

Articoli e saggi

Il ruolo del *public e private enforcement* nel *Digital Markets Act*

Anna Licastro, Ilaria Ottaviano*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il *public enforcement* del DMA: nel segno della contaminazione fra intensa centralizzazione e flebile decentralizzazione. – 3. L'incerto ruolo del *private enforcement* nel DMA. – 4. Gli strumenti di tutela collettiva nel DMA. – 5. Note conclusive.

1. *Introduzione*

Nel Rapporto dal titolo *Protecting competition in a changing world. Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years*, pubblicato il 24 giugno 2024, la Direzione generale della Concorrenza presso la Commissione europea ha sostenuto che, ad aver influito sul cambiamento delle politiche anti-trust nel quadro ordinamentale europeo nell'arco degli ultimi venticinque anni, siano stati fattori non solo legati alla struttura del mercato, come il progresso tecnologico, ma anche più prettamente istituzionali. Rientra in questi ultimi, assieme a molte altre soluzioni normative¹, l'adozione del *Digital Markets Act* (d'ora in

* Il lavoro è stato condotto nell'ambito del PRIN 2022 *Towards Stricter Rules on Transparency and Liability for Online Platforms in the European Digital Single Market*, codice 20223KNYEX, responsabile nazionale Prof. Giuseppe Morgese, finanziato dall'Unione Europea - PNRR Next Generation EU - Investimento M4.C2.1.1. ed è frutto di una riflessione comune degli autori. Peraltro, il paragrafo 3 è stato scritto da Ilaria Ottaviano, i paragrafi 1, 2, 4 e 5 da Anna Licastro.

¹ *Protecting competition in a changing world. Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years*, Luxembourg, 2024, 16 e ss., in https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2024-06/KD0924494enn_Protecting_competition_in_a_changing_world_staff_report_2024.pdf. Nello specifico fra i fattori di tipo istituzionale che avrebbero avuto un peso di non poco conto nel contribuire a trasformare la competizione fra imprese rivali, il rapporto menziona, accanto al *Digital Markets Act*, anche l'adozione delle politiche commerciali, sulla sicurezza e protezione dei dati personali, sui diritti di proprietà intellettuale e la disciplina delle procedure di insolvenza.

avanti, DMA o Regolamento)², il Regolamento UE 2022/1925 entrato in vigore il 1° novembre 2022 ed applicato a partire dal 2 maggio 2023 che tenta di assicurare un mercato unico digitale europeo equo e contendibile³. Ben consapevole non solo dei limiti mostrati dal *public enforcement* antitrust europeo rilevatosi – in più di un’indagine istruttoria – intempestivo, inefficace ed asistemático nel perseguire le pratiche anticoncorrenziali delle *big tech companies*⁴, ma anche dei rischi di un’eventuale frammentazione del mercato interno per effetto dell’applicazione di normative diversificate fra Stati Membri sull’*agere* economico digitale⁵, l’esecutivo europeo ha apprestato per la regolazione dei mercati digitali uno strumentario giuridico in grado di combinare insieme aspetti di diritto antitrust e regolazione economica settoriale⁶. Questa natura giuridica del DMA che, non a caso, attenta dottrina ha definito ibrida⁷ si manifesta in maniera piuttosto evidente nelle obbligazioni imposte ai guardiani dei mercati⁸. Seppur ispirate alle condotte anticoncorrenziali delle grandi piattaforme digitali sanzionate sino a oggi *ex post*⁹, come richiesto dai dettami tradizionali della disciplina antitrust, sono pensate per operare *ex ante* ed avere, quindi, un effetto prescrittivo teso ad indirizzare in via preventiva i comportamenti dei *gatekeepers*¹⁰, rivelando così di voler orientare la disciplina dei mercati digitali verso logiche esplicitamente regolato-

² In merito al potenziale trasformativo del DMA, P. Ibáñez Colomo, *New Times for Competition Policy in Europe: The Challenge of Digital Markets*, in *JECCLAP*, Vol. 12, 7, 2021, 491 e ss., il quale sostiene che: «Whether or not the Draft DMA succeeds in its ambitions, it will have transformed, beyond recognition, the way competition policy is formulated and implemented in Europe. Even if conceived for digital markets, its effect are likely to spread across sectors».

³ Art. 1, par. 1 DMA.

⁴ Ad aver sottolineato questi aspetti D. Geradin, D. Katsifis, *Strengthening effective antitrust enforcement in digital platform markets*, in *Eur. Compet. J.*, 2022, Vol. 18, 2, 359. Si veda altresì F. Jenny, *Competition law enforcement and regulation for digital ecosystems: Understanding the issues, facing the challenges and moving forward*, September 2021, *Concurrences* n° 3-2021, Art. n° 101662, 38-62; nonché A. Lamadrid, *Can This Be the New Normal? 10 Questions on the Proposed New Competition Tool*, in *Chilling Competition*, 11 June 2020, consultabile in <https://chillingcompetition.com/2020/06/11/can-this-be-the-new-normal-10-questions-on-the-proposed-new-competition-tool/>; ed ancora sui problemi dell’*enforcement* in materia di concentrazioni O. Budzinski, *An Institutional Analysis of the Enforcement Problems in Merger Control*, in *Eur. Compet. J.*, Vol. 2010, 6, 2, 445 ss.; sulla visione per così dire “miope” del diritto antitrust dinanzi alle condotte anticompetitive delle società della rete e sulla impossibilità delle categorie tradizionali della suddetta disciplina di fronteggiare l’elevata concentrazione di potere digitale, E. Bietti, *A Genealogy of Digital Platform Regulation*, in *Geo. L. Tech. Rev.*, 2023, Vol. 7, 1, 51 ss.

⁵ Considerando 8, 9, 10 del DMA.

⁶ H. Schweitzer, *The Art to Make Gatekeeper Positions Contestable and the Challenge to know what is Fair: A Discussion of the Digital Markets Act Proposal*, in *ZEUP*, 3, 2021, 503 ss.

⁷ P. Ibáñez Colomo, *New Times for Competition Policy in Europe: The Challenge of Digital Markets*, op. cit., 491.

⁸ N. Dunne, *Competition Law and Economic Regulation*, Cambridge, 2015, 43 ss.

⁹ Per approfondimenti su una delle condotte anticompetitive dei guardiani dei mercati sanzionata *ex post* prima dell’entrata in vigore del DMA, nello specifico il *self-preferencing*, A. Licastro, *Il self-preferencing come illecito antitrust* in questa *Rivista*, 2021, 2, 401 ss.

¹⁰ F. Bostoen, *Understanding the Digital Markets Act*, in *Antitrust Bulletin*, 2023, Vol. 68, 2, 263 e ss.

rie e collocandosi sulla scia di una tradizione già precedentemente inaugurata nel contesto dei mercati tradizionali dall'introduzione dell'istituto degli impegni di cui all'art. 9 del Regolamento CE 2003/1 che ha, di fatto, sancito lo spostamento del baricentro del diritto antitrust verso la regolazione, come ben sostenuto da Margherita Ramajoli¹¹.

La natura giuridica che accompagna il DMA non è la sola cifra innovativa che irradia l'architettura istituzionale disegnata per la disciplina del mercato unico digitale europeo. Un approccio, per certi aspetti sperimentale¹², è ravvisabile nel modello di regolazione prescelto. La direzione impressa dal modello non è riconducibile alla tradizionale direzione bilaterale fra regolatore e regolato¹³ in virtù della quale «l'organo di regolazione e il settore economico sottoposto alla disciplina cercano di controllarsi l'un l'altro»¹⁴, quanto piuttosto una direzione trilaterale che vede interfacciarsi all'interno del processo regolatorio la Commissione europea, quale organo di vertice al quale viene demandata l'esecuzione esclusiva del DMA, i guardiani dei mercati destinatari delle obbligazioni prescrittive ed infine gli *stakeholders*, ricorrenti in molti dei procedimenti aventi ad esame l'accertamento di illeciti antitrust ascrivibili ai *gatekeepers*. Sono, dunque, portatori di interessi confliggenti a quelli dei soggetti regolati, ma possono da questo "osservatorio privilegiato" offrire al regolatore europeo informazioni utili sulle strategie commerciali messe in atto a loro discapito¹⁵.

Si delinea, così, nel DMA un'idea di regolazione partecipativa. Nell'affidare ai guardiani dei mercati il compito di integrare nei propri modelli di *business* il contenuto delle misure di conformità previste *ex ante* dall'autorità pubblica si attribuisce, proprio a quest'ultima, il compito *ex post* di supervisore nonché di unico esecutore del Regolamento, tentando infine di coinvolgere, per ora solo timidamente, anche le parti interessate nel sistema di *public enforcement*. Eppure, sono gli utenti commerciali e finali a subire in prima battuta gli effetti pregiudizievoli di

¹¹ Per approfondimenti si veda il contributo di M. Ramajoli, *Peripezie passate e presenti della tutela della concorrenza*, in *RMM*, 2024, 2, 7.

¹² Sul concetto di *experimentalist governance* in materia di regolazione, Y. Svetiev, *Experimentalist Competition Law and Regulation of Markets*, Oxford-New York, 2020, 14 e ss.

