C/2025/3466

27.6.2025

Sintesi della decisione della Commissione

del 23 aprile 2025

relativa a una decisione a norma dell'articolo 29, paragrafo 1, lettera a), dell'articolo 30, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 31, paragrafo 1, lettera h), del regolamento (UE) 2022/1925

[Case DMA.100055 — META – ARTICLE 5(2)]

[notificata con il numero C(2025) 2091]

(Il testo in lingua inglese è il solo facente fede)

(C/2025/3466)

Il 23 aprile 2025 la Commissione ha adottato una decisione a norma dell'articolo 29, paragrafo 1, lettera a), dell'articolo 30, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 31, paragrafo 1, lettera h), del regolamento (UE) 2022/1925 ([1]). Conformemente all'articolo 44 del regolamento (UE) 2022/1925, la Commissione pubblica i nomi delle parti interessate e il contenuto essenziale della decisione, tenendo conto del legittimo interesse delle imprese alla protezione dei loro segreti aziendali.

1. INTRODUZIONE

(1) La decisione relativa all'inosservanza (la «decisione») definisce la constatazione della Commissione secondo cui il modello pubblicitario «consenso o pagamento» attuato da Meta Platforms, Inc. («Meta») nell'Unione non è conforme all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/1925 per quanto riguarda la combinazione dei dati personali dei suoi utenti finali provenienti dai servizi di piattaforma di base non pubblicitari di Meta e da servizi distinti (denominati congiuntamente «servizi non pubblicitari di Meta»), compresi, tra l'altro, i suoi servizi di piattaforma di base di social network online Facebook e Instagram, il suo servizio di piattaforma di base di comunicazione interpersonale indipendente dal numero Messenger, il suo servizio di piattaforma di base di intermediazione online Marketplace e i suoi servizi distinti Dating e Gaming Play, nonché dei dati personali dei suoi utenti finali ottenuti da terzi, da un lato con i dati contenuti nel servizio di piattaforma di base pubblicitario online Meta Ads, dall'altro ai fini della fornitura di pubblicità personalizzata.

(2) Di conseguenza, la decisione impone a Meta un'ammenda, nonché potenziali penalità di mora qualora Meta non si conformi all'ingiunzione inibitoria (*cease and desist order*) previsto dalla decisione.

2. CONTESTO NORMATIVO

(3) L'articolo 5, paragrafo 2, primo comma, del regolamento (UE) 2022/1925 vieta a un gatekeeper di:

(a) trattare, ai fini della fornitura di servizi pubblicitari online, i dati personali degli utenti finali che utilizzano servizi di terzi che si avvalgono di servizi di piattaforma di base del gatekeeper;

(b) combinare dati personali provenienti dal pertinente servizio di piattaforma di base con dati personali provenienti da altri servizi di piattaforma di base o da eventuali ulteriori servizi forniti dal gatekeeper o con dati personali provenienti da servizi di terzi; e

(c) utilizzare in modo incrociato dati personali provenienti dal pertinente servizio di piattaforma di base in altri servizi forniti separatamente dal gatekeeper, compresi altri servizi di piattaforma di base, e viceversa.

([1]) Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali) (GU L 265 del 12.10.2022, pag. 1).

(4) Tuttavia l'articolo 5, paragrafo 2, primo comma, del regolamento (UE) 2022/1925 stabilisce che il divieto di tali attività di trattamento dei dati (congiuntamente denominate «combinazione») non si applica se sono soddisfatte due condizioni cumulative:

(i) il gatekeeper ha presentato all'utente finale la ***scelta specifica*** di combinare i suoi dati personali attraverso i propri servizi di piattaforma di base e servizi distinti. Tale scelta specifica richiede che all'utente finale sia offerta un'alternativa meno personalizzata ma equivalente al servizio del gatekeeper per la quale è richiesto il consenso alla combinazione di dati; e

(ii) l'utente finale ha prestato il suo ***consenso valido*** a tale combinazione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 11, e dell'articolo 7 del regolamento (UE) 2016/679 ([2]).

3. MODELLO PUBBLICITARIO «CONSENSO O PAGAMENTO» DI META

(5) I principali servizi non pubblicitari di Meta sono Facebook e Instagram. In tali servizi, Meta offre agli utenti finali la possibilità di pubblicare e consumare contenuti organici. Inoltre, nell'ambiente Facebook, gli utenti finali possono utilizzare vari altri servizi, quali Marketplace, Messenger, Gaming Play e Dating. Gli utenti finali possono accedere ai servizi non pubblicitari di Meta attraverso i loro account Facebook e/o Instagram.

