

Bruxelles, 24 novembre 2022  
(OR. en)

14862/22

---

---

Fascicolo interistituzionale:  
2022/0155(COD)

---

---

LIMITE

JAI 1481  
ENFOPOL 567  
CRIMORG 161  
IXIM 264  
DATAPROTECT 319  
CYBER 371  
COPEN 393  
FREMP 241  
TELECOM 467  
COMPET 910  
MI 836  
CONSOM 299  
DIGIT 210  
CODEC 1765

#### NOTA

---

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. prec.:	14143/22
n. doc. Comm.:	COM(2022) 209 final
Oggetto:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme per la prevenzione e la lotta contro l'abuso sessuale su minori – Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori

---

#### I. INTRODUZIONE

1. L'11 maggio 2022 la Commissione ha adottato la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme per la prevenzione e la lotta contro l'abuso sessuale su minori<sup>1</sup>. La proposta era accompagnata da una valutazione d'impatto e da una comunicazione<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Doc. 9068/22.

<sup>2</sup> Doc. 9068/22 ADD 1, ADD 2 e ADD 3; doc. 9071/22.

2. La proposta, basata sull'articolo 114 TFUE, è tesa a contrastare efficacemente l'uso dei servizi online a fini di abuso sessuale su minori. Si compone di due elementi costitutivi principali: in primo luogo, i pertinenti prestatori di servizi online, come i prestatori di servizi di hosting e di servizi di comunicazione interpersonale, sarebbero obbligati a rilevare, segnalare, rimuovere o bloccare materiale pedopornografico online noto e nuovo, nonché a rilevare e segnalare l'adescamento di minori; in secondo luogo, sarebbe istituita una nuova agenzia decentrata dell'UE (il "Centro dell'UE") che, insieme a una rete di autorità coordinatrici e autorità competenti a livello nazionale, consenta di attuare la proposta di regolamento. Come riconosciuto nella relazione che la accompagna, le misure contenute nella proposta lederebbero l'esercizio dei diritti fondamentali degli utenti dei servizi online.
3. La commissione competente per i negoziati sulla proposta al Parlamento europeo è la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), che nell'ottobre 2022 ha nominato relatore il deputato Javier Zarzalejos (PPE, ES). Nel frattempo i coordinatori del PE hanno deciso di chiedere al Servizio ricerca del Parlamento europeo di preparare una valutazione d'impatto che tratti un'ampia gamma di questioni legate ai diritti fondamentali e alla proporzionalità. La commissione LIBE non ha ancora adottato la sua relazione.
4. Nel luglio 2022 il comitato europeo per la protezione dei dati (EDPB) e il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) hanno adottato il parere congiunto 4/022. Pur riconoscendo che l'abuso sessuale sui minori è un reato particolarmente grave ed efferato e che combatterlo è un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'Unione, l'EDPB e il GEPD sottolineano che qualsiasi limitazione dei diritti fondamentali deve rispettare i requisiti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ritengono che la proposta sollevi serie preoccupazioni circa la proporzionalità dell'ingerenza nei diritti fondamentali alla tutela della vita privata e alla protezione dei dati personali e delle relative limitazioni.
5. Il Comitato economico e sociale europeo ha espresso il suo parere sulla proposta nel settembre 2022. Il Comitato sostiene in linea di principio la proposta e chiede di migliorare e precisare il testo al fine di preservare la segretezza della corrispondenza e il rispetto della vita privata.

