



NOTA N. 89

### **LA PROPOSTA DI LEGGE SUI SERVIZI DIGITALI (*Digital Services Act - DSA*)**

La [proposta](#) di regolamento relativo a un mercato unico dei servizi digitali (cd. "legge sui servizi digitali") è stata adottata dalla Commissione europea il 15 dicembre 2020 e rappresenta una delle misure chiave nell'ambito della Strategia europea per il digitale.

La proposta intende modificare la [direttiva 2000/31/CE](#) sul commercio elettronico in quanto, dalla sua adozione, si sono affermati nuovi e innovativi servizi digitali della società dell'informazione che - sottolinea la Commissione nella relazione illustrativa - "hanno cambiato la vita quotidiana dei cittadini dell'Unione plasmando e trasformando il loro modo di comunicare, connettersi, consumare e svolgere attività economiche (...). Allo stesso tempo, dall'uso di questi servizi sono scaturiti nuovi rischi e nuove sfide, che interessano sia la società nel suo complesso, sia le singole persone che si avvalgono di tali servizi".

Come evidenziato nella sua [comunicazione](#) dal titolo "Plasmare il futuro digitale dell'Europa", del 19 febbraio 2020, la Commissione si è dunque impegnata ad aggiornare le norme orizzontali che definiscono le responsabilità e gli obblighi dei prestatori di servizi digitali, in particolare delle piattaforme online, dichiarando che "le persone hanno diritto a tecnologie di cui possono fidarsi" e che "ciò che è illecito offline deve esserlo anche online".

Nel formulare la proposta, la Commissione ha tenuto conto delle relazioni d'iniziativa del Parlamento europeo. Sulla base dell'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il 20 ottobre 2020 il Parlamento europeo ha infatti adottato la [risoluzione](#) "Legge sui servizi digitali: migliorare il funzionamento del mercato unico" e la [risoluzione](#) "Legge sui servizi digitali: adeguare le norme di diritto commerciale e civile per i soggetti commerciali che operano online". Nella stessa data il Parlamento europeo ha inoltre adottato, secondo la procedura non legislativa, una [risoluzione](#) sull'atto sui servizi digitali e le questioni sollevate in materia di diritti fondamentali.

Le risoluzioni, per molti aspetti sostanzialmente complementari: evidenziano la necessità di mantenere i principi essenziali della direttiva sul commercio elettronico e di tutelare i diritti fondamentali nell'ambiente online e l'anonimato online, laddove ciò sia tecnicamente possibile; chiedono trasparenza, obblighi in materia di informazione nonché una maggiore responsabilità per i prestatori di servizi digitali; invitano a introdurre obblighi effettivi per

*contrastare i contenuti illegali online; sollecitano una vigilanza pubblica a livello nazionale e di Unione europea e una cooperazione fra le autorità competenti delle varie giurisdizioni nell'applicazione del diritto, soprattutto per quanto riguarda le questioni transfrontaliere.*

*La proposta di regolamento sui servizi digitali presentata dalla Commissione fa seguito alle risoluzioni del Parlamento europeo. Si basa sui principi fondamentali stabiliti nella direttiva sul commercio elettronico, che rimangono tuttora validi, e si pone i seguenti obiettivi:*

- *assicurare le condizioni migliori per la prestazione di servizi digitali innovativi nel mercato interno;*
- *contribuire alla sicurezza online e alla protezione dei diritti fondamentali;*
- *istituire una struttura di governance solida e duratura per una vigilanza efficace sui prestatori di servizi intermediari.*

*La proposta è tuttora al vaglio delle Istituzioni europee.*

## 1. Contesto della proposta

La **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali**, cd. "**legge sui servizi digitali**" ([COM\(2020\)825](#)), si basa sulla valutazione della [direttiva 2000/31/CE](#) relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno ("**direttiva sul commercio elettronico**"), che disciplina attualmente i servizi digitali.

La proposta è stata presentata congiuntamente alla proposta di regolamento relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale, cd. "**legge sui mercati digitali**" ([COM\(2020\)852](#)), e fa parte di un pacchetto legislativo volto a riformare il settore dei servizi digitali, come preannunciato dalla Commissione europea nella comunicazione "[Plasmare il futuro digitale dell'Europa](#)" del febbraio 2020. Con tale comunicazione la Commissione si è infatti impegnata ad aggiornare le norme orizzontali che definiscono le responsabilità e gli obblighi dei **prestatori di servizi digitali**, in particolare delle piattaforme *online*.

Il **Parlamento europeo** ha approvato due **relazioni d'iniziativa legislativa** - della Commissione parlamentare giuridica [JURI](#) (il 28 settembre 2020) e di quella per il mercato interno e la protezione dei consumatori [IMCO](#) (il 1° ottobre 2020) - in cui ha chiesto alla Commissione europea di rispondere alle attuali carenze dell'ambiente *online* con un pacchetto di leggi sui servizi digitali. Entrambe le Commissioni hanno sollecitato un meccanismo vincolante di notifica e azione per fronteggiare i contenuti illegali *online*. Inoltre, nella sua [risoluzione](#) del 20 ottobre 2020, il Parlamento europeo ha accolto con favore l'impegno della Commissione di presentare un pacchetto relativo alla legge sui servizi digitali, invitandola ad adottare tali misure sulla base dell'articolo 53, paragrafo 1, e degli articoli 62 e 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e su una valutazione d'impatto approfondita comprensiva di informazioni sulle implicazioni finanziarie delle proposte, fondata su dati, statistiche e analisi specifiche.

