dati, alla raccolta e all'utilizzo dei dati per finalità di *marketing*<sup>19</sup>.

**61.** Si ritiene, infine, che l'iniziativa posta in essere dalla Società, consistente nel fornire un'informativa ai consumatori, in sede di attivazione dell'*account* o di primo accesso a ciascun servizio in modalità "*non loggato*", in merito al possibile trattamento dei loro dati ai fini commerciali, non sia idonea a rimuovere i profili di scorrettezza contestati.

**62.** Si tratta, infatti, di un'informativa che, non solo non viene ribadita in occasione dei successivi accessi ai singoli servizi, ma anche priva di immediatezza, chiarezza e completezza informativa in riferimento all'attività di raccolta e utilizzo, a fini commerciali, dei dati degli utenti, e dunque non sufficiente a fornire un quadro informativo completo e agevolmente fruibile.

#### *Pratica b)*

**63.** Relativamente alla condotta *sub b)*, la preimpostazione, da parte di Google, del consenso alla cessione dei dati personali degli utenti a fini commerciali pone ciascun consumatore nella condizione di vedere limitata la propria libertà di scelta in merito al possibile utilizzo a fini commerciali dei propri dati personali inducendolo, pertanto, ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso. Il condizionamento dell'utente deriva, innanzitutto, dal fatto di dover procedere alla creazione di un *account* Google attraverso una modalità di fornitura del consenso all'uso dei propri dati a fini commerciali in *opt-out*, ossia senza avere la facoltà di scelta preventiva ed espressa in merito alla cessione dei propri dati.

**64.** In particolare, la condotta di Google consiste nel prevedere, nella fase di creazione dell'ID Google che il consumatore attiva per poter usufruire della maggior parte dei servizi offerti dal Professionista, la preimpostazione all'accettazione, in via generalizzata e preventiva, al trasferimento e/o utilizzo dei propri dati per fini commerciali. Le varie opzioni a disposizione dell'utente per accettare o rinunciare al trasferimento/utilizzo dei propri dati risultano preimpostate, tramite spunta nelle apposite caselle, sul più ampio consenso al trasferimento e alla massima profilazione. La pre-attivazione determina, già di per sé, il trasferimento e l'utilizzo dei dati da parte di Google, una volta che

---

<sup>19</sup> Cfr. verbale audizione 2 dicembre 2020.

questi vengano generati, senza la necessità a tal fine di ulteriori passaggi in cui l'utente possa confermare o modificare la scelta preimpostata. La raccolta e utilizzo dei dati risultano, pertanto, automaticamente autorizzati con validità generale, senza alcun consenso esplicito da parte del consumatore e con mera facoltà di *opt-out*.

**65.** In particolare, nel procedimento di registrazione dell'*account* previsto da Google, la preattivazione delle impostazioni comporta che l'utente, solo agendo in *opt-out* per deselezionare i tasti "*salva l'attività web e app nel mio account Google*"- "*salva la cronologia di Youtube nel mio account Google*"- "*mostrami annunci personalizzati*", attraverso cui si gestisce il consenso al trattamento dei propri dati per finalità commerciali, potrebbe esercitare le opzioni ivi previste disattivando la generale predisposizione alla trasmissione dei propri dati, dovuta in assenza di suo intervento alla presenza di scelte preselezionate in favore della concessione all'autorizzazione all'utilizzo dei dati.

