



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
COMUNICAZIONI

## DELIBERA N. 141/25/CONS

### **RIGETTO DELL'ISTANZA PER IL RICONOSCIMENTO DELLA QUALIFICA DI SEGNALATORE ATTENDIBILE AI SENSI DELL'ART. 22 DEL REGOLAMENTO SUI SERVIZI DIGITALI (DSA) PRESENTATA DA CODICI - CENTRO PER I DIRITTI DEL CITTADINO**

#### L'AUTORITÀ

NELLA sua riunione di Consiglio del 27 maggio 2025;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTO il Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (di seguito, “Regolamento sui Servizi Digitali” o “Regolamento DSA”), e in particolare l’articolo 22;

VISTO il decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, recante “*Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale*” come convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159 (di seguito, “Decreto”), e in particolare l’articolo 15;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità*” (di seguito, “Regolamento”), come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 58/25/CONS, del 6 marzo 2025”;

VISTA la delibera n. 383/17/CONS, del 5 ottobre 2017, recante “*Adozione del Regolamento recante la disciplina dell’accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della 7 agosto 1990, n. 24 e degli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*”;

VISTA la delibera n. 283/24/CONS, del 24 luglio 2024, recante “*Regolamento di procedura per il riconoscimento della qualifica di segnalatore attendibile ai sensi dell’art. 22 del Regolamento sui Servizi Digitali (DSA)*” (in seguito, anche “*Regolamento di Procedura*”);

CONSIDERATO che ai sensi dell’articolo 3, comma 2, del Regolamento di procedura, “*il richiedente, ai fini del riconoscimento della qualifica di segnalatore attendibile, deve*

*dimostrare di soddisfare tutte le condizioni di cui all'articolo 22, paragrafo 2, del DSA, come di seguito elencate: a) disporre di capacità e competenze particolari ai fini dell'individuazione, dell'identificazione e della notifica di contenuti illegali; b) essere indipendente da qualsiasi fornitore di piattaforme online; c) svolgere le proprie attività al fine di presentare le segnalazioni in modo diligente, accurato e obiettivo.”;*

CONSIDERATO che ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del Regolamento di procedura, l'istanza deve necessariamente contenere, tra l'altro, “(...) *d) le informazioni e le relative evidenze atte a dimostrare da parte del richiedente il soddisfacimento delle condizioni di cui al comma 2 e lo specifico ambito di competenza*”, e che “*Il richiedente è tenuto a fornire tutta la documentazione utile al riconoscimento della qualifica di segnalatore attendibile, sulla base delle indicazioni fornite nelle modalità operative di cui all'Allegato 1 al presente Regolamento, nonché ogni ulteriore informazione richiesta dall'Autorità a tal fine.*”;

RILEVATO che con nota in data 26 febbraio 2025 (protocollo Agcom n. 49643 di pari data) l'Associazione Codici – Centro per i diritti del cittadino (in seguito, “Codici”), attiva nella tutela dei consumatori in Italia, ha presentato istanza di riconoscimento della qualifica di segnalatore attendibile ai sensi dell'art. 22 del Regolamento DSA;

RILEVATO che con nota in data 5 marzo 2025 (prot. Agcom n. 0057337, di pari data) i competenti uffici dell'Autorità hanno richiesto a Codici, ai sensi i sensi dell'art. 4, comma 5, del Regolamento di Procedura, di fornire alcune informazioni aventi ad oggetto integrazioni, chiarimenti e specificazioni relative alla documentazione allegata alla summenzionata istanza, anche sulla base delle indicazioni fornite nell'Allegato 1 del citato Regolamento di Procedura, avente ad oggetto le modalità operative per il riconoscimento della qualifica di segnalatore attendibile (in seguito, “*Documento Operativo*”);

RILEVATO che Codici ha riscontrato la richiesta di informazioni in data 7 aprile 2025 (prot. Agcom nr. 0089161 pari data);

RILEVATO che con nota del 16 aprile 2025 (prot. Agcom nr. 0098564 di pari data) è stato richiesto a Codici di integrare le informazioni fornite e si è provveduto a convocare l'Associazione in audizione in ragione della riscontrata esigenza di disporre di ulteriori approfondimenti istruttori;

CONSIDERATO che con nota del 28 aprile 2025 (prot Agcom nr.104889 pari data) l'Associazione ha fornito ulteriori informazioni in merito all'istanza prodotta;

