



# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 101

## LA PROPOSTA DI LEGGE SUI SERVIZI DIGITALI

(accordo politico del 23 aprile 2022)

*Il 23 aprile 2022 la presidenza del Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo hanno raggiunto un **accordo politico** provvisorio sulla [proposta](#) di regolamento relativo a un mercato unico dei servizi digitali, cd. "legge sui servizi digitali" (Digital Services Act - Dsa).*

*La proposta è stata adottata dalla Commissione europea il 15 dicembre 2020 e rappresenta una delle misure chiave nell'ambito della Strategia europea per il digitale.*

*Con tale proposta la Commissione ha inteso 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".*

*La proposta di regolamento sui servizi digitali fa seguito alle risoluzioni di iniziativa 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.*

*Affinché la proposta venga adottata, l'accordo politico provvisorio dovrà ora essere approvato formalmente dai co-legislatori.*

## 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](#)) - su cui il 24 marzo 2022 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un [accordo politico](#) - 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*.

Nel formulare la proposta, la Commissione ha tenuto conto delle relazioni d'iniziativa del **Parlamento europeo**<sup>1</sup>. Sulla base dell'articolo 225 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (Tfue), il 20 ottobre 2020 il Parlamento europeo ha inoltre adottato la [risoluzione](#) "Legge sui servizi digitali: migliorare il funzionamento del mercato unico", la [risoluzione](#) "Legge sui servizi digitali: adeguare le norme di diritto commerciale e civile per i soggetti commerciali che operano *online*" e 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.

In particolare, 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 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

---

<sup>1</sup> 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*.

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 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 previste dalla Legge sui servizi digitali

Il **23 aprile 2022** il Parlamento europeo e gli Stati membri dell'Ue hanno raggiunto un **accordo politico** su di un testo di compromesso relativo alla proposta di legge sui servizi digitali, che era stata presentata dalla Commissione nel dicembre 2020<sup>2</sup>.

L'accordo è stato accolto favorevolmente dalla Commissione europea: la presidente **Ursula von der Leyen** lo ha definito "*storico, in termini sia di rapidità che di sostanza*", dichiarando che "*la legge sui servizi digitali aggiornerà le norme di base per tutti i servizi online nell'Ue e garantirà che l'ambiente online rimanga uno spazio sicuro, salvaguardando la libertà di espressione e le opportunità per le imprese digitali. La legge concretizza il principio secondo cui ciò che è illegale offline dovrebbe essere illegale anche online. Per quanto riguarda le piattaforme online, maggiori sono le dimensioni, maggiori sono le responsabilità*".

### Obiettivi della proposta

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**, e prevede un rafforzamento del meccanismo di **cooperazione e coordinamento per la vigilanza** in relazione agli obblighi che impone.

---

<sup>2</sup> Il testo dell'accordo politico non è disponibile sui siti istituzionali al momento della redazione della presente Nota. Quanto riportato si basa su comunicati stampa.

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.

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.

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**".

La proposta prevede che gli Stati membri designino una o più autorità competenti incaricate dell'applicazione e dell'esecuzione del regolamento. Gli Stati membri saranno inoltre tenuti a designare una delle autorità competenti come coordinatore dei servizi digitali.

Il coordinatore dei servizi digitali sarà responsabile di tutte le questioni relative all'applicazione e all'esecuzione del regolamento in tale Stato membro, a meno che lo Stato membro interessato non abbia assegnato determinati compiti o settori specifici ad altre autorità competenti. Il coordinatore dei servizi digitali sarà comunque responsabile di garantire il coordinamento a livello nazionale in relazione a tali questioni e di contribuire all'applicazione e all'esecuzione efficaci e coerenti del regolamento in tutta l'Unione.

Il nuovo regime stabilisce inoltre obblighi aggiuntivi a carico delle **piattaforme online di dimensioni molto grandi** per la gestione dei **rischi sistemici**.

