

# LEGGE SUI SERVIZI DIGITALI

## PARTE III: VIGILANZA E APPLICAZIONE

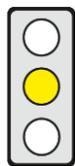
cepAnalisi Nr. 24/2021

### PUNTI CHIAVE

**Contesto:** Attraverso i servizi di intermediazione digitale che collegano gli utenti online con i fornitori di beni, servizi e informazioni sono sempre più diffusi contenuti illegali. I fornitori di servizi di intermediazione giocano un ruolo centrale nella lotta contro questi contenuti. Tuttavia, è troppo poco trasparente il modo in cui essi moderano il contenuto - ad es. rimuovendolo.

**Obiettivo del Regolamento:** La Commissione mira a regolamentare e armonizzare gli obblighi e le responsabilità dei fornitori di servizi intermedi (*Internet Service Provider* - ISP) - comprese le piattaforme online - così come le procedure di supervisione e applicazione, al fine di migliorare il mercato unico di questi servizi e creare un ambiente online sicuro e trasparente.

**Parti interessate:** Fornitori di servizi di intermediazione, comprese le piattaforme online (ad esempio i *social media* e i *marketplace*), così come le imprese e gli utenti privati di servizi di intermediazione.



**Pro:** (1) La fondamentale responsabilità esclusiva dello Stato di stabilimento per l'applicazione della legge sui servizi digitali, rende più facile per i fornitori di servizi intermediari fornire servizi in tutta l'UE.

(2) Il fatto che la legge sui servizi digitali permetta un'applicazione sussidiaria da parte della Commissione in caso di violazioni degli obblighi da parte di piattaforme online molto grandi (VLOP) va ritenuto appropriato.

**Contro:** (1) La limitazione delle competenze degli altri Stati membri associata al criterio della responsabilità esclusiva è arbitrario in considerazione dei prevedibili deficit di applicazione. Gli altri Stati membri devono pure essere autorizzati a prendere misure per il loro territorio in caso di mancata azione da parte dello Stato di stabilimento. (2) La procedura di cooperazione transfrontaliera dei coordinatori di servizi digitali deve essere più rigorosa. Anche la procedura di esecuzione contro le VLOP appare troppo lenta e farragিনosa.

I passaggi più importanti del testo sono evidenziati da una riga verticale a margine.

## CONTENUTO

### Titolo

**Proposta COM(2020) 825** del 15 dicembre 2020 per un **Regolamento** del Parlamento europeo e del Consiglio **su un mercato unico dei servizi digitali (Digital Services Act)**, che modifica la Direttiva 2000/31/CE.

### Breve riepilogo

#### ► Obiettivi e Definizioni

- Il contenuto illegale è sempre più diffuso su Internet attraverso servizi di intermediazione digitale che collegano gli utenti con i fornitori di beni, servizi ed informazioni. I fornitori di servizi di intermediazione giocano un ruolo centrale nella lotta contro questo fenomeno. Tuttavia, come moderano il contenuto - ad esempio rimuovendolo - appare troppo opaco.
- Con la Legge sui Servizi Digitali (DSA), la Commissione intende aggiornare e armonizzare gli obblighi e le responsabilità dei fornitori di servizi Internet (ISP) per:
  - migliorare il mercato interno dei servizi di intermediazione (IS), e
  - creare un ambiente online sicuro e trasparente in cui i diritti fondamentali - ad esempio la libertà di espressione, la libertà di informazione e la libertà di condurre un'attività imprenditoriale - siano protetti [Art. 1].
- Gli IS sono meri servizi di *pass-through*, *caching* o *hosting* [Art. 2 (f), (b) ], si veda [cepAnalisi Nr. 22/2021](#).
  - I servizi di hosting, in particolare, consistono nell'immagazzinare i contenuti forniti dagli utenti del servizio per loro conto, ad esempio lo streaming video e i servizi *cloud*, nonché le piattaforme online come i *marketplace* e i *social media*.
- Il contenuto illegale è qualsiasi informazione che [Art. 2 (g), Considerando 12]
  - è illegale in quanto tale secondo il diritto nazionale o dell'UE - ad esempio: contenuti terroristici - o
  - riguarda attività, prodotti o servizi illegali, ad esempio: la vendita di prodotti contraffatti.
- Il DSA regola e armonizza in particolare:
  - Esenzioni di responsabilità per gli ISP [si veda [cepAnalisi Nr. 22/2021](#)],
  - Requisiti di *due diligence* per ISP, adattati a specifiche categorie di ISP [si veda [cepAnalisi Nr. 23/2021](#)],
  - Disposizioni sulla supervisione, la cooperazione e l'applicazione della legge [questa [cepAnalisi](#)].

