

COMMENTI DI CONFINDUSTRIA DIGITALE ALLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO SUI SERVIZI DIGITALI (C.D. DSA – DIGITAL SERVICES ACT)

Si riportano nel seguito i commenti sviluppati nell’ambito dello Steering Committee di Confindustria Digitale in merito alla proposta di Regolamento sui Servizi Digitali formulata dalla Commissione Europea e presentata al Consiglio e al Parlamento europeo il 15 dicembre 2020, ordinati secondo la sequenza dei capi presenti nella proposta di Regolamento.

Considerazioni generali di inquadramento della tematica

- L’esigenza di adeguare il quadro normativo comunitario definito nel 2000 con la direttiva quadro sull’e-commerce è condivisa, alla luce delle profonde innovazioni che hanno caratterizzato l’ambiente digitale nei 20 anni passati dall’emanazione di tale atto, **fermo restando che la revisione del quadro normativo rivisto si ponga in continuità con quello vigente rispetto alla disciplina di esenzione da responsabilità delle attività di mere conduit, hosting e caching.**
- Alla luce dell’altro tasso di innovatività presente nell’ambiente digitale è necessario **un approccio basato sulla collaborazione tra attori dell’ecosistema** e questo riguarda anche la definizione delle nuove regole: in questo senso il riferimento al concetto della diligenza, sebbene introduca un elemento specifico di ciascun ordinamento in un contesto che si vorrebbe di massima armonizzazione, è condivisibile perché reca in sé i principi di proporzionalità e ragionevolezza.
- In generale, dovrebbero essere sempre rispettato il principio di **richiedere azioni ai soggetti prestatori dei servizi tecnicamente più in grado di gestire eventuali interventi**; tale impostazione rappresenta l’applicazione dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza, che sono condizioni necessarie per la definizione di un quadro normativo equilibrato.
- Grande apprezzamento viene riconosciuto all’accoglimento del **principio “del buon samaritano”**, come richiesto dell’industry nel documento di risposta della federazione alla consultazione pubblica esperita dalla Commissione in preparazione della proposta di regolamento.
- L’ambito applicativo della proposta di regolamento viene definito con **riferimento all’offerta di servizi ai cittadini europei**: viene quindi ripresa l’impostazione già adottata con il Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati personali (GDPR) e tale scelta appare coerente con l’obiettivo di consolidare sempre più la dimensione unitaria del mercato comunitario.
- Viene indicata la possibilità di **portare alcune responsabilità in capo agli utilizzatori/utenti finali dei servizi digitali**: questo passaggio risponde alla reale possibilità di intervento sui contenuti dei servizi digitali e appare quindi positivo.

In riferimento alle **Disposizioni generali**, si osserva quanto segue:



- È necessario porre grande attenzione alle definizioni previste all'art.2, ad iniziare dai concetti di destinatario del servizio e consumatore, in cui la distinzione passa tanto dalla natura commerciale (o meno) dell'attività che dall'essere persona solo fisica (consumatori) o anche giuridica (nel caso dei destinatari). **Appare trascurata la realtà di persone giuridiche senza scopo di lucro.**
- La **definizione di piattaforme online** contiene un **referimento a servizi accessori che rischia di creare difficoltà interpretative** alla luce della stretta relazione che intercorre tra i diversi servizi forniti dalle piattaforme stesse.
- Nella **definizione di disseminazione al pubblico** è importante **valorizzare il requisito di accesso illimitato alle terze parti**, intendendo in modo proporzionato e ragionevole il fatto che tale accesso possa essere anche solo potenziale.
- La **traduzione di "content moderation"**, attualmente impostata in modo letterale "moderazione dei contenuti", appare richiamare un'attività editoriale dei contenuti stessi che non è propria delle piattaforme, le quali possono piuttosto verificare la conformità dei contenuti ospitati alle normative e alle policies interne; sarebbe più opportuno parlare di attività di verifica di conformità dei contenuti.