¹³ Si veda in tal caso l'idea di regolazione intesa come controllo esercitato dai poteri pubblici sui destinatari di determinate regole di condotta e, dunque, quale espressione di una *directive function* fra regolatori e regolati, di uno dei maggiori esperti nel campo della regolazione, A. Ogus, *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Oxford, 2004, 2.

¹⁴ S. Cassese, *La vecchia costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi*, in S. Cassese (a cura di) *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, ristampa, 2023, 33.

¹⁵ C. Carugati, *A model for a participative approach to digital competition regulation*, Policy Brief, 5, 2023, 2-3, consultabile in <https://www.bruegel.org/policy-brief/model-participative-approach-digital-competition-regulation>.

pratiche sleali e condizioni inique¹⁶ per cui sarebbe più che legittimo coinvolgerli nei procedimenti affinché anche i loro diritti possano essere ben rappresentati.

Nello specifico, il presente contributo si propone di analizzare gli aspetti problematici che si celano nelle maglie dello strumento di regolazione normativa apprestato dalle istituzioni euro-unitarie per rendere i mercati digitali equi e contendibili, usando quale lente di osservazione privilegiata in primo luogo quella del *public enforcement* ed in secondo luogo quella del *private enforcement* concepito – già a partire dal Regolamento CE 2003/1 – quale sistema di tutela privata della concorrenza avente «un ruolo complementare rispetto a quello delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri»¹⁷. Il lavoro sosterrà la tesi secondo cui il DMA sul fronte della tutela pubblica della concorrenza avrebbe tralasciato di riconoscere un ruolo effettivo alle parti interessate che verrebbero coinvolte solo “sulla carta” in un sistema di *public enforcement* che, al momento, si rivela solo potenzialmente multi-partecipativo. Sul fronte della tutela privata della concorrenza, invece, il DMA avrebbe inoltre mancato di apprestare una difesa effettiva ed efficace in favore dei consumatori quali portatori di interessi individuali processualmente rilevanti innanzi al giudice nazionale. A ben vedere, infine, anche le azioni rappresentative degli interessi diffusi dei consumatori disciplinate dalla Direttiva UE 2020/1828, espressamente richiamata dal Regolamento in esame, presentano talune criticità sia con riguardo ai portatori di interessi collettivi omogenei e sia con riguardo alle modalità di adesione nelle azioni esperite per ottenere provvedimenti inibitori o compensativi.

2. *Il public enforcement del DMA: nel segno della contaminazione fra intensa centralizzazione e flebile decentralizzazione*

Il sistema di *public enforcement* previsto dal DMA si snoda secondo due dinamiche di segno opposto. Segue un approccio centralizzante tendente al contempo alla decentralizzazione. La prima tendenza è riscontrabile già a partire dall'art. 1, par. 5, del DMA che impedisce agli Stati membri di imporre ai guardiani dei mercati obblighi ulteriori a quelli previsti agli articoli 5, 6 e 7 del DMA attribuendo alla Commissione europea la competenza per materia esclusiva nell'accertamento delle condotte commerciali considerate contrarie ai principi di *fairness* e *contestability*¹⁸. A ben vedere, è il considerando 91 a spingersi oltre.

¹⁶ Lo ricorda bene il considerando 4 Regolamento (UE) 2022/1925.

¹⁷ Considerando 7 Regolamento (CE) 2003/1.

¹⁸ M. Nicotra, *I poteri della Commissione europea nel Digital Markets Act*, in L. Bolognini, E. Pelino, M. Scialdone (a cura di), *Digital Services Act e Digital Markets Act. Definizioni e prime applicazioni dei nuovi regolamenti europei*, Milano, 2023, 366.

Nel riconoscere in fase di applicazione e supervisione della normativa il ruolo di unico “esecutore” alla Commissione ha contribuito a rafforzare l’idea secondo cui il DMA avrebbe accentrato in capo all’esecutivo euro-unitario non solo l’attività legislativa, ma anche l’intero sistema di *public enforcement*.

A ben vedere, la complessità del nuovo strumentario giuridico è tale che esso non può prestarsi unicamente ad un’analisi di facile evidenza secondo cui sarebbe possibile rinvenire nel DMA un’architettura istituzionale fortemente accentrata sulla Commissione. Vi sono, di converso, degli elementi di cui si rinviene traccia nel sistema di *public enforcement* apprestato dalla legge sui mercati digitali che sono in grado di mettere in discussione questa interpretazione. Al di là dell’attribuzione alla Commissione del ruolo di organo di vertice che non può di certo essere negata¹⁹, è evidente che la funzione regolatoria sia stata costruita all’interno del DMA su logiche maggiormente partecipative, sia nell’ipotesi in cui l’*enforcement* di natura pubblica sfrutti a proprio vantaggio logiche persuasive sia nell’ipotesi in cui, al contrario, faccia leva su misure costruite su logiche punitive. Una scelta che nasce dalla difficoltà di constatare quanto sia complicato governare il potere digitale usando il tradizionale approccio regolatorio *top down*²⁰.

Ad essere preso in considerazione, viste le finalità che il presente contributo si prefigge di perseguire, è l’approccio con finalità punitive. Quest’ultimo, infatti, vede dipanarsi fra i diversi attori della struttura di *governance* predisposta per la regolazione dei mercati digitali l’emersione, seppur al momento solo in potenza, di un modello di *enforcement* multi-partecipativo e multilivello che tenta di instaurare relazioni di reciproca interlocuzione con le “*third parties*”. Una categoria piuttosto ampia che, come tale, è in grado di includere al suo interno utenti commerciali, utenti finali, associazioni rappresentative di categoria, organizzazioni *no-profit* ed infine anche soggetti istituzionali. Tale approccio multi-partecipativo e multilivello conferma l’esistenza di due tendenze di segno opposto nell’architettura istituzionale adottata.

Una tendenza verso la centralizzazione del processo di *public enforcement* si può senz’altro riscontrare nel Capo IV con riguardo alla procedura per la designazione di *gatekeeper*. Un meccanismo associabile per alcuni suoi elementi di similarità al procedimento dello sportello unico (c.d. *one-stop shop*) applicato nella disciplina delle concentrazioni di dimensione euro-unitaria. In tale ultimo caso la valutazione preventiva dell’acquisizione da parte della Commissione richiede la previa notifica dell’impresa acquirente e, correlativamente, la legge sui mercati digitali impone ai soggetti designabili quali *gatekeepers* la previa noti-

¹⁹ Sul ruolo di unica autorità cui è stato demandato il compito di applicare la normativa si veda C. Brunetti, *I mercati digitali tra regolazione e concorrenza*, in *ODC*, 2024, 3, 1104.

²⁰ Si vedano le opportune considerazioni in tema di regolazione di L. Ammannati, *Regolatori e supervisori nell’era digitale: ripensare la regolazione*, in *Giur. Cost.*, 2023, 3, 1454 ss.

fica del raggiungimento delle soglie quantitative utili ai fini della designazione. È affidata, così, al pari della procedura di controllo sulle concentrazioni di dimensione euro-unitaria, la decisione finale sulla designazione alla competenza esclusiva della Commissione²¹. Lo stesso dicasi nel caso in cui, pur raggiungendo tali soglie, l'impresa non soddisfi i criteri qualitativi di cui all'art. 3, par. 1, DMA e ciò nonostante, venga ugualmente designata quale *gatekeeper* da parte dell'esecutivo europeo²². Altresì, in fase di verifica delle misure di conformità, la Commissione può con atto di esecuzione imporre rimedi strutturali o comportamentali per assicurare il rispetto del Regolamento²³.

Al di là del ruolo preminente dell'esecutivo euro-unitario nel procedimento di designazione, indice di una spinta centralizzante, è possibile rinvenire elementi decentralizzanti nell'interazione non tanto con soggetti privati, quali le imprese designande, ma con i soggetti istituzionali. Prima dell'adozione della decisione finale in merito alla designazione, è necessario infatti che la Commissione riceva il previo parere del Comitato consultivo per i mercati digitali presieduto dalla medesima Commissione e composto, a norma del Regolamento UE 2011/182²⁴, dai rappresentanti degli Stati membri²⁵. L'importanza del parere non può essere sindacata²⁶. In caso di esito negativo dello stesso, la Commissione non può in alcun modo adottare l'atto di esecuzione e nella sola ipotesi in cui si presenti una necessità evidente, potrà optare per sottoporre una versione modificata allo stesso Comitato oppure rinviarla al Comitato di appello²⁷.

Una spinta decentralizzante quest'ultima, ravvisabile anche nel coinvolgimento di soggetti non istituzionali. In ipotesi di accertamento di inosservanza sistemica agli obblighi di cui agli artt. 5, 6, e 7 del DMA nonché nell'ipotesi di aggiornamento degli obblighi, la Commissione, d'ufficio o su richiesta motivata di almeno tre Stati membri, può aprire un'indagine di mercato per aggiornare l'elenco dei servizi di piattaforma di base, introdurne di nuovi oppure individuare la messa in atto di pratiche anticoncorrenziali ulteriori rispetto a quelle già note alle *authorities* della concorrenza²⁸. A differenza di quanto avvenuto con la designa-

²¹ G. Monti, *Procedures and Institutions in the DMA*, December 2022, 5, consultabile in <https://cerre.eu/publications/procedures-and-institutions-in-the-dma/>.