## II. LAVORI IN SEDE DI CONSIGLIO

6. In sede di Consiglio l'esame della proposta è stato effettuato nel gruppo "Applicazione della legge" (Polizia), che ha discusso la proposta nelle riunioni del 5 e 20 luglio, del 6 e 22 settembre, del 5 e 19 ottobre e del 3 e 24 novembre 2022. Nel corso di tali riunioni è stata esaminata l'intera proposta. La presidenza ha presentato varie revisioni del testo dei capi da I a III, che affrontano le seguenti questioni: oggetto e ambito di applicazione, definizioni, obblighi dei prestatori dei servizi online e vigilanza, esecuzione e cooperazione.
7. Nella riunione informale dei ministri dell'Interno e nella riunione informale del COSI tenutesi a Praga nel luglio 2022, la presidenza ha ottenuto un sostegno politico generale alla proposta, in attesa dell'esame tecnico a livello di gruppo. La presidenza ha sottolineato che la proposta è tecnologicamente neutra e adeguata alle esigenze future e che occorre trovare un equilibrio tra la protezione dei minori, da un lato, e la tutela della vita privata e di altri diritti fondamentali degli utenti dei servizi online, dall'altro.
8. La presidenza ha presentato un'importante modifica concettuale per quanto riguarda l'emissione di singoli tipi di ordini — ordini di rilevazione e ordini di rimozione e blocco di materiale pedopornografico. È stato anche introdotto un nuovo tipo di ordine, l'ordine di esclusione dai risultati di ricerca. I nuovi ordini di rimozione, blocco e soppressione dai risultati di ricerca sarebbero emessi dalle autorità competenti degli Stati membri. Gli ordini di rilevazione sarebbero gli unici ordini emessi da un'autorità giudiziaria o da un'altra autorità amministrativa indipendente di uno Stato membro, in quanto questo tipo di ordine è il più sensibile in relazione all'ingerenza nei diritti fondamentali degli utenti dei pertinenti prestatori di servizi online. Nella proposta della Commissione tutte le categorie di ordini sarebbero emesse da un'autorità giudiziaria o da un'altra autorità amministrativa indipendente. Ai fini di una maggiore flessibilità tale potere è stato conferito alle autorità competenti per la rimozione, il blocco e la soppressione dai risultati di ricerca. In attesa dello scioglimento delle riserve d'esame, sembrerebbe che la maggioranza degli Stati membri possa sostenere tale modifica, in quanto consentirebbe loro di mantenere i sistemi e le strutture esistenti per combattere l'abuso sessuale su minori.

9. A seguito di una richiesta della presidenza, la Commissione ha preparato due documenti che contribuiscono a chiarire le questioni e i quesiti sollevati dagli Stati membri. Un documento<sup>3</sup> contiene un diagramma di flusso del processo di rilevazione degli abusi sessuali su minori e un'analisi comparativa della legislazione pertinente (proposta in materia di abuso sessuale sui minori, normativa sui servizi digitali, regolamento relativo ai contenuti terroristici online, GDPR e il regolamento provvisorio). Un secondo documento<sup>4</sup> illustra le relazioni tra il nuovo Centro dell'UE, le autorità coordinatrici ed Europol.
10. La presidenza ha inoltre organizzato due seminari con la partecipazione della Commissione e di esperti provenienti dalle capitali, sulla base di documenti di riflessione e di quesiti e richieste di chiarimento da parte degli Stati membri. Il primo seminario si è svolto il 29 settembre ed è stato dedicato alle tecnologie utilizzate per rilevare atti di adescamento di minori e materiali pedopornografici noti e nuovi, mentre il secondo seminario, tenutosi il 16 novembre, ha trattato gli strumenti di verifica dell'età. Entrambi i seminari hanno offerto agli Stati membri l'opportunità di approfondire i temi affrontati dalla proposta, consentendo nel contempo un'interazione diretta tra esperti basati nelle capitali ed esperti tecnici. I seminari sono stati molto apprezzati dagli Stati membri, anche perché hanno fornito i tanto necessari chiarimenti sulle possibili modalità pratiche di funzionamento delle disposizioni proposte e hanno confermato la fattibilità tecnologica della proposta. Grazie a questi seminari, sembra che sia possibile lottare contro gli abusi sessuali su minori online; le tecnologie per rilevare materiale pedopornografico, nuovo e non, esistono. L'adescamento di minori è un aspetto più complicato, ma vi sono tecnologie in costante evoluzione. Esistono anche soluzioni tecniche per rilevare abusi sessuali su minori online nei sistemi con cifratura end-to-end, come la rilevazione di contenuti lato utente prima della cifratura effettiva. Il secondo seminario sugli strumenti di verifica dell'età ha illustrato varie tecniche utilizzate dalle società private per individuare l'età degli utenti dei servizi online, nonché le nuove tecnologie in fase di sviluppo.

---

<sup>3</sup> Doc. WK 10409/2022.

<sup>4</sup> Doc. WK 13981/2022.