SENTITA l'Associazione in audizione in data 6 maggio 2025;

VISTO il verbale dell'audizione;

VISTI gli atti del procedimento;

## **1. L'istanza e l'ente richiedente**

L'istante è l'Associazione Codici – Centro per i diritti del cittadino, con sede legale in



Roma, presso via Giuseppe Belluzzo n. 1, C.F. 96237770589, la quale svolge attività di tutelare il consumatore in ogni sua forma verso comportamenti scorretti o lesivi dei diritti fondamentali indicati nel Codice del Consumo o nelle leggi speciali e nelle normative europee.

Nell'istanza presentata, Codici ha dichiarato di voler richiedere la qualifica di segnalatore attendibile con riferimento alle aree di competenza indicate come "*Tutela dei consumatori, Sicurezza dei prodotti, Pratiche commerciali scorrette, Contraffazione,*", aree che sono riferibili rispettivamente alle categorie identificate alle lettera a) "*prodotti e servizi dannosi o illegali*" e d) "*violazione dei diritti di proprietà intellettuale e di altri diritti commerciali*" dell'Allegato 2 al Regolamento di procedura<sup>1</sup>. Inoltre, l'istante ha indicato come aree di competenza anche la tutela della privacy - afferente alla lettera b) dell'Allegato 2 al menzionato Regolamento - e all'area di competenza indicata come "*Sicurezza informatica*", che può essere ricondotta nella lettera o) del medesimo allegato.

## **2. L'attività istruttoria svolta sulla verifica dei requisiti di cui all'art. 22, par. 2, del Regolamento DSA**

Il Regolamento DSA all'art. 22 prevede che la qualifica di segnalatore attendibile per la presentazione di segnalazioni sia conferita a quei soggetti che soddisfano specifici requisiti e agiscono entro un ambito di competenza designato. In particolare, secondo quanto previsto all'art. 22, paragrafo 2, del Regolamento DSA (enfasi aggiunta):

*"2. La qualifica di «segnalatore attendibile» a norma del presente regolamento viene riconosciuta, su richiesta di qualunque ente, dal coordinatore dei servizi digitali dello Stato membro in cui è stabilito il richiedente al richiedente che 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) è indipendente da qualsiasi fornitore di piattaforme online;*

*c) svolge le proprie attività al fine di presentare le segnalazioni in modo diligente, accurato e obiettivo".*

I fornitori di piattaforme *online* devono adottare le misure necessarie affinché alle segnalazioni presentate dai segnalatori attendibili, attraverso i meccanismi di notifica e segnalazione di cui all'art.16 del medesimo Regolamento, sia accordato un trattamento prioritario, e decidere in merito ad esse in modo tempestivo, diligente e non arbitrario.

Di seguito viene indicato quanto prodotto da Codici con riferimento ai requisiti di capacità e competenza, di indipendenza dai fornitori di piattaforme *online* e di possibilità di

---

<sup>1</sup> A titolo esemplificativo, con riferimento alle descrizioni di possibili attività all'interno delle singole aree di competenza indicate, per quanto riguarda l'area di competenza di cui alla lettera a) dell'allegato 2 al Regolamento di Procedura le possibili attività indicate riguardano "*informazioni insufficienti su produttori e venditori, offerta illegale di beni e servizi regolamentati (ad esempio, in ambito medico o farmaceutico), vendita di prodotti non conformi (ad esempio, giocattoli pericolosi), violazioni in materia di tutela del consumatore, traffico di droga o armi, diffusione di software dannosi (ad esempio, malware e ransomware), ecc...*".



svolgere l'attività di segnalazione in modo diligente, accurato ed obiettivo, anche sulla base delle indicazioni fornite negli allegati 1 e 2 del citato Regolamento di Procedura, avente ad oggetto le modalità operative per il riconoscimento della qualifica di segnalatore attendibile e le aree di competenza (anche, "Documento Operativo"). Per quanto riguarda quest'ultimo il requisito di alla lett. c) del par. 2 dell'art. 22 citato, in continuità con il lessico adottato nel Documento Operativo, verrà denominato sinteticamente con l'espressione "qualità delle segnalazioni".