²² Art. 3, par. 5, Regolamento UE 2022/1925.

²³ Art. 18 Regolamento UE 2022/1925.

²⁴ Si tratta nello specifico del Regolamento UE 2011/182 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. Sul punto M. Savino, *La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell'equilibrio perduto*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2011, 10, 1044 ss.

²⁵ Art. 4 del Regolamento (UE) n. 182/2011.

²⁶ In senso contrario S. Vergnolle, *Enforcement of the DSA and the DMA: What did we learn from the GDPR?*, in *VerfBlog*, September 3, 2021, consultabile in <https://verfassungsblog.de/power-dsa-dma-10/>.

²⁷ Art. 5 Regolamento UE 2011/182.

²⁸ Art. 19 Regolamento UE 2022/1925.

zione, l'interazione in tali circostanze avviene con gli *stakeholders* e coinvolge nel procedimento di indagine le imprese commerciali e i consumatori che si avvalgono del nuovo servizio di piattaforma e subiscono gli effetti deleteri delle pratiche commerciali sleali oggetto di istruttoria.

Una dinamica partecipativa emerge, seppur a fatica, anche al Capo V del Regolamento relativo all'ambito di supervisione e monitoraggio degli obblighi *ex ante*. L'esercizio dei poteri istruttori da parte della Commissione prevede un tentativo di interlocuzione con le parti interessate. È previsto che la Commissione possa richiedere informazioni alle imprese ed alle associazioni di imprese, ascoltare in audizione ogni persona fisica o giuridica informata su fatti pertinenti all'indagine in corso ed infine effettuare ispezioni con l'assistenza di revisori o esperti nominati dalla Commissione stessa. L'art. 26 del DMA, inoltre, attribuisce alla Commissione nell'adozione dei provvedimenti necessari a monitorare l'attuazione e l'osservanza effettive degli obblighi sanciti dagli articoli 5, 6 e 7 la facoltà di nominare esperti, revisori esterni indipendenti nonché funzionari designati dalle autorità nazionali competenti per assisterla nel monitoraggio degli obblighi, proprio in virtù di conoscenze, anche tecniche, specifiche che all'esecutivo euro-unitario potrebbero mancare.

Se è vero che tale apertura nei riguardi di soggetti terzi potrebbe essere indice della volontà della Commissione di non voler accentrare totalmente su di sé l'intera attività di monitoraggio, è anche vero che questo tentativo di decentralizzazione – almeno per il momento – rimane in potenza perché manca di effettiva concretizzazione. Non a caso in ognuna delle ipotesi descritte nelle quali si è evidenziato uno sforzo decentralizzante del sistema di *public enforcement*, l'azione della Commissione si colloca sul piano della possibilità piuttosto che del dovere. Facendo salva l'ipotesi concernente l'adozione della decisione finale in merito alla designazione (che obbliga la Commissione a ricevere il previo parere del Comitato consultivo), in tutte le altre ipotesi l'unica autorità cui compete l'applicazione della normativa ha la facoltà di coinvolgere i terzi, senza però avere alcun obbligo di farlo. Difatti, viene sancita la regola secondo cui i terzi interessati possono presentare osservazioni sulla sintesi non riservata e in merito al contenuto principale degli impegni²⁹ e, ancora, la Commissione può consultare terze parti in caso di indagine sui nuovi servizi e sulle nuove pratiche³⁰, può richiedere informazioni alle imprese ed alle associazioni di imprese³¹, può, infine, consultare terzi parti in caso di adozione di una decisione relativa all'inosservanza come sancito all'art.

²⁹ Art. 18, par. 6, Regolamento UE 2022/1925.

³⁰ Art. 19, par. 2, Regolamento UE 2022/1925.

³¹ Art. 21, par. 1, Regolamento UE 2022/1925.

29, par. 4 del DMA. Tuttavia, in tutte queste ipotesi l'intervento delle parti interessate è il risultato di una valutazione discrezionale da parte della Commissione.

Se si sposta il *focus* dell'analisi del sistema di *public enforcement* ai rapporti che la Commissione intrattiene con le autorità nazionali della concorrenza (di seguito, anche NCAs) non è possibile rintracciare un atteggiamento del tutto differente da parte dell'esecutivo europeo. D'altro canto, se si ripercorresse a ritroso la storia della genesi del DMA sarebbe possibile verificare che la proposta iniziale di Regolamento presentata il 15 dicembre 2020 non prevedeva alcun meccanismo di cooperazione con le autorità nazionali³². È stato proprio in fase di negoziazione che si è resa evidente la necessità di trovare una soluzione di compromesso fra posizioni istituzionali diametralmente opposte³³. Da un lato, il Consiglio che affermava con forza la necessità di un maggior coinvolgimento delle autorità nazionali, dall'altro il Parlamento europeo che sosteneva, al contrario, l'urgenza di centralizzare l'*enforcement* esclusivamente intorno all'esecutivo unionale per evitare di incorrere nel rischio, tutt'altro che remoto, di frammentazione normativa³⁴.

L'adozione finale della legge sui mercati digitali per l'appunto formalizza il raggiungimento del compromesso fra posizioni divergenti, grazie anche alle dichiarazioni di principio già pubblicate precedentemente all'interno di un documento congiunto della Rete Europea di concorrenza (c.d. *European Competition Network*)³⁵. In virtù della complementarità fra gli obbiettivi perseguiti dal DMA ed il buon funzionamento del mercato³⁶, viene sancita all'art. 1, par. 6 l'applicazione in parallelo degli articoli 101 e 102 TFUE nonché delle corrispondenti norme nazionali in materia di concorrenza con le disposizioni del DMA³⁷ rendendo così possibile l'assunzione da parte delle NCAs di un ruolo di supporto nei riguardi della Commissione nell'applicazione del Regolamento³⁸, purché sia garantita fra di esse reciproca cooperazione, come prescritto dall'art. 37 DMA.

Trattandosi di un ruolo di mero supporto, il margine di intervento in fase di esecuzione per le autorità garanti, benché riconosciuto dal DMA, risulta assai

³² Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge sui mercati digitali), Bruxelles, 15.12.2020 COM(2020) 842 final 2020/0374 (COD).

³³ G. Colangelo, *The European Digital Markets Act and antitrust enforcement: a liaison dangereuse*, in *Eur. Law Rev.*, 2022, 5, 618 ss.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Joint paper of the heads of the national competition authorities of the European Union* 1 How national competition agencies can strengthen the DMA, 2021.

³⁶ Considerando 10, Regolamento UE 2022/1925.

³⁷ T. Käseberg, S. Gappa, *Article 1. Subject matter and scope*, in R. Podszun (ed.), *Digital Markets Act. Article-by-article Commentary*, Oxford, 2024, 23-25 e ancora K. Bania, *Fitting the Digital Markets Act in the existing legal framework: the myth of the "without prejudice" clause*, in *Eur. Compet. J.*, 2023, Vol. 19, 1, 140-141.

³⁸ Sul ruolo di supporto delle autorità nazionali garanti della concorrenza, R.A. Struijlaart, J.W. Dibbits, M. Wiggers, *The DMA, Article 102 TFEU and national (competition) laws: the conundrum of parallel application*, in *Mededingingsrecht in de Praktijk*, 2024, 3, 9.

limitato. L'art. 38, par. 1, del DMA se da un lato prevede la collaborazione fra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza nei diversi Stati membri, sancendone l'attuazione mediante lo scambio reciproco di informazioni, incluse quelle di natura confidenziale, dall'altro statuisce che la Commissione debba essere previamente informata dalle autorità garanti di ogni indagine avviata che abbia ad oggetto la condotta del guardiano ritenuta potenzialmente illecita in base alle norme nazionali³⁹ oppure dell'imposizione di ulteriori obblighi su soggetti diversi dai *gatekeepers*⁴⁰ da parte di un'altra disciplina nazionale. un'altra disciplina nazionale. Del pari, il par. 7 della medesima disposizione, pur attribuendo alle autorità garanti della concorrenza il potere di avviare indagini volte ad accertare la violazione degli artt. 5, 6 e 7 del DMA sul proprio territorio, ne subordina nuovamente l'avvio alla previa comunicazione scritta alla Commissione e le solleva anche dal darvi corso o nel caso dal proseguirle, laddove venga contestualmente avviato il procedimento di indagine dall'esecutivo europeo ai sensi dell'art. 20 DMA⁴¹.

Vi è, inoltre, da aggiungere che, pur in assenza di un intervento in tal senso da parte della Commissione, alle autorità nazionali viene preclusa l'adozione di qualsiasi decisione definitiva del caso istruttorio. In quest'ultima disposizione, dunque, il tentativo di impedire alle NCAs di interpretare la normativa sui mercati digitali in senso difforme dalla Commissione, quasi a considerarle "incapaci" di garantire con essa l'uniforme applicazione di questo nuovo sistema di regolazione normativa⁴². Una lettura che troverebbe, peraltro, conferma all'art. 1, par. 7, DMA che preclude NCAs l'adozione di decisioni in contrasto con quelle della Commissione. L'art. 38, par. 7, DMA prevedendo che le autorità nazionali riferiscano alla Commissione i risultati dell'indagine condotta sino a quel momento sembrerebbe attenuare il sistema centralizzato di *public enforcement*⁴³. Tale interpretazione potrebbe essere facilmente contraddetta in quanto il potere di riferire i risultati della propria indagine sembra funzionale a «sostenere la Commissione nel suo ruolo di unica autorità preposta all'applicazione del [...] regolamento⁴⁴» piuttosto che a configurare l'avvio di uno scambio interlocutorio fra l'esecutivo

³⁹ Art. 38, par. 2 Regolamento UE 2022/1925.