La **valutazione di impatto** - curata dai Servizi della Commissione europea e allegata alla proposta di regolamento sui servizi digitali (cfr. [SWD\(2020\)348](#) e [SWD/2020/0349](#)) - ha messo in evidenza tre problemi fondamentali: esposizione sempre maggiore dei cittadini a **rischi e danni *online*** soprattutto quando sono coinvolte piattaforme di grandi dimensioni; **mancanza di coordinamento nell'attività di vigilanza** sulle piattaforme *online*; nuovi ostacoli nel mercato interno dovuti al fatto che gli Stati membri hanno iniziato a regolamentare i servizi digitali a livello nazionale determinando un vantaggio competitivo per le piattaforme *online* e i servizi digitali già esistenti di **dimensioni molto grandi**.

La soluzione prescelta dalla valutazione di impatto per risolvere le problematiche individuate prevede l'adozione di **misure asimmetriche** con obblighi più rigorosi per le piattaforme *online* di dimensioni molto grandi, nonché ulteriori chiarimenti sul regime di responsabilità per gli intermediari *online* e sulla *governance* dell'Ue con un **potenziamento della sorveglianza e dell'applicazione delle norme**. In base alla valutazione di impatto tale opzione avrà un effetto positivo sul mercato unico e sulla concorrenza, con un aumento del commercio digitale transfrontaliero stimato fra l'1% e l'1,8%. Sarà inoltre garantito un maggiore sostegno ai concorrenti emergenti di minori dimensioni e ciò incentiverà la competitività, l'innovazione e gli investimenti nei servizi digitali, contrastando allo stesso tempo danni specifici provenienti dalle piattaforme più grandi.

Si segnala infine che la proposta di regolamento si basa su:

- la [Raccomandazione \(UE\) 2018/334](#) della Commissione, del 1° marzo 2018, sulle misure per contrastare efficacemente i contenuti illegali *online*;
- l'esperienza acquisita nel quadro degli sforzi di autoregolamentazione sostenuti dalla Commissione, come l'impegno per la sicurezza dei prodotti ([Product Safety Pledge](#));
- il [protocollo d'intesa](#) sulla vendita di merci contraffatte;
- il [codice di condotta](#) per lottare contro le forme illegali di **incitamento all'odio online** (su cui, da ultimo, il **7 ottobre 2021** la Commissione ha presentato la [6a valutazione](#));
- il Forum dell'Ue su internet per quanto riguarda i contenuti terroristici.

## 2. Sintesi delle misure proposte

La proposta lascia impregiudicate le norme stabilite dalla citata [direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico](#), in particolare per quanto concerne il **principio del mercato interno** di cui all'articolo 3, e prevede un rafforzamento del meccanismo di **cooperazione e coordinamento per la vigilanza** in relazione agli obblighi che impone.

Per quanto riguarda in particolare il quadro orizzontale delle **esenzioni dalla responsabilità** per i prestatori di servizi intermediari, il regolamento procede all'abrogazione degli articoli da 12 a 15 della direttiva sul commercio elettronico, ma mantiene le esenzioni dalla responsabilità, in conformità all'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Nella relazione introduttiva alla proposta, la Commissione evidenzia che, a seconda dell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro e del settore giuridico in questione, le autorità giudiziarie o amministrative nazionali possono ordinare ai prestatori di servizi intermediari di contrastare specifici contenuti illegali. Tali ordini, soprattutto quando impongono al prestatore di prevenire la ricomparsa di contenuti illegali, devono essere emessi in conformità al diritto dell'Unione, in particolare al divieto di obblighi generali di sorveglianza, quale interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (ad esempio nella [sentenza](#) della Corte di giustizia del 3 ottobre 2019, *Eva Glawischnig-Piesczek/Facebook Ireland Limited*, C-18/18). L'articolo 8 della proposta lascia impregiudicata tale giurisprudenza.

La proposta intende favorire lo sviluppo di **tecnologie** volte a prevenire la **ricomparsa di informazioni illegali**, fornendo allo stesso tempo garanzie per evitare che vengano **erroneamente rimossi contenuti legali**. Tali strumenti potrebbero essere sviluppati sulla base di accordi volontari fra tutte le parti interessate e dovrebbero essere incoraggiati dagli Stati membri. La Commissione ritiene pertanto che le disposizioni del regolamento in materia di responsabilità non dovrebbero impedire alle varie parti interessate di sviluppare e usare in modo efficace sistemi tecnici di protezione, identificazione e riconoscimento automatico resi possibili dalla tecnologia digitale, pur tuttavia entro i limiti fissati dal [regolamento \(UE\) 2016/679](#) relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

Principali **obiettivi** del regolamento proposto sono: 1) contribuire al corretto funzionamento del mercato interno dei servizi intermediari; 2) stabilire norme uniformi per un ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile, in cui i diritti fondamentali sanciti dalla [Carta dei diritti fondamentali](#) dell'Unione europea siano tutelati in modo effettivo.

Ispirata al principio generale per cui "ciò che è illecito *offline* deve essere illecito anche *online*", la nuova disciplina introduce:

- nuove **procedure armonizzate per una rimozione più rapida di contenuti, prodotti o servizi illegali**;
- la **protezione dei diritti degli utenti *online*** e sistemi interni di gestione dei **reclami**;
- un quadro generale per l'applicazione della normativa, in particolare mediante la designazione della nuova figura del "**coordinatore dei servizi digitali**".

Il nuovo regime stabilisce inoltre obblighi aggiuntivi a carico delle **piattaforme *online* di dimensioni molto grandi** per la gestione dei **rischi sistemici** (cfr. la Sezione 4 del Capo III)<sup>1</sup>.

Le piattaforme *online* di dimensioni molto grandi dovranno valutare in modo approfondito tre categorie di rischi sistemici:

1. la diffusione di **contenuti illegali** tramite i loro servizi;

Il *considerando* 12 della proposta di regolamento precisa che, per conseguire l'obiettivo di garantire un ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile, il **concetto di "contenuto illegale"** dovrebbe essere definito in senso lato e comprendere anche le informazioni riguardanti i contenuti, i prodotti, i servizi e le attività illegali. Tale concetto dovrebbe in particolare intendersi riferito alle informazioni, indipendentemente dalla loro forma, che ai sensi del diritto applicabile sono di per sé illegali, quali l'**illecito incitamento all'odio** o i **contenuti terroristici illegali** e i **contenuti discriminatori illegali**, o che riguardano attività illegali, quali la condivisione di immagini che ritraggono abusi sessuali su minori, la condivisione non consensuale illegale di immagini private, il *cyberstalking*, la vendita di prodotti non conformi o contraffatti, l'utilizzo non autorizzato di materiale protetto dal diritto d'autore o le attività che comportano violazioni della normativa sulla tutela dei consumatori. Attività che possono costituire un rischio sistemico significativo laddove l'accesso a tali contenuti possa essere amplificato da *account* con una portata particolarmente ampia.

2. gli effetti dei loro servizi sull'**esercizio dei diritti fondamentali** tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali, compresi la libertà di espressione e di informazione, il diritto alla vita privata, il diritto alla non discriminazione e i diritti del minore (tali rischi possono sorgere, ad esempio, in relazione alla progettazione dei sistemi algoritmici utilizzati dalle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi o all'abuso dei loro servizi attraverso la presentazione di notifiche abusive o altri metodi per ostacolare la concorrenza o limitare la libertà di espressione);
3. la **manipolazione intenzionale** del servizio della piattaforma, con ripercussioni negative, effettive o prevedibili sulla tutela della salute pubblica, dei minori, del dibattito civico, o con effetti reali o prevedibili sui processi elettorali e sulla sicurezza pubblica (tali rischi possono sorgere, ad esempio, dalla creazione di *account* falsi, dall'uso di *bot* e da altri comportamenti automatizzati o parzialmente automatizzati che

---

<sup>1</sup> La soglia operativa riguardante i prestatori di servizi che rientrano nell'ambito di applicazione di tali obblighi comprende le piattaforme *online* con un ampio raggio d'azione nell'Unione, stimato a oltre 45 milioni di destinatari dei servizi. Qualora la popolazione dell'Unione subisca variazioni pari a una percentuale determinata, la Commissione adeguerà il numero dei destinatari presi in considerazione per fissare la soglia, affinché quest'ultima corrisponda sempre al 10% della popolazione dell'Unione.

possono condurre alla rapida e ampia diffusione di informazioni che costituiscono contenuti illegali o incompatibili con le condizioni generali della piattaforma *online*).

Le piattaforme *online* di dimensioni molto grandi dovranno sottoporsi ad *audit* esterni, fornire al coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento o alla Commissione l'accesso ai dati per monitorare e valutare la conformità al regolamento, nominare uno o più responsabili della conformità per garantire il rispetto degli obblighi sanciti dal regolamento stesso e assolvere ulteriori obblighi in materia di trasparenza.

Inoltre, attraverso le disposizioni relative agli obblighi in materia di "**dovere di diligenza**" per taluni servizi intermediari, la proposta intende migliorare la **sicurezza *online* degli utenti in tutta l'Unione** e la protezione dei loro diritti fondamentali; prevede a tal fine l'elaborazione di **codici di condotta**, di codici di condotta specifici per la pubblicità *online*, nonché **protocolli di crisi** per affrontare circostanze straordinarie che incidano sulla sicurezza o sulla salute pubblica.

Di seguito la descrizione delle principali disposizioni contenute nella proposta di regolamento.

Il **Capo I** stabilisce disposizioni generali, fra cui l'oggetto e l'ambito di applicazione del regolamento (articolo 1) e le definizioni dei termini principali usati nel regolamento (articolo 2).

Il **Capo II** disciplina l'**esenzione dalla responsabilità** dei prestatori di servizi intermediari; più specificamente comprende le condizioni alle quali i prestatori di servizi di semplice trasporto (*mere conduit*) (articolo 3), memorizzazione temporanea (*caching*) (articolo 4) e *hosting* (articolo 5) saranno esenti da responsabilità per le informazioni fornite da terzi che essi trasmettono e memorizzano. Prevede inoltre che le esenzioni dalla responsabilità non vengano meno qualora i prestatori di servizi intermediari svolgano indagini volontarie promosse di propria iniziativa o adottino le misure necessarie per conformarsi alle prescrizioni del diritto dell'Unione (articolo 6) e stabilisce il divieto di imporre a tali prestatori obblighi generali di sorveglianza o di accertamento attivo dei fatti (articolo 7). Impone infine ai prestatori di servizi intermediari un **obbligo in relazione agli ordini delle autorità giudiziarie o amministrative nazionali di contrastare i contenuti illegali** (articolo 8) e di fornire informazioni specifiche su uno o più singoli destinatari del servizio (articolo 9).

La proposta di regolamento prevede un sistema di **distribuzione bilanciata e proporzionata delle responsabilità** e dei **doveri** in capo ai diversi prestatori di servizi digitali differenziati (secondo uno schema di cerchi concentrici) in funzione della categoria e della dimensione dell'operatore digitale. In linea di massima, sono confermati i regimi di **limitata responsabilità** per i cosiddetti servizi di *mere conduit* e di *caching*, in quanto normalmente contraddistinti da elementi di **fornitura neutra** dei servizi, mediante un trattamento puramente **tecnico e automatico** delle informazioni fornite dal destinatario del servizio. Per *mere conduit* si intende un servizio di semplice trasporto, consistente nel trasmettere, su una rete di comunicazione, informazioni fornite da un destinatario del servizio, o nel fornire accesso a una rete di comunicazione. Per *caching* si intende un servizio di memorizzazione temporanea, consistente nel trasmettere, su una rete di comunicazione, informazioni fornite dal destinatario del servizio, che comporta la memorizzazione automatica, intermedia e temporanea di tali informazioni al solo scopo di rendere più efficiente il successivo inoltramento delle informazioni ad altri destinatari su loro richiesta.

Il **Capo III** definisce in **cinque sezioni** diverse gli obblighi in materia di **dovere di diligenza** per un **ambiente *online* trasparente e sicuro**.

Prevede al riguardo:

**1. obblighi applicabili a tutti i prestatori di servizi intermediari.** In particolare:

- a) l'obbligo di istituire un punto di contatto unico per agevolare la comunicazione diretta con le autorità degli Stati membri, la Commissione e il "comitato europeo per i servizi digitali" (articolo 10)<sup>2</sup>;
- b) l'obbligo di designare un rappresentante legale nell'Unione per i prestatori che non sono stabiliti in uno Stato membro, ma offrono i propri servizi nell'Unione (articolo 11);
- c) l'obbligo di indicare nelle loro condizioni generali eventuali restrizioni che possano imporre sull'uso dei loro servizi e di agire in maniera responsabile nell'applicare e nel far rispettare tali restrizioni (articolo 12);
- d) obblighi di comunicazione trasparente per quanto riguarda la **rimozione delle informazioni che siano considerate contenuti illegali** o contrari alle condizioni generali dei prestatori e la disabilitazione dell'accesso a tali informazioni (articolo 13);

**2. obblighi supplementari, applicabili ai prestatori di servizi di *hosting***<sup>3</sup>:

- a) in particolare il regolamento obbliga i suddetti prestatori a predisporre meccanismi che consentano a **terzi di notificare la presenza di presunti contenuti illegali** (articolo 14);
- b) inoltre, qualora tali prestatori decidano di rimuovere informazioni specifiche fornite da un destinatario del servizio o disabilitare l'accesso alle stesse, la sezione impone l'obbligo di fornire al destinatario una motivazione (articolo 15);

**3. obblighi applicabili a tutte le piattaforme *online*** (in aggiunta a quelli previsti dalle sezioni 1 e 2), ma **non alle piattaforme *online* che sono microimprese o piccole imprese** ai sensi dell'allegato della [raccomandazione 2003/361/CE](#) (articolo 16).

Le piattaforme *online* dovranno:

- a) istituire un sistema interno di **gestione dei reclami** relativi alle decisioni adottate in relazione a presunti contenuti o informazioni illegali incompatibili con le loro condizioni generali (articolo 17);
- b) rivolgersi a organismi certificati di risoluzione extragiudiziale delle controversie per risolvere eventuali controversie con gli utenti dei loro servizi (articolo 18);
- c) garantire che le notifiche presentate da enti cui è stato riconosciuto lo *status* di **segnalatori attendibili** siano trattate in **via prioritaria** (articolo 19);
- d) adottare **misure contro gli abusi** (articolo 20)<sup>4</sup>;

---

<sup>2</sup> Il "comitato europeo per i servizi digitali" è un gruppo consultivo indipendente di coordinatori dei servizi digitali per la vigilanza sui prestatori di servizi intermediari, istituito ai sensi dell'articolo 47 della proposta di regolamento.

<sup>3</sup> Il servizio di *hosting* consiste nel memorizzare informazioni fornite da un destinatario del servizio su richiesta di quest'ultimo.

<sup>4</sup> Dopo aver emesso un avviso preventivo, le piattaforme *online* dovranno sospendere per un periodo di tempo ragionevole la prestazione dei loro servizi ai destinatari del servizio che con frequenza forniscono contenuti manifestamente illegali;

- e) informare le **autorità di contrasto** competenti qualora vengano a conoscenza di informazioni che destino il **sospetto di gravi reati comportanti una minaccia per la vita o la sicurezza delle persone** (articolo 21)<sup>5</sup>;
- f) ricevere, memorizzare e pubblicare **informazioni specifiche** sugli operatori commerciali che utilizzano i loro servizi<sup>6</sup>, dopo aver fatto quanto possibile per valutare l'attendibilità di tali informazioni (articolo 22);
- g) organizzare la propria interfaccia in modo da consentire agli operatori commerciali di rispettare il diritto dell'Unione in materia di **tutela dei consumatori** e sicurezza dei prodotti (articolo 22 *bis*);
- h) pubblicare relazioni sulle loro attività riguardanti la **rimozione** delle informazioni che si ritiene costituiscano contenuti illegali o contrari alle loro condizioni generali e la **disabilitazione** dell'accesso alle stesse (articolo 23);
- i) assicurare trasparenza in relazione alla pubblicità *online* (articolo 24);

**4. altri obblighi a carico delle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi per la gestione dei rischi sistemici.** Queste dovranno:

- a) compiere valutazioni dei rischi in relazione ai rischi sistemici derivanti dal funzionamento e dall'uso dei loro servizi o connessi a tale uso e funzionamento (articolo 26),
- b) nonché adottare misure ragionevoli ed efficaci per l'attenuazione di tali rischi (articolo 27);
- c) sottoporsi a **audit esterni e indipendenti** (articolo 28);
- d) nel caso in cui si avvalgano di **sistemi di raccomandazione**<sup>7</sup>, specificare nelle loro condizioni generali, in modo chiaro, accessibile e facilmente comprensibile, i principali parametri utilizzati, nonché qualunque opzione che possano avere messo a disposizione dei destinatari del servizio per consentire loro di modificare o influenzare tali parametri principali, compresa almeno un'opzione non basata sulla profilazione ai sensi dell'articolo 4, punto 4), del citato regolamento (UE) 2016/679 (articolo 29);

---

nonché sospendere per un periodo di tempo ragionevole il trattamento delle notifiche e dei reclami presentati mediante i meccanismi di notifica e azione e i sistemi interni di trattamento dei reclami - di cui rispettivamente agli articoli 14 e 17 - da persone, enti o reclamanti che con frequenza presentano notifiche o reclami manifestamente infondati.

