



OSSERVATORIO NUOVE TECNOLOGIE E DIRITTI FONDAMENTALI N. 5/2025

1. LE PRIME SENTENZE SUL *DIGITAL SERVICES ACT* TRA LEGITTIMITÀ DEGLI OBBLIGHI PER LE GRANDI PIATTAFORME E LIMITI DEL SISTEMA DI DESIGNAZIONE DELLE STESSE

1. Introduzione.

Tra settembre e novembre 2025 il Tribunale dell'Unione europea ha pronunciato le prime sentenze sul *Digital Services Act* ([DSA](#)), confermando in via generale la legittimità del regolamento, ma evidenziandone al contempo alcune criticità applicative. Le decisioni riguardano, da un lato, i ricorsi proposti da [Zalando](#) e [Amazon](#) avverso le designazioni adottate dalla Commissione ai sensi dell'art. 33, par. 4, DSA, che le qualificano come piattaforme *online* di dimensioni molto grandi (VLOPs); dall'altro, i ricorsi di [TikTok](#) e [Meta](#) diretti all'annullamento delle decisioni che, in applicazione dell'art. 43, par. 3, del DSA, fissano l'importo dei contributi dovuti a seguito della loro designazione come VLOPs (Sentenza del Tribunale, Settima Sezione ampliata, del 3 settembre 2025, causa T-348/23, *Zalando SE c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2025:821; Sentenza del Tribunale, Settima Sezione ampliata, del 19 novembre 2025, causa T-367/23, *Amazon EU Sàrl c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2025:1038; Sentenza del Tribunale, Prima Sezione ampliata, del 10 settembre 2025, causa T-58/24, *TikTok Technology Ltd c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2025:843; Sentenza del Tribunale, Prima Sezione ampliata, del 10 settembre 2025, T-55/24, *Meta Platforms Ireland Ltd c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2025:842). Al momento, invece, risultano ancora pendenti ulteriori ricorsi relativi all'applicazione del DSA, il cui esito sembra, tuttavia, prefigurato dalle decisioni qui esaminate. In particolare, si tratta dei ricorsi proposti da [Aylo Freesites](#) e da [WebGroup Czech Republic](#) avverso le rispettive designazioni come VLOP (Ricorso proposto il 1° marzo 2024, causa T-139/24, *WebGroup Czech Republic c. Commissione*; Ricorso proposto il 1° marzo 2024, causa T-138/24, *Aylo Freesites c. Commissione*); del ricorso di [Google Ireland](#) contro la decisione della Commissione che determina il contributo per le attività di vigilanza applicabile a Google Maps, Google Play, Google Search, Google Shopping e YouTube in forza dell'art. 43, par. 3, del DSA (ricorso proposto il 6 febbraio 2025, causa T-92/25, *Google Ireland c. Commissione*); nonché del ricorso di [NKL Associates](#) volto ad ottenere il parziale annullamento della decisione di designazione come VLOP, relativamente alla parte in cui impone a suo carico l'obbligo, introdotto dall'art. 39, par. 1, del DSA, in base al quale le VLOP che presentano pubblicità sulle loro interfacce online rendono accessibile al pubblico un registro contenente una serie di informazioni

menzionate al par. 2 del medesimo articolo (Ricorso proposto il 20 settembre 2024, causa T-486/24, *NKL Associates c. Commissione*).

Due dei casi su cui il Tribunale si è recentemente pronunciato, cioè *Amazon* e *Zalando*, sono stati già esaminati in questa [Rivista](#) quando erano ancora pendenti. In quella sede si era rilevato come tali controversie avrebbero verosimilmente costituito solo il primo passo di un più esteso contenzioso che le piattaforme di grandi dimensioni avrebbero avviato per contestare e, di conseguenza, sfuggire agli obblighi discendenti dal DSA, rivelatisi, probabilmente, più gravosi di quanto si era ipotizzato in fase di adozione della normativa.