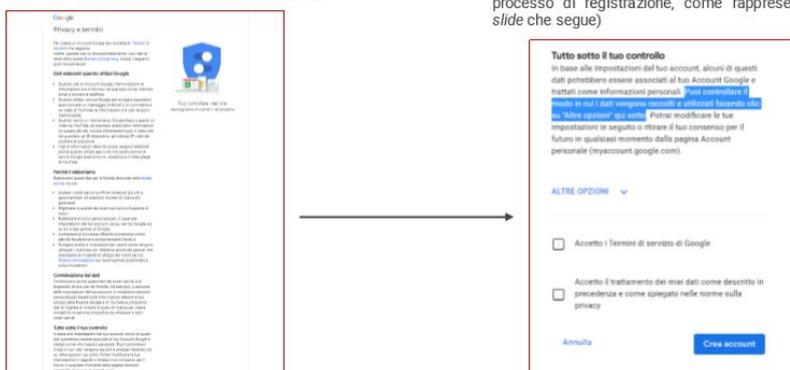
**66.** L'operazione di registrazione prevede delle schermate con la possibilità per l'utente di cliccare su "*Altre opzioni*", percorso da seguire per gestire le proprie impostazioni sulla *privacy* (compresa la stessa personalizzazione degli annunci), ma non obbligatorio. Le opzioni sono pre-impostate sul consenso, e tali rimangono se l'utente non entra in "*Altre opzioni*", tanto che si può procedere, indipendentemente dalla consultazione di tale pagina, all'iscrizione cliccando su "*Accetto*" e concludendo il processo di registrazione, previa visione di un messaggio, a titolo di conferma della pre-impostazione, dal seguente contenuto: "*Questo account Google è impostato per includere le funzionalità di personalizzazione come consigli e annunci personalizzati basati sulle informazioni salvate nel tuo account; Puoi scegliere "Altre opzioni" per modificare le impostazioni di personalizzazione e le informazioni salvate nel tuo account*".

## Background: Attuale processo di creazione di un Google Account

Quando creano un nuovo Account Google, i consumatori devono:

Leggere i ToS e la Privacy Policy di Google (almeno nella forma breve che appare sui loro schermi) prima che possano proseguire nel processo di registrazione

Cliccare sulla voce "Altre opzioni" per controllare in che modo Google raccoglie e utilizza le informazioni fornite (in mancanza, apparirà un *reminder* prima della fine del processo di registrazione, come rappresentato nella slide che segue)



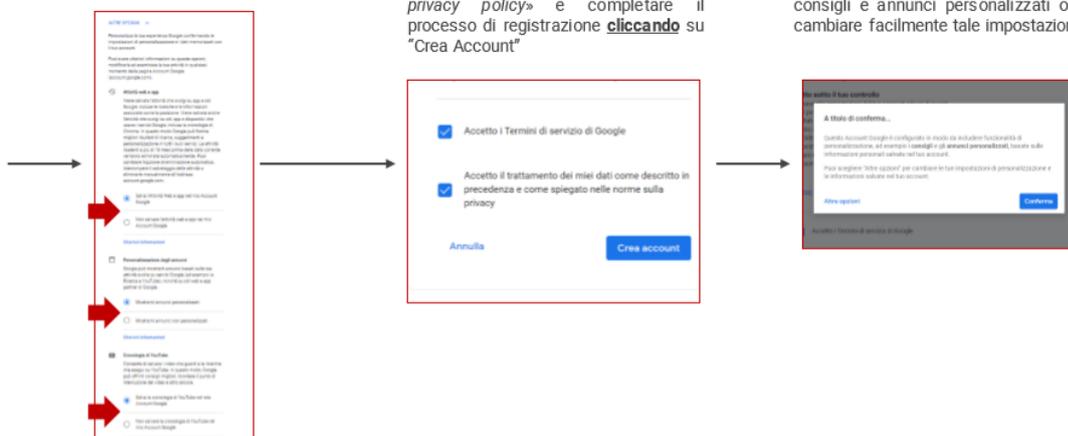
7

## Background: Attuale processo di creazione di un Google Account

**Definire** le modalità di raccolta e trattamento del loro dati personali selezionando o deselezionando le tre opzioni a disposizione

**Selezionare** le caselle «Accetto i Termini di servizio di Google» e «Accetto il trattamento dei miei dati come descritto in precedenza e nella privacy policy» e completare il processo di registrazione **cliccando** su "Crea Account"

Qualora gli utenti non dovessero cliccare "Altre Opzioni", apparirà un pop-up di *reminder* che chiederà loro di "confermare" la volontà di ricevere consigli e annunci personalizzati o di cambiare facilmente tale impostazione



8

67. Al riguardo, rileva la dichiarazione della Società<sup>20</sup> con cui questa conferma che le caselle che il consumatore incontra, qualora in fase di creazione del suo *account* clicchi su "Altre opzioni", sono preimpostate sul consenso degli utenti al trattamento dei loro dati per l'invio di annunci personalizzati da parte di Google.