<sup>5</sup> Qualora venga a conoscenza di informazioni che fanno sospettare che sia stato commesso, si stia commettendo o probabilmente sarà commesso un reato grave che comporta una minaccia per la vita o la sicurezza delle persone, la piattaforma *online* deve informare "senza indugio" le autorità giudiziarie o di contrasto dello Stato membro o degli Stati membri interessati in merito ai propri sospetti, fornendo tutte le informazioni pertinenti disponibili.

<sup>6</sup> Qualora le piattaforme *online* consentano ai consumatori di concludere contratti a distanza con gli operatori commerciali.

<sup>7</sup> Al *considerando* 62 viene precisato che un elemento essenziale dell'attività di una piattaforma *online* di dimensioni molto grandi consiste nel modo in cui le informazioni sono messe in ordine di priorità e presentate nella sua interfaccia *online* per facilitare e ottimizzare l'accesso alle stesse da parte dei destinatari del servizio. Ciò avviene, ad esempio, suggerendo, classificando e mettendo in ordine di priorità le informazioni in base ad algoritmi, distinguendole attraverso testo o altre rappresentazioni visive oppure selezionando in altro modo le informazioni fornite dai destinatari. Tali sistemi di raccomandazione possono avere effetti significativi sulla capacità dei destinatari di reperire informazioni e interagire con esse online; svolgono inoltre un ruolo importante nell'amplificazione di determinati messaggi, nella diffusione virale delle informazioni e nell'influenzare il comportamento *online*.



- e) nel caso in cui visualizzino **pubblicità** sulle loro interfacce *online*, compilare e rendere disponibile al pubblico, attraverso le interfacce di programmazione delle applicazioni, un registro contenente le seguenti informazioni: il contenuto della pubblicità; la persona fisica o giuridica per conto della quale viene visualizzata la pubblicità; il periodo durante il quale è stata visualizzata la pubblicità; un'indicazione volta a precisare se la pubblicità fosse destinata a essere mostrata a uno o più gruppi specifici di destinatari del servizio e, in tal caso, i principali parametri utilizzati a tal fine; il numero totale di destinatari del servizio raggiunti e, se opportuno, i dati aggregati relativi al gruppo o ai gruppi di destinatari ai quali la pubblicità era specificamente destinata (articolo 30).

La sezione fissa inoltre le condizioni alle quali fornire l'accesso ai dati al coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento o alla Commissione e a ricercatori abilitati (articolo 31), e stabilisce l'obbligo di nominare uno o più responsabili della conformità per garantire il rispetto degli obblighi sanciti dal regolamento (articolo 32) nonché ulteriori obblighi specifici di comunicazione trasparente (articolo 33);

**5. disposizioni trasversali** riguardanti gli obblighi in materia di dovere di diligenza. In particolare:

- a) i processi per i quali la Commissione favorirà e promuoverà lo sviluppo e l'attuazione di norme europee armonizzate (articolo 34);
- b) il quadro per l'elaborazione di codici di condotta (articolo 35);
- c) il quadro per l'elaborazione di codici di condotta specifici per la pubblicità *online* (articolo 36);
- d) i protocolli di crisi per affrontare circostanze straordinarie che incidano sulla sicurezza o sulla salute pubblica (articolo 37).

Al *considerando* 69 la Commissione precisa che le **norme sui codici di condotta** potrebbero fungere da base per le iniziative di autoregolamentazione già stabilite a livello dell'Unione, fra cui l'impegno per la sicurezza dei prodotti (*Product Safety Pledge*), il protocollo d'intesa sulla vendita di merci contraffatte, il codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio *online* nonché il [codice di buone pratiche sulla disinformazione](#) (che, come annunciato nel [piano d'azione per la democrazia europea](#), propone di rafforzare).

Il **Capo IV** contiene disposizioni concernenti l'attuazione e l'esecuzione del regolamento.

La **sezione 1** stabilisce disposizioni sulle **autorità competenti nazionali**, compresi i **coordinatori dei servizi digitali**, che rappresentano le principali autorità nazionali designate dagli Stati membri per l'applicazione coerente del regolamento (articolo 38).

I coordinatori dei servizi digitali, così come altre autorità competenti designate, saranno indipendenti e dovranno svolgere i loro compiti in modo imparziale, trasparente e tempestivo (articolo 39).

Lo Stato membro in cui è situato lo stabilimento principale del prestatore di servizi avrà giurisdizione per l'applicazione del regolamento (articolo 40).

I coordinatori dei servizi digitali disporranno di poteri specifici (articolo 41).

Saranno gli Stati membri a stabilire le norme sulle sanzioni applicabili in caso di violazione degli obblighi da parte dei prestatori di servizi intermediari stabiliti dal regolamento (articolo 42).

I coordinatori dei servizi digitali potranno ricevere reclami nei confronti dei prestatori di servizi intermediari (articolo 43); avranno inoltre l'obbligo di pubblicare relazioni annuali sulle loro attività (articolo 44) e di cooperare con i coordinatori dei servizi digitali di altri Stati membri (articolo 45). I coordinatori dei servizi digitali potranno infine partecipare a indagini congiunte relative a questioni disciplinate dal regolamento (articolo 46).