Il presente contributo si propone, pertanto, di completare l'analisi già avviata nel precedente lavoro, completando l'esame dei casi *Amazon* e *Zalando* alla luce delle pronunce del Tribunale e affiancando a queste quelle relative agli altri casi citati. L'intento non è quello di procedere a una ricostruzione analitica di ciascun procedimento, bensì di individuare, attraverso una valutazione trasversale dell'insieme dei casi citati, alcuni profili di ordine sistemico in questa prima fase di applicazione del DSA.

2. I criteri di designazione delle VLOPs e dei VLOSEs

Il DSA predispone un sistema di tutela crescente, nel quale gli obblighi gravanti sulle piattaforme variano in funzione della loro dimensione. In tale contesto, il procedimento di designazione delle VLOPs e dei VLOSEs assume carattere decisivo, poiché da esso discende l'applicazione di un complesso di obblighi ulteriori, destinati esclusivamente ai prestatori di servizi di dimensioni molto grandi.

A tal riguardo, l'art. 33, par. 1, del DSA adotta un criterio esclusivamente quantitativo, prevedendo la designazione come VLOP o VLOSE delle piattaforme *online* e dei motori di ricerca che registrano un numero medio mensile di destinatari attivi nell'Unione pari o superiore a 45 milioni. Ai fini di tale designazione, la Commissione, ai sensi dell'art. 33, par. 4, può innanzitutto basarsi sui dati pubblicati periodicamente dai prestatori, i quali, in conformità all'art. 23, par. 2, sono tenuti a rendere disponibili, almeno semestralmente e in una sezione accessibile al pubblico della propria interfaccia online, le informazioni relative al numero medio mensile di destinatari attivi nell'Unione. Essa può inoltre fare affidamento sui dati ulteriori acquisiti presso gli stessi prestatori ai sensi dell'art. 23, par. 3, che le consente di richiedere informazioni supplementari concernenti le modalità di calcolo dei destinatari attivi, incluse spiegazioni e giustificazioni sui dati utilizzati. In ultima istanza, la Commissione può fondare la propria valutazione su qualsiasi altra informazione di cui disponga. Tuttavia, il regolamento non fornisce una definizione precisa di "destinatari attivi", lasciando su quest'aspetto un margine interpretativo significativo sia alla Commissione che ai prestatori dei servizi. Questi ultimi, quindi, nel pubblicare i dati di cui all'art. 23, par. 2, potrebbero adottare metodologie diverse per determinare cosa costituisca un "destinatario attivo", con il rischio di un'applicazione non uniforme del DSA. Proprio per contenere tale rischio, l'art. 33, par. 3, stabilisce che la Commissione, previa consultazione del comitato e conformemente all'art. 87, può adottare atti delegati volti a integrare le disposizioni del regolamento, definendo la metodologia per il calcolo del numero medio mensile di destinatari attivi nell'Unione e assicurando che essa tenga conto degli sviluppi tecnologici e delle dinamiche di mercato.

L'opportunità di integrare il DSA con riferimento ai criteri di designazione potrebbe costituire uno degli elementi di valutazione nel contesto del riesame periodico che la Commissione è chiamata a svolgere ai sensi dell'art. 91, par. 1, lett. a), in combinato con l'art.

91, par. 2, lett. a), secondo i quali, la Commissione deve presentare una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, per la prima volta entro il 17 novembre 2025, poi una seconda volta entro novembre 2027 e, infine, ogni cinque anni, fornendo, tra le altre cose, informazioni sull'applicazione dell'art. 33. Tale [relazione](#), effettivamente, è stata adottata proprio il 17 novembre e da essa, al momento, non sembra evincersi l'intenzione della Commissione di integrare l'art. 33 del DSA. La Commissione, infatti, ha espresso una valutazione sostanzialmente positiva del meccanismo di designazione delle VLOP e dei VLOSE, sottolineando che «not only has the number of designation decisions adopted exceeded the estimations made in the impact assessment in terms of number of designated entities, but the categories of services and functionalities offered through online platforms and online search engines captured by the threshold laid down in Article 33(1) has also met what was originally foreseen». Anche per quanto riguarda la soglia dei 45 milioni di utenti attivi, si è limitata ad affermare «the present Report concludes that the threshold determined in the DSA to be subject to the most stringent obligations, i.e. having more than 45 million average monthly active recipients of the service, has met its original purpose and is well calibrated to capture those services that may cause systemic societal harms. This Report, therefore, confirms the adequacy of this threshold». Tale valutazione sarà verosimilmente oggetto di revisione alla luce delle sentenze qui in esame, dalle quali, come si evidenzierà, emergono alcuni limiti del criterio di quantificazione del numero di “destinatari attivi” ai fini della designazione delle piattaforme come VLOPs o VLOSEs.

