



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 17 maggio 2021
(OR. en)

8640/21

LIMITE

CYBER 138
JAI 523
DATAPROTECT 125
TELECOM 194
MI 332
CSC 190
CSCI 78

Fascicolo interistituzionale:
2020/0359(COD)

NOTA

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, che abroga la direttiva (UE) 2016/1148 - Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori

La presente relazione è stata elaborata sotto la responsabilità della presidenza, fatti salvi specifici punti o altri contributi che interessano singoli Stati membri. Descrive i lavori finora svolti dagli organi preparatori del Consiglio e presenta un resoconto sullo stato di avanzamento dell'esame della proposta in oggetto. Si invita il Consiglio a prendere atto della relazione.

I. INTRODUZIONE

1. Il 16 dicembre 2020 la Commissione ha adottato la proposta di direttiva relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione (direttiva NIS riveduta o "NIS 2")¹ con l'obiettivo di sostituire l'attuale direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi ("direttiva NIS")². La proposta figurava tra le azioni previste nella strategia dell'UE in materia di cibersicurezza per il decennio digitale³, che mira a costruire la resilienza alle minacce informatiche e garantire che tutti i cittadini e le imprese possano beneficiare di tecnologie digitali affidabili.
2. L'obiettivo della proposta, basata sull'articolo 114 TFUE, è quello di migliorare ulteriormente le capacità di resilienza e di risposta agli incidenti di soggetti pubblici e privati, delle autorità competenti e dell'Unione nel suo complesso. La proposta amplia notevolmente l'ambito di applicazione dell'attuale direttiva NIS, affronta la sicurezza delle catene di approvvigionamento, rafforza gli obblighi di cibersicurezza imposti e razionalizza gli obblighi di segnalazione, introducendo nel contempo misure di vigilanza più severe e un'esecuzione più rigorosa. Contiene inoltre disposizioni riguardanti la condivisione di informazioni e la cooperazione nel quadro della gestione delle crisi informatiche a livello nazionale e dell'Unione. La proposta prevede inoltre la regolamentazione delle banche dati che contengono dati di registrazione del dominio.

¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, che abroga la direttiva (UE) 2016/1148 (COM(2020) 823 final).

² Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione.

³ Doc. 14133/20.

3. Al Parlamento europeo la commissione competente per la proposta è la commissione per l'industria, la ricerca e l'energia (ITRE), mentre le commissioni per parere sono la commissione per gli affari esteri (AFET), la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO), la commissione per i trasporti e il turismo (TRAN) e la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE). Il relatore per il fascicolo è Bart Groothuis (Renew, Paesi Bassi). Il 29 gennaio 2021 la presidenza portoghese ha proceduto a uno scambio informale di opinioni sul fascicolo con il relatore ITRE. Il 12 aprile 2021 la presidenza è entrata in contatto con alcuni rappresentanti del relatore per parere della commissione IMCO Morten Lokkegaard (Renew, Danimarca). Il 16 aprile la presidenza portoghese ha tenuto uno scambio informale di opinioni sul fascicolo con il capo unità e altri funzionari della commissione ITRE. Il relatore ha presentato il suo progetto di relazione alla commissione ITRE il 3 maggio 2021⁴.
4. Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il suo parere il 28 aprile 2021⁵.
5. Il 3 febbraio 2021 il Comitato dei rappresentanti permanenti ha deciso di consultare il Comitato europeo delle regioni in merito alla proposta⁶. Il Comitato europeo delle regioni non si è ancora pronunciato.
6. Il Garante europeo della protezione dei dati ha adottato un parere l'11 marzo 2021⁷.
7. Nella dichiarazione del 26 febbraio 2021⁸, il Consiglio europeo ha invitato i colegislatori a portare avanti rapidamente i lavori, in particolare riguardo alla direttiva riveduta sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi (direttiva NIS 2).

⁴ 2020/0359(COD).

⁵ TEN/730-EESC-2020.

⁶ Doc. 5573/21.

⁷ Parere 5/2021 sulla strategia in materia di cibersicurezza e sulla direttiva NIS 2.0.

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/02/26/statement-of-the-members-of-the-european-council-25-26-february-2021/>

8. Nelle conclusioni del 22 marzo 2021 sulla strategia dell'UE in materia di cibersecurity per il decennio digitale⁹, il Consiglio ha riconosciuto l'importanza di un approccio globale e orizzontale alla cibersecurity nell'Unione, nel pieno rispetto delle competenze e delle esigenze degli Stati membri, nonché l'importanza del sostegno continuo all'assistenza tecnica e alla cooperazione per sviluppare la capacità degli Stati membri. Tenendo conto dell'evoluzione del panorama delle minacce informatiche, il Consiglio ha preso atto della nuova proposta di direttiva relativa a misure per un livello comune elevato di cibersecurity nell'Unione, che si basa sulla direttiva NIS, e ha ribadito il suo sostegno al rafforzamento e all'armonizzazione dei quadri nazionali di cibersecurity e alla cooperazione continua tra gli Stati membri. Inoltre ha sottolineato la necessità di allineare e articolare la legislazione settoriale in tale ambito.

II. LAVORI NELL'AMBITO DEGLI ORGANI PREPARATORI DEL CONSIGLIO

9. In sede di Consiglio, l'esame della proposta è affidato al gruppo orizzontale "Questioni riguardanti il ciber spazio" (di seguito il "gruppo orizzontale"). In occasione della riunione informale del gruppo orizzontale, tenutasi in videoconferenza il 17 dicembre 2020, la Commissione ha presentato la nuova strategia in materia di cibersecurity e la proposta di revisione della direttiva NIS. Successivamente, il 12 gennaio 2021, la Commissione ha effettuato una presentazione più completa della proposta.
10. Il 19 gennaio 2021, durante la videoconferenza informale del gruppo orizzontale, la presidenza portoghese ha presentato la sua metodