



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0010311 P-4.22.25
del 02/11/2018



Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e, p.c.

Ministero dell'Interno
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dello Sviluppo Economico
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader, riunitisi a Salisburgo il 19-20 settembre 2018 - COM(2018) 640.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dell'Interno, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione europea di cui all'oggetto.

p. Il Capo del Dipartimento
Cons. Diana Agosti



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

5004/A2018-002157/Uff. IX
Ufficio Affari Europei e Internazionali
All. 1

Roma, data del protocollo

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- Dipartimento Politiche Europee
(rif. DPE 9157 P-4.22.1 del 2.10.2018)

e, p.c.:

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- Dipartimento della Funzione Pubblica- Nucleo di valutazione degli atti UE

AL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

- Nucleo di valutazione degli atti UE

AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

- Nucleo di valutazione degli atti UE

AL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

- Nucleo di valutazione degli atti UE

ROMA

OGGETTO: Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online. Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader, riunitisi a Salisburgo il 19-20 settembre 2018.

Codice del Consiglio: 12129/2018

Codice della proposta: COM (2018) 640

Codice interistituzionale: 2018/0331 (COD)

Con riferimento alla nota sopra indicata, si trasmette la Relazione inerente all'oggetto, prevista dall'art. 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Marco Valentini

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

A. Oggetto dell'atto:

Proposta di **REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO** relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online.

- Codice della proposta: **COM (2018) 640**
- Codice interistituzionale: **2018/0331**
- Amministrazione con competenza prevalente: **MINISTERO DELL'INTERNO**

Premessa: finalità e contesto

La proposta legislativa in oggetto si inserisce in un ampio dibattito sul tema della propaganda terroristica *online*, che si è sviluppato soprattutto nel contesto dell' "EU Internet Forum". All'esito dei positivi risultati ottenuti dall'esercizio, la maggioranza degli Stati membri, tranne Francia e Germania, aveva valutato favorevolmente l'esperienza di cooperazione avviata con i grandi *provider* di internet attraverso il loro coinvolgimento su base volontaria, sviluppatosi in primo luogo nel "*Global Internet Forum to Counter Terrorism*" (GIFCT).

Tuttavia, con la raccomandazione C (2018) 1177 final del 1° marzo 2018 la Commissione ha adottato, in merito alle misure per contrastare efficacemente i contenuti illegali online, un orientamento più rigoroso, evidenziando, tra l'altro, la necessità che i prestatori di servizi di *hosting* adottino, cooperando tra loro e con le autorità competenti, compresa Europol, più incisive misure proattive e migliori meccanismi di monitoraggio e risposta alle segnalazioni dei contenuti illegali.

In tale prospettiva, e alla luce delle analoghe previsioni dettate dalla direttiva 2011/93/UE per il contrasto della pedopornografia, nonché dalla direttiva 2017/541/UE per la lotta contro il terrorismo, il regolamento proposto introduce una disciplina vincolistica che, prevedendo vari obblighi e sanzioni a carico dei prestatori di servizi di *hosting*, segna tra l'altro il superamento del principio della cooperazione su base volontaria tra l'industria digitale e gli Stati, di cui sopra si è fatto cenno.

L'obiettivo dichiarato della proposta è di garantire la piena funzionalità del mercato unico digitale senza compromettere il bene primario della pubblica sicurezza e il rispetto di diritti fondamentali quali la libertà di espressione e di informazione, la libertà d'impresa, la protezione dei dati personali e della vita privata, nonché la possibilità di agire in giudizio contro le misure lesive di tali diritti.

Nel perseguire tali finalità, la proposta demanda agli Stati membri, in estrema sintesi, di designare le autorità che sono competenti ad emanare le segnalazioni di contenuti terroristici e gli ordini di rimozione previsti nel regolamento, nonché a sorvegliare sull'attuazione delle misure proattive da parte dei prestatori di servizi di *hosting* e sul rispetto degli altri obblighi stabiliti nel medesimo regolamento, la cui violazione comporterà l'applicazione delle sanzioni che i suddetti Stati membri stabiliranno in proposito. Le suddette autorità competenti si scambieranno altresì informazioni, coordinando le loro azioni, anche tramite Europol.

In particolare, l'emanando regolamento prevede come misura repressiva principale un ordine di rimozione dei contenuti terroristici *online* - che può essere emesso dall'autorità competente designata, come detto, da ciascuno Stato membro - che obbliga il prestatore di servizi di *hosting* - una volta ricevuto l'ordine, con mezzi elettronici, presso il suo "punto di contatto" - a rimuovere quei contenuti illeciti o a disabilitarne l'accesso entro un'ora, salva l'eventuale procedura di riesame o il ricorso giurisdizionale.

La sistematica inosservanza di quest'ultimo obbligo è passibile, secondo la proposta, di sanzioni pecuniarie fino al 4% del fatturato mondiale, relativo all'ultimo esercizio finanziario, del prestatore di servizi di *hosting* incolpato.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

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

Si dubita che la proposta in esame possa basarsi esclusivamente sull'articolo 114 del TFUE in materia di mercato interno, poiché l'articolato normativo disciplina, in modo trasversale e comunque prevalente, ambiti e misure che attengono rispettivamente alla prevenzione e lotta contro il terrorismo, al coordinamento e alla cooperazione tra forze di polizia ed autorità giudiziarie, anche tramite l'Europol, e sono oggetto delle previsioni dettate dagli artt.67, par.3, 75, 87 e 88 del medesimo TFUE.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà, disciplinando meccanismi di coordinamento e scambio di informazioni tra le autorità degli Stati, nonché particolari obblighi, misure e sanzioni che tengono debitamente conto della particolare natura transfrontaliera della propaganda terroristica online.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità poiché le misure e gli obblighi ivi previsti appaiono limitati a quanto necessario per conseguire gli obiettivi dichiarati.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali del progetto è in linea di massima positiva. L'urgenza deve

essere attentamente valutata, in relazione alla necessità di approfondimento delle criticità sintetizzate nel successivo punto 3).

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Il progetto non sembra del tutto conforme all'interesse nazionale, in relazione alle criticità sintetizzate nel successivo punto 3).

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

La proposta di regolamento in esame è stata presentata il 25 settembre u.s. nel *Terrorism Working Party* (TWP), gruppo di supporto del Consiglio nel cui ambito proseguirà il dibattito a livello tecnico. Altre riunioni per l'esame del testo sono previste per il 25 ottobre e il 6, 20 e 27 novembre pp.vv.. In proposito, si evidenzia che la Presidenza austriaca intende arrivare all'approvazione del progetto entro la fine di quest'anno.

La delegazione italiana ha espresso alcuni dubbi e riserve in merito al progetto, che ad una prima lettura presenta le principali criticità di seguito sintetizzate:

- Le previsioni concernenti l'ambito di applicazione del regolamento (art.1) e le definizioni (art.2, punti 1 e 3) appaiono generiche, ai fini dell'individuazione delle nozioni di "prestatore di servizi di hosting" e "offerta di servizi nell'Unione", specie considerando che la maggior parte dei *provider* sono dislocati al di fuori dei confini UE, e ciò coinvolge ovviamente anche problematiche di giurisdizione e competenza territoriale delle autorità.
- È incerto se l'autorità competente (anche di altro Stato membro) ad emettere l'ordine di rimozione (art.4) abbia natura amministrativa o giurisdizionale, e conseguentemente non è chiaro se alla successiva attuazione/esecuzione di quel provvedimento si debba procedere in via amministrativa o giurisdizionale. Il confuso quadro giuridico è complicato dal fatto che l'ordine di rimozione in esame è basato su ipotesi (art.2, punto 5) che per la nostra legislazione hanno rilevanza penale (cfr. artt.270-bis/270- sexies c.p.) e comportano la possibilità, per il pubblico ministero, di emanare un analogo ordine di rimozione (art.2, c.4, D.L. n.7/2015). In materia potrebbe altresì interferire anche la disciplina concernente l'ordine europeo di indagine penale, di cui al d.lgs. n.108/2017.

Per contro, le violazioni degli obblighi previsti dalla proposta di regolamento sembrano da sanzionare solo a livello patrimoniale (cfr. art.18, par.1, lett.b, par.3, lett.d, e par. 4) e come tali paiono altresì coinvolgere il sistema della responsabilità degli enti (cfr. art.25-quater d.lgs. n.231/2001) e/o quello delle sanzioni amministrative di cui alla L. n.689/81. Tali spinose questioni incidono, ovviamente, anche sulle tematiche dei conflitti di giurisdizione e competenza, anche territoriale, con riguardo a misure e/o tutele giurisdizionali assicurabili in materia dal giudice ordinario (*in primis* penale) od amministrativo.

- Il termine massimo di secretazione di quattro settimane, previsto dall'art.11, par.3, della proposta, in merito alle informazioni da comunicare ai fornitori di contenuti, è troppo breve e come tale pregiudica le esigenze investigative, comportando una *discovery* anticipata, che potrebbe annichilire anche indagini di portata internazionale.
- L'art.13, par.4, della proposta, relativo alla cooperazione tra prestatori di servizi e autorità, lascia perplessi nella parte in cui, accennando a "dubbi" sulle competenze delle autorità preposte alle indagini ne demanda la risoluzione all'Europol, che dovrebbe poi curare un non meglio determinato "adeguato seguito".
- Appare esiguo, infine, il termine di sei mesi previsto per l'applicazione del regolamento (art.24), visto l'impatto che la normativa potrebbe avere sul quadro giuridico nazionale.

In considerazione delle complesse problematiche di contenuto trasversale sopra accennate, si reputa necessario procedere ad ulteriori approfondimenti e riflessioni sulla proposta, anche su tavoli di confronto con il Ministero della Giustizia e con il Ministero dello Sviluppo economico.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Si ritiene opportuno evidenziare che per procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere gli sviluppi dei negoziati relativi al progetto.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Il regolamento potrebbe incidere sul complesso e articolato quadro normativo in materia di lotta al terrorismo, indagini, sanzioni penali e amministrative e correlative competenze giurisdizionali, delineato al precedente punto B, 3).

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Nessuno

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Il progetto potrebbe comportare appesantimenti burocratici per i maggiori controlli posti a carico delle autorità competenti.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Il progetto potrebbe comportare maggiori costi per le imprese del settore a causa degli obblighi e degli oneri che impone.

Altro
