



Presidenza del Consiglio dei Ministri

MINISTRO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA TRANSIZIONE DIGITALE

IL CAPO DEL SETTORE LEGISLATIVO

Roma, 21 aprile 2021

*Al Dipartimento Politiche Europee
Servizio informative parlamentari e Corte di
Giustizia UE*

Con riferimento alla nota prot. 1141 del 5/02/2021 e alle successive interlocuzioni, si trasmette la relazione ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012 sulla Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE.

Il Capo del settore legislativo

Avvocato dello Stato

Angelo Vitale

**ANGELO
VITALE**

Firmato
digitalmente da
ANGELO VITALE
Data: 2021.04.21
10:36:22 +02'00'

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

A. Oggetto dell'atto:

- *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE*

Codice della proposta: COM(2020) 825 final

- **Codice interistituzionale:** 2020/0361 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** *Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale*

B. Premessa: finalità e contesto

- *Il Digital Service Act (DSA) è una proposta di regolamento europeo che si pone l'obiettivo di modernizzare le regole del mercato digitale ed in particolare il quadro delle responsabilità nell'ambito delle prestazioni dei servizi di intermediazione digitale. Esso mira a stabilire norme uniformi per un ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile e in cui i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea siano tutelati in modo effettivo.*
- *Si inquadra nella strategia "Plasmare il futuro digitale dell'Europa" della Commissione europea adottata il 19 febbraio 2020, per promuovere lo sviluppo di un'economia digitale competitiva, equa ed in grado di sostenere e favorire il potenziale innovativo degli ecosistemi digitali.*
- *L'impianto regolatorio della proposta di DSA modernizza i principi base contenuti nella direttiva E-commerce 2000-31/EC, rivedendo ed uniformando i doveri di vigilanza degli operatori di mercato a cui si indirizza (servizi di intermediazioni online e piattaforme online che ospitano i contenuti). Inoltre la proposta introduce elementi di trasparenza e obblighi di informazione e di contrasto proattivo dei contenuti illegali. Vengono altresì stabilite precise condizioni da rispettare da parte delle piattaforme online affinché esse possano beneficiare dell'esenzione dalla responsabilità rispetto ai contenuti che ospitano.*
- *Il DSA si ispira al principio generale che "ciò che è illecito offline deve essere illecito anche online". Sono previsti obblighi vincolanti per tutti i fornitori di beni, servizi o contenuti digitali che operano all'interno del Mercato Unico (a prescindere dalla sede di stabilimento, dentro o fuori l'UE) – obblighi che saranno maggiormente dettagliati e stringenti per le piattaforme che raggiungono più del 10% della popolazione dell'UE (45 milioni di utenti).*
- *Nello specifico, sono previste nuove procedure armonizzate per una rimozione più rapida di contenuti/prodotti/servizi illegali (per esempio, saranno rimossi in via prioritaria i contenuti illeciti individuati da "trusted flaggers", i segnalatori di fiducia); una protezione più efficace dei diritti degli utenti online e sistemi interni di gestione dei reclami (saranno disposti meccanismi per le segnalazioni da parte degli utenti e sanciti nuovi obblighi in base al principio del "know your business customers" in materia di tracciabilità dei venditori); un quadro generale di "enforcement" della normativa (è atteso uno stretto coordinamento tra le autorità nazionali, che dovranno essere appositamente designate in qualità di "Digital*

Services Coordinators”, nonché l’istituzione di un Board indipendente con ruolo consultivo). La Commissione sarà dotata di poteri speciali di supervisione delle piattaforme molto grandi.