### ***2.1. Valutazione del requisito di capacità e competenza***

Con riferimento alle specifiche competenze e capacità afferenti al processo di segnalazione, Codici risulta aver fornito informazioni generiche e non adeguatamente supportate da evidenze documentali. Sebbene l'Associazione Codici vanti una significativa esperienza nell'ambito del diritto dei consumatori, comprovata dalla partecipazione della stessa al CNCU (Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti), organo rappresentativo delle associazioni dei consumatori e degli utenti, tuttavia la stessa non ha prodotto adeguata evidenza documentale utile a dimostrare di possedere i requisiti richiesti dall'art. 22, paragrafo 2 del DSA ai fini dell'ottenimento della qualifica di segnalatore attendibile.

Nello specifico Codici, con riferimento alle risorse umane che intende impegnare nell'attività di segnalatore attendibile:

- a) nella compilazione dell'istanza si è limitata a rendere delle dichiarazioni generiche, relative peraltro alla composizione della struttura dell'ente;
- b) in riscontro alla prima richiesta dell'Autorità di fornire informazioni (ovvero di esplicitare il numero di risorse che si intende impiegare nell'attività di segnalatore attendibile e allegare il CV delle risorse individuate specificandone conoscenze tecnico/scientifiche/legali, digitali e linguistiche, e la formazione) ha indicato esclusivamente il numero di risorse umane componenti il team dedicato alle attività senza indicare i nominativi dei soggetti e omettendo di allegare i CV delle risorse in questione;
- c) in riscontro alla seconda richiesta dell'Autorità, Codici ha indicato il numero dei componenti del team dedicato, ma lo stesso non trova riscontro nella documentazione allegata (sono stati presentati n. 5 curriculum vitae e n. 3 certificazioni di competenze di altre figure professionali);
- d) in sede di audizione Codici non ha fornito ulteriori elementi che consentano di conoscere in maniera chiara le risorse impegnate nel team dedicato all'attività.

Pertanto, Codici, nelle diverse interlocuzioni, allo stato della documentazione in atti, risulta non aver dato evidenza chiara ed univoca né del numero delle risorse impiegate nell'attività di segnalatore attendibile, né del possesso di specifiche competenze di tipo legale, digitale e linguistico ovvero della partecipazione ad attività di formazione e aggiornamento professionale, nonché delle modalità e degli strumenti tecnologici utilizzati o

che intende adottare per lo svolgimento delle attività.

Circa le competenze e l'esperienza maturate nell'ambito delle aree di competenza per le quali ha presentato istanza di riconoscimento, Codici non ha fornito puntuali evidenze sull'attività di segnalazione che svolge o ha svolto in precedenza circa il rilevamento, l'identificazione e la notifica alle piattaforme *online* di contenuti illegali ovvero la partecipazione a specifici programmi volontari di segnalazione implementati da fornitori di servizi di piattaforme *online*, con riferimento all'individuazione, identificazione e segnalazione di contenuti illegali.

Con riferimento alla precedente esperienza in materia di segnalazione ai fornitori di piattaforme *online*, Codici, anche in sede di audizione, non ha fornito la documentazione attestante la tipologia di piattaforme monitorate, la metodologia e le tecnologie utilizzate nello svolgimento delle attività di segnalazione.

In particolare, Codici non ha fornito adeguata documentazione in relazione al volume di segnalazioni inoltrate alle piattaforme *online*, argomentando che tali dati non potessero essere trasmessi in quanto “[...] coperti da impegni di riservatezza ad esito di procedimenti giudiziari e/o stragiudiziali”. Più precisamente, non è stato fornito il dettaglio dei numeri di segnalazioni ricevute, di segnalazioni analizzate e di segnalazioni processate con particolare riferimento ai contenuti illegali *online* e quindi neanche una stima della percentuale di successi ottenuti.

Infine, non è stata fornita la documentazione attestante la dichiarazione, resa in sede istruttoria, di possesso delle “*Competenze in materia di cybersecurity e prevenzione frodi online*”.

Più in generale, con riferimento alla volontà e possibilità dell'istante di implementare adeguatamente il modello di segnalatore attendibile configurato dall'art. 22 del Regolamento DSA, si osserva che gli elementi da questo forniti, nelle varie interlocuzioni con gli uffici dell'Autorità, non hanno portato ad un esito positivo della valutazione.