2.1. *L'interpretazione dell'art. 33 del DSA*

Il principale ricorso relativo alla portata dell'art. 33 del DSA è quello presentato da Zalando per chiedere l'annullamento della decisione con cui la Commissione l'ha designata come VLOP.

Per prima cosa, Zalando ha, contestato l'omessa distinzione da parte della Commissione tra l'attività da esso svolta quale prestatore di servizi di intermediazione e quella relativa alla semplice messa in vendita dei propri prodotti tramite la piattaforma. Zalando, infatti, gestisce un negozio dove i clienti possono acquistare prodotti venduti direttamente dalla stessa Zalando, nell'ambito di un servizio di vendita denominato “Zalando Retail”, oppure venduti da venditori terzi partecipanti al programma denominato “Partner Programm”. Complessivamente, nel 2023 – anno in cui la piattaforma è stata designata come VLOP – Zalando ha registrato poco più di 80 milioni di utenti, dei quali soltanto circa il 37% ha effettuato acquisti di prodotti offerti da venditori terzi, mentre la restante parte ha acquistato prodotti commercializzati direttamente da Zalando. A parere di quest'ultima, quindi, la Commissione avrebbe dovuto tenere conto solo degli utenti che avevano usufruito del servizio di intermediazione offerto da essa, che non superava la soglia di 45 milioni, vale a dire il limite oltre il quale una piattaforma è qualificata come di grandi dimensioni. Tali argomentazioni, che sono frutto di un'interpretazione particolarmente restrittiva del DSA, non sono state, però, accolte dalla Corte, la quale ha precisato la portata estensiva dell'art. 33. Secondo il giudice dell'Unione, infatti, la nozione di “utente attivo” non ricomprende solo gli utenti che hanno acquistato tramite la piattaforma prodotti o servizi da terzi, ma tutti coloro i quali sono stati esposti alle informazioni ospitate dalla piattaforma, anche solo venendo a conoscenza dei prodotti commercializzati da terzi. Una simile interpretazione, d'altronde, rispecchia quanto precisato al considerando 77 del DSA, dove si sottolinea che

gli utenti attivi sono quelli «che effettivamente ricorrono al servizio almeno una volta in un determinato periodo di tempo, essendo esposti a informazioni diffuse sull'interfaccia online della piattaforma online, come la visualizzazione o l'ascolto di tale servizio o la fornitura di informazioni».