⁴⁰ Art. 38, par. 3 Regolamento UE 2022/1925.

⁴¹ In tal senso G. Colangelo, *The European Digital Markets Act and antitrust enforcement: a liaison dangereuse*, op. cit., 618 ss.

⁴² Per approfondire questi aspetti, L.F. Pace, K. Seidel, *The Drafting and the Role of the Regulation 17. A Hard-Fought Compromise*, in K.K. Patel, H. Schweitzer (eds.), *The Historical Foundation of EU Competition Law*, Oxford, 2013, 54 ss. e ancora A.C. Witt, *The Digital Markets Act - Regulating the Wild West*, in *Common Mark. Law Rev.*, 2023, Vol. 60, 3, 625 ss.

⁴³ Per queste considerazioni si veda A. Ribera Martínez, *The Supporting and Complementary Role of National Authorities in Enforcing the DMA: All Enforcement Systems Go*, in *Mededingingsrecht in de Praktijk*, 3, 2024, 47.

⁴⁴ Art. 38, par. 7, Regolamento UE 2022/1925.

europeo e le autorità nazionali che, fra l'altro, sarebbe a beneficio dell'organo di vertice che ha avvocato a sé il procedimento.

Una timida apertura verso un'interlocuzione maggiormente cooperativa è ravvisabile, infine, sul piano della cooperazione verticale. Se all'art. 37, par. 2 del DMA la Commissione ha la facoltà e non il dovere – si badi bene – di consultare le autorità nazionali su questioni inerenti l'applicazione del Regolamento, all'art. 39, che ricalca i dettami dell'art. 15 del Regolamento UE 2003/1, l'interscambio pare orientato verso una maggiore reciprocità. Se il par. 1 dispone, infatti, che i tribunali nazionali possano chiedere alla Commissione di trasmettere tutte le informazioni in suo possesso su questioni attinenti l'applicazione del DMA, il par. 3 consente uno scambio di informazioni inverso in virtù del quale è pur sempre l'esecutivo a rivolgersi alle giurisdizioni nazionali per richiedere la trasmissione dei documenti necessari per valutare il caso e formulare correttamente le proprie osservazioni⁴⁵. Non sembra, dunque, in questo specifico caso che il coordinamento sia puramente formale o quanto meno unidirezionale⁴⁶.

È vero, dunque, che dalla fase di designazione sino a quella di applicazione ed esecuzione della normativa è possibile rintracciare un forte accentramento in capo alla Commissione dell'attività di *public enforcement* del DMA. Tuttavia, pare opportuno sottolineare che a spinte innegabilmente centralizzanti fanno da contraltare tendenze decentralizzanti che, seppur flebili, paiono voler favorire nel processo di applicazione della normativa in esame l'intervento di soggetti ulteriori rispetto alla sola Commissione. Il sistema di tutela pubblica della concorrenza basato sull'approccio punitivo ed inibitorio del DMA avrebbe così introiettato in sé entrambe, ereditando le prime dal Regolamento CEE 1962/17 e le seconde dal Regolamento UE 2003/1.

Tale sistema tende a muoversi nel solco dell'esperienza inaugurata dal Regolamento CEE 1962/17 che era stato pensato per introdurre nel quadro ordinamentale europeo un sistema di *enforcement* antitrust centralizzato ed indipendente da affidare in via esclusiva alla Commissione in cui il ruolo delle autorità nazionali, anche se non del tutto assente, fosse destinato a rimanere per lo più esiguo.

⁴⁵ Per le assonanze con l'art. 15 del Regolamento UE 2003/1 si veda F. Croci, *Judicial Application of the Digital Markets Act: the Role of National Courts*, in L. Calzolari, A. Miglio, C. Cellerino, F. Croci, J. Alberti (eds.), *Public and private enforcement of EU competition law in the age of Big Data*, Torino, 2024, 243.

⁴⁶ A sostenerlo di recente fra i molti J. Hoffmann, L. Herrmann, L. Kestler, *Gatekeepers's potential privilege – the need to limit DMA centralization*, in J. *Antitrust Enforc.*, 2024, Vol. 12, 1, 128 ss. e ancora sul ruolo limitato degli Stati membri si vedano N.M. Belloso, N. Petit, *The EU Digital Markets Act (DMA): a Competition Hand in a Regulatory Glove*, in *Eur. Law Rev.*, 2023, 4, 391 ss.; infine, si veda il *position statement* di J. Drexel, B. Conde Gallego, B. González Otero *et al.*, *Position Statement of the Max Planck Institute for Innovation and Competition of 2 Mar 2023 on the implementation of the Digital Markets Act*, in *Max Planck Institute for Innovation and Competition Research Paper*, 2023, no. 23-11, 20. Sulla dinamica bidirezionale dello scambio A. Ribera Martínez, *The Supporting and Complementary Role of National Authorities in Enforcing the DMA: All Enforcement Systems Go*, *op. cit.*, 47.

Tende, inoltre, a non voler dimenticare le ragioni che hanno portato all'adozione del Regolamento UE 2003/1 con la cui approvazione si è avviato il processo di modernizzazione delle norme comunitarie *antitrust*. Difatti, il Regolamento UE 2003/1, pur riconoscendo alla Commissione il ruolo di guardiano dei Trattati e delle norme di diritto della concorrenza europee, ha previsto il conseguente ampliamento delle competenze delle autorità nazionali e dei giudici nell'applicazione decentrata delle regole di concorrenza⁴⁷.

Questa duplice "anima" dell'architettura istituzionale del sistema di *public enforcement* del DMA lo rende, a ben ragione, qualificabile come un sistema di applicazione delle norme quasi-centralizzato⁴⁸. Tuttavia, la previsione di un modello di regolamentazione in cui convivono insieme accentramento in favore dell'esecutivo europeo e decentramento in favore delle autorità nazionali non può essere considerata una novità. È ben riscontrabile anche in altri ambiti, in special modo, nel sistema europeo di vigilanza finanziaria⁴⁹. Come è stato rilevato in dottrina⁵⁰ la creazione dell'Unione Bancaria Europea in risposta alla crisi finanziaria del 2008 e alla successiva crisi del debito sovrano, ha senza dubbio consentito a quest'ultima di assumere il ruolo di *primus inter pares* nell'adozione di scelte e decisioni in materia di azioni di supervisione, ponendole in capo al Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU) il cui controllo per l'appunto è affidato alla BCE, seppur all'interno di «un sistema integrato di autorità di vigilanza»⁵¹.

Lasciando da parte questa sporadica riflessione comparativa fra modelli di regolazione che per alcuni aspetti presentano elementi di similarità benché afferenti l'uno alla vigilanza bancaria e l'altro alla regolazione dell'economia digita-

⁴⁷ Sulle novità introdotte con la riforma nota come modernizzazione, specie avendo riguardo al rapporto fra la Commissione europea e gli Stati membri si veda D.J. Gerber, *Two Forms of Modernization in European Competition Law*, in *Fordham Int. Law J.* 2007, Vol. 31, 5, 1241-1242 e inoltre si vedano P. Ibáñez Colomo, *The Coming of Age of the Coming of Age of EU Competition Law* in *JECLAP*, 2023, Vol. 14, 8, 457 nonché I. Graef, *Future-Proofing Plural Antitrust Enforcement Models: Lessons from the United States and The European Union*, in *Antitrust L.J.*, 2023, Vol. 85, 2, 345.

⁴⁸ In tal senso le riflessioni di A. Ribera Martínez, *The Decentralisation of the DMA's Enforcement System*, in *GRUR*, 2024, Vol. 73, 12, 1121.

⁴⁹ Sul legame ravvisabile fra il sistema regolatorio previsto dal DMA e quello di supervisione finanziaria europea, B. Beems, *The DMA in the broader regulatory landscape of the EU: an institutional perspective*, *op. cit.*, 22.

⁵⁰ A. Kern, *The ECB's role in the European Banking Union*, in T. Beukers D. Fromage, G. Monti (a cura di), *The New European Central Bank: taking stock and looking ahead*, Oxford, 2022, 163 ss. e ancora M.E. Salerno, *Il ravvicinamento delle legislazioni bancarie nazionali: soluzioni normative per un'armonizzazione reale*, in *Dir. banca mercato fin.*, 2023 4, , 535 ss.