(6) Attraverso il suo servizio di annunci pubblicitari, Meta mostra pubblicità personalizzate nelle sue piattaforme. A tal fine Meta combina tutti i dati personali che raccoglie dai suoi utenti finali e da alcuni siti web di terzi con i dati personali che raccoglie dagli utenti finali che interagiscono con il suo servizio di annunci pubblicitari.

(7) Per conformarsi all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/1925, nel novembre 2023 Meta ha introdotto un modello pubblicitario «consenso o pagamento» per gli utenti finali degli ambienti Facebook e Instagram nell'UE, che presenta loro due opzioni:

(a) l'opzione **con annunci pubblicitari**: utilizzo gratuito delle piattaforme di social network di Meta, ma con annunci pubblicitari pienamente personalizzati, in base alla quale gli utenti sono tenuti ad acconsentire alla combinazione dei loro dati personali ai fini della pubblicità personalizzata;

oppure

(b) l'opzione **abbonamento senza annunci pubblicitari**: utilizzo delle piattaforme di social network di Meta senza annunci pubblicitari ma dietro pagamento di un abbonamento, se gli utenti finali non desiderano acconsentire alla combinazione dei loro dati personali ai fini della pubblicità personalizzata.

4. PROCEDURA

(8) Il 5 settembre 2023 la Commissione ha adottato una decisione che designa Meta come gatekeeper a norma dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/1925 ([3]). Dal 7 marzo 2024 Meta ha dovuto rispettare gli obblighi previsti dal regolamento sui mercati digitali, in particolare dall'articolo 5, paragrafo 2, di tale regolamento, in relazione ai servizi di piattaforma di base designati.

(9) Il modello pubblicitario «consenso o pagamento» di Meta è descritto nella relazione di conformità di Meta presentata alla Commissione il 6 marzo 2024.

(10) Il 25 marzo 2024 la Commissione ha adottato la decisione C(2024) 2052 recante l'avvio di un procedimento a norma dell'articolo 20, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/1925 in relazione al modello pubblicitario «consenso o pagamento» di Meta in vista dell'eventuale adozione di una decisione a norma degli articoli 29, 30 e 31 del regolamento (UE) 2022/1925 ([4]).

([2]) Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati, «RGPD») (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

([3]) Decisione C(2023) 6105 final, GU C, C/2023/1092, 23.11.2023.

([4]) Decisione C(2024) 2052 final.

(11) Il 1º luglio 2024 la Commissione ha comunicato a Meta le sue constatazioni preliminari a norma dell'articolo 29, paragrafo 3, e dell'articolo 34, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/1925, in cui ha informato Meta della sua conclusione preliminare secondo cui il modello pubblicitario «consenso o pagamento» di Meta non è conforme ai requisiti di cui all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/1925. Il 5 agosto 2024 Meta ha risposto alle constatazioni preliminari contestando le conclusioni preliminari della Commissione.

(12) Dal 6 marzo 2024 e nel corso dell'indagine, Meta discute con la Commissione della potenziale introduzione di un'offerta pubblicitaria alternativa all'interno del suo modello pubblicitario «consenso o pagamento» nell'ambito della sua soluzione generale di conformità all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/1925. Il 12 novembre 2024, dopo un'evoluzione sostanziale del modello, Meta ha introdotto un'ulteriore opzione «gratuita» (l'opzione «annunci pubblicitari aggiuntivi») per i suoi utenti finali che non desiderano acconsentire a una combinazione completa di dati per annunci mirati.

(13) La presente decisione riguarda solo il modello pubblicitario originale «consenso o pagamento» di Meta per il periodo che va da marzo a novembre 2024. Tale limitazione dell'ambito di applicazione della presente decisione non pregiudica la capacità della Commissione di indagare sull'opzione degli annunci pubblicitari aggiuntivi di Meta e di valutarne la conformità al regolamento (UE) 2022/1925 in una fase successiva.

(14) A norma dell'articolo 29 e dell'articolo 50, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/1925, la Commissione ha sentito il comitato consultivo per i mercati digitali, che ha emesso un parere positivo il 22 aprile 2025.