Sempre sulla distinzione tra prodotti propri e messa a disposizione di contenuti di terzi, il Tribunale ha respinto anche un altro motivo di ricorso di Zalando, basato sulla tesi secondo cui i prodotti offerti dai venditori terzi dovrebbero essere qualificati come venduti direttamente dalla piattaforma stessa. Secondo la ricorrente, infatti, attraverso le procedure di *onboarding* dei *partner* commerciali, Zalando avrebbe “fatto propri” tali prodotti, con la conseguenza di non poter essere qualificata come piattaforma online ai sensi del DSA. Una simile argomentazione, evidentemente, mira a sfruttare talune incertezze interpretative della nozione di “servizio di intermediazione”, che sono emerse nella giurisprudenza della Corte di giustizia e che, invero, non sono state pienamente risolte dal DSA (Sulla giurisprudenza della Corte, si vedano, ad esempio, i casi [Elite Taxi](#), [Airbnb Ireland](#), [Star Taxi](#)). La qualificazione di una piattaforma come intermediario, infatti, non dipende soltanto dalla presenza di un'infrastruttura digitale che connette gli utenti, ma dalla concreta modalità operativa e dal grado di controllo esercitato sulle prestazioni offerte, sui prezzi e sulle condizioni di fruizione. Alla luce di ciò, pertanto, piattaforme appartenete dello stesso tipo possono assumere una natura differente a seconda di tali criteri: quando il controllo è determinante, la piattaforma può essere considerata prestatore diretto del servizio; quando la funzione si limita a mettere in contatto domanda e offerta, si configura come intermediario (Si veda, *ex multis*, M. INGLESE, *Affinità e divergenze fra le sentenze Elite Taxi e Airbnb Ireland*, in *Eurojus*, 2020, pp. 37-52; M. FINCK, *Distinguishing internet platforms from transport services: Elite Taxi v. Uber Spain*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 1619-1639; V. HATZOPOULOS, *After Uber Spain: The EU's Approach on the Sharing Economy in Need of Review?*, in *European Law Review*, 2019, p.88-98; S. BASTIANON, *UberPop è un servizio di trasporto: la prima pronuncia della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 2018; G. MENEGUS, “Uber test” Revised? Remarks on Opinion of AG Szpunar in Case *Airbnb Ireland*, in *European Papers*, 2019, pp. 603-614). Partendo dalla distinzione tra ruolo attivo e passivo delle piattaforme ai fini della qualificazione di un servizio come di intermediazione, Zalando ha sostenuto che «nemmeno la vendita di prodotti da parte di venditori terzi nell'ambito del Partner Programm rientra[va] nelle nozioni di ‘servizio intermediario’, di ‘servizio di memorizzazione di informazioni’ o di ‘piattaforma online’, dal momento che essa controlla sistematicamente e, se del caso, modifica la descrizione e le immagini dei prodotti forniti da tali venditori terzi» (causa [T-348/23](#), punto 15). Il Tribunale, tuttavia, richiamando l'orientamento adottato in *Airbnb* e *Star Taxi*, ha stabilito che il semplice fatto di modificare le informazioni provenienti da terzi non può essere considerato come un processo di *onboarding* tale da modificare la natura di Zalando, che resta un servizio di intermediazione e facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta e non di creazione di un servizio nuovo del quale determina le condizioni essenziali. A supporto di questa conclusione, tra l'altro, il Tribunale ha aggiunto un elemento innovativo introdotto dal DSA, relativo alla c.d. “clausola del buon samaritano”, di cui all'art. 7 del regolamento. Il Tribunale, infatti, ha chiarito che, ai sensi dell'art. 7 del DSA, le attività di controllo sulle foto e sulle informazioni fornite dai destinatari della piattaforma non inficiano sul regime di esenzione di responsabilità e, di conseguenza, nemmeno sulla natura giuridica della piattaforma. Il Tribunale chiarisce così la portata dell'art. 7 del DSA, sottolineando la duplice funzione della disposizione. Da un lato, essa mira a incoraggiare le piattaforme a svolgere controlli proattivi su contenuti potenzialmente illeciti, prevedendo che tali attività non compromettono il

regime di esenzione di responsabilità previsto dal regolamento. Dall'altro lato, impedisce che tali interventi possano essere strumentalizzati per eludere gli altri obblighi derivanti dal DSA, garantendo così che il controllo sulle informazioni fornite dagli utenti, come nel caso delle modifiche apportate da Zalando alle descrizioni e alle immagini dei prodotti dei venditori terzi, non incida né sulla qualificazione della piattaforma né sull'applicazione delle norme di responsabilità.