⁵¹ Questa definizione appartiene a I. Ottaviano, *Profili di tutela giurisdizionale nell'Unione bancaria*, *op. cit.*, 6 e inoltre per ulteriori approfondimenti sul tema, F. Capriglione, *European Banking Union: a Challenge for a more United Europe*, in *Law and Economics Yearly Review*, 2013, Vol. 2, part. 1, 24 ss. Inoltre, per approfondire quale legame esiste fra il sistema europeo di vigilanza finanziaria accentrata e il c.d. *Single Rulebook*, quale complesso di norme prudenziali armonizzate, V. Babis, *The Single Rulebook and the European Banking Authority*, in F. Fabbrini, M. Ventrone (eds), *Research Handbook in European Economic Law*, Cheltenham, 2019, 262 ss.

le, è evidente che il DMA sia espressione di un sistema di *governance* istituzionale meno gerarchica⁵² rispetto a quella ravvisabile nel sistema bancario europeo; tale sistema di *governance* rivela di essere non solo altamente centralizzato, ma anche maggiormente orientato a favorire, in un'ottica di decentramento, l'entrata nel processo di applicazione della normativa di soggetti ulteriori rispetto al regolatore e ai soggetti destinatari della regolazione⁵³, anche non esclusivamente istituzionali.

Alcuni dubbi ed incertezze, riguardano, come si è già anticipato precedentemente nel lavoro, il grado di effettivo coinvolgimento di tali soggetti, in special modo, delle parti interessate. È innegabile che, per ora, un coinvolgimento sia strettamente legato ad una scelta discrezionale della Commissione⁵⁴, risultando così sul piano del *public enforcement* con finalità punitive più che altro una mera eventualità. Se l'interlocuzione con le parti interessate è in potenza e non in atto, anche i rapporti con le autorità nazionali garanti della concorrenza non sono niente affatto differenti. Non solo le NCAs sembrerebbero ridotte a meri recettori passivi di una volontà che continua ad imporsi dall'alto, ma paiono anche del tutto prive di un qualsiasi ruolo formalizzato persino sul piano procedurale⁵⁵. Se si presta poi attenzione alla tutela privata della concorrenza, la situazione non cambia, anzi peggiora per la tutela degli utenti impossibilitati a far valere i propri interessi individuali, come si spiegherà nel prosieguo.

3. *L'incerto ruolo del private enforcement nel DMA*

La struttura di *governance* disegnata dal Regolamento UE 2022/1925 non rende *self evident* la possibilità per *stakeholders* e consumatori di ricorrere al *private enforcement* per la tutela dei propri interessi.

Infatti, se si esclude un riferimento alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori violati dai *gatekeeper*⁵⁶, il DMA non contiene norme esplicite su azioni in materia di danni, restituzioni, ingiunzioni, nullità

⁵² A. Tzanaki, J. Nowag, *The Institutional Framework of the DMA: From Hybrid to Mature?* in C. Ahlborn, P. Ibáñez Colomo, W. Leslie (eds.) *The Law and Economics of the Digital Markets Act*, Oxford, 2024.

⁵³ V. Falce, N.M. F. Faraone, *Mercati digitali e DMA: note minime in tema di enforcement*, in *Dir. Ind.* 2022, 1, 6-8, osservano che si tratta di una centralizzazione funzionale dell'*enforcement* del DMA che avrebbe quale esito finale quello di «incentivare la proliferazione di legislazioni nazionali parallele, con il risultato di una maggiore frammentazione normativa».

⁵⁴ K. Cseres, L. de Korte, *Participation of Third Parties in the public Enforcement of the Digital Markets Act: between Democracy and Technocracy*, in *J. Antitrust Enforc.*, 2025, 15.

⁵⁵ J. van den Boom, Jasper. R. Podszun, *Procedures in the DMA: Non-Compliance Navigation - Exploring the European Commission's Space for Discretion and Informality in Procedure and Decision-making in the Digital Markets Act*, 2025, consultabile in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5091649, 29-30.

⁵⁶ Art. 42 del Regolamento UE 2022/1925, in combinato disposto con l'art. 52 Regolamento (UE) 2022/1925.

o misure cautelari. Ad esempio, sebbene la Corte di giustizia abbia riconosciuto che l'applicazione privata del diritto UE, e in particolare l'azione di risarcimento danni, miri ad integrare e non a sostituire il *public enforcement*, costituendo «parte integrante del sistema di applicazione di tali regole»⁵⁷, nel DMA manca un esplicito riferimento alle azioni risarcitorie, a differenza del *Digital Services Act* (DSA)⁵⁸ o della direttiva pratiche commerciali sleali⁵⁹. In relazione alla direttiva, è noto come l'art. 11 *bis*, introdotto da una modifica applicabile dal 2022⁶⁰, stabilisce che «i consumatori lesi da pratiche commerciali sleali devono avere accesso a rimedi proporzionati ed effettivi, compresi il risarcimento del danno subito». Allo stesso modo, l'art. 54 del *Digital Services Act*⁶¹ apertamente menziona il diritto al risarcimento.

L'esplicita e certamente non involontaria distanza fra le previsioni di tali ultimi atti normativi e il DMA rende incerta l'effettiva riconducibilità del *private enforcement* alla legge sui mercati digitali.

E la natura direttamente applicabile del DMA ai sensi dell'art. 288 TFUE non appare da sola sufficiente a riconoscere effetti diretti orizzontali a tutte le sue norme⁶², stante la necessità di verificare che esso ponga diritti chiari, precisi e incondizionati agli utenti, applicabili direttamente nei tribunali nazionali. In primo luogo, gli obblighi negativi in capo ai *gatekeepers* si rendono applicabili solo posteriormente alla designazione da parte della Commissione ai sensi dell'art. 3 del DMA e dunque, ad esempio, la mancata designazione non è azionabile in un giudizio nazionale. La Commissione, peraltro, si vede riconosciuta la possibilità di adottare, in relazione agli obblighi previsti negli artt. 6 e 7, atti di esecuzione che specifichino «le misure che il *gatekeeper* interessato deve attuare per garanti-

⁵⁷ Corte di giustizia UE, 14 marzo 2019, causa C-724/17, *Skanska Industrial Solutions and Others*, punto 45.

⁵⁸ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (Regolamento sui servizi digitali).

⁵⁹ Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.

⁶⁰ Direttiva UE 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le Direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori.

⁶¹ Art. 54 Regolamento UE 2022/2065: «I destinatari del servizio hanno il diritto di chiedere un risarcimento, conformemente al diritto dell'Unione e nazionale, ai fornitori di servizi intermediari relativamente a danni o perdite subiti a seguito di una violazione degli obblighi stabiliti dal presente regolamento da parte dei fornitori di servizi intermediari».

⁶² J. Winter, *Direct applicability and direct effect. Two distinct and different concepts in Community law*, in *CML Rev.*, 1972, 425 ss.; L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2020, 291. Con specifico riferimento al DMA, M. Del Moral Sánchez, *The Devil is in the Procedure: Private Enforcement in the DMA and the DSA*, in *University of Bologna Law Review*, 2024-05, 7 ss.

re un'osservanza effettiva degli obblighi»⁶³. Anche la sospensione degli obblighi imposti ad un *gatekeeper*, qualora dimostri che questi comportino un rischio per la redditività economica della propria attività⁶⁴, non è azionabile davanti ad un giudice nazionale, così come la possibile esenzione dagli obblighi per motivi di salute pubblica e sicurezza pubblica ai sensi dell'art. 10 del DMA⁶⁵. Infine, appare problematico il riconoscimento di effetti diretti alle previsioni in materia di integrità e sicurezza, laddove si consenta al *gatekeeper* l'adozione di misure protettive ai sensi dell'art. 6, par.4 e 7 del DMA, che rendono difficilmente qualificabili gli obblighi come incondizionati.

Inoltre, in relazione alla possibilità di esigere un risarcimento per i danni subiti a causa del comportamento del *gatekeeper*, rimane dubbia anche l'applicabilità della direttiva danni⁶⁶ per le finalità perseguite dal DMA⁶⁷. La direttiva, infatti, pur introducendo un sistema che rende ampiamente riconosciuto ed applicabile il *private enforcement* nel sistema giuridico dell'Unione, trova applicazione in via retrospettiva, *ex post*, tipica del sistema *antitrust*, laddove è nota l'operatività *ex ante* della normativa DMA⁶⁸.

Tuttavia, il sistema di tutela giurisdizionale dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione e, in particolare, il diritto a un ricorso effettivo di cui all'art. 191, TUE e art. 47 CDF, nonché la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia⁶⁹ sul punto, non possono essere *disregarded* e militerebbero per un'applicazione privata del DMA.

⁶³ Art. 8(3) Regolamento (UE) 2022/1925. La dottrina maggioritaria sul punto ritiene comunque che il processo volto a precisare gli obblighi di cui all'art. 6 costituisca solo una possibile eventualità ma che gli obblighi ivi previsti abbiano comunque piena efficacia e debbano essere in ogni caso rispettati, in presenza o in assenza di tale processo. V. M. Del Moral Sánchez, *The Devil is in the Procedure: Private Enforcement in the DMA and the DSA*, *op. cit.*, 7 ss.; F. Chirico, *Digital Markets Act: A Regulatory Perspective*, in *JECLAP*, 2021, 493 ss.

⁶⁴ A causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo: Art. 9 DMA.

⁶⁵ V. R. Podszun, *Private enforcement and Gatekeeper Regulation: Strengthening the Rights of Private Parties in the Digital Market Act*, in *JECLAP*, 2021, 1 ss.; C. Schepisi, *Digital Market Act e private enforcement*, in G. Caggiano, G. Contaldi, P. Manzini (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, Bari, 2021, 155 ss.

