

DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI BARI ALDO MORO

L'Europa a rischio?

L'Editoriale di ENNIO TRIGGIANI

L'indubbia crisi che sta vivendo l'Europa ci deve preoccupare? Quali scenari, infatti, potrebbero aprirsi se nei Paesi membri andassero progressivamente al potere forze di estrema destra del tipo presente in Ungheria, con la costante cancellazione del sistema di valori che hanno caratterizzato la ricostruzione del secondo dopoguerra? E quali conseguenze si avrebbero se le prossime elezioni del Parlamento europeo nel maggio del 2019 esprimessero una maggioranza caratterizzata da tali forze? In realtà, la conseguente nascita di una "Europa degli Stati nazionali", con probabili richiami alla "Europa delle Patrie" di Charles De Gaulle, appare oggi una contraddizione in termini considerato, tra l'altro, che l'alternativa *Europa federale* non si propone assolutamente di cancellare le identità nazionali ("Unita nella diversità"). È, invece, a tutti evidente che sarebbe segnata la fine dell'integrazione europea, ridimensionata al massimo nei termini di un'area di libero scambio se

non ad un neo-feudalesimo economico, con tanti saluti ai sogni di un Continente liberato per sempre, sulla base della solidarietà e di valori fondamentali condivisi, dalla guerra e dagli egoismi nazionali. Questi ultimi, peraltro, risorgerebbero in realtà solo formalmente in quanto ricollocati in una dimensione di apparente autonomia statale ma di sostanziale dipendenza da parte di ciascuno Stato membro dai reali detentori a livello mondiale delle redini del potere politico (vedi Russia, Stati Uniti, Cina) ed economico (più o meno indistinti soggetti multinazionali). Come i quattro capponi di manzoniana memoria – "le quali (bestie) intanto s'ingegnavano a beccarsi l'una con l'altra, come accade troppo sovente tra compagni di sventura" – ci ridurremmo a scannarci per il classico tozzo di pane.

In realtà, una delle ragioni più significative nell'appartenenza all'integrazione europea, considerati i nostri precedenti storici, era data dalla garanzia che



Consiglio Regionale della Puglia



Regione Puglia



COMUNE DI BARI



Cofinanziato dall'UE



VERSIONE ONLINE

www.sudineuropa.net

	e editoriale	L'Europa a rischio? ENNIO TRIGGIANI	1
	a approfondimenti	IL DIRITTO DI SOGGIORNO del coniuge dello stesso sesso al vaglio della Corte UE VALERIA DI COMITE	5
		Quali prospettive per l'ammissione della "MACEDONIA" nell'UE IVAN INGRAVALLO	7
		La Commissione, Google e Android: CONCORRENZA o politica commerciale? ANGELA MARIA ROMITO	9
		Il Regolamento UE DUBLINO III torna sotto i riflettori di organismi internazionali di controllo ANNITA LARISSA SCIACOVELLI	11
		Ultimi sviluppi della POLITICA MIGRATORIA EUROPEA GIUSEPPE MORGESE	13
		La risposta politica dell'UE al problema del calo delle COPERTURE VACCINALI CATERINA RIZZO	15
		Risarcimento di danni gravi alla persona ed EFFETTI DIRETTI ORIZZONTALI delle direttive EGERIA NALIN	17
		La revisione del PACCHETTO SULL'ECONOMIA CIRCOLARE MICAELA FALCONE	19
		Il caso della "XYLELLA FASTIDIOSA" ANGELA RIETI	21
		La relazione del MEDIATORE EUROPEO per il 2017 NICOLA RUCCIA	23
		Il PATRIMONIO CULTURALE EUROPEO : stato dell'arte e prospettive future MICAELA LASTILLA	25
		La normativa europea in materia di BENESSERE DEGLI ANIMALI FRANCESCO E. CELENTANO	27
	e Europe direct	La POLITICA DI COESIONE post-2020 IRENE PAOLINO	29
	n norme di interesse generale		31
	s Sulla scena dell'Europa		32



La Commissione, Google e ANDROID: CONCORRENZA o politica commerciale?

di ANGELA MARIA ROMITO

1. Risale alla scorsa estate la notizia di una multa faraonica comminata dalla Commissione europea – DG Concorrenza – al colosso del mercato digitale Google. La stampa, infatti, titolava di una sanzione record pari a 4,3 miliardi di euro, ricordando che la precedente di (solo) 2,4 miliardi era stata inflitta poco più di 1 anno fa sempre alla medesima società statunitense per aver, in quel caso, favorito il suo servizio di comparazione di prezzi Google Shopping a scapito degli altri concorrenti.