Tali piattaforme dovranno valutare in modo approfondito tre categorie di **rischi sistemici**, derivanti dal funzionamento e dall'uso dei loro servizi all'interno dell'Unione:

1. la diffusione di **contenuti illegali** tramite i loro servizi, quale la diffusione di materiale pedopornografico o l'illecito incitamento all'odio, e lo svolgimento di **attività illegali**, quali la vendita di prodotti o servizi vietati dal diritto dell'Unione o nazionale, compresi i prodotti contraffatti;
2. gli eventuali effetti negativi 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 (sanciti rispettivamente dagli articoli 7, 11, 21 e 24 della Carta dei diritti fondamentali). 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 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 inoltre 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.

*Per la descrizione delle principali disposizioni contenute nella proposta di regolamento originaria si rimanda alla Nota. n. [89](#) "La proposta di legge sui servizi digitali (Digital Services Act - DSA)", a cura del Servizio Studi del Senato.*

### **Il testo di compromesso**

L'accordo politico del 23 aprile sulla legge sui servizi digitali mantiene gli obblighi in materia di dovere di diligenza a livello dell'Ue, che si applicheranno a tutti i servizi digitali che collegano i consumatori a beni, servizi o contenuti; mantiene inoltre le procedure per una più rapida rimozione dei contenuti illegali e una protezione globale dei diritti fondamentali degli utenti *online*.

Nell'**ambito di applicazione** della legge sui servizi digitali rientrano diversi **servizi intermediari online**, i cui obblighi a norma della legge dipendono dal loro ruolo, dalle loro dimensioni e dal loro impatto sull'ecosistema *online*.

I servizi intermediari *online* comprendono servizi intermediari che offrono infrastrutture di rete, quali fornitori di accesso a internet e *registrar* di nomi di dominio, fra cui:

- **servizi di hosting**, consistenti nel memorizzare informazioni fornite da un destinatario del servizio su richiesta di quest'ultimo, quali i servizi di *cloud computing* e *web hosting*. Questi comprendono:
  - **piattaforme online** che riuniscono venditori e consumatori, quali mercati *online*, *app store*, piattaforme di economia collaborativa e piattaforme di social media;
  - **piattaforme online di dimensioni molto grandi**, che raggiungono oltre il 10% dei 450 milioni di consumatori dell'Ue e che potrebbero comportare rischi particolari relativi alla diffusione di contenuti illegali e danni per la società;

- **motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi**, utilizzati da oltre il 10% dei 450 milioni di consumatori dell'UE e su cui ricade una maggiore responsabilità per la limitazione dei contenuti illegali *online*<sup>3</sup>.

Tutti gli intermediari *online* che offrono i loro servizi nel mercato unico, con sede o meno nell'Ue, dovranno rispettare le nuove norme.

Per quanto concerne le piccole e medie imprese (Pmi), considerate le perplessità del Consiglio riguardo a deroghe generalizzate proposte dal Parlamento europeo, il testo di compromesso prevede che le **micro e piccole imprese** (con meno di 45 milioni di utenti attivi al mese nell'Ue) siano **esentate** dagli obblighi di alcune sezioni del Dsa e venga loro concesso un anno di esenzione nel caso in cui perdano il loro *status* (diventando medie imprese). È stata inoltre introdotta una clausola di revisione dell'impatto del Dsa sulle Pmi dopo tre anni. La Commissione ha presentato una dichiarazione scritta in cui si impegna a mobilitare i programmi finanziari pertinenti per sostenere le Pmi a conformarsi al Dsa.

In estrema sintesi, il testo di compromesso relativo alla legge sui servizi digitali comprende:

**1. misure per contrastare beni, servizi o contenuti illegali *online***, quali:

- a. un meccanismo che consente agli utenti di segnalare i contenuti illegali e alle piattaforme di cooperare con i cosiddetti "**segnalatori attendibili**"<sup>4</sup>;
- b. obblighi in materia di **tracciabilità** degli utenti commerciali nei mercati *online*, per contribuire a identificare i venditori di merci illegali, oppure "sforzi ragionevoli" da parte dei mercati *online* per verificare in modo casuale se prodotti o servizi siano stati identificati come illegali in qualsiasi banca dati ufficiale;