⁶⁶ Direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 novembre 2014 relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea.

⁶⁷ Art. 1, par. 1, Regolamento UE 2022/1925: contribuire al «*proper functioning of the internal market by laying down harmonized rules ensuring for all businesses, contestable and fair markets in the digital sector across the Union where gatekeepers are present, to the benefit of business users and end users*».

⁶⁸ È stato comunque sostenuto in dottrina che la duplice base giuridica della direttiva (articoli 103 e 114 TFUE) potrebbe consentire in astratto un'operatività anche nell'ambito del DMA, basata sul solo art. 114 TFUE: T. Margvelashvili, *Charting the course of DMA's private enforcement: unveiling the forum shopping challenge*, in *Eur. Compet. J.*, 2024, 588 ss.

⁶⁹ Corte di giustizia UE, 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos*: «[i]l diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano, non soltanto nei casi in cui il trattato espressa-

Alcuni elementi in questo senso possono rinvenirsi già nel regolamento. Il considerando 42 del DMA⁷⁰ riconosce agli utenti commerciali e finali la possibilità di sollevare davanti agli organi giurisdizionali nazionali questioni relative a pratiche sleali dei *gatekeeper* che pongano un problema di inosservanza del pertinente diritto dell'Unione o del diritto nazionale.

Accanto a tale previsione non vincolante, l'art. 39, par. 5 del DMA⁷¹, introdotto nel regolamento su proposta del Consiglio⁷² (stante la completa assenza di previsioni relative al *private enforcement* nella originaria proposta della Commissione⁷³), impone ai giudici nazionali di non formulare decisioni che siano in contrasto con una decisione adottata o contemplata dalla Commissione in applicazione del DMA. Tale previsione, pur se inserita in un articolo volto ad istituire un meccanismo di coordinamento tra la Commissione e i giudici nazionali⁷⁴, sem-

mente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal trattato ai singoli, agli stati membri o alle istituzioni comunitarie»; Corte di giustizia UE, 20 settembre 2001, causa C-453/99, *Courage e Crehan*.

⁷⁰ Considerando 42 Regolamento UE 2022/1925: «Al fine di preservare un contesto imprenditoriale equo e proteggere la contendibilità del settore digitale, è importante tutelare il diritto degli utenti commerciali e degli utenti finali, inclusi gli informatori, di sollevare presso qualsiasi autorità amministrativa o altra autorità pubblica competente, compresi gli organi giurisdizionali nazionali, questioni relative a pratiche sleali dei *gatekeeper* che pongano un problema di inosservanza del pertinente diritto dell'Unione o del diritto nazionale. È possibile, per esempio, che gli utenti commerciali o gli utenti finali vogliano denunciare diversi tipi di pratiche sleali, quali condizioni di accesso discriminatorie, chiusura ingiustificata degli account degli utenti commerciali o motivi poco chiari di eliminazione di prodotti dai listini. È pertanto opportuno vietare qualsiasi pratica che impedisca o ostacoli in ogni modo la possibilità per tali utenti di sollevare preoccupazioni o di presentare ricorso, per esempio mediante clausole di confidenzialità contenute in accordi o altre condizioni scritte».

⁷¹ Art. 39, Regolamento UE 2022/1925. Cooperazione con gli organi giurisdizionali nazionali: «1. Nei procedimenti relativi all'applicazione del presente regolamento, gli organi giurisdizionali nazionali possono chiedere alla Commissione di trasmettere loro le informazioni in suo possesso o il suo parere su questioni riguardanti l'applicazione del presente regolamento. 2. Gli Stati membri inoltrano alla Commissione copia di tutte le sentenze scritte emesse dagli organi giurisdizionali nazionali sull'applicazione del presente regolamento. Tale copia è trasmessa senza indugio dopo che il testo integrale della sentenza scritta è stato notificato alle parti. 3. Ove necessario ai fini dell'applicazione coerente del presente regolamento, la Commissione può, agendo di propria iniziativa, presentare osservazioni scritte agli organi giurisdizionali nazionali. Previa autorizzazione dell'organo giurisdizionale in questione, la Commissione può inoltre formulare osservazioni orali. 4. Ai soli fini della preparazione delle sue osservazioni, la Commissione può chiedere all'organo giurisdizionale nazionale in questione di trasmetterle o di fare in modo che le vengano trasmessi i documenti necessari alla valutazione del caso. 5. Gli organi giurisdizionali nazionali non formulano decisioni che siano in contrasto con una decisione adottata dalla Commissione a norma del presente regolamento. Essi evitano inoltre decisioni in contrasto con una decisione contemplata dalla Commissione in procedimenti da essa avviati a norma del presente regolamento. A tal fine l'organo giurisdizionale nazionale può valutare se sia necessario o meno sospendere i procedimenti da essa avviati. Ciò lascia impregiudicata la possibilità degli organi giurisdizionali nazionali di chiedere una pronuncia pregiudiziale a norma dell'art. 267 TFUE».

⁷² COREPER I, Orientamento generale, Fascicolo interistituzionale 2020/0374(COD), 16 novembre 2021, che introduce l'art. 32-ter.

⁷³ COM(2020) 842, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge sui mercati digitali). La proposta trovava ispirazione nelle previsioni molto simili già presenti negli articoli 15 e 16 del regolamento 1/2003 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza.

⁷⁴ Nell'ottica di garantire coerenza e cooperazione fra sistemi di regolazione e *antitrust*, la stessa norma impone ai giudici nazionali di non emettere una decisione contrastante con quella già presa o contemplata dal-

bra implicitamente aprire alla possibilità per gli organi giurisdizionali nazionali di agire, non solo a seguito di una decisione della Commissione europea, ma anche in un procedimento parallelo a quello, eventualmente avviato da utenti commerciali e finali⁷⁵.

Ma la lettura di tale norma appare ambigua: se da un lato alcuni autori⁷⁶ propendono per una interpretazione estensiva del testo, intendendolo non limitato ad azioni successive a decisioni della Commissione in ragione dell'assenza di una esplicita previsione contraria nel regolamento e del contributo che tale interpretazione offre agli obiettivi perseguiti dal DMA, dall'altro lato altri commentatori evidenziano il rischio di eccessiva frammentazione nell'applicazione *stand alone* del DMA⁷⁷.

In alcuni Stati è stata incoraggiata l'applicazione privata del DMA nei propri processi legislativi⁷⁸ e, se in alcuni casi un adattamento della legislazione nazionale è allo studio⁷⁹, la Germania ha già aggiornato la propria legge sulla concorrenza⁸⁰, includendovi strumenti che consentono l'applicazione privata del DMA. La previsione consente ai concorrenti dei *gatekeepers* o ad altri partecipanti al mercato potenzialmente danneggiabili⁸¹ la possibilità di richiedere, in caso di violazione imminente o in corso degli obblighi di cui agli artt. 5-7 del DMA, provvedimenti

la Commissione, al contempo riconoscendogli la possibilità di richiedere alla Commissione la trasmissione delle informazioni in proprio possesso o il proprio parere su questioni riguardanti l'applicazione del regolamento (parallelamente, è riconosciuta alla Commissione la possibilità di intervenire nei procedimenti giudiziari degli Stati membri come *amicus curiae*).

⁷⁵ Sul tratto *stand alone* del *private enforcement* nel DMA, mirante a responsabilizzare i singoli nell'applicazione del diritto dell'Unione al fine di consentirne l'effetto utile, C. Schepisi, *Digital Market Act e private enforcement*, in G. Caggiano, G. Contaldi, P. Manzini (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, Bari, 2021, 155 ss.

⁷⁶ È favorevole a una lettura estensiva della norma R. Podszun, *Private Enforcement and Gatekeeper Regulation: Strengthening the Rights of Private Parties in the Digital Markets Act*, op. cit., 255.

⁷⁷ Per voce critica rispetto a tale possibilità si veda A.P. Komninos, *The Digital Markets Act and Private Enforcement: Proposals for an Optimal System of Enforcement*, in N. Charbit, S. Gachot (eds), *Eleanor M. Fox Liber Amicorum, Antitrust Ambassador to the World*, 2021, 438.

⁷⁸ Si veda ad esempio il *non-paper Strengthening the Digital Markets Act and its Enforcement* del 27 maggio 2021 relativo alla pubblicazione della proposta della Commissione sul DMA, firmato dai friends del DMA, i ministri economici di Francia, Germania e Olanda, disponibile online.

⁷⁹ Ad esempio in Olanda.

⁸⁰ Undicesimo emendamento alla legge contro le restrizioni della concorrenza (ARC). La possibilità di tale applicazione parallela trova peraltro conforto in una pronuncia della Corte federale tedesca del 10 febbraio 2021 (caso KZR 63/18, par. 36 - Schienenkartell VI), in cui viene sottolineata la natura indiretta ma preventiva del *private enforcement* nei casi di danni da cartello.