La **sezione 2** stabilisce disposizioni concernenti il **comitato europeo per i servizi digitali**, un gruppo consultivo indipendente formato da coordinatori dei servizi digitali (articolo 47). Definisce altresì la struttura di tale comitato (articolo 48) e i suoi compiti (articolo 49).

La **sezione 3** contiene infine disposizioni riguardanti **la vigilanza, le indagini, l'esecuzione e il monitoraggio in relazione alle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi**. Prevede una vigilanza rafforzata nel caso in cui tali piattaforme violino le disposizioni di cui al capo III, sezione 4, relativa agli "obblighi supplementari a carico delle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi per la gestione dei rischi sistemici" (articolo 50) e la possibilità che la Commissione intervenga nei confronti di tali piattaforme qualora le violazioni persistano (articolo 51). In tali casi la Commissione potrà: svolgere indagini, anche tramite richieste di informazioni (articolo 52), audizioni (articolo 53) e ispezioni in loco (articolo 54); adottare misure provvisorie (articolo 55) e rendere vincolanti gli impegni delle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi (articolo 56); monitorare la conformità di tali piattaforme al regolamento (articolo 57). La Commissione potrà eventualmente adottare **decisioni di non conformità** (articolo 58) e infliggere **sanzioni pecuniarie** (articolo 59) e **penalità di mora** (articolo 60) per le violazioni del regolamento, oltre che per la comunicazione di informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti. Il regolamento fissa altresì un termine di prescrizione per l'imposizione di sanzioni (articolo 61) e per la loro esecuzione (articolo 62). Stabilisce infine le garanzie procedurali dinanzi alla Commissione, in particolare il diritto di essere ascoltati e di accesso al fascicolo (articolo 63), e la pubblicazione delle decisioni (articolo 64). La sezione prevede altresì la cooperazione della Commissione con i giudici nazionali (articolo 65) e l'adozione di atti di esecuzione per disposizioni pratiche relative al procedimento (articolo 66).

La **sezione 4** contiene le disposizioni comuni sull'esecuzione del regolamento. Stabilisce in primo luogo norme relative a un sistema di condivisione delle informazioni a sostegno delle comunicazioni fra i coordinatori dei servizi digitali, la Commissione e il comitato (articolo 67). Prevede inoltre il diritto per i destinatari dei servizi intermediari di nominare un organismo, un'organizzazione o un'associazione che eserciti i loro diritti per loro conto (articolo 68).

La **sezione 5** riguarda l'adozione di atti delegati e di esecuzione a norma, rispettivamente, degli articoli 290 e 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articoli 69 e 70).

Infine il **Capo V** contiene le disposizioni finali, riguardanti la soppressione degli articoli da 12 a 15 della direttiva sul commercio elettronico, che sono stati incorporati nel regolamento (articolo 71), le modifiche della direttiva relativa alle azioni rappresentative a tutela degli

interessi collettivi dei consumatori (articolo 72)<sup>8</sup>, la valutazione del regolamento (articolo 73)<sup>9</sup> e la sua entrata in vigore e applicazione (articolo 74).

### 3. Base giuridica

La base giuridica della proposta è l'**articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**, che prevede l'adozione di misure per garantire il funzionamento del **mercato interno**.

La Commissione individua infatti quale obiettivo principale della proposta quello di garantire il buon funzionamento del mercato interno, in particolare per quanto riguarda la prestazione di servizi digitali transfrontalieri (più specificamente i servizi intermediari).

### 4. Principi di sussidiarietà e proporzionalità

Come evidenziato dalla Commissione europea la proposta è conforme al principio di **sussidiarietà**, sancito dall'articolo 5 del [Trattato sull'Unione europea](#) (TUE).

La Commissione rileva in proposito che, tenendo conto della natura intrinsecamente transfrontaliera di internet, gli sforzi legislativi a livello nazionale ostacolano la possibilità di prestare e di usufruire di servizi in tutta l'Unione e risultano inefficaci per garantire la sicurezza e la tutela uniforme dei diritti dei cittadini e delle imprese dell'Unione *online*. Pertanto, armonizzare le condizioni che consentono lo sviluppo di servizi digitali transfrontalieri innovativi nell'Unione, e mantenere nel contempo un ambiente *online* sicuro, è un obiettivo che si può raggiungere soltanto a livello di Unione.

L'iniziativa della Commissione intende favorire la parità di protezione di tutti i cittadini dell'Unione, garantendo la coerenza delle azioni volte a **contrastare i contenuti illegali online da parte dei prestatori di servizi intermediari, indipendentemente dal loro luogo di stabilimento**, e assicurando altresì un approccio coerente applicabile ai prestatori di servizi intermediari che operano **in tutti gli Stati membri**. La Commissione ha ritenuto inoltre opportuno estendere l'ambito di applicazione del regolamento ai prestatori di servizi che operano nel mercato interno, pur essendo stabiliti **al di fuori dell'Unione**, al fine di tutelare in maniera efficace gli utenti *online* ed evitare che i prestatori di servizi digitali con sede nell'Unione siano soggetti a uno svantaggio competitivo.