C. Rispetto dei principi dell’ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

- *La base giuridica della proposta è l’articolo 114 TFUE.*
- *La proposta di regolamento integra la normativa settoriale esistente a livello UE (applicabile quale *lex specialis*) senza pregiudizio sull’applicazione delle normative comunitarie vigenti relativamente ai servizi della società dell’informazione (come la Direttiva 2018/1808/CE sui Servizi media Audiovisivi e la Direttiva 2019/790/CE c.d. Copyright) e senza interferire con la disciplina antitrust. Il DSA è inoltre concepito come norma complementare all’acquis comunitario anche in materia di protezione dei consumatori, protezione dei dati personali e riservatezza delle comunicazioni.*

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

- *Tenendo conto della natura intrinsecamente transfrontaliera di Internet, un intervento a livello europeo che garantisca maggiore uniformità di applicazione delle norme, prevedibilità e certezza giuridica su tutto il mercato unico, appare opportuno e rispettoso del principio di sussidiarietà.*
- *Al sistema di nuove regole dovranno conformarsi tutti gli intermediari online che offrono i propri beni e servizi nel mercato interno, a prescindere dalla sede di stabilimento, dentro o fuori l’UE. Alcune deroghe agli obblighi di trasparenza e monitoraggio sono consentite per le micro e piccole imprese che non si configurino come grandi piattaforme online (intese come quelli aventi utenti pari o superiori a 45 milioni su base mensile).*

3. Rispetto del principio di proporzionalità

- *Nelle intenzioni della Commissione, il sistema di obblighi asimmetrici proposto è idoneo a garantire una distribuzione bilanciata e proporzionata delle responsabilità e dei doveri di diligenza in capo ai diversi prestatori di servizi digitali.*

D. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

- *L’obiettivo della proposta di regolamento è introdurre un set di norme orizzontali sulla responsabilità e gli obblighi dei prestatori di servizi digitali allo scopo di fare fronte efficacemente alle sfide legate all’espansione del mercato dei servizi digitali degli ultimi anni. In proposito, nella valutazione di impatto condotta a livello europeo, la maggior parte degli interessati ha segnalato l’importanza di contrastare contenuti, merci e servizi dannosi. Inoltre, il forte aumento delle segnalazioni di attività illegali, prodotti contraffatti e servizi dannosi durante la pandemia da COVID-19, ha confermato l’urgenza e l’opportunità della proposta.*
- *Si condivide l’obiettivo di assoggettare ad obblighi specifici le piattaforme digitali, finora rimaste sostanzialmente non regolate dai quadri normativi nazionali ed europei.*

- *Si condivide altresì l'approccio innovativo del DSA, 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.*

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

- *Un quadro regolatorio più armonizzato tra gli Stati Membri, trasparente e prevedibile per la prestazione dei servizi intermediari dovrebbe garantire alle imprese maggiori opportunità di accesso a nuovi mercati sfruttando i vantaggi del Mercato unico. Garantirà altresì un trattamento più equo e non discriminatorio da parte delle piattaforme di intermediazione, le quali non di rado competono con i servizi intermediati proponendo alla clientela beni e servizi auto-prodotti. Inoltre, stabilendo un ambiente più sicuro, il DSA garantirà l'adozione di un sistema di tutele dei diritti fondamentali dei cittadini e dei principi democratici che su internet fino ad ora non avevano trovato adeguato presidio sanzionatorio.*
- *Il Governo italiano collabora con spirito costruttivo al negoziato, rilevando come sia necessario che la nuova legge sui servizi digitali garantisca che le attività economiche online e offline siano trattate allo stesso modo e su base paritaria, rispecchiando pienamente il principio secondo cui "ciò che è illegale offline è illegale anche online", tenendo comunque conto della specifica natura del contesto online.*
- *Inoltre, da parte italiana si sottolinea l'importanza dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – ivi compresa la tutela della Proprietà intellettuale – si chiede chiesto di rafforzare il richiamo alla stessa. Si è inoltre ribadita, nelle prime interlocuzioni, la necessità di chiarire il rapporto tra un regolamento di natura orizzontale come DSA e le norme settoriali di riferimento.*
- *Un quadro regolatorio più trasparente e prevedibile per la prestazione dei servizi intermediari dovrebbe garantire alle imprese i seguenti benefici: maggiori opportunità di accesso a nuovi mercati sfruttando i vantaggi del Mercato interno; un trattamento più equo e non discriminatorio da parte delle piattaforme di intermediazione, le quali non di rado competono con i servizi intermediati proponendo alla clientela beni e servizi auto-prodotti; l'adozione di un sistema di tutele dei diritti fondamentali dei cittadini e dei principi democratici che su internet fino ad ora avevano trovato adeguato presidio sanzionatorio; una più efficace tutela per gli utenti dei servizi online, a favore dei quali è prevista specificamente l'adozione di procedure di gestione delle controversie.*