#### ► Supervisione e applicazione del DSA da parte degli Stati membri

- Il DSA verrebbe in linea di principio applicato dagli Stati membri. Ogni Stato membro deve [Art. 38, 39, 41 (5, 6)]:

- designare una o più autorità indipendenti responsabili dell'applicazione e nominare una di loro come coordinatore dei servizi digitali (*Digital Service Coordinator* - DSC) per coordinare le attività nazionali di applicazione e agire come punto di contatto per la Commissione e gli altri DSC nazionali [considerando 72, 73];
- equipaggiare e potenziare adeguatamente il proprio DSC e assicurare che esso rispetti i diritti ad un equo ricorso ed alla privacy e che siano disponibili rimedi giuridici efficaci in risposta alle sue azioni [Art. 39, 41 (5, 6)].
- Ogni DSC ha giurisdizione su tutti gli ISP che hanno la loro sede principale di attività nello Stato membro di quel DSC o il cui rappresentante legale è stabilito lì, nel caso l'ISP non abbia un vero stabilimento nell'UE. Se un ISP non designa un rappresentante, tutti gli Stati membri hanno giurisdizione su di esso ma non possono perseguirlo e punirlo due volte [art. 40].
- Se un ISP è sospettato di aver violato i suoi obblighi ai sensi del DSA, il DSC competente ["DSC del luogo di stabilimento", DSCC] deve indagare sul caso e adottare misure efficaci, dissuasive e proporzionate contro le violazioni [art. 41 (5)]. A questo scopo, per i DSCC sono previsti i seguenti poteri:
  - vari poteri investigativi per individuare le violazioni, ad esempio il potere di richiedere informazioni, condurre ispezioni in loco e interrogare il personale [art. 41 (1)];
  - poteri di esecuzione specifici contro gli ISP, ad esempio il potere di [art. 41 (2)]:
    - ordinare la cessazione delle infrazioni;
    - prendere misure provvisorie per prevenire un danno grave;
    - imporre le multe e le penalità periodiche che gli Stati membri devono essere tenuti a stabilire:
      - multe per violazioni del DSA fino al 6% delle entrate annuali o del fatturato dell'ISP;
      - Penalità periodiche fino al 5% del fatturato medio giornaliero dell'ISP per imporre il rispetto di una decisione del DSCC, ad esempio un ordine di cessazione di un'infrazione;
    - come *ultima ratio*, richiedere a un ISP di adottare un determinato piano d'azione e - se "non riesce a conformarsi adeguatamente", la violazione persiste e costituisce un reato grave (ad esempio esposizione ad un pericolo di vita) - ottenere un ordine del tribunale che limiti temporaneamente l'accesso ai servizi del ISP [art. 41 (3)].
- Oltre a ciò, tutti i DSC devono:
  - indicare organismi nazionali di risoluzione extragiudiziale delle controversie [art. 18] e designare dei "segnalatori attendibili" [art. 19];
  - ricevere i reclami contro gli ISP presentati dagli utenti nel loro Stato membro [art. 43].

#### ► Cooperazione transfrontaliera tra i DSC

- Un Comitato europeo indipendente per i servizi digitali ("Comitato"), composto da tutti i DSC e, se del caso, da altre autorità nazionali competenti, dovrebbe assistere, consigliare e orientare le DSC e la Commissione specie anche nella vigilanza delle piattaforme online molto grandi (VLOP) [si veda [cepAnalisi Nr. 23/2021](#)], [Art. 47-49].
- Il Comitato deve garantire una cooperazione efficace e un'applicazione uniforme del DSA. I DSC devono giustificare le deviazioni dalle raccomandazioni del Comitato [art. 49 (2)].
- I DSC devono cooperare a livello transfrontaliero secondo una procedura rigorosamente regolata [Art. 45]:
  - Se una DSC sospetta un'infrazione, chiede - o "raccomanda", se sono interessati almeno tre Stati membri - alla DSCC di prendere provvedimenti; la DSCC deve tenere "in massima considerazione" la richiesta o raccomandazione.
  - Se la DSCC non risponde entro due mesi o se la DSC o il Comitato non sono d'accordo con la sua azione, possono riferire il caso alla Commissione, che può chiedere alla DSCC di prendere ulteriori misure entro tre mesi e riferire entro due mesi.
  - Se le ISP operano in diversi Stati membri, le DSC possono condurre indagini congiunte [Art.46].