**2. misure volte a responsabilizzare gli utenti e la società civile**, quali:

- a. la possibilità di **contestare** le decisioni delle piattaforme in materia di moderazione dei contenuti e di presentare ricorso, sia attraverso un meccanismo di risoluzione extragiudiziale delle controversie sia per via giudiziaria;
- b. la possibilità di accesso per i ricercatori abilitati ai dati fondamentali delle piattaforme di dimensioni maggiori. Verrà inoltre consentito alle Organizzazioni non governative (Ong) l'accesso a dati pubblici ai fini di una migliore comprensione di come evolvono i rischi *online*;
- c. obblighi di **trasparenza per le piattaforme *online***, anche per quanto riguarda gli algoritmi utilizzati per la raccomandazione di contenuti o prodotti agli utenti;

**3. misure di valutazione e attenuazione dei rischi**, che comprendono:

---

<sup>3</sup> Il testo di compromesso rafforza gli obblighi sui motori di ricerca molto grandi. Non è stata accolta la proposta del Consiglio di introdurre un nuovo articolo che prevedesse una categoria distinta per i motori di ricerca, diversa sia dai servizi di " *caching* " sia da quelli di " *hosting* ", con obblighi e responsabilità specifiche.

<sup>4</sup> La qualifica di segnalatore attendibile, a norma della proposta di regolamento, viene riconosciuta, su richiesta di qualunque ente, dal coordinatore dei servizi digitali dello Stato membro in cui è stabilito il richiedente, a condizione che quest'ultimo abbia dimostrato di soddisfare tutte le condizioni seguenti: a) dispone di capacità e competenze particolari ai fini dell'individuazione, dell'identificazione e della notifica di contenuti illegali; b) rappresenta interessi collettivi ed è indipendente da qualsiasi piattaforma *online*; c) svolge le proprie attività al fine di presentare le notifiche in modo tempestivo, diligente e obiettivo.



- a. l'obbligo per le **piattaforme di dimensioni molto grandi e i motori di ricerca di dimensioni molto grandi** di adottare misure basate sul rischio per **prevenire l'abuso** dei loro sistemi e di sottoporre i propri sistemi di gestione dei rischi ad **audit indipendenti**.

Oltre alla normale valutazione dei rischi di cui sopra (ai sensi dell'art. 26 della proposta), a seguito della **guerra in Ucraina** e in particolare delle sue conseguenze sulla manipolazione delle informazioni, i legislatori hanno convenuto di includere un nuovo articolo che introduce un **meccanismo di risposta alle crisi**. La **Commissione europea** potrà chiedere alle piattaforme molto grandi di intraprendere azioni specifiche (ad esempio per contrastare la propaganda di guerra), sulla base di una **raccomandazione adottata a maggioranza semplice dal comitato dei coordinatori nazionali dei servizi digitali**<sup>5</sup>. Tale meccanismo consentirà di analizzare l'impatto dell'attività delle piattaforme e dei motori di ricerca di dimensioni molto grandi sulla crisi in questione, come pure le misure proporzionate ed efficaci da attuare nel rispetto dei diritti fondamentali;

- b. meccanismi per un adattamento rapido ed efficiente in risposta alle crisi che interessino la sicurezza pubblica o la salute pubblica;

Fra le misure elencate nell'art. 27 ("*Attenuazione dei rischi*") è stato incluso un riferimento alla "violenza informatica" per adeguare i processi di moderazione dei contenuti e per consentire agli utenti di esercitare in modo efficace i loro diritti nel caso di pubblicazione *online* non consensuale di contenuti che li riguardano.