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

- *La proposta è trattata in seno al gruppo di lavoro del Consiglio dell'UE, formazione Competitività e crescita. Il coordinamento della posizione nazionale è a cura del MIDT insieme a DPE (Dipartimento politiche europee – Ufficio per il mercato interno) e MISE, e con la partecipazione di diverse amministrazioni nazionali e autorità indipendenti tra cui MAECI, MiBACT, Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro, Ministero della Salute, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, AGCOM, AGCM, Guardia di Finanza, Polizia Postale, Agenzia delle Entrate, Coordinamento Regioni.*
- *Anche se il negoziato è ancora alle battute iniziali, si registra un sostanziale favorevole accoglimento della proposta in sede di Consiglio. Gli Stati membri stanno esaminando le proposte insieme alla Commissione per chiarire i principali nodi tecnici. Si stima che l'approfondimento del testo avverrà più avanti nel tempo.*

- *L'Italia ha espresso preliminare favore nei confronti della proposta, sensibilizzando i lavori su alcuni profili e riservandosi di rappresentare elementi puntuali una volta che il dibattito sarà più maturo.*
- *Appare condivisibile il principio di assoggettare le piattaforme ad un regime di responsabilità ed accountability, tenuto conto dell'attività delle piattaforme stesse e delle loro dimensioni.*
- *Appare altresì condivisibile l'innovativo approccio volto a raggiungere una maggiore armonizzazione del quadro regolamentare di riferimento.*
- *La Presidenza portoghese intende presentare un progress report al Consiglio Competitività del 27 maggio 2021 per dare evidenza delle evoluzioni delle discussioni, inclusi i principali profili sensibili.*

E. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

- *Per quanto riguarda gli operatori, la Commissione prevede che i costi diretti di adeguamento alla normativa sono proporzionati alle dimensioni e al raggio d'azione del prestatore di servizi. Si prevedono costi di conformità per gli obblighi in materia di dovere di diligenza (obblighi di controllo, reporting e monitoraggio sull'attuazione del regolamento), ma si stima che tali costi siano compensati dalla riduzione degli oneri derivanti dall'attuale frammentazione normativa. La nuova normativa armonizzata e uniforme ridurrà infatti i costi di conformità a livello europeo, evitando duplicazioni ed efficientando il sistema di notifica, anche attraverso segnalatori attendibili riconosciuti a livello di SM.*
- *Gli oneri più importanti saranno a carico delle piattaforme online di grandi dimensioni a cui sono associati i rischi più gravi. La Commissione ritiene che tali operatori siano in grado di assorbire tali oneri supplementari quali ad esempio le spese di audit per certificare la conformità agli obblighi e agli impegni stabiliti nel regolamento, nonché l'obbligo di nominare uno o più responsabili della conformità per garantire il rispetto degli obblighi sanciti dal regolamento.*
- *Per quanto riguarda l'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali, la Commissione ritiene che, se da un lato gli Stati membri potrebbero dover sostenere i costi della nomina di un'autorità competente (nuova o già istituita) e del Digital Services Coordinator, dall'altro guadagnerebbero di una significativa riduzione dei costi dovuti alle inefficienze dell'attuale struttura di collaborazione tra le autorità, compensando le spese predette. Si fa presente che i costi aggiuntivi del meccanismo di cooperazione rafforzata saranno sostenuti a livello UE.*

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

- *La principale novità a livello di governance prevista dal regolamento è l'individuazione di coordinatori dei servizi digitali cd. "Digital Services Coordinators", uno per ogni Stato*

membro, che affiancheranno le autorità e amministrazioni già competenti per la vigilanza su aspetti settoriali specifici, e che si interfaceranno in modo univoco con i corrispondenti coordinatori degli altri SM e con la Commissione.