5. **VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE**

(15) Sulla base degli elementi di prova raccolti dalla Commissione nel corso dell'indagine e delle informazioni a sua disposizione, dopo aver rispettato l'obbligo di leale cooperazione con la commissione irlandese per la protezione dei dati e previa consultazione del comitato consultivo per i mercati digitali, la Commissione conclude che il modello di pubblicità «consenso o pagamento» di Meta non è conforme all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/1925 nella misura in cui: i) questo modello non presenta agli utenti finali delle piattaforme di social network di Meta la scelta specifica di un'alternativa meno personalizzata ma equivalente; e ii) la configurazione di questo modello non consente agli utenti finali di prestare liberamente il proprio consenso alla combinazione dei loro dati personali ai fini della pubblicità personalizzata. La Commissione è pervenuta a questa conclusione sulla base delle motivazioni seguenti.

(16) ***In primo luogo,*** la Commissione ritiene che il modello pubblicitario «consenso o pagamento» di Meta non presenti agli utenti finali delle piattaforme di social network di Meta la «scelta specifica» di un'alternativa meno personalizzata, ma equivalente, all'opzione con annunci pubblicitari, in quanto entrambe le opzioni presentano condizioni di accesso diverse. Inoltre Meta avrebbe potuto ragionevolmente aspettarsi, e sapeva, che il suo modello pubblicitario «consenso o pagamento» avrebbe indotto la maggior parte dei suoi utenti finali a optare per l'opzione gratuita senza annunci pubblicitari a causa di tale mancanza di equivalenza.

(17) ***In secondo luogo,*** la Commissione ritiene che la configurazione del modello pubblicitario «consenso o pagamento» di Meta non garantisca che gli utenti finali acconsentano liberamente, nel rispetto dei requisiti di cui al regolamento (UE) 2016/679, alla combinazione dei loro dati personali ai fini della personalizzazione degli annunci pubblicitari. Ciò è dovuto a un evidente squilibrio di potere tra Meta e gli utenti finali dei suoi servizi senza annunci pubblicitari e al danno che gli utenti finali rischiano di subire quando rifiutano di fornire il consenso (ad esempio, dovendo pagare un abbonamento).

6. **INGIUNZIONE INIBITORIA**

(18) Alla luce di quanto precede, la Commissione ordina a Meta, a norma dell'articolo 29, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2022/1925, di porre fine effettivamente alla non conformità del suo modello «consenso o pagamento» entro 60 giorni di calendario dalla data della notifica («ingiunzione inibitoria»).

(19) Per conformarsi a tale ingiunzione inibitoria Meta dovrebbe offrire ai suoi utenti finali che non desiderano acconsentire al pieno utilizzo dei dati personali per annunci mirati un'alternativa meno personalizzata ma equivalente:

(a) presentata in modo neutrale e con flussi di scelta che consentano agli utenti finali di scegliere liberamente di aderire a tale alternativa;

(b) che non comporta il trattamento di dati personali soggetto ai requisiti di scelta specifica e di consenso dell'utente finale ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento sui mercati digitali; e

(c) equivalente al servizio per gli utenti che hanno espresso il loro consenso, tranne per quanto riguarda la quantità di dati personali utilizzati, ma includendo, ad esempio, in termini di prestazioni, esperienza e condizioni di accesso, e pertanto non fornita a titolo oneroso.

7. **AMMENDE E PENALITÀ DI MORA**

(20) Alla luce di quanto precede, la decisione infligge a Meta un'ammenda di 200 000 000 EUR a norma dell'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/1925. L'ammenda inflitta non supera il massimale consentito, pari al 10 % del fatturato mondiale di Meta, come previsto dal regolamento (UE) 2022/1925.

(21) La decisione indica inoltre che Meta, in caso di mancato rispetto dell'ingiunzione inibitoria, incorre in una penalità di mora non superiore al limite stabilito all'articolo 31, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/1925.

(22) Tale considerazione non è rimessa in discussione dall'opzione con annunci pubblicitari aggiuntivi offerta da Meta dal 12 novembre 2024, in quanto non si può escludere che anche questa nuova opzione non sia conforme alla decisione.

8. **CONCLUSIONI**

(23) Per i motivi di cui sopra, la decisione chiude il procedimento concludendo che il modello pubblicitario «consenso o pagamento» di Meta non è conforme all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/1925 e per tale motivo irroga un'ammenda. La decisione impone inoltre un'ingiunzione inibitoria nei confronti di Meta affinché ponga fine alla violazione entro 60 giorni di calendario dalla data di notifica, nonché potenziali penalità di mora in caso di mancato rispetto dell'ingiunzione da parte di Meta.