Infine, nell'eccepire la legittimità dell'art. 33, parr. 1 e 4, Zalando ha sostenuto che tale disposizione violerebbe il principio di certezza del diritto, poiché la nozione di "destinatario attivo" non sarebbe formulata in modo sufficientemente preciso. Tale indeterminatezza, a suo avviso, comporterebbe l'adozione, da parte dei fornitori, di criteri eterogenei per il calcolo del numero medio mensile di destinatari (NMM), con il rischio di sottostimare sistematicamente il dato rilevante. Tra le diverse situazioni di difformità, Zalando richiama, a titolo esemplificativo, la variabilità del periodo di riferimento utilizzato dalle varie piattaforme ai fini del computo degli NMM, con una durata minima che varia tra 3 e 45 secondi. A tal riguardo, però, il Tribunale ha affermato che «è certamente pacifico che il NMM di una piattaforma online può variare a seconda che venga mantenuta una durata minima di 3 secondi o di 45 secondi durante la quale i destinatari del servizio devono restare su tale piattaforma per essere conteggiati come destinatari attivi. Tuttavia, il considerando 77 del regolamento 2022/2065 precisa che il calcolo del NMM, e quindi del numero di persone esposte alle informazioni ospitate da una piattaforma online, può dipendere 'dalla natura del servizio e dal modo in cui i destinatari del servizio interagiscono con esso'. Pertanto, la circostanza che tale regolamento non fissi, in modo astratto e per l'insieme delle piattaforme online, la durata minima che i fornitori di tali piattaforme devono prendere in considerazione ai fini del calcolo del NMM non è sufficiente a dimostrare che esso non consente di determinare il NMM di una piattaforma online in particolare, tenuto conto delle caratteristiche proprie di quest'ultima» (punti 99 e 100). Su quest'aspetto, tuttavia, si ritiene che l'imprecisa nozione di "destinatario attivo" di cui al DSA sollevi talune criticità, soprattutto se si considera che, alla luce dell'economia generale del regolamento, tale parametro costituisce un elemento chiave dell'intero quadro normativo. Dal momento in cui il DSA si basa solo su criteri quantitativi, infatti, il NMM rappresenta l'elemento dirimente per valutare se una piattaforma generi rischi sistemici e, pertanto, debba essere designata come VLOP o VLOSE, con il conseguente assoggettamento al regime rafforzato previsto dal regolamento. Proprio per questo, la nozione richiederebbe una definizione chiara, che deve essere applicata in modo uniforme e preciso. Ciò, tra l'altro, sembra coerente con quanto sancito sempre dal Tribunale nei casi relativi alla determinazione dell'importo che VLOP e VLOSE devono corrispondere, ai sensi dell'art. 43 del DSA, per le attività di vigilanza svolte dalla Commissione.

2.2. I criteri di designazione come VLOP e VLOSE ai sensi dell'art 43 del DSA, al fine di stabilire l'importo per le attività di vigilanza

L'art. 43 del DSA sancisce che la Commissione addebita a VLOP e VLOSE un contributo annuale per le attività di vigilanza. Per ciascun VLOP o VLOSE, precisa l'art. 43, par. 3, tale contributo viene determinato dalla Commissione con atto di esecuzione, sulla base di una metodologia indicata in un precedente atto delegato adottato dalla stessa Commissione, ai sensi dell'art. 43, par. 4.

In attuazione di tale disposizione, la Commissione ha innanzitutto adottato il regolamento delegato 2023/1127, con il quale ha definito la metodologia di calcolo del contributo, il cui ammontare è per lo più determinato dal NMM di destinatari attivi del servizio designato. Successivamente, per ciascuna VLOP e VLOSE, essa ha emanato un atto di esecuzione volto a stabilire l'importo esatto dovuto, nel quale ha altresì esplicitato il criterio utilizzato per quantificare il NMM di destinatari attivi.