68. Non risulta condivisibile l'argomentazione di Google che sostiene l'assenza di un *opt-out* poiché la raccolta e utilizzo dei dati non risulterebbe automaticamente autorizzato, in quanto la Società informerebbe in modo chiaro i consumatori riguardo le finalità del trattamento dei loro dati e le possibili opzioni che essi potrebbero comunque esercitare prima di creare un *account* Google. Infatti, la maggior parte dei servizi offerti da Google implica

<sup>20</sup> Doc. 42 - Cfr. memoria dell'11 ottobre 2021, pag. 12.

la raccolta e utilizzo dei dati dell'utente a fini commerciali, generata dalla preattivazione delle caselle e volta all'acquisizione di un ampio numero di informazioni riguardanti gli utenti Google, comportando anche l'automatica profilazione dei dati degli utenti.

**69.** In sostanza, Google ha creato un sistema per l'acquisizione e lo sfruttamento dei dati a fini commerciali tale per cui il condizionamento, che questa esercita, viene attuato nella fase di creazione dell'*account*, attraverso la preattivazione delle caselle destinate all'utilizzo dei dati per finalità commerciali. Tali caselle possono essere deselezionate solo attraverso una procedura non strettamente immediata e che in ogni caso richiede un comportamento attivo da parte dell'utente, dipendente dalle informazioni fornite dal Professionista. Come visto, tuttavia, il Professionista non evidenzia in alcun modo né l'attività commerciale connessa alla preimpostazione di tali caselle né, più in generale, l'acquisizione dei dati per tale finalità commerciali.

**70.** Al riguardo, è dirimente considerare che nell'anno 2020 sono stati creati in Italia una media di [100.000-1.000.000] *account* Google ogni settimana e, di questi, il numero degli utenti che hanno accettato i Termini di servizio senza escludere alcuna forma di profilazione è stato pari al [80-100%] dei casi.

**71.** Dunque, Google ha applicato un sistema di preselezione, con riferimento alla scelta relativa al trasferimento dei dati degli utenti per l'utilizzo a fini commerciali, che ha indotto un numero considerevole di iscritti ad assumere una decisione commerciale in maniera inconsapevole che comporta una preventiva generale abilitazione all'utilizzo e condivisione dei loro dati.

**72.** Infine, si ritiene che l'azione posta in essere dalla Società, consistente nell'aver attivato un nuovo processo di registrazione dell'*account* che fornisce ai consumatori una informativa sul trattamento dei loro dati, incluso il loro possibile uso per scopi commerciali in cui non si prevede la preselezione di alcuna opzione, non risulti idonea a rimuovere i profili i profili di scorrettezza contestati.

**73.** Infatti, la misura proposta non incide sulle impostazioni relative agli *account* già in essere, lasciando invariata la posizione di tutti gli utenti che già dispongono di un *account* Google. Le opzioni in precedenza già pre-impostate sul consenso, quindi, rimarranno tali a meno che l'utente non decida di sua iniziativa di gestire le proprie impostazioni sulla *privacy*. Inoltre, qualsiasi "deselezione" fatta a posteriori da un utente Google, per togliere il consenso già attivo alla cessione dei propri dati personali, non risulta in ogni caso idonea a rimuovere gli effetti già prodotti in passato dalla condotta della Società.

## ***Conclusioni***

**74.** Alla luce delle evidenze riportate in fatto e delle considerazioni che precedono, le condotte sopra descritte risultano integrare due distinte pratiche commerciali scorrette.

**75.** La *pratica a)*, come sopra delineata, integra una fattispecie di pratica commerciale scorretta in violazione degli artt. 21 e 22 del Codice del Consumo. La Società non ha fornito informazioni ai consumatori, in maniera immediata ed adeguata, nella fase di creazione dell'ID Google e, successivamente, in occasione dell'utilizzo dei servizi offerti e dell'accesso a tutte le piattaforme commerciali Google, in merito alla raccolta ed utilizzo dei loro dati personali a fini commerciali. Il consumatore non viene informato dalla Società che l'iscrizione e l'uso dei servizi offerti da Google implica un utilizzo dei suoi dati a fini commerciali da parte del Professionista, con l'effetto di indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