- *Inoltre si prevede l'istituzione di un Comitato europeo per i servizi digitali, con ruolo consultivo e composto dai coordinatori dei servizi digitali, rappresentati da funzionari di alto livello.*
- *La legge sui servizi digitali stabilisce altresì un ruolo attivo della Commissione europea che monitorerà le piattaforme di grandi dimensioni.*

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto, la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

E' rilevante segnalare che le innovazioni proposte dal DSA, ed in generale dal pacchetto derivante dalla Strategia digitale europea, di cui fanno anche parte le proposte di Digital Markets Act e di Data Governance Act, richiedono alla Pubblica Amministrazione di dotarsi di competenze adeguate nel settore dell'economia digitale e profili professionali specialistici per affrontare al meglio le sfide dei prossimi anni in questo settore.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

- *Il Regolamento mira a garantire un ambiente online più sicuro e affidabile a tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta, consentendo azioni più tempestive di contrasto all'illegalità, anche attraverso l'inserimento di sistemi di notifica in modalità elettronica con cui i cittadini e le imprese possono inviare richieste alle piattaforme, nonché avvalersi di mezzi di ricorso disponibili in relazione alle decisioni adottate nei confronti dei loro reclami da parte dei prestatori di servizi intermediari digitali.*
- *Sarà inoltre garantita anche più trasparenza circa le modalità in cui le informazioni sono utilizzate dai sistemi algoritmici e verranno introdotti obblighi di trasparenza sui sistemi pubblicitari utilizzati dalle piattaforme online di dimensioni molto grandi.*
- *Gli obblighi di informazione e comunicazione, la tracciabilità degli operatori commerciali e la trasparenza della pubblicità online, garantiranno dunque a consumatori e stakeholder un rapporto più trasparente con le piattaforme, anche grazie al continuo controllo a cura del Coordinatore dei servizi digitali.*
- *Infine, per le controversie inerenti le decisioni di rimozione o sospensione di contenuti online da parte delle piattaforme poiché ritenuti illeciti, i destinatari del servizio potranno accedere, oltre che ad un sistema interno alla piattaforma di gestione dei reclami, anche ad organismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie appositamente certificati dal Coordinatore dei servizi digitali. Tale circostanza rende ancor più effettiva la possibilità per gli utenti di tutelare i propri diritti contro un'eventuale decisione arbitraria delle piattaforme, favorisce il contraddittorio ed ha un chiaro effetto deflattivo del contenzioso giudiziale, seppur resti impregiudicato il diritto dell'utente di impugnare la decisione innanzi ad un organo giurisdizionale, conformemente al diritto applicabile.*

F. Altro

- *Gli Stati membri stabiliranno norme sulle sanzioni applicabili in caso di violazione degli obblighi da parte dei prestatori di servizi intermediari. Il livello appropriato di sanzione dovrebbe in particolare tenere conto del fatto che il prestatore di servizi intermediari interessato ometta sistematicamente o ripetutamente di adempiere gli obblighi derivanti dal presente regolamento nonché, se del caso, del fatto che il prestatore operi in più Stati membri.*
- *La proposta prevede altresì che la Commissione possa, se del caso, imporre sanzioni (commisurate al fatturato e nel rispetto del principio di proporzionalità) nei confronti di piattaforme online di dimensioni molto grandi.*

Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

<p>G. Oggetto dell'atto:</p> <p><i>Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> - Codice della proposta: COM(2020) 825 final 2020/0361 (COD) - Codice interistituzionale: aaaa/0000(xxx) - Amministrazione con competenza prevalente: <i>Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale</i>

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Proposta di DSA	D.lgs 70/2003 di recepimento della Direttiva E-commerce	Il Regolamento, di diretta applicazione in caso di buon esito dell'iter legislativo, prevederà l'adattamento della normativa interna vigente, con particolare riferimento ai nuovi organismi e istituti previsti dalla proposta, nonché al relativo onere finanziario ed organizzativo.