Tale procedura è stata impugnata sia da Meta che da TikTok, che nei rispettivi ricorsi per annullamento, hanno eccepito il carattere erroneo e illegittimo del metodo di calcolo del NMDA. Secondo le ricorrenti, nell'applicazione dell'art. 43, par. 3, del DSA, la Commissione non avrebbe potuto utilizzare un metodo di calcolo differente rispetto a quello impiegato per la designazione di cui all'art. 33 del DSA. Quest'ultima disposizione, al par. 4, stabilisce che la determinazione deve fondarsi sui dati comunicati dal fornitore della piattaforma *online* o del motore di ricerca *online* a norma dell'art. 24, par. 2, o delle informazioni richieste ai sensi dell'art. 24, par. 3, nonché su qualsiasi altra informazione a sua disposizione; ovvero, in alternativa, sulla metodologia eventualmente indicata mediante l'atto delegato adottato ai sensi dell'art. 33, par. 3, del DSA. Contrariamente, la Commissione sosteneva che le procedure di designazione e di determinazione dei contributi sono giuridicamente distinte e perseguono finalità diverse (*TikTok*, punto 20). A tal riguardo, il Tribunale ha deciso che «dall'economia generale e dagli obiettivi del DSA risulta che la nozione di 'NMDA' deve essere intesa in modo uniforme e coerente, indipendentemente dal contesto e dalla finalità della sua applicazione, il che è, del resto, confermato dal considerando 77 di detto regolamento. Infatti, se l'intenzione del legislatore fosse stata quella di prevedere regimi giuridici distinti a seconda che il fine dell'utilizzo del NMDA fosse la designazione di un servizio come rientrante nelle PMG o nei MRMG oppure la determinazione del contributo per le attività di vigilanza, esso l'avrebbe previsto espressamente, secondo termini chiari e precisi» (*Ibidem*, punto 36; *Meta*, punto 34). Inoltre, ha precisato che «da un'interpretazione contestuale e sistematica delle disposizioni pertinenti del DSA risulta che, sebbene esso non faccia esplicitamente riferimento alla metodologia menzionata all'articolo 33 del DSA, l'articolo 43 del medesimo regolamento crea un collegamento esplicito tra il metodo di determinazione dei contributi per le attività di vigilanza annuali, che non può che essere fissato mediante l'adozione di un atto delegato, e i NMDA dei servizi designati alla luce dei quali devono essere determinati i contributi» (*Ibidem*, punto 42; *Meta*, punto 40). Di conseguenza, sulla base di tali motivazioni, il Tribunale ha concluso che poiché, «il calcolo del NMDA è un elemento essenziale e indispensabile per la determinazione del contributo, l'obbligo della Commissione, previsto dall'articolo 43, paragrafo 4, del DSA, di adottare in un atto delegato la metodologia e le procedure «dettagliate» per la determinazione dei contributi comporta, implicitamente, ma necessariamente, l'obbligo di determinare in un siffatto atto, quantomeno, elementi sufficientemente dettagliati del metodo di calcolo del NMDA» (*Ibidem*, punto 45; *Meta*, punto 43).

Riassumendo, quindi, il Tribunale ha statuito che, dal momento in cui l'art. 43, par. 4, del DSA impone alla Commissione di precisare in maniera dettagliata la procedura per la determinazione dei contributi comporta e che tale procedura è essenzialmente determinata dal NMDA, la Commissione deve, attraverso atto delegato, precisare elementi sufficientemente dettagliati del metodo di calcolo del NMDA, in quanto lo stesso art. 43 del DSA non contiene dettagli sufficienti in tal senso, limitandosi a indicare, in generale, tre fonti di informazione, ossia i dati comunicati dal fornitore in applicazione dell'articolo 24, paragrafo 2, del DSA, le informazioni richieste in forza dell'articolo 24, paragrafo 3, del DSA