In riferimento al capo relativo a **Responsabilità dei prestatori di servizi intermediari**, si osserva quanto segue:

- Con riferimento agli articoli 3, 4 e 5, **le regole di esenzione di responsabilità per le tre attività già regolamentate (mere conduit, hosting, caching) non devono essere modificate, ma solo estese ai nuovi servizi che rientrino in tali classificazioni.**
- Come già commentato, si apprezza grandemente l'adozione del **principio del buon samaritano** all'art. 6.
- Coerentemente con quanto sopra riportato relativamente all'esigenza di continuità con il quadro giuridico per il commercio elettronico contenuto nella direttiva 2000/31/Ce, **si apprezza grandemente la previsione esplicita dell'assenza di obblighi generali di sorveglianza** ribadita all'art.7.
- In merito alla prevista disciplina degli "Ordini di contrastare i contenuti illegali" (art. 8 e 9), si fa presente che:
- Per quanto riguarda ai **requisiti previsti per gli ordini delle autorità**, si segnala una rilevante **criticità nell'assenza, tra tali requisiti, di quelli relativi alla proporzionalità dell'ordine, alla fattibilità tecnica, alla sostenibilità economica** delle azioni necessarie per l'ottemperanza. Tali criteri, riconosciuti dalla giurisprudenza comunitaria a più riprese, sono invece della massima importanza per realizzare un quadro normativo proporzionato e sostenibile e dovrebbero quindi essere esplicitamente richiamati.
- Relativamente agli obblighi informativi, **prevedere di informare le autorità di come si sia ottemperato ciascun ordine di rimozione del contenuto appare sproporzionatamente oneroso**; tale

previsione dovrebbe essere resa graduale in relazione alla tipologia di attività richiesta all'operatore di servizi intermediari e alle procedure messe in atto per l'ottemperanza. Si segnala che tale previsione – onerosa – si applicherebbe anche ai soggetti esercenti servizi di mere conduit, hosting e caching, portando così a loro carico oneri indebiti.

In riferimento al capo relativo a “**Obblighi in materia di dovere di diligenza per un ambiente online trasparente e sicuro**”, si osserva – senza distinzione rispetto alla dimensione del prestatore di servizi – quanto segue:

- **L'esclusione per le PMI prevista all'art. 16 è condivisibile, ma rimane la necessità di prevedere requisiti regolamentari proporzionati alle attività svolte online** indipendentemente dalla dimensione perché requisiti regolamentari squilibrati pregiudicherebbero le possibilità di crescita delle PMI e con esse la possibilità che emergano anche soggetti europei in grado di avere un ruolo sul mercato globale.
- Sotto tale profilo, **prevedere per le piattaforme un ruolo di “centro del sistema” anche relativamente agli obblighi connessi ai sistemi di trattamento dei reclami e di risoluzione alternativa delle controversie rischia di essere un approccio eccessivamente oneroso e di costituire un quadro normativo sproporzionato** e penalizzante proprio per gli operatori innovativi che riuscissero ad emergere sul mercato europeo.
- L'adozione della figura dei **segnalatori attendibili (trusted flaggers, art. 19) può essere una misura di semplificazione del sistema; importante la corretta definizione dei requisiti di attendibilità del segnalatore** per assicurare una effettiva professionalità e conoscenza dei meccanismi dell'ambiente digitale. Inoltre, **alla luce dell'esperienza accumulata al riguardo, appare opportuno prevedere anche un ruolo dei prestatori dei servizi nel riconoscimento dei segnalatori attendibili.**
- Le **informazioni sui destinatari dei servizi** che i fornitori di servizi intermediari, secondo quanto previsto all'art. 22, devono – se richiesti – comunicare all'autorità riguardano anche dati che rientrano nella sfera dei dati personali del destinatario del servizio; **è necessario che venga attentamente valutata la coerenza con la disciplina a tutela dei dati personali.** La previsione della **tracciabilità dei trader** prevede **requisiti informativi molto stringenti in capo alle piattaforme, non proporzionati al ruolo delle stesse e di difficile ottemperanza con riferimento all'elenco di informazioni richieste.**
- Le previsioni contro il cattivo utilizzo della rete e sull'obbligo di informare le autorità in caso di condotta illegale sono in linea con l'attuale quadro regolamentare e non sollevano criticità, mentre prevedere **la trasmissione al Digital services coordinator dei report sulle azioni di rimozione messe in atto** (art. 23) **rischia di creare una mole di informazioni eccessiva ed onerosa.**