**76.** La *pratica b)*, come sopra delineata, integra una fattispecie di pratica commerciale aggressiva in violazione degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto limita considerevolmente la libertà di scelta del consumatore, facendogli assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso, ossia cedere automaticamente i propri dati a Google. In particolare, il Professionista esercita un indebito condizionamento nei confronti dei propri utenti, attraverso la preimpostazione del consenso all'acquisizione ed utilizzo dei loro dati personali a fini commerciali, non consentendo ai consumatori la possibilità di esprimere in maniera preventiva, consapevole e autonoma la propria volontà in merito all'eventuale cessione dei propri dati a fini commerciali. Il consenso alla cessione dei dati risulta già preimpostato dalla Società sin dalla fase di creazione dell'ID *account* in quanto, nell'area di controllo della *privacy* in cui si gestisce il consenso al trattamento dei propri dati per finalità commerciali, le impostazioni risultano essere preselezionate sulla concessione all'autorizzazione all'utilizzo dei dati. La pre-attivazione determina, già di per sé, il trasferimento e l'utilizzo dei dati da parte di Google, una volta che questi vengano generati, senza la necessità a tal fine di ulteriori passaggi in cui l'utente possa confermare o modificare la scelta preimpostata. Il consumatore non è dunque posto nella condizione di poter esprimere preventivamente, liberamente ed in modo specifico, il consenso all'utilizzo dei propri dati personali a fini commerciali. Esso si trova, dunque, obbligato a dover compiere una complessa e non immediata

procedura per la disattivazione nel caso in cui non intenda concedere alcun consenso all'utilizzo dei propri dati personali.

## VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**77.** Ai sensi dell'art. 27, comma 9, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**78.** In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come, in presenza di una pluralità di condotte dotate di autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012).

**79.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

**80.** Per quanto riguarda la prima pratica contestata, con riferimento alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, della particolare natura del profilo di scorrettezza, caratterizzato da rilevanti carenze informative sul trattamento a fini commerciali dei dati degli utenti, che costituiscono patrimonio di rilevante valore economico per gli stessi.

**81.** Si considera, altresì, la rilevanza del Professionista, che ha generato un fatturato pari a [40–50] miliardi di euro, e appartiene a un gruppo di elevata notorietà, *leader* del settore a livello globale per numero di utenti ([1-10] miliardi in tutto il mondo). Rileva, inoltre, ai fini della gravità, il grado di diffusione della pratica, che è estesa, tramite *Internet*, a tutto il territorio nazionale.

**82.** La gravità discende, infine, dalla peculiarità del contesto di riferimento in quanto innovativo e implicante l'acquisizione, scambio e utilizzo di informazioni personali rilevanti alle quali è attribuibile un ingente valore economico.

**83.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti si evince che la pratica commerciale è stata posta in essere almeno dall'anno 2015 e risulta, ad oggi, tuttora in corso.

**84.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di fissare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Google Ireland Ltd., nella misura di 5.000.000 €(cinquemilioni di euro).

**85.** Al riguardo giova osservare che, in considerazione dell'estrema gravità della pratica, anche in relazione al fatturato specifico generato da Google nell'anno 2019, la sanzione, seppure irrogata nel massimo edittale, non risulta deterrente.

**86.** D'altro canto, si osserva che, allo stato, non è ancora stata recepita nell'ordinamento nazionale la Direttiva 2019/2161/UE che fissa ad almeno il 4% del fatturato annuo del Professionista nello Stato membro interessato il massimo edittale della sanzione irrogabile.

**87.** Per quanto riguarda la seconda pratica contestata, con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, della particolare natura del profilo di scorrettezza, caratterizzato da modalità aggressive di acquisizione del consenso al trasferimento e utilizzo dei dati degli utenti per finalità di profilazione e pubblicitarie.

**88.** Si considera, altresì, la rilevanza del Professionista, che ha generato un fatturato pari a 45,7 miliardi di euro, e appartiene a un gruppo di elevata notorietà, *leader* del settore a livello globale per numero di utenti ([1-10] miliardi in tutto il mondo).

**89.** La gravità discende, infine, dalla peculiarità del contesto di riferimento in quanto innovativo e implicante l'acquisizione, scambio e utilizzo di informazioni personali rilevanti alle quali è attribuibile un ingente valore economico.