e qualsiasi altra informazione a sua disposizione, non si può considerare che la Commissione ha rispettato l'articolo 43, paragrafo 4, del DSA. Ciò, però, va letto congiuntamente ad un altro passaggio della sentenza, cioè quello in cui il Tribunale sottolinea che dall'economia generale e dagli obiettivi del DSA risulta che la nozione di NMDA deve essere intesa in modo uniforme e coerente, indipendentemente dal contesto e dalla finalità della sua applicazione. Ciò induce a ritenere che la soluzione preferibile alla luce della sentenza in esame consista nell'adozione di un atto delegato, ai sensi dell'art. 33, par. 3, del DSA, volto a definire in modo puntuale la metodologia di calcolo del NMDA. Tale metodologia dovrebbe poi essere applicata in maniera uniforme, sia ai fini della designazione delle VLOPs e delle VLOSEs, sia nell'ambito dell'applicazione dell'art. 43 del DSA. D'altronde, queste sembrerebbe anche la soluzione prospettata dal Tribunale, il quale, pur annullando le decisioni impugnate, ne ha mantenuto gli effetti, fino a che la Commissione non adotti i provvedimenti necessari che l'esecuzione della sentenza comporta, entro un termine di dodici mesi a decorrere dal giorno in cui quest'ultima è divenuta definitiva.

Una simile conclusione, a parere dello scrivente, è condivisibile anche se nel caso [Zalando](#), con un approccio più flessibile rispetto a quello tenuto in [TikTok](#) e [Meta](#), il Tribunale ha affermato che la circostanza che il DSA «preveda la possibilità, per la Commissione, di adottare un atto delegato non può essere sufficiente a dimostrare che, in assenza di un siffatto atto delegato, l'ambiguità di questo regolamento sarebbe tale che la sua applicazione violerebbe il principio della certezza del diritto» ([Zalando](#), punto 114).

3. Sulla portata degli obblighi in capo a VLOPs e VLOSEs

Come anticipato, nel ricorso proposto da Amazon è stata contestata la legittimità di designazione come VLOP anche alla luce degli obblighi che ne derivano, in particolare previsti agli artt. da 34 a 43 del DSA. Questi ultimi, secondo la ricorrente, violerebbero, in particolare, il diritto alla libertà di impresa, sancito all'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali, in quanto obbligherebbero i destinatari ad adottare misure che possono rappresentare per loro un costo notevole, avere un impatto considerevole sull'organizzazione delle loro attività o richiedere soluzioni tecniche difficili e complesse. In altre parole, secondo la ricorrente, gli obiettivi perseguiti dalle norme in parola, cioè contenere i rischi sistemici posti da VLOPs e VLOSEs, si sarebbero potuti raggiungere adottando misure meno restrittive.

In particolare, le disposizioni contestate da Amazon sono gli artt. 38 e 39 del DSA, il primo dei quali impone a VLOPs e VLOSEs che usano sistemi di raccomandazione di assicurare almeno un'opzione di raccomandazione che non sia basata sulla profilazione degli utenti, mentre il secondo obbliga le stesse predisporre e rendere accessibile al pubblico un registro consultabile delle informazioni sugli annunci pubblicitari.

Con riferimento all'art. 38, Amazon sostiene che tale disposizione, oltre a comprimere la libertà d'impresa, arrecherebbe un pregiudizio sia agli utenti sia alle piccole e medie imprese (PMI). In particolare, gli utenti, qualora destinatari di raccomandazioni non fondate sulla profilazione, incontrerebbero maggiori difficoltà nell'individuare i prodotti di loro interesse. Le PMI, a loro volta, risulterebbero penalizzate rispetto alle imprese maggiormente conosciute. Su questo punto, tuttavia, il Tribunale ha correttamente rilevato che l'art. 38 del DSA non vieta ai destinatari di piattaforme online di dimensioni molto grandi di avvalersi di sistemi di raccomandazione basati sulla profilazione, ma si limita a riconoscere agli utenti il diritto di scegliere il sistema di raccomandazione che preferiscono. Si tratta, dunque, di una

disposizione finalizzata alla tutela dei consumatori, e non certo a loro detrimento. In questa prospettiva, non può sostenersi che la libertà di scelta dei consumatori debba essere compressa sul presupposto che essi non sarebbero in grado di individuare autonomamente l'opzione più conforme ai propri interessi. Di conseguenza, come rilevato dal Tribunale, l'art. 38 del DSA è «quantomeno idoneo a contribuire a un'elevata tutela dei consumatori e, di conseguenza, a prevenire un rischio sistemico ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 1, lettera b), di tale regolamento» (*Amazon*, punto 101).