Nel caso si specie, diversamente, la Commissione ha accertato la violazione dell'art. 102 TFUE e dell'accordo 54 SEE, sulla base di un pregiudizio al commercio tra Stati nei sistemi operativi per dispositivi mobili, smartphone e tablet, attraverso Android.

Android è una piattaforma gratuita e a "sorgente aperta", la cui quota di mercato nel primo trimestre 2018 si aggirava sull'86% del totale, per raggiungere oltre al 90% nel caso dell'Europa. Per essere più precisi, la decisione del luglio 2018, i cui destinatari sono Google LLC (ex Google Inc.) e Alphabet Inc. (società madre di Google), è l'epilogo di un procedimento avviato dall'Esecutivo europeo nell'aprile 2015 e formalizzato con la comunicazione degli addebiti nell'aprile 2016.

Prima ancora di esaminare nel dettaglio i tre "capi di imputazione", o meglio i tre filoni di indagine, oggetto di analisi da parte della Commissione europea, è utile spiegare la strategia messa in atto dal gigante di Mountain View, le cui maggiori entrate derivano dal motore di ricerca Google Search: avendo anzitempo compreso che gli utenti sempre più frequentemente avrebbero sostituito la ricerca dei prodotti sul pc con la ricerca sui dispositivi mobili, e che il passaggio dai computer desktop all'Internet mobile avrebbe rappresentato un cambiamento fondamentale per Google Search, Google ha acquistato la versione originale del sistema operativo Android per dispositivi mobili, per fare in modo che gli utenti continuassero ad usare Google Search anche sui cellulari e tablet. Android sarebbe, dunque, stato come un "cavallo di Troia", uno strumento, cioè, per imporre i prodotti di ricerca di Google anche sui dispositivi mobili; il risultato è stato che, poiché l'86% circa degli smartphone in Europa e nel mondo usa tale sistema operativo (iOS, il sistema di Apple

ha la quota di mercato del restante circa 14%), Google ha monopolizzato gli introiti delle pubblicità che scorrono sugli smartphone. Ne consegue che – è utile altresì puntualizzarlo –, la decisione di condanna della Commissione non riguarda il modello "open source", né il sistema operativo Android *per se*, ma il comportamento assunto sul mercato da Google, la quale, sfruttando in modo illecito la posizione di dominanza del proprio motore di ricerca, ha perpetrato una condotta abusiva di natura escludente idonea ad ostacolare la crescita dei propri concorrenti.

2. Più nel dettaglio la decisione della Commissione riguarda tre tipi specifici di restrizioni contrattuali che Big G ha imposto ai produttori di dispositivi e agli operatori di reti mobili. È stato, infatti, accertato che Google: 1) ha imposto ai produttori di preinstallare l'applicazione Google Search e la sua applicazione di browsing (Chrome) come condizione per la concessione della licenza relativa al portale di vendita di applicazioni di Google (Play Store, negozio virtuale di app); 2) ha pagato alcuni grandi produttori e operatori di reti mobili affinché preinstallassero a titolo esclusivo l'applicazione Google Search sui loro dispositivi; 3) facendo firmare un accordo chiamato "Patto anti-frammentazione", ha impedito ai produttori che desideravano preinstallare le applicazioni Google di vendere anche un solo dispositivo mobile intelligente funzionante con versioni alternative di Android non approvate da Google (le cosiddette "Android forks").

Dopo la fase prestrutturata, in cui le parti si sono scambiate le informazioni utili, nel corso dell'istruttoria vera e propria la Commissione ha proceduto in prima battuta a definire i confini del mercato rilevante e ad analizzare la quota di mercato detenuta dalla società americana, giungendo alla conclusione che Google occupa una posizione dominante sui mercati dei servizi di ricerca generica su Internet, dei sistemi operativi per dispositivi mobili intelligenti che possono essere concessi in licenza e dei portali di vendita di applicazioni per il sistema operativo Android. All'esito degli accertamenti è risultato che: le pratiche di Google hanno negato ai motori di ricerca concorrenti la possibilità di competere in base ai propri meriti; le pratiche di abbinamento hanno fatto in modo che il motore di ricerca e il

browser di Google venissero preinstallati praticamente su tutti i dispositivi Android di Google; i pagamenti effettuati in cambio dell'esclusività hanno fortemente ridotto l'incentivo a preinstallare motori di ricerca concorrenti.