In particolare, Codici ha manifestato una generica volontà di implementare un'adeguata struttura organizzativa per svolgere il compito di segnalatore attendibile (cfr. anche pagina 8 della memoria trasmessa in data 7 aprile 2025 prot. Agcom nr. 0089161) ma non ha fornito elementi precisi con riferimento a: 1) l'adozione di adeguati strumenti tecnologici per identificare i contenuti illegali nelle aree di competenza; 2) l'evidenza sul piano operativo della propria capacità di notificare tali contenuti illegali ai fornitori di piattaforme online in luogo delle autorità competenti; 3) i dettagli delle risorse finanziarie, umane e le relative tempistiche necessari per l'esercizio delle attività previste dall'art. 22 del Regolamento DSA.

Pertanto, sulla base delle evidenze fornite, Codici allo stato della documentazione versata in atti non risulta soddisfare il requisito relativo alla disponibilità di adeguate capacità e competenze ai fini dell'individuazione, dell'identificazione e della notifica di contenuti illegali negli ambiti di competenza relativi ai prodotti e servizi illegali e sicurezza informatica.

## ***2.2. Valutazione del requisito di indipendenza da qualsiasi fornitore di piattaforme online***

Codici ha prodotto lo Statuto della associazione, nonché documentazione relativa ai bilanci 2021- 2023. Da detti documenti e dalle dichiarazioni presentate non emerge la presenza di collegamenti diretti dei soci con piattaforme digitali. Inoltre, le fonti di finanziamento della Associazione sono da ricondursi interamente ai ricavi provenienti dalle risorse degli associati. Pertanto, con riferimento agli associati e alle strutture decisionali di Codici, dall'evidenza prodotta sembra potersi evincere l'insussistenza di influenza da parte dei fornitori di piattaforme *online* sulle decisioni di segnalazione dell'ente, sia con riferimento alla possibile insorgenza di conflitti di interesse, sia con riferimento alla presenza di condizionamenti di tipo finanziario.

Con riferimento invece alle singole risorse destinate a svolgere materialmente l'attività di segnalazione, fermo restando quanto già evidenziato al punto precedente circa l'individuazione delle risorse destinate allo svolgimento dell'attività di segnalatore attendibile, Codici non ha prodotto documentazione circa le procedure attuate o che intende adottare per garantire l'indipendenza del personale impiegato nelle attività di segnalazione ed evitare conflitti d'interesse nello svolgimento dell'attività di segnalazione. L'Associazione ha più volte rappresentato, anche in sede di audizione, che l'esperienza di Codici nell'ambito dei diritti del consumatore è comprovata dalla partecipazione della stessa al CNCU (Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti). In particolare, la stessa ha rappresentato che il possesso dei requisiti di indipendenza e terzietà dell'associazione e dei suoi rappresentanti (in particolare per il Segretario nazionale nonché i componenti degli organi più rappresentativi "Comitato Nazionale e Segreteria Nazionale") è dimostrato dalla partecipazione di Codici al CNCU. Tale adesione è infatti subordinata a stringenti requisiti attestanti la comprovata distanza da soggetti in potenziale conflitto d'interessi. Questi vengono periodicamente verificati attraverso ispezioni ministeriali condotte dai referenti del MIMIT.

Sul punto, si ritiene che il nesso di consequenzialità, invocato dalla parte, risulta privo di pregio perché il soddisfacimento dei requisiti di indipendenza per essere inseriti nel CNCU non comporta *per se* il soddisfacimento dei requisiti posti dal DSA e dal Regolamento di procedura per conseguire il riconoscimento dello *status* di segnalatore attendibile; nel merito, gli esiti istruttori evidenziano che i requisiti richiesti dall'art. 22 non risultano soddisfatti. Conseguentemente, alla luce delle evidenze fornite, Codici non risulta aver dimostrato di soddisfare pienamente il requisito relativo all'indipendenza da qualsiasi fornitore di piattaforme *online* nello svolgimento delle attività di segnalazione, in quanto non è stato possibile effettuare un'analisi conoscitiva complessiva con specifico riferimento alle risorse che si occupano materialmente dell'attività di segnalazione che non sono state indicate compiutamente dall'Associazione considerato che il soddisfacimento dei requisiti di indipendenza e terzietà richiesti per la partecipazione al CNCU si riferiscono esclusivamente alle cariche di vertice dell'Associazione.