Con riferimento all'art. 39, la ricorrente ha sostenuto che tale disposizione, oltre a imporre a VLOPs e VLOSEs costi superiori a quelli inizialmente stimati, renderebbe Amazon Store meno attrattiva per gli inserzionisti rispetto alle piattaforme online non designate come di dimensioni molto grandi, in quanto comporterebbe la divulgazione di informazioni riservate sulle attività pubblicitarie degli inserzionisti. Nemmeno questa tesi, però, è stata avallata dal Tribunale, il quale ha osservato che le informazioni rese pubbliche ai sensi dell'art. 39 del DSA permettono ai consumatori di essere consapevoli delle comunicazioni pubblicitarie cui sono esposti. Tali informazioni consentono inoltre ai media e alle associazioni di tutela dei consumatori di esercitare un controllo sulle pubblicità diffuse dalle piattaforme online di dimensioni molto grandi, in particolare al fine di prevenire la promozione di prodotti illegali o inappropriati nei confronti di specifiche categorie di utenti, come i minori. Ne consegue che la disposizione in esame è idonea a limitare la diffusione di contenuti illeciti, a rafforzare il livello di tutela dei consumatori e a prevenire effetti negativi legati alla protezione dei minori, contribuendo così alla mitigazione di diversi rischi sistemici ai sensi dell'art. 34, par. 1, del DSA (*Ibidem*, punto 89).

4. Considerazioni conclusive.

Alla luce delle considerazioni che precedono, le prime pronunce del Tribunale in materia di DSA consentono di formulare alcune riflessioni di sintesi su un regolamento caratterizzato da un impianto normativo particolarmente ambizioso.

Il DSA si inserisce, infatti, in una strategia normativa volta a rendere le piattaforme *online* più trasparenti e responsabili, intervenendo sulle modalità con cui esse incidono sui diritti e sugli interessi degli utenti. In particolare, il regolamento mira a prevenire e mitigare i rischi sistemici connessi al funzionamento delle piattaforme di dimensioni molto grandi, attraverso obblighi che incidono su aspetti centrali quali i sistemi di raccomandazione, la pubblicità online e l'accesso alle informazioni.

I casi analizzati sembrano confermare questa impostazione, evidenziando come la tutela degli utenti e la riduzione dei rischi sistemici costituiscano elementi cardine dell'architettura del DSA. Il Tribunale ha, infatti, riconosciuto che gli obblighi imposti a VLOPs e VLOSEs risultano proporzionati e funzionali al perseguimento degli obiettivi del regolamento, vale a dire assicurare un elevato livello di protezione dei destinatari dei servizi e prevenire i molteplici rischi sistemici connessi al funzionamento delle piattaforme *online* di grandi dimensioni. Per quanto riguarda queste ultime, tra l'altro, il Tribunale ha ritenuto adeguato anche il meccanismo meramente quantitativo alla base della loro designazione, respingendo la tesi avanzata da Amazon secondo cui alcune piattaforme, come i mercati online, comporterebbero rischi inferiori rispetto ad altre, come i *social network*, e che tale differenza dovrebbe essere considerata ai fini della loro designazione.

Tuttavia, le pronunce in esame hanno messo in luce anche alcuni aspetti critici del DSA, riguardanti proprio il sistema di designazione di VLOPs e VLOSEs. Nel contesto del

meccanismo quantitativo precedentemente descritto, infatti, risulta cruciale il calcolo degli NMDA, che deve essere applicato in modo uniforme ogni volta che è necessario. Ora, sebbene nel caso *Zalando* il Tribunale abbia ritenuto che i criteri generali indicati all'art. 33 del DSA non violino il principio di certezza del diritto, un esame combinato di tale sentenza con quelle relative ai casi *TikTok* e *Meta* suggerisce che tali criteri non siano sufficientemente dettagliati e necessitino di un'integrazione da parte della Commissione, che, a tal fine, può esercitare il potere di delega conferitole dal regolamento.

FRANCESCO BATTAGLIA