**90.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti si evince che la pratica commerciale è stata posta in essere almeno dall'anno 2015<sup>21</sup> e risulta, ad oggi, tuttora in corso.

**91.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di fissare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Google Ireland Ltd., nella misura di 5.000.000 €(cinquemilioni di euro).

**92.** Al riguardo giova osservare che, in considerazione dell'estrema gravità della pratica, anche in relazione al fatturato specifico generato da Google nell'anno 2019, la sanzione, seppure irrogata nel massimo edittale, non risulta deterrente.

---

<sup>21</sup> Cfr. memoria pervenuta da parte di Google in data 20 ottobre 2020.

**93.** D'altro canto, si osserva che, allo stato, non è ancora stata recepita nell'ordinamento nazionale la Direttiva 2019/2161/UE che fissa ad almeno il 4% del fatturato annuo del Professionista nello Stato membro interessato il massimo edittale della sanzione irrogabile.

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale descritta nel par. II *sub a)* risulta scorretta ai sensi degli artt. 21 e 22, del Codice del Consumo, per la modalità di presentazione ingannevole e omissiva dell'utilizzo dei dati personali a fini commerciali;

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale descritta nel par. II *sub b)* risulta scorretta ai sensi degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto idonea mediante indebito condizionamento a limitare considerevolmente la libertà di scelta del consumatore in relazione alla fornitura del consenso al trasferimento e utilizzo dei propri dati per finalità di profilazione e pubblicitarie;

RITENUTO, inoltre, necessario disporre la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento a cura e spese del Professionista, ai sensi dell'art. 27, comma 8, del Codice del Consumo, al fine di informare compiutamente i consumatori della pratica commerciale in oggetto;

## DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II, *sub a)*, del presente provvedimento, posta in essere da Google Ireland Ltd. costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 21 e 22 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o reiterazione;

b) che la pratica commerciale descritta al punto II, *sub b)*, del presente provvedimento, posta in essere da Google Ireland Ltd. costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o reiterazione;

c) di irrogare alla società Google Ireland Ltd. una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000.000 €(cinquemilioni di euro) per la violazione di cui alla lettera a);

d) di irrogare alla società Google Ireland Ltd. una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000.000 €(cinquemilioni di euro) per la violazione di cui alla lettera b);

e) che il Professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a).

Le sanzioni amministrative irrogate devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, tramite bonifico (in euro) a favore del Bilancio dello Stato, utilizzando il codice IBAN IT04A0100003245348018359214 (codice BIC: BITAITRRENT), che corrisponde alla terna contabile 18/3592/14.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo. Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

## DISPONE

a) che Google Ireland Ltd. pubblichi, a sua cura e spese, un estratto della delibera ai sensi dell'art. 27, comma 8, del Codice del Consumo, secondo le seguenti modalità:

- 1) il testo dell'estratto della delibera è quello riportato in allegato al presente provvedimento;
  - 2) l'estratto della delibera dovrà essere pubblicato per un giorno, entro centoventi giorni dall'avvenuta notificazione del presente provvedimento, sulle pagine nazionali dei quotidiani Corriere della Sera e Il Sole 24 ORE;
  - 3) la pubblicazione dovrà ricalcare, in toto, impostazione, struttura e aspetto dell'estratto della delibera allegato; i caratteri del testo dovranno essere di dimensione doppia rispetto a quegli degli articoli ordinari e le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina di pubblicazione dell'estratto della delibera, così come nelle restanti pagine, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto stesso che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato;
- b) che la pubblicazione dell'estratto della delibera dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia originale di tale pubblicazione contenente l'estratto pubblicato.

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

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8 del Decreto del Presidente della

Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*



# Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Allegato al provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 16 novembre 2021 in materia di pratiche commerciali scorrette ai sensi dell'art. 27, comma 8, del Codice del Consumo.

[OMISSIS]

## II. LE CONDOTTE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

Il procedimento concerne due distinte pratiche, poste in essere da Google, aventi ad oggetto la raccolta e l'utilizzo, a fini commerciali, dei dati dei propri utenti-consumatori, sia nella fase di creazione dell'ID Google, sia nella fase di accesso ad altri servizi offerti da Google i quali, a loro volta, comportano raccolta di dati:

### **Pratica a)**

Nella fase di creazione dell'*account* di Google, indispensabile per l'utilizzo di tutti i servizi offerti dalla Società, e in fase di utilizzo di vari servizi offerti da Google, il Professionista ha adottato un'informativa priva di immediatezza, chiarezza e completezza, in riferimento alla propria attività di acquisizione di dati personali e di ricerca dell'utente per un loro utilizzo a fini commerciali.