### **2.3. Valutazione del requisito di qualità dell'attività di segnalazione**

Con riferimento al requisito della diligenza nello svolgimento dell'attività di segnalazione, si conferma quanto già rilevato circa l'inadeguatezza della documentazione prodotta da Codici a dimostrare la consistenza e la qualità delle risorse umane impiegate, sia con riferimento alla numerosità del personale impiegato, sia relativamente alla formazione dello stesso.

In particolare, Codici non ha prodotto la documentazione richiesta attestante il dettaglio degli strumenti e delle modalità di tracciamento delle procedure adottate per individuare e segnalare i contenuti illegali. In aggiunta, con riferimento alla presenza di una specifica procedura di revisione interna per la correzione di eventuali errori o inesattezze nell'attività di segnalazione, dichiarata in sede di presentazione dell'istanza, l'Associazione non ha fornito alcuna descrizione delle modalità di effettuazione di controlli periodici sull'accuratezza delle segnalazioni. Infine, Codici non ha fornito adeguata evidenza su come intenderebbe conformarsi a quanto previsto dall'art. 8 del Regolamento di procedura ossia non ha prodotto alcuna descrizione delle modalità di pubblicazione delle informazioni relative all'attività di segnalazione di cui all'art. 22, paragrafo 3, del DSA.

Conseguentemente, alla luce delle evidenze fornite, allo stato della documentazione versata in atti Codici risulta non soddisfare il requisito relativo alla qualità dell'attività di segnalazione.

CONSIDERATO che tra gli elementi da valutare ai fini del riconoscimento della qualifica del segnalatore attendibile, occorre includere quanto affermato nel considerando n. 61 del Regolamento DSA, il quale recita che *“Per evitare di attenuare il valore aggiunto di tale meccanismo, è opportuno limitare il numero complessivo di qualifiche di segnalatore attendibile conferite in conformità del presente regolamento. In particolare, le associazioni di categoria che rappresentano gli interessi dei loro membri sono incoraggiate a fare domanda per ottenere la qualifica di segnalatore attendibile, fatto salvo il diritto delle persone o degli enti privati di concludere accordi bilaterali con i fornitori di piattaforme online.”* (enfasi aggiunta);

RILEVATA conseguentemente l'esigenza di tenere conto, ai fini del rilascio della qualifica, di quanto statuito nelle premesse del Regolamento, apprezzando il valore aggiunto che il riconoscimento della qualifica al singolo ente richiedente potrebbe portare al meccanismo previsto dall'art. 22;

RITENUTO che l'istanza presentata da Codici non risulta corredata delle informazioni e della documentazione sufficienti a dimostrare il possesso dei requisiti essenziali al riconoscimento della qualifica di segnalatore attendibile, sulla base delle indicazioni fornite nel Documento Operativo e, in particolare, le informazioni e le relative evidenze atte a dimostrare il soddisfacimento delle condizioni di cui all'articolo 3, comma 2, del Regolamento. Viene meno, pertanto, quel valore aggiunto che il considerando 61 chiede di apprezzare in sede di valutazione;



RITENUTO, conseguentemente, che la suddetta istanza non soddisfi quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, del Regolamento;

RILEVATO, alla luce degli elementi di cui in motivazione, che Codici mediante l'istanza e la documentazione allegata non ha dimostrato di soddisfare cumulativamente i tre requisiti di cui all'art. 22, paragrafo 2, del Regolamento DSA, con riferimento alle aree di competenza indicate alle lettere a), b), d) e o) dell'allegato 2 al Regolamento di Procedura;

UDITA la relazione del Commissario Massimiliano Capitanio, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*;

## **DELIBERA**

### **Articolo 1**

1. Ai sensi dell'articolo 22 della Regolamento DSA e in conformità a quanto previsto dal Regolamento di Procedura approvato con delibera n. 283/24/CONS, l'istanza per il riconoscimento della qualifica di segnalatore attendibile, presentata dalla Associazione Codici - Centro per i diritti del cittadino, è rigettata per le ragioni e nei limiti in motivazione.

Il presente provvedimento è pubblicato sul sito web dell'Autorità e notificato alla Associazione Codici.

Il presente provvedimento può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla pubblicazione dello stesso.

Roma, 27 maggio 2025

IL PRESIDENTE  
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE  
Massimiliano Capitanio

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
IL SEGRETARIO GENERALE  
Giovanni Santella