La valutazione d'impatto sopra citata, che accompagna la proposta, individua il **valore aggiunto** dell'intervento - che intende fra l'altro affrontare il rischio di frammentazione giuridica derivante dalla divergenza di approcci normativi e di vigilanza - in un possibile incremento degli scambi digitali transfrontalieri oscillante fra l'1% e l'1,8%, ossia l'equivalente di un incremento del fatturato a livello transfrontaliero compreso fra 8,6 miliardi di euro e 15,5 miliardi di euro. Per quanto riguarda il valore aggiunto derivante dall'applicazione delle misure, l'iniziativa offrirebbe vantaggi significativi in termini di efficienza nella cooperazione fra gli Stati membri e nella messa in comune di alcune risorse

---

<sup>8</sup> [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 e che abroga la direttiva 2009/22/CE.

<sup>9</sup> Entro cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione dovrà effettuare una valutazione e presentare una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo.

per l'assistenza tecnica a livello di Ue e per le attività di ispezione e di *audit* dei sistemi di moderazione dei contenuti, dei sistemi di raccomandazione e della pubblicità *online* sulle piattaforme di dimensioni molto grandi. Il che a sua volta porterebbe a un aumento dell'efficacia delle misure, mentre il sistema vigente si affida in larga misura alle limitate capacità di vigilanza in un numero ridotto di Stati membri.

La Commissione europea dichiara la proposta conforme al principio di **proporzionalità**, enunciato nel medesimo articolo, poiché si limita al conseguimento degli obiettivi perseguiti. In particolare, la proposta definisce **obblighi asimmetrici** in materia di dovere di diligenza per diversi tipi di prestatori di servizi digitali, in funzione della natura dei servizi da questi prestati e delle dimensioni dei prestatori, per garantire che i loro servizi non siano usati in modo improprio per attività illegali e che i prestatori operino in maniera responsabile.

La Commissione precisa che alcuni obblighi sostanziali riguardano soltanto le **piattaforme online di dimensioni molto grandi**, che per il loro raggio d'azione hanno acquisito un ruolo sistemico centrale nel favorire il dibattito pubblico e le transazioni economiche, mentre i prestatori di dimensioni molto piccole sono del tutto esonerati dagli obblighi. Inoltre, per quanto riguarda i prestatori di servizi digitali che offrono i loro servizi all'interno dell'Ue pur essendo stabiliti al di fuori dell'Unione, il regolamento impone la nomina di un rappresentante legale nell'Unione.

## 5. Posizione del Governo italiano

Ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234/2012, la proposta è stata **segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale**.

Il Governo ha trasmesso alle Camere, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della medesima legge, la relazione sulla proposta.

Per quanto riguarda la **valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**, il Governo condivide l'obiettivo di assoggettare a obblighi specifici le piattaforme digitali, finora rimaste sostanzialmente non regolate dai quadri normativi nazionali ed europei. Condivide altresì l'approccio innovativo del *Digital Services Act*, che riconosce il carattere sovranazionale delle piattaforme e che adotta una proposta di regolamento in luogo delle tradizionali direttive, allo scopo di facilitare la piena armonizzazione degli obblighi nei confronti delle piattaforme a prescindere dal loro paese di stabilimento.

## 6. L'iter presso le istituzioni europee

### Parlamento europeo

La proposta di regolamento è stata assegnata alla Commissione Mercato interno e protezione dei consumatori (IMCO) del [Parlamento europeo](#).

La **discussione** in sede di **Assemblea plenaria** è indicativamente stabilita nel **dicembre del 2021**.

Nel gennaio 2021, la Commissione IMCO ha nominato relatrice **Christel Schaldemose** (S&D Danimarca), che ha presentato il suo [progetto di relazione](#) il 28 maggio 2021. La relatrice mira a introdurre **norme più rigorose sui mercati online per proteggere meglio i**

**consumatori**, ulteriori misure e requisiti di **trasparenza** per garantire la protezione degli utenti e rafforzare le disposizioni di attuazione e applicazione per garantire che nessuno Stato membro diventi un rifugio sicuro per le piattaforme *online*. La relatrice ha altresì suggerito di introdurre un **divieto di pubblicità mirata**, per aumentare la trasparenza in questo campo e per dare maggiore controllo all'utente per quanto riguarda i sistemi di **raccomandazione**.

Per quanto concerne in particolare la **rimozione dei contenuti illegali**, la relatrice è del parere che i contenuti illegali dovrebbero essere rimossi dai servizi di intermediazione **quanto più velocemente possibile**, tenendo conto dei diritti fondamentali. La relatrice ritiene che la legge sui servizi digitali dovrebbe stabilire un quadro per la notifica e la rimozione con procedure chiaramente definite, garanzie e scadenze per agire sulle notifiche di contenuti illegali e garantire procedure uniformi in tutti gli Stati membri. Se da un lato è necessario concedere alle piattaforme digitali il tempo di valutare la legalità dei contenuti, l'impatto di alcuni di essi è molto elevato e possono rappresentare una minaccia rilevante per la società o un danno significativo per la persona. Ritiene pertanto ragionevole disporre di due serie di scadenze, con tempi più brevi, per tali contenuti a impatto elevato. Inoltre, accoglie con favore l'obbligo introdotto all'articolo 20 relativo a **misure e protezione contro gli abusi**. Tuttavia, quando un utente fornisce frequentemente contenuti illegali a un'interfaccia, ad esempio offre prodotti che non sono conformi alle leggi dell'Ue, la piattaforma dovrebbe **sospendere l'utente** per un periodo di tempo ragionevole e il caso non dovrebbe limitarsi solamente ai contenuti **manifestamente** illegali.

La relatrice ha espresso apprezzamento per il fatto che la Commissione riconosca che i **sistemi di raccomandazione** possono avere un impatto significativo sulla capacità dell'utente di scegliere le informazioni, e che la Commissione abbia deciso di dedicare un articolo per affrontare le questioni correlate. Tuttavia, la relatrice individua la necessità di responsabilizzare maggiormente i consumatori rispetto ai sistemi di raccomandazione e suggerisce di ampliare l'ambito di applicazione dell'articolo a tutte le piattaforme *online* in quanto ritiene che anche i sistemi di raccomandazione utilizzati su piattaforme con meno di 45 milioni di utenti attivi abbiano un impatto significativo sugli utenti.