Le osservazioni relativamente agli **Obblighi supplementari a carico delle piattaforme online di dimensioni molto grandi per la gestione dei rischi sistemici** si articolano sui seguenti punti di attenzione:

- I **report sulla trasparenza** sono ormai una **prassi di settore** e a questo riguardo di pone l'attenzione ad **evitare dettagli informativi eccessivamente prescrittivi e onerosi.**

- **I requisiti informativi in tema di pubblicità online appaiono sproporzionati** rispetto alle esigenze di riservatezza commerciale degli attori del mercato, **con particolare riferimento alle disposizioni sui meccanismi automatici di esposizione dei contenuti pubblicitari personalizzati.**
- **La definizione di piattaforme online di dimensioni molto grandi (art. 25) tiene conto di una unica variabile**, relativa alla quota di popolazione che utilizza i servizi di piattaforma online: **tale approccio appare semplificare eccessivamente** le variabili che identificano la rilevanza dimensionale di una piattaforma.
- **Le misure adottate per le piattaforme molto grandi sono generalmente onerose e di complessa attuazione, con particolare riferimento alle attività che necessitano stime discrezionali**, come ad esempio la valutazione di tutti gli effetti negativi che possono insorgere in relazione al rispetto dei diritti fondamentali che sono centrali nella valutazione del rischio prevista all'art. 26, **atteso che l'esito dell'utilizzo dei servizi di piattaforma sotto questo profilo dipende in alcuni casi in modo determinante dai comportamenti degli utilizzatori finali.**
- Alla luce della discrezionalità appena indicata, appare di importanza fondamentale valorizzare i **requisiti di ragionevolezza, proporzionalità ed efficacia attesa per la definizione e valutazione delle misure di attenuazione del rischio** di cui all'art. 27.
- **La previsione all'art. 28 di audit indipendenti richiede una elevata capacità professionale degli organismi di audit.** I requisiti previsti nella proposta di regolamento individuano correttamente le aree di competenza, **non è chiara l'assunzione di responsabilità di tali organismi rispetto alle eventuali prescrizioni emanate.**
- **La trasparenza dei criteri di indirizzo dei sistemi di raccomandazione personalizzati** viene spinta all'art. 29 fino al punto di prevedere la possibilità per il singolo utente di intervenire sui sistemi stessi: **tale previsione appare eccessiva, non tiene conto della necessaria riservatezza rispetto ad asset produttivi immateriali e alla necessità di garantire la funzionalità complessiva dei sistemi.**
- **Le misure aggiuntive sulla trasparenza pubblicitaria** previste all'art. 30 **sono sproporzionate** rispetto all'obiettivo di trasparenza e **appaiono piuttosto tese a monitorare in modo dettagliato il funzionamento e l'efficacia del servizio stesso.**
- **Le misure di accesso ai dati controllo della compliance** previste per le piattaforme online molto grandi **appaiono molto invasive ed onerose**, per cui **il punto della discussione sugli articoli relativi verte sulla proporzionalità delle misure stesse e sull'applicazione ragionevole ed armonizzata.**
- **La previsione di codici di condotta contenuta nell'art. 35 è positiva;** al riguardo va posta attenzione al fatto che **i rischi sistemici cui i codici disciplinati dal DSA devono rispondere devono** comunque – coerentemente con l'impostazione dell'intera proposta normativa – **riguardare solo contenuti illeciti e non anche quelli non opportuni** (che sono invece oggetto di molte iniziative di auto e co-regolamentazione già in essere).

Sulla **Governance** del sistema normativo proposto si osserva che:

- **Gli organismi e le disposizioni relative alla Governance sostanziano funzioni molto rilevanti in capo al digital services coordinator e al comitato europeo per i servizi digitali. Al riguardo si pone una esigenza di armonizzazione massima nella loro attuazione e di chiarezza sui requisiti e caratteristiche degli organismi e della loro azione, per evitare che si rivelino fattori di frammentazione del mercato unico digitale.**

Sulle **Sanzioni**:

- **In merito al previsto sistema sanzionatorio, si rileva che il parametro massimo del 6% del fatturato appare molto elevato e connotato anche da scarsa chiarezza sia sulle tempistiche che sulla base di calcolo nel caso di soggetti multinazionali.**