### **Pratica b)**

Il Professionista, laddove si procede alla creazione di un *account* Google, applica una procedura basata su una modalità di acquisizione del consenso all'uso dei dati degli utenti a fini commerciali in *opt-out*, ossia senza prevedere per il consumatore la facoltà di scelta preventiva ed espressa in merito alla cessione dei propri dati. L'opzione a disposizione dell'utente di autorizzare o meno tale modalità risulta, infatti, preimpostata sulla possibilità di acquisizione dei dati per la Società nella fase di creazione dell'ID Google, passaggio obbligato per il consumatore che intenda utilizzare la maggior parte dei servizi di Google.

[OMISSIS]

in data 20 agosto 2020 è stato comunicato a Google l'avvio del procedimento istruttorio n. PS11147 per presunta violazione degli articoli 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

[OMISSIS]

## **VI. VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

[OMISSIS]

in fase di creazione dell'*account* Google e durante l'utilizzo di vari servizi offerti da Google, il Professionista omette informazioni rilevanti di cui il consumatore necessita al fine di assumere la decisione consapevole di natura commerciale di accettare che il Professionista raccolga e usi a fini commerciali i suoi dati. Nello specifico, Google non fornisce un'immediata ed esplicita indicazione ai consumatori in merito alla raccolta ed utilizzo dei loro dati personali a fini commerciali da parte della stessa

[OMISSIS]

le informazioni contenute nei Termini di servizio di Google, a cui si accede tramite appositi *link* cliccabili dalla pagina di registrazione al motore di ricerca, non risultano idonee a colmare il gap informativo rilevato, poiché la loro consultazione risulta essere solo eventuale e non viene esplicitato chiaramente l'uso del dato per finalità commerciali.

[OMISSIS]

La pre-attivazione determina, già di per sé, il trasferimento e l'utilizzo dei dati da parte di Google, una volta che questi vengano generati, senza la necessità a tal fine di ulteriori passaggi in cui l'utente possa confermare o modificare la scelta preimpostata. La raccolta e utilizzo dei dati risultano, pertanto, automaticamente autorizzati con validità generale, senza alcun consenso esplicito da parte del consumatore e con mera facoltà di *opt-out*.

[OMISSIS]

Tali caselle possono essere deselezionate solo attraverso una procedura non strettamente immediata e che in ogni caso richiede un comportamento attivo da parte dell'utente, dipendente dalle informazioni fornite dal Professionista. Come visto, tuttavia, il Professionista non evidenzia in alcun modo né l'attività commerciale connessa alla preimpostazione di tali caselle né, più in generale, l'acquisizione dei dati per tale finalità commerciali.

[OMISSIS]

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale descritta nel par. II *sub a)* risulta scorretta ai sensi degli artt. 21 e 22, del Codice del Consumo, per la modalità di presentazione ingannevole e omissiva dell’utilizzo dei dati personali a fini commerciali;

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale descritta nel par. II *sub b)* risulta scorretta ai sensi degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto idonea mediante indebito condizionamento a limitare considerevolmente la libertà di scelta del consumatore in relazione alla fornitura del consenso al trasferimento e utilizzo dei propri dati per finalità di profilazione e pubblicitarie;

## DELIBERA

a) che la condotta *sub a)* descritta al par. II del presente provvedimento, posta in essere da Google Ireland Ltd., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una violazione dell’art. 21 e 22 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o reiterazione;

b) che la condotta *sub b)* descritta al par. II del presente provvedimento, posta in essere da Google Ireland Ltd., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una violazione degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o reiterazione;

c) di irrogare alla società Google Ireland Ltd., con riferimento alla condotta descritta al punto a) una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000.000 € (cinquemilioni di euro);

d) di irrogare alla società Google Ireland Ltd., con riferimento alla condotta descritta al punto b) una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000.000 € (cinquemilioni di euro);

[OMISSIS].