Secondo la DG Concorrenza, inoltre, Google ha ostacolato lo sviluppo delle versioni alternative di Android, che avrebbero potuto costituire una piattaforma grazie alla quale i motori di ricerca concorrenti avrebbero potuto guadagnare quote di mercato; la strategia commerciale di Google ha, inoltre, impedito ai motori di ricerca rivali di raccogliere più dati dai dispositivi mobili intelligenti, tra cui quelli relativi alla ricerca e alla localizzazione dei dispositivi mobili, ovvero informazioni che hanno aiutato Google a consolidare la propria posizione dominante come motore di ricerca. Ed ancora, al di là delle semplici ricerche su Internet, secondo la Commissione le pratiche di Google hanno danneggiato la concorrenza e la ricerca di ulteriori innovazioni nel più ampio contesto dei dispositivi mobili, avendo impedito ad altri browser per dispositivi mobili di competere efficacemente con Google Chrome, il browser preinstallato. Infine, Google ha ostacolato lo sviluppo delle versioni di Android non autorizzate da Google, che avrebbero potuto costituire una piattaforma in grado di stimolare l'attività di altri sviluppatori di applicazioni.

3. A parere del Commissario europeo per la Concorrenza Margrethe Vestager, l'utilizzo di Android avrebbe negato ai concorrenti la possibilità di innovare e di competere in base ai propri meriti ed in ultima istanza avrebbe negato ai consumatori europei i vantaggi di una concorrenza effettiva nell'importante comparto dei dispositivi mobili. Di contro, su posizione diametralmente opposta, Google si è difesa sostenendo che Android non ha minato la concorrenza, anzi l'ha ampliata; avrebbe, infatti, creato più scelta per tutti, non solo per i consumatori finali, equilibrando interessi degli utenti, degli sviluppatori, dei produttori di hardware e di operatori; che avrebbe incentivato un ecosistema concorrenziale dinamico, caratterizzato da una innovazione rapida e da prezzi più bassi; che avrebbe permesso un processo di "democratizzazione" degli smartphone consentendo a milioni di svi-



luppatori di costruire il proprio business (la c.d. *app economy*) e a miliardi di consumatori di acquistare e utilizzare dispositivi Android all'avanguardia a prezzi più accessibili. Il colosso statunitense ha, inoltre, eccetto che, essendo Android gratis, nulla avrebbe impedito agli utenti di installare un diverso sistema di ricerca (per es. il Mozilla Firefox), potendo poi effettuare il download senza restrizioni.

Rispetto a quest'ultima argomentazione c'è da tener conto che, invero, il fattore "psicologico" gioca un ruolo determinante nel mercato: come accertato dalla Commissione, la preinstallazione di applicazioni di ricerca e browsing sul proprio dispositivo spesso determina una preferenza per lo *status quo* e pochi utenti sono inclini a cambiare prodotti quando trovano già tutto quello che gli serve sulla schermata home del proprio telefonino (o tablet), a maggior ragione se i servizi in questione sono marchi di fabbrica come lo stesso Chrome. Ed infatti, nel quadro dell'indagine della Commissione, i produttori di dispositivi hanno confermato che Play Store è un'applicazione ormai imprescindibile, in quanto gli utenti si aspettano di trovarla preinstallata sui loro dispositivi (non fosse altro che per il motivo che essi non possono scaricarla legalmente). Al contrario, ha argomentato la Commissione, impedirne la preinstallazione avrebbe spezzato la "dipendenza psicologica" che si genera negli utenti verso determinati prodotti, rendendo il mercato davvero pluralista.

Tuttavia, sul fronte opposto coloro che criticano l'operato della Commissione fanno notare come il "sistema Android" abbia permesso di azzerare i costi di sviluppo, consentendo alle aziende che sviluppano da sole i propri software (Apple) di abbassare notevolmente il prezzo dei dispositivi, e come gli utenti siano ormai già così tanto assuefatti ai prodotti di Google che, in ogni caso, difficilmente cesserebbero di usare app quali Google Maps, Gmail o YouTube.

4. La questione è dibattuta e Google ha annunciato di ricorrere al Tribunale dell'UE (ed eventualmente in secondo grado alla Corte di giustizia) *ex art. 263 TFUE*; essa potrà chiedere soltanto l'annullamento o la riduzione dell'ammontare della multa inflitta, atteso che, in tema di concorrenza, il sindacato dell'istituzione giudiziaria è limitato alla legalità dell'atto e non al merito. In altri termini, il "giudicato" della Commissione, e cioè le complesse valutazioni tecniche, giuridiche ed economiche che hanno condotto alla decisione, non sono impugnabili dinanzi all'organo giurisdizionale dell'UE (se non per vizi che rendano l'atto illegittimo). Nell'attesa di un eventuale contenzioso la multinazionale dovrà depositare l'importo indicato e, se dovesse soccombere in giudizio, la somma sarà distribuita tra gli Stati membri.

Su altro fronte, i concorrenti di Google, danneggiati dalla violazione dell'art. 102 TFUE, potranno sempre intentare un'azione di risarcimento dei danni dinanzi i giudici nazionali degli Stati membri, invocando l'applicazione della direttiva 104/2004.

Il termine per mettere fine alle pratiche anticoncorrenziali che hanno recato pregiudizio al commercio tra gli Stati dell'UE è ormai agli sgoccioli (90 giorni dalla notifica della decisione) e, se Google non si adegnerà, comunicando alla Commissione le modalità con cui intende ottemperare ai propri obblighi, sarà – automaticamente – passibile di una ulteriore penale (per ogni giorno di ritardo nell'adempimento) per una percentuale pari fino al 5% del giro d'affari mondiale medio giornaliero della casa madre (Alphabet).

Per quanto le cifre in ballo possano apparire astronomiche, vale la pena di ricordare che sono sempre parametrare al fatturato di Google e che sono il risultato di una rigorosa applicazione dei criteri indicati negli orientamenti della Commissione per il calcolo delle ammende del 2006: se il punto di partenza per il calcolo di un'ammenda è una percentuale delle vendite annue effettuate dall'impresa relativamente al prodotto oggetto dell'infrazione, il limite massimo della sanzione inflitta non può comunque mai superare il 10% del fatturato annuo complessivo dell'impresa. Per farsi un'idea: Alphabet – la holding che controlla Google – ha concluso il 2017 con un fatturato pari a 95,4 miliardi di euro, con un utile netto di 11 miliardi di euro. Considerando, inoltre, che le sanzioni inflitte devono soddisfare un duplice obiettivo, repressivo e dissuasivo, ognuno ne tragga le proprie conclusioni.

5. Infine, qualche considerazione di ordine più generale. Quello in esame è solo l'ultimo di una serie di provvedimenti presi dall'UE contro i giganti USA del web e della tecnologia: sono già stati sanzionati Qualcomm, produttore di processori per apparecchi portatili per pratiche anti-concorrenziali (per 997 milioni), Facebook, per irregolarità nell'acquisto di Whatsapp (per 110 milioni); ed ancora, la DG Concorrenza ha ordinato a Lussemburgo e Irlanda il recupero di aiuti di Stato illegali concessi rispettivamente ad Apple (13 miliardi) e ad Amazon (250 milioni) (sul tema v. A.M. Romito, *Il caso Amazon: tra politica della concorrenza e politica fiscale*, in *Sud in Europa*, 2017, reperibile online).

A queste decisioni si aggiunge un terzo filone di inchiesta attualmente in corso: nel luglio 2016 la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che Google abbia violato l'art. 102 TFUE nel settore dei servizi di raccolta pubblicitaria. Sotto osservazione è la piattaforma AdSense, intermediario tra chi vuole vendere annunci pubblicitari sul web e chi invece vuole offrire spazi sul proprio sito.

Al di là delle valutazioni strettamente giuridiche, vero è che l'operato della Commissione nel settore della concorrenza non può non sollevare il dubbio che sia in atto un conflitto di politica commerciale tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti. E dunque il rischio che si corre, in ultimo, è che, nel meritorio intento di arginare i monopoli, tutelare il mercato pluralista ed i consumatori europei, la politica antitrust dell'UE possa condurre ad una accusa di protezionismo.

