

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 si 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.**