#### ► Una vigilanza e un'applicazione giuridica più rigorosa a livello UE nei confronti delle piattaforme online molto grandi

- Le piattaforme online molto grandi (VLOP) sono soggette a una vigilanza e ad applicazioni normative più rigorose a livello dell'UE (p. 4). La Commissione stessa "può" avviare o subentrare a procedimenti contro le VLOP:
  - Se una VLOP viene sospettata di una infrazione ad un obbligo imposto dal DSA [si veda [cepAnalisi Nr. 23/2021](#)] il DSC deve:
    - analizzare il caso di propria iniziativa o su raccomandazione della Commissione o del Comitato [Art. 50 (1)]; oppure
    - chiedere alla Commissione di intraprendere azioni investigative ed esecutive [Art. 46 (2)]. La Commissione "può" quindi avviare un procedimento contro la VLOP [Art. 51 (1) b)].
  - Se la DSCC decide che una VLOP abbia violato un dovere specifico delle VLOP, deve [Art. 50 (2-4)]:
    - richiedere alla VLOP di preparare un piano d'azione entro un mese su come porrà fine alla violazione;
    - accettare il piano d'azione entro un mese dal parere del Comitato e monitorarne l'attuazione, oppure chiedere alla VLOP di sottoporsi a un *audit* indipendente per valutare l'efficacia del piano d'azione e presentare il rapporto di *audit* entro quattro mesi;
    - notificare alla Commissione, al Comitato e alla VLOP entro termini prestabiliti - ad esempio, nel caso di un *audit* entro un mese dal ricevimento della relazione di *audit* - se la VLOP ha posto fine o meno alla violazione. Se l'infrazione non è terminata, la Commissione "può" avviare una procedura [Art. 51 (1) c)].
  - La Commissione "può" anche avviare un procedimento contro un SGOP che ha violato un obbligo del DSA se la DSCC non ha agito nonostante la richiesta della Commissione [Artt. 51 (1) a), 45 (7)].
  - La Commissione ha poteri "forti" di indagine e di esecuzione [considerando 98]. Può, tra l'altro:

- condurre indagini sulla (sospetta) violazione, ad esempio ordinare di fornire informazioni [Art. 52] e raccogliere dichiarazioni [Art. 53] e ispezioni in loco con l'aiuto di revisori o esperti [Art. 54];
- disporre misure provvisorie in caso di rischio di grave danno per gli utenti [art. 55], rendere vincolanti gli impegni della VLOP [art. 56] e adottare misure di controllo del rispetto del DSA, per es. ordinare alle VLOP di concedere l'accesso ai loro database e algoritmi [Art. 57];
- emettere "decisioni per non conformità" del DSA o, tra l'altro, ordinare misure provvisorie e ordinare alle VLOP di adottare le misure necessarie per conformarsi all'ordine [art. 58];
- infliggere alle VLOP multe fino al 6% del suo fatturato totale dell'anno finanziario precedente per tali violazioni o fino all'1% del suo fatturato per il mancato rispetto di diversi tipi di richieste e adempimenti [Art. 59];
- imporre alle VLOP o a persone penalità di mora fino al 5% del fatturato medio giornaliero dell'esercizio precedente per far rispettare una decisione per inadempienza o un'altra decisione della Commissione che, per esempio, impone alla VLOP di fornire informazioni, [Art. 60].
- Se la violazione persiste e provoca un danno grave, la Commissione può, come ultima risorsa, chiedere alla DSCC di rivolgersi al tribunale per imporre una restrizione temporanea di accesso al servizio della SGOP [art. 65, 41(3)].

### Dichiarazione della Commissione sulla Sussidiarietà

Le condizioni per lo sviluppo dei servizi digitali transfrontalieri possono essere armonizzate solo a livello dell'UE (si veda [cepAnalisi Nr.22/2021](#)).