11. Un altro evento di sostegno organizzato dalla presidenza in collaborazione con il PE e la Commissione è stato la proiezione del documentario ceco *Caught in the Net*, preceduto da una tavola rotonda sul tema dell'adescamento di minori, alla quale hanno partecipato rappresentanti della presidenza e il produttore della pellicola. La deputata al PE Hilde Vautmans (Renew/BE) ha pronunciato il discorso di apertura. La presidenza ha inoltre rappresentato il Consiglio in occasione di varie conferenze dedicate alla lotta contro l'abuso sessuale sui minori online, come la conferenza sulla sicurezza dei minori online 2022 e un evento ad alto livello sulle modalità con cui utilizzare la tecnologia per garantire la sicurezza dei minori online (*How can we use technology to ensure safety for children online?*) durante la prima "settimana di sensibilizzazione alla tecnologica" del Parlamento europeo.
12. Sebbene le discussioni sulla proposta siano ancora in corso in sede di gruppo "Applicazione della legge", sono già state individuate varie questioni chiave che richiederanno discussioni più dettagliate in futuro:

#### Capo I / Disposizioni generali – Oggetto, ambito di applicazione e definizioni

Vari termini utilizzati nella proposta sono stati definiti in modo diverso rispetto ad altre normative dell'UE correlate, come il regolamento sui servizi digitali o il regolamento relativo ai contenuti terroristici online. Si è reso pertanto necessario armonizzare alcune di queste definizioni per garantire la coerenza e la certezza del diritto tra i singoli atti legislativi. In tale contesto la Commissione ha chiarito che la proposta funge da *lex specialis* in relazione al regolamento sui servizi digitali.

Inoltre, potrebbe essere necessario definire alcuni altri termini per agevolare un'interpretazione uniforme delle disposizioni proposte.

Si è svolta un'importante discussione sulla definizione di "utente minore", collegata al reato di adescamento ai sensi della direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile. Poiché la direttiva è in fase di revisione da parte della Commissione, sarà opportuno tenere conto delle modalità di definizione dell'età del consenso sessuale nella direttiva al momento di definire un "utente minore" nella proposta di regolamento.

Un'altra modifica importante al capo I è stata l'inclusione di una definizione di "motori di ricerca online" a seguito dell'aggiunta degli obblighi di esclusione dai risultati di ricerca nel quadro del capo II.

## Capo II / Obblighi dei prestatori dei servizi della società dell'informazione interessati di prevenire e contrastare l'abuso sessuale su minori online

Nell'emettere singoli tipi di ordini ai prestatori di servizi online, è opportuno considerare attentamente la necessità di proteggere i minori nonché la vita privata e altri diritti fondamentali degli utenti dei servizi online. Analogamente, occorre tenere presente il lavoro delle autorità di contrasto.

La presidenza ha proposto di semplificare l'architettura del testo, in modo che solo gli ordini di rilevazione siano emessi da un'autorità giudiziaria o da un'altra autorità amministrativa indipendente, mentre le autorità competenti avranno il potere di emettere ordini di rimozione, blocco ed esclusione dai risultati di ricerca.

Gli Stati membri hanno accolto generalmente con favore la modifica nell'emissione degli ordini di rimozione e blocco, nonché l'aggiunta degli ordini di esclusione dai risultati di ricerca. Tuttavia, si rendono necessarie ulteriori discussioni a livello tecnico su tali questioni, dal momento che vari Stati membri nutrono ancora notevoli preoccupazioni circa il loro impatto sulla protezione del diritto alla vita privata e di altri diritti fondamentali. Vari Stati membri hanno inoltre sottolineato la complessità e la durata della procedura di emissione degli ordini di rilevazione.

Nella riunione del gruppo "Applicazione della legge" del 19 ottobre, il servizio giuridico del Consiglio ha indicato che avrebbe elaborato un parere scritto sulla proporzionalità degli ordini di rilevazione.