⁸¹ In materia di diritto di concorrenza, la possibilità astratta di essere danneggiati dalla violazione del diritto della concorrenza è stata ritenuta sufficiente da parte dei giudici tedeschi (decisione del 28 gennaio 2020 - KZR 24/17, par. 25 - Schienenkartell II), sulla scorta della pronuncia della Corte di giustizia (Corte di giustizia UE, sentenza del 20 settembre 2001, causa C-453/99, *Courage*, punto 26), che ha riconosciuto in via generalizzata il diritto di far valere efficacemente rivendicazioni per violazioni del diritto della concorrenza. Appare dunque probabile l'adozione di una simile ampia interpretazione della legittimazione ad agire anche con riferimento all'applicabilità privata del DMA.

ingiuntivi e di risarcimento dei danni ai sensi delle sezioni 33 e 33a, in linea con i principi che regolano l'applicazione tradizionale delle norme *antitrust*⁸².

Allora, stante la natura concisa ed incerta delle disposizioni di *private enforcement* nel DMA, apparrebbe opportuno un chiarimento da parte della Corte di giustizia in ordine alla portata dei diritti di risarcimento e ai limiti dello *stand alone* nel DMA, anche al fine di evitare applicazioni differenziate della norma negli Stati membri dell'Unione, lesive dello scopo uniformante dei regolamenti, con le possibili correlate questioni di *forum shopping*⁸³ che applicazioni differenziate dell'atto normativo UE possono innescare.

4. *Gli strumenti di tutela collettiva nel DMA*

A differenza di quanto accade per l'esercizio innanzi alla giurisdizione ordinaria dei diritti soggettivi, l'art. 42 in combinato disposto con l'art. 52 ed il considerando 104 del DMA prevede che la Direttiva UE 2020/1828⁸⁴ in tema di azioni rappresentative per la tutela degli interessi dei consumatori si applichi espressamente nelle ipotesi in cui i *gatekeepers* abbiano operato in violazione degli artt. 5, 6 e 7 del DMA, ponendo in essere pratiche commerciali in grado di pregiudicare equità e contendibilità nonché, di conseguenza, interessi diffusi dei consumatori. Occorre specificare che, diversamente dalla Direttiva CE 2009/22 che prendeva ad esame le sole azioni inibitorie⁸⁵, la Direttiva UE 2020/1828 – dalla quale la prima è stata abrogata e sostituita – istituisce a partire dal 2023 un quadro comune euro-unitario in materia di tutele collettive di *redress* sia in ipotesi di adozione di provvedimenti inibitori sia in ipotesi di adozione di provvedimenti risarcitori⁸⁶. In tema di legittimazione ad agire, è ravvisabile una certa continuità con le previsioni della direttiva abrogata. Quest'ultima affidava ad enti legitti-

⁸² Per un'analisi della legge tedesca S. Horn, L. Rindsfus, *Private enforcement of the Digital Markets Act in Germany*, in *TaylorWessing*, 2024, disponibile online; G. Rurali, M. Seegers, *Private Enforcement of the EU Digital Markets Act: The Way Ahead after Going Live*, in *Kluwer Competition Law Blog*, 20 June 2023, consultabile in <https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2023/06/20/private-enforcement-of-the-eu-digital-markets-act-the-way-ahead-after-going-live/>. Gli autori si interrogano anche sull'eventuale inversione – alleggerimento dell'onere della prova a carico dei ricorrenti, derivante dal combinato disposto della normativa tedesca con le previsioni di cui al regolamento DMA. Si veda anche T. Margvelashvili, *op. cit.*, 588 ss., che contiene anche un'analisi di una analoga proposta legislativa nei Paesi Bassi.

⁸³ T. Margvelashvili, *op. cit.*, 588 ss.; L. Hornkohl, A. Ribera Martínez, *Collective Actions and the Digital Markets Act: A Bird Without Wings in Antitrust Bull.*, 2024.

⁸⁴ Direttiva UE 2020/1828 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori.

⁸⁵ Direttiva (CE) 2009/22 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori abrogata dalla Direttiva (UE) 2020/1828.

⁸⁶ F. Battaglia, *Recenti novità in materia di azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, 2, 351.

mati la protezione degli interessi collettivi dei consumatori pregiudicati da pratiche illecite di professionisti. Nel nuovo quadro normativo si prevedono presupposti più stringenti per la designazione da parte degli Stati membri degli enti che si fanno portatori degli interessi diffusi dei consumatori⁸⁷. Infatti, le associazioni dei consumatori⁸⁸ legittimate ad intraprendere azioni rappresentative vengono differenziate a seconda che agiscano a livello nazionale, transfrontaliero oppure su entrambi i livelli⁸⁹.

Venendo ai rapporti fra la Direttiva UE 2020/1828 ed il DMA sono riscontrabili talune problematicità concernenti il diverso modo di intendere i soggetti destinatari di tutela collettiva, l'esclusione degli utenti commerciali dall'azione esperita e infine i meccanismi previsti per l'adesione alle azioni di *collective redress*. Con riguardo alla prima questione è evidente che la definizione di consumatore prevista dalla direttiva del 2020 sia ben diversa da quella di utente finale rinvenibile nel DMA. Secondo i dettami dell'art. 3, punto 1 della suddetta direttiva il consumatore non può che essere «qualsiasi persona fisica che agisce per scopi estranei alla propria attività commerciale, imprenditoriale, artigianale o professionale», mentre l'art. 2, punto 20, del DMA concepisce l'utente finale come «qualsiasi persona fisica o giuridica diversa da un utente commerciale che utilizza i servizi di piattaforma di base». Se nel primo caso ad avere importanza sono da un lato l'agire per soddisfare bisogni che attengono alla sfera privata e dall'altro l'estraneità all'attività professionale del soggetto in questione⁹⁰, nel secondo è l'uso del servizio di piattaforma di base che assume rilievo, a prescindere dallo scopo per il quale lo si utilizza sia esso di natura professionale oppure privata⁹¹. In dottrina, emergono a ben vedere due considerazioni diverse. Da un lato, l'idea che il consumatore e l'utente finale non possano essere considerati sinonimi⁹², dall'altro l'idea secondo cui la definizione di utente finale sarebbe associabile a quella di consumatore proprio in virtù del rapporto di alterità che rende gli *end users* diversi dai *business users*. Questi ultimi, infatti, si avvalgono del servizio di piattaforma di base nell'ambito delle proprie attività commerciali o professionali al fine di raggiungere gli utenti finali, mentre gli utenti finali ne fanno un uso prettamente

⁸⁷ E. Camilleri, *La Dir. 2020/1828/UE sulle azioni rappresentative e il "sistema delle prove". La promozione dell'interesse pubblico attraverso la tutela degli interessi collettivi dei consumatori: verso quale modello di enforcement?* in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, 4, 1082 ss.

⁸⁸ Sul *favor* per le associazioni dei consumatori della Direttiva 2020/1828, G. Vecchio, *Azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi: le associazioni dei consumatori hanno più considerazione in Europa che in Italia?* in *federalismi.it*, 2022, 13, 233-234.

⁸⁹ Art. 4, par. 2, Direttiva (UE) 2020/1828.

⁹⁰ E. Guerinoni, *I contratti del consumatore in generale*, in G. Cassano, A. Catricalà, R. Clarizia (a cura di), *Concorrenza, Mercato e Diritto dei Consumatori*, Milano, 2018, 1376 ss.

⁹¹ V. P. Bongartz, A. Kirk, *Article 2. Definitions*, in R. Podszun (ed.), *Digital Markets Act. Article-by-article Commentary*, op. cit., 52-53.

⁹² *Ibidem*.

personale e sono come tali equiparabili alla categoria dei consumatori di cui alla direttiva in materia di *collective redress*⁹³. In considerazione dell'applicabilità della direttiva, le violazioni degli obblighi *ex ante* saranno rilevabili in giudizio dalle associazioni dei consumatori aventi legittimazione mediante ricorso dinanzi alle giurisdizioni ordinarie o alle autorità nazionali competenti. Una possibilità ulteriormente desumibile dal tenore letterale dell'art. 27, par. 1 del DMA che riconosce anche ai rappresentanti degli utenti finali il potere di informare l'autorità nazionale competente delle pratiche commerciali realizzate in spregio agli obblighi *ex ante* del Regolamento.

Il richiamo alle associazioni dei consumatori, quali enti legittimati ad intervenire, pone l'ulteriore questione dell'esclusione degli utenti commerciali dalle azioni di tutela collettiva. È pur vero che la Direttiva UE 2020/1828 è rivolta esclusivamente ai consumatori ma è anche vero che, come ben esplicitato al par. 1 dell'art. 1 del DMA, la creazione di un mercato unico digitale europeo equo e contendibile costituisce un vantaggio tanto per gli utenti commerciali quanto per gli utenti finali. Barriere all'ingresso o all'uscita molto alte, conseguenti effetti di *lock-in* ed impossibilità di *multi-homing* nonché l'esistenza di squilibri gravi in termini di potere contrattuale pregiudicano tanto gli utenti commerciali quanto quelli finali. Tuttavia, il rinvio dell'art. 42 del DMA a forme di tutela collettiva inibitoria e compensativa previste dalla Direttiva UE 2020/1828 esclude alla radice tale possibilità determinando un vuoto normativo che, invece, andrebbe colmato.