La relatrice ha inoltre accolto con favore il **modello di attuazione** proposto dalla Commissione. Tuttavia, traendo ispirazione dal [regolamento \(UE\) 2017/2394](#), propone che il coordinatore dei servizi digitali e la Commissione abbiano la possibilità di **limitare l'accesso all'interfaccia di un servizio di intermediazione**, laddove il fornitore violi ripetutamente gli obblighi stabiliti nel presente regolamento. Inoltre, ritiene che la Commissione non dovrebbe avere solamente la possibilità di agire, ma dovrebbe essere **obbligata** a farlo se ha motivo di ritenere che una piattaforma *online* di dimensioni molto grandi abbia violato il regolamento.

La Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), la Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia (ITRE) e la Commissione giuridica (JURI) sono Commissioni associate. La Commissione Libertà civili (LIBE) e la Commissione Cultura (CULT) hanno adottato i loro pareri rispettivamente nel luglio 2021 e nel settembre 2021. La Commissione ITRE ha pubblicato il suo [progetto di parere](#) il 27 maggio 2021.

In particolare, il [parere](#) approvato dalla LIBE il 28 luglio 2021 reca una serie di emendamenti che si concentrano su una migliore tutela dei diritti fondamentali e sulla lotta contro i contenuti illegali nell'era digitale. Secondo la LIBE:

- il **targeting comportamentale e personalizzato** per le **pubblicità non commerciali e politiche dovrebbe essere gradualmente eliminato** per tutelare gli utenti e garantire l'esistenza dei media tradizionali, e dovrebbe essere sostituito dalla pubblicità contestuale. Lo stesso dovrebbe applicarsi al *targeting* basato su **dati sensibili** o al *targeting* di **minori**. Il *targeting* comportamentale e personalizzato per le **pubblicità commerciali** dovrebbe essere possibile solo se gli utenti l'hanno scelto **liberamente**, senza essere esposti a modelli "occulti" o al rischio di essere esclusi dai servizi, e senza essere importunati da banner per l'accettazione dei cookies se hanno già fatto una scelta chiara nelle impostazioni del proprio browser o dispositivo;
- le autorità pubbliche dovrebbero avere accesso alla documentazione delle attività personali online solo per indagare su **sospetti di reati gravi** e per prevenire **gravi minacce** alla sicurezza pubblica, **previa autorizzazione giudiziaria**;
- la decisione sulla **legittimità dei contenuti** dovrebbe spettare a **un'autorità giudiziaria indipendente** e non alle autorità amministrative;
- gli **strumenti automatizzati di moderazione dei contenuti** e i filtri dei contenuti **non dovrebbero essere obbligatori**. Le piattaforme online dovrebbero utilizzarli solo **eccezionalmente** per effettuare controlli ex ante al fine di bloccare temporaneamente i contenuti manifestamente illegali e che non tengono conto del contesto, prevedendo la verifica umana di ogni decisione automatizzata. Secondo la LIBE gli algoritmi **non possono identificare** in modo affidabile i **contenuti illegali** e comportano abitualmente la **soppressione di contenuti legittimi**, compresi contenuti giornalistici.

## Consiglio dell'Ue

In sede di Consiglio dell'Ue sono state avviate discussioni per trovare una posizione comune sulla proposta di regolamento.

La Presidenza portoghese ha pubblicato una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori il 12 maggio 2021. Sebbene gli Stati membri si siano mostrati generalmente favorevoli alla proposta, sono proseguite le discussioni per trovare una posizione comune su una serie di punti controversi (fra l'altro, le questioni relative all'**attuazione** del nuovo regime, nonché le disposizioni in materia di **moderazione dei contenuti**). Il Consiglio è stato informato dei progressi compiuti in occasione della riunione del [Consiglio "Competitività"](#) del 27-28 maggio 2021. La Presidenza portoghese ha, quindi, diffuso una proposta di testo di compromesso il 16 giugno 2021.

In occasione del **Consiglio "Giustizia e affari interni"** ([Gai](#)) del **7 e 8 giugno 2021** i ministri della Giustizia hanno tenuto un dibattito su come contrastare i contenuti illegali *online* nel contesto della proposta relativa alla legge sui servizi digitali. La discussione si è incentrata principalmente sugli aspetti relativi agli ordini delle autorità nazionali ai prestatori di servizi di contrastare i contenuti illegali o di fornire informazioni, nonché ai prestatori di dimensioni molto grandi di notificare alle autorità sospetti di reati gravi.

I ministri hanno in particolare sottolineato l'importanza della libertà di espressione e la necessità di far sì che si trovi il **giusto equilibrio** per garantire che le eventuali restrizioni rimangano eccezioni. Quanto agli aspetti relativi agli ordini delle autorità nazionali, è stato in generale espresso sostegno per il sistema proposto, ma è stata formulata la richiesta di chiarire ulteriormente il testo, in particolare per assicurare che la legge sui servizi digitali non incida sul funzionamento degli strumenti relativi a Giustizia e Affari interni attuali e futuri. In relazione all'obbligo dei prestatori di notificare sospetti di reati gravi, è stata infine evidenziata la necessità di definire meglio il concetto di "reato grave che comporta una minaccia per la vita o la sicurezza delle persone".

La Presidenza slovena sta lavorando per concludere i negoziati fra le delegazioni degli Stati membri.

18 ottobre 2021

*A cura di Viviana Di Felice*