## Capo III / Vigilanza, esecuzione e cooperazione - Autorità coordinatrici delle questioni di abuso sessuale su minori

La presidenza ha presentato due testi di compromesso relativi a questo capo, incentrati sui requisiti di indipendenza che le autorità coordinatrici sono tenute a rispettare. Vari Stati membri hanno formulato una riserva d'esame sul capo di cui sopra, in considerazione dell'importante impatto che tali disposizioni potrebbero avere sulle strutture nazionali esistenti. Hanno riconosciuto che i testi di compromesso vanno nella giusta direzione in quanto offrono maggiore flessibilità agli Stati membri.

Gli Stati membri hanno ritenuto particolarmente difficile concepire soluzioni efficienti per l'istituzione di autorità coordinatrici nel quadro del regolamento relativo ai contenuti terroristici online, del regolamento sui servizi digitali e della proposta in esame in un'unica volta e rispettando nel contempo i requisiti previsti da tali atti legislativi.

La questione relativa all'identificazione e alla trasmissione di materiale pedopornografico da parte delle autorità coordinatrici al Centro dell'UE previa valutazione diligente a opera delle autorità giudiziarie o di altre autorità indipendenti è stata ampiamente discussa, dal momento che vari Stati membri hanno fatto presente il rischio di ritardi e la mancanza di risorse e competenze.

#### Capo IV / Centro dell'UE di prevenzione e lotta contro l'abuso sessuale su minori e cooperazione con Europol

Come indicato in precedenza, la Commissione ha proposto di istituire una nuova agenzia dell'UE, con sede all'Aia, data la necessità di una stretta cooperazione con Europol. Il Centro dell'UE ed Europol potrebbero condividere alcune delle spese amministrative come quelle legate alle risorse umane, alla contabilità e alle attrezzature informatiche. Secondo la proposta presentata dalla Commissione, ciò non inciderebbe sulle funzioni e sulle competenze principali di Europol in relazione agli abusi sessuali sui minori.

Sono state formulate riserve generali d'esame sull'intero capo e sono state formulate riserve d'esame parziali per quanto riguarda l'ubicazione della sede del Centro dell'UE. Le questioni e i quesiti più frequenti sollevati dagli Stati membri in ordine al capo IV hanno riguardato il bilancio, il rischio di duplicazione delle funzioni di Europol, il rischio di concorrenza tra Europol e il Centro dell'UE rispetto al personale specializzato che si occupa di abusi sessuali sui minori, il mancato riconoscimento del ruolo delle hotline nel trattamento delle segnalazioni di abusi sessuali su minori, le questioni relative alla protezione dei dati nel trattamento delle segnalazioni di abusi sessuali su minori da parte del Centro dell'UE, il processo di segnalazione da parte del Centro dell'UE degli abusi sessuali su minori online a Europol e alle autorità di contrasto, la creazione di una banca dati delle segnalazioni del Centro dell'UE, nonché la creazione di banche dati di indicatori di abusi sessuali su minori online.

## Capo V / Raccolta di dati e obblighi di trasparenza

Le delegazioni hanno espresso forti perplessità nei confronti delle disposizioni in materia di raccolta e comunicazione dei dati, che ritengono troppo onerose per le autorità di contrasto. Hanno fatto presente che saranno necessarie ulteriori discussioni per stabilire se il Centro dell'UE debba ricevere dati sui procedimenti penali in corso. Gli Stati membri hanno indicato la necessità di proteggere i dati personali e di limitare le informazioni da raccogliere e condividere.

## Capo VI / Disposizioni finali

Varie delegazioni hanno chiesto che la data di applicazione sia posticipata e che l'abrogazione del regolamento provvisorio (UE) 2021/1232 avvenga in una fase successiva, al fine di evitare una lacuna tra la rilevazione sulla base del regolamento provvisorio e quella sulla base del regolamento proposto. Idealmente, i due regolamenti dovrebbero rimanere in vigore contemporaneamente per un certo periodo onde evitare tale lacuna.

### **III. CONCLUSIONE**

13. La presidenza è impegnata a collaborare strettamente con la presidenza entrante al fine di agevolare il proseguimento delle discussioni a livello di gruppo "Applicazione della legge" e di garantire il corretto avanzamento del fascicolo in sede di Consiglio.
14. Alla luce di quanto precede, si invitano il Comitato dei rappresentanti permanenti e il Consiglio a prendere atto dei progressi compiuti nell'esame della proposta di regolamento.