### Contesto politico

Il Parlamento Europeo ha pubblicato delle Risoluzioni [2020/18/INL, 2020/19/INL e 2020/2022/INI] con raccomandazioni sul DSA. Insieme alla legge sui mercati digitali (vedi [cepInput n. 12/2021](#), [cepAnalisi n. 14/2021](#) e n. [15/2021](#)), il DSA fa parte della proposta della Commissione sulle nuove regole per le piattaforme digitali.

### Procedura legislativa

15.12.20 Adozione da parte della Commissione

Adozione in corso da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, entrata in vigore

### Opzioni per influire sul processo politico

Direzioni generali:	DG Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie
Commissioni del Parlamento europeo:	IMCO (leader), relatori: Christel Schaldemose (Danimarca, PES), LIBE, JURI, ITRE, ECON TRAN, CULT, FEMM.
Modalità di decisione nel Consiglio:	maggioranza qualificata (adozione da parte del 55% degli Stati membri che rappresentano il 65% della popolazione dell'UE)

### Formalità

Norma di competenza:	art. 114 TFUE (mercato interno)
Tipo di competenza legislativa:	competenza concorrente [art. 4(2) TFUE]
Tipo di procedura:	art. 294 TFUE (procedura legislativa ordinaria)

## VALUTAZIONE

### Valutazione di impatto economico

L'obbligo di designare un DSC facilita la cooperazione tra gli Stati membri e con la Commissione. Molti Stati membri affidano a diverse autorità l'applicazione della DSA senza che l'autorità competente in un caso specifico sia facilmente identificabile. Ha quindi senso che la Commissione, il Comitato e gli ISP possano rivolgersi a un punto di contatto centrale e che la DSC assicuri internamente la cooperazione e il coordinamento necessari con tutte le autorità nazionali competenti. Per assicurare che la DSC rappresenti adeguatamente gli interessi indipendenti come autorità nazionale competente all'esterno, gli Stati membri dovrebbero assicurarsi che i DSC rispondano anche alle loro direttive. Poiché i doveri derivanti dal DSA sono puramente di natura di diritto pubblico e non anche di diritto civile, c'è bisogno di un'applicazione efficace da parte delle autorità per garantirne il rispetto. Il DSA riprende giustamente il principio del paese d'origine della direttiva sul commercio elettronico: **il principio della giurisdizione unica dello Stato membro di stabilimento rende più facile per gli ISP fornire servizi transfrontalieri** perché devono solo seguire le istruzioni di questo Stato membro anche quando forniscono servizi in molte aree dell'UE. **Tuttavia, nasce il rischio di deficit di applicazione e di distorsioni della concorrenza, soprattutto se una DSCC non agisce.** Questo perché le ISP potrebbero deliberatamente trasferire il loro stabilimento negli Stati membri con un'applicazione più "blanda" e, inoltre, gli Stati membri potrebbero competere tra loro per diventare sedi di stabilimento. **Il fatto che il DSA permetta quindi un'applicazione sussidiaria da parte della Commissione, in caso di violazioni dei doveri da parte delle VLOP, è quindi da considerare appropriato.** Il fatto che la Commissione sia assistita dal Comitato nella supervisione dei VLOP le

permette di attingere contemporaneamente all'esperienza degli Stati membri e quindi migliorare l'applicazione delle norme. Tuttavia, la Commissione - così come i singoli DSC - dovrebbero essere maggiormente vincolati alle indicazioni del Comitato. Inoltre, la Commissione dovrebbe anche essere in grado di rivolgersi direttamente ai singoli DSC per un supporto, se dovessero mancare le necessarie competenze.

## Valutazione Giuridica

### Competenza e Sussidiarietà

Il DSA si basa correttamente sulla competenza per il mercato interno [Art. 114 (1) TFUE] ed è, tutto sommato, compatibile con il principio di sussidiarietà [si veda [cepAnalisi Nr. 22/2021](#)]. In particolare, una supervisione efficace delle VLOP che operano in tutta l'UE può essere meglio regolata a livello UE, soprattutto perché la vigilanza può essere così rafforzata dall'azione della Commissione.

### Proporzionalità nei confronti degli Stati membri

La scelta di un regolamento invece di una direttiva è proporzionata, anche perché non avrebbe senso trasporre nel diritto nazionale i poteri esecutivi conferiti alla Commissione. Tuttavia, il DSA è poco bilanciato perché la sua relazione con il diritto nazionale e la portata del suo effetto "bloccante" non sono chiari [si veda le varie argomentazioni in [cepAnalisi 22/2021](#) e [23/2021](#)].