- c. nuove garanzie per la **tutela dei minori e limiti all'uso di dati personali sensibili per la pubblicità mirata**;

Il testo prevede che le piattaforme *online* accessibili ai minori dovranno adottare misure per garantire un elevato livello di *privacy*, sicurezza e protezione dei minori nell'ambito dei servizi offerti. Inoltre, la pubblicità mirata basata sull'uso dei dati dei minori sarà vietata, così come quella basata sulla profilazione dell'utente mediante l'uso di dati sensibili (quali l'etnia, le opinioni politiche, l'orientamento sessuale);

- d. **l'accesso dei ricercatori ai dati chiave** delle piattaforme e dei motori di ricerca più grandi per capire l'evoluzione dei rischi *online*;

4. una maggiore **vigilanza da parte della Commissione** per quanto riguarda le **piattaforme *online* di dimensioni molto grandi**.

Per garantire un'attuazione efficace e uniforme degli obblighi della legge sui servizi digitali, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno deciso di conferire alla Commissione il potere esclusivo di vigilare sulle piattaforme e sui motori di ricerca di dimensioni molto grandi per quanto riguarda gli obblighi specifici imposti a questo tipo di operatori.

I principali operatori digitali saranno quindi controllati a livello europeo grazie allo sviluppo di competenze in seno alla Commissione e in collaborazione con gli Stati membri. In tal modo

---

<sup>5</sup> La proposta prevede di istituire un gruppo consultivo indipendente di coordinatori dei servizi digitali per la vigilanza sui prestatori di servizi intermediari denominato "comitato europeo per i servizi digitali". Tale comitato fornirà consulenza ai coordinatori dei servizi digitali e alla Commissione per conseguire gli obiettivi seguenti: a) contribuire all'applicazione coerente del regolamento e alla cooperazione efficace dei coordinatori dei servizi digitali e della Commissione; b) coordinare e contribuire agli orientamenti e all'analisi della Commissione, dei coordinatori dei servizi digitali e di altre autorità competenti sulle questioni emergenti nel mercato interno; c) assistere i coordinatori dei servizi digitali e la Commissione nella vigilanza sulle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi.

sarà garantita una risposta efficace e uniforme ai rischi sistemici posti da tali operatori di dimensioni molto grandi.

Per finanziare le attività di vigilanza della Commissione europea sugli operatori di dimensioni molto grandi, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo provvisorio che prevede la creazione di un meccanismo di commissioni annuali da imporre a tali operatori, direttamente collegato ai compiti della Commissione.

### **Prossime tappe**

L'accordo politico raggiunto dal Parlamento europeo e dal Consiglio dovrà ora essere formalmente adottato dai due co-legislatori. La legge sui servizi digitali diverrà quindi direttamente applicabile in tutta l'Ue 15 mesi dopo l'entrata in vigore e comunque non prima del 1° gennaio 2024. Tuttavia, per quanto riguarda le piattaforme *online* di dimensioni molto grandi e i motori di ricerca di dimensioni molto grandi, la legge si applicherà a decorrere da 4 mesi dopo l'entrata in vigore.

### **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 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](#).

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.

In particolare, il [parere](#) approvato dalla Commissione 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.

Sulla base della [relazione](#) presentata il 20 dicembre 2021 dalla Commissione per il Mercato interno e la protezione dei consumatori, il 20 gennaio 2022 il **Parlamento europeo**, in sede di Assemblea plenaria, ha approvato un serie di [emendamenti](#) alla proposta di regolamento.

## 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".

Il **25 novembre 2021** il Consiglio "Competitività" (Mercato interno e industria) ha approvato un **orientamento generale**. Durante la seduta pubblica i ministri hanno espresso il loro sostegno alla proposta e hanno sottolineato l'importanza di disporre di uno **spazio digitale più sicuro**, sulla base del principio per cui **ciò che è illegale offline dovrebbe essere illegale anche online**. Pur sottolineando l'**importanza dell'innovazione** e la necessità di reagire rapidamente **salvaguardando** al contempo **la qualità**, i ministri hanno ampiamente convenuto che il testo costituisce un **compromesso equilibrato**.

L'[orientamento generale](#) ha costituito la base per i negoziati con il Parlamento europeo, che sono **iniziati nel 2022**. Il mandato negoziale è stato oggetto di revisione nel Coreper del 20 aprile.

---

*10 giugno 2022*

*A cura di Viviana Di Felice*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.