Con riguardo ai meccanismi di partecipazione alle azioni rappresentative, la direttiva del 2020 distingue fra sistemi di *opt-out* e sistemi di *opt-in*. Con riguardo ai primi, i consumatori non sono tenuti a manifestare la propria volontà di farsi rappresentare in azioni in cui l'ente legittimato agisce sul piano nazionale per chiedere provvedimenti inibitori⁹⁴. Avendo riguardo ai secondi, invece, tale manifestazione di volontà è necessaria al fine di ottenere provvedimenti risarcitori⁹⁵. È evidente che la preferenza per un certo sistema piuttosto che un altro è necessariamente collegata anche al tipo di danno sopportato dal consumatore. Se di modesta entità, la scelta preferenziale dovrebbe essere quella dell'*opt-out*. In caso contrario, i costi di adesione espressa per un numero elevato di consumatori e quelli di notifica per i professionisti sarebbero evidentemente più alti del *quantum debeatur* da liquidare e per di più i consumatori aderenti, visti i costi, sarebbero quantitativamente inferiori rispetto al numero previsto e non trarrebbero neppure giusta soddisfazione dal risarcimento liquidato. Se, al contrario, il danno accertato fosse considerevole ed i consumatori pregiudicati fossero un numero limitato sarebbe opportuno lasciarli liberi di decidere se aderire o meno al conten-

⁹³ L. Hornkohl, A. Ribera Martínez, *op. cit.*, 32-35.

⁹⁴ Art. 8, par. 3, Direttiva (UE) 2020/1828.

⁹⁵ Art. 9, par. 2, Direttiva (UE) 2020/1828.

zioso mediante clausola *opt-in*⁹⁶. Le oscillazioni a livello istituzionale fra l'adozione dell'uno o dell'altro dei sistemi di ricorso per i danni collettivi e le loro implicazioni sul piano risarcitorio hanno fatto sì che le istituzioni europee lasciassero liberi gli Stati membri di scegliere il meccanismo più opportuno da adottare sino a prevedere anche l'adozione di sistemi ibridi⁹⁷.

Le criticità subentrate in tema di scelta fra sistemi di adesione alle azioni di *collective redress* potrebbero estendersi alle azioni a tutela degli interessi diffusi degli utenti finali pregiudicati dalle condotte dei *gatekeepers*. Nello specifico, né il sistema *opt-out* né il sistema *opt-in* potrebbero rilevarsi opportuni e convenienti in termini di economia processuale. Se da un lato infatti il numero considerevole di utenti finali pregiudicati dalle condotte dei guardiani dei mercati renderebbe più conveniente un meccanismo di *opt-out*, dall'altro, proprio in considerazione dei pregiudizi considerevoli determinate dalle condotte illecite dei guardiani da misurarsi in termini di lesione di *fairness* e *contestability*, potrebbe, invece, rendere più opportuno agire su mandato dei consumatori interessati, adottando un meccanismo di *opt-in*. Ed è bene anche considerare che dinanzi a tale eventualità i costi per l'adesione al ricorso o per la notifica potrebbero disincentivare il numero delle adesioni che sarebbe largamente inferiore a quello dei *class members* potenziali da coinvolgere.

5. *Note conclusive*

I limiti mostrati dal sistema di *enforcement* antitrust nel perseguire le condotte anticompetitive dei guardiani dei mercati hanno col tempo reso inidoneo il diritto della concorrenza europeo a correggere le distorsioni cui è stato sottoposto il mercato unico europeo per effetto di un potere, quello digitale, a natura reticolare⁹⁸, impossibile da arginare tanto sul piano dell'*enforcement antitrust* quanto sul piano della regolazione economica. Da qui, l'idea di prevedere una normativa che sia in grado di avvalersi non solo dei tradizionali rimedi della disciplina *antitrust* unionale ma anche di strumenti di regolazione economica⁹⁹. Il sistema di applicazione delle regole del DMA è peraltro riconducibile ad un'architettura istituzionale costruita su un'idea di regolazione partecipativa che vede in rela-

⁹⁶ Parere del Comitato economico e sociale europeo, del 20 settembre 2018, sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE, 2018/0089 (COD), par. 4.12.

⁹⁷ Per approfondimenti a partire dalla proposta di Direttiva sino alla sua adozione si v. R. Amaro *et al.*, *Collective redress in the Member States of the European Union*, Brussels, 2018, 85-86.

⁹⁸ L. Torchia, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Il Mulino*, 2024, 1, 18.

⁹⁹ M. Libertini, *Digital markets and competition policy. Some remarks on the suitability of the antitrust toolkit*, in *ODC*, Fascicolo speciale, 2021, 357.

zione fra di loro in triplice dialettica la Commissione, i soggetti destinatari delle norme e, infine, gli *stakeholders* privati e pubblici. Se sul piano della *compliance* il tentativo di coinvolgere soggetti ulteriori al regolatore e al regolato nel modello normativo prescelto si è tradotto in un monologo regolatorio piuttosto che in un dialogo effettivo¹⁰⁰, sul piano del *public enforcement* di matrice punitiva e sanzionatoria il tentativo si rileva ancora manchevole. Difatti, il sistema approntato dimostra di essere solo potenzialmente multi-partecipativo senza essersi tradotto in una concreta interlocuzione normativa con le parti interessate. Nel modello di *enforcement* costruito su logiche deterrenti¹⁰¹, la Commissione, pur mantenendo fede a quanto previsto nel considerando 91, e cioè di essere l'unica esecutrice del Regolamento e l'organo di vertice del modello regolatorio, ha predisposto un sistema di implementazione della normativa all'interno del quale la tendenza decentralizzante ereditata dal Regolamento UE 2003/1 traspare in maniera netta. Da un lato, rendendo il modello regolatorio multi-partecipativo mediante l'ingresso nei processi decisionali delle imprese regolate e degli *stakeholders*, dall'altro coinvolgendo le NCAs nei rapporti con la Commissione. Tuttavia la spinta decentralizzante rimane al momento solo in potenza. L'eventuale coinvolgimento delle parti interessate nel processo regolatorio, infatti, è rimesso alla mera valutazione discrezionale della Commissione e anche il margine di intervento delle NCAs è assai limitato, trattandosi per lo più di un mero supporto all'esecutivo.

Se l'interlocuzione è manchevole sul piano del *public enforcement*, lo è in altrettanta misura sul piano del *private enforcement* che vede gli utenti impossibilitati a far valere i propri interessi individuali innanzi ai tribunali nazionali, a differenza di quanto previsto dal DSA o dalla direttiva in materia di pratiche commerciali sleali. Un vuoto che sembra essere in parte colmato, nell'ambito relativo alla tutela degli interessi collettivi, dall'espressa previsione di applicazione della Direttiva UE 2020/1828 in tema di azioni rappresentative a tutela dei consumatori, a prescindere poi da talune criticità relative all'estensione del campo applicativo della suddetta direttiva ai mercati digitali. Si pensi all'esclusione dalle azioni di *collective redress* di alcuni dei soggetti potenzialmente lesi dal rapporto con i guardiani, con specifico riferimento agli utenti commerciali, pregiudicati allo stesso modo degli utenti finali da pratiche commerciali inique.

Tali manchevolezze sono evidenti, non possono essere ignorate e necessitano, dunque, di essere chiarite mediante l'opportuno e quanto mai auspicabile intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea, se non addirittura da un nuovo e necessario intervento normativo del legislatore europeo sul regolamento in vigore.

¹⁰⁰ A. Licastro, *La configurazione dei mercati digitali a partire dal Digital Markets Act*, in *RRM*, 2025, 1, 11.

¹⁰¹ Si vedano i Capi IV e V dell'impianto normativo in esame.

Il ruolo del public e private enforcement nel Digital Markets Act

L'approvazione del *Digital Markets Act* ha rappresentato un cambiamento epocale nel panorama normativo, finora definito dalle autorità di regolamentazione per garantire il corretto funzionamento della concorrenza nei mercati digitali. Tuttavia, tale regolamento presenta molti aspetti critici, soprattutto se si presta attenzione all'attuale sistema di attuazione. Lo scopo di questo contributo è quello di indagare le criticità che emergono dall'analisi del sistema di applicazione del *Digital Markets Act*. Sebbene, infatti, a livello di tutela pubblica della concorrenza sia possibile riscontrare un coinvolgimento delle parti interessate il quale, anche se timido, rivela l'intenzione di costruire un sistema di applicazione multi-stakeholder, a livello di tutela privata della concorrenza il coinvolgimento delle parti interessate è quasi del tutto assente. Fatta eccezione per il riferimento alla direttiva UE 2020/1828 che sembra aprire la strada, nonostante alcune criticità, ad azioni risarcitorie collettive.

The role of public and private enforcement in the Digital Markets Act

The adoption of the Digital Markets Act represented an epoch-making change in the regulatory landscape so far designed by regulators to ensure the proper functioning of competition in digital markets. However, there are many critical issues about that regulation, especially if one pays attention to the current enforcement system. The aim of this contribution is to investigate the criticalities that emerge from the analysis of the enforcement system of the Digital Markets Act. Although on the level of public protection of competition it is possible to discern a stakeholder involvement that, albeit timidly, reveals the intention to build a multi-stakeholder enforcement system, on the level of private protection of competition stakeholder involvement is almost completely absent. Except for the reference to Directive UE 2020/1828 that seems to pave the way for, despite some criticalities, to collective redress actions.