**La responsabilità esclusiva di base delle autorità dello Stato di stabilimento per l'applicazione del DSA influisce sulle competenze degli altri Stati membri per l'applicazione del diritto dell'UE. Tenuto conto dei deficit di applicazione normativa possibili, ciò non è compatibile con il principio di proporzionalità ed è quindi illegale.** L'esperienza avuta con il GDPR mostra che le autorità di controllo nazionali non sono sempre in grado o disposte a far rispettare la normativa. Il DSA non affronta ancora sufficientemente questo rischio. **I DSC - non competenti - di altri Stati membri devono quindi essere anche autorizzati a prendere misure concrete, individuali e, in casi urgenti, immediate per il loro territorio**, per esempio per proteggere l'ordine pubblico e la salute, se il DSCC non dovesse agire, secondo delle condizioni che dovranno essere regolate dallo stesso DSA.

**La procedura di cooperazione transfrontaliera tra DSC deve essere estesa, resa più rigorosa e le scadenze abbreviate. Se un'altra DSC o il Comitato chiede alla DSCC di intervenire, ci vogliono fino a sette mesi e quindi troppo tempo finché la Commissione intervenga ed esamini la questione. Inoltre, tutti gli attori coinvolti dovrebbero essere vincolati ad agire.**

I forti poteri di applicazione conferiti alla Commissione sono giustificati in linea di principio, in quanto prevengono eventuali distorsioni della concorrenza dovute a un'applicazione differenziata contro le potenti VLOP che operano nell'UE, e la Commissione può intervenire solo se il DSCC lo richiede o rimane inattivo. **Tuttavia, la procedura di applicazione contro gli VLOP è anche troppo lunga, rendendo difficile un'applicazione efficace. La Commissione dovrebbe anche essere non solo autorizzata ma obbligata ad agire**, cioè a chiedere alle DSCC inattive di agire (e non semplicemente "raccomandare" loro un'indagine) - e avviare un proprio procedimento se fosse necessario.

Tutti **gli Stati membri interessati dovrebbero anche avere il diritto, anche in caso di violazioni da parte di ISP più piccole** - almeno in alcuni casi e con rilevanza ancora da determinare - **di sollecitare il Comitato o la Commissione come regolatore sussidiario o coordinatore se il DSCC non agisce**. Non è sufficiente che la Commissione - che può prendere autonomamente in mano la procedura solo nel caso delle VLOP - si debba, senza conseguenze obbligatorie, dover limitare a chiedere nuovamente alla DSCC di agire, mentre gli altri Stati non possano fare nulla a causa del principio del paese d'origine.

### Compatibilità specifica con il diritto dell'UE

Gli ampi poteri esecutivi delle DSCC e della Commissione interferiscono con il diritto degli ISP e delle VLOP alla libertà d'impresa [art. 16 CFR]. Tuttavia, proprio gli obblighi che incombono agli ISP, sono giustificati, tra l'altro, sulla base delle finalità di protezione dei diritti fondamentali in conflitto e gli obiettivi di benessere pubblico riconosciuti. [si veda [cepAnalisi Nr. 23/2021](#)].

## Sintesi della valutazione

La responsabilità esclusiva dello Stato di stabilimento per l'applicazione del DSA facilita la fornitura di servizi transfrontalieri. Tuttavia, la limitazione derivante dalle competenze degli altri Stati membri risulta illegale in considerazione dei deficit di applicazione possibili. Anche i DSC di altri Stati membri devono essere autorizzati a prendere misure per il loro territorio se il DSCC non agisce. La procedura di cooperazione transfrontaliera tra DSC deve essere resa più rigorosa. Il fatto che il DSA permetta l'esecuzione sussidiaria da parte della Commissione in caso di violazioni di obblighi da parte delle VLOP è appropriato, tuttavia, anche la procedura di esecuzione contro le VLOP appare troppo lunga. La Commissione dovrebbe anche essere obbligata a chiedere alle DSCC inattive di agire e, se necessario, altrimenti avviare una propria procedura. Gli Stati membri dovrebbero anche avere il diritto, in certi casi di violazioni da parte delle AVD più piccole, di rivolgersi al Comitato o la Commissione come regolatore sussidiario o coordinatore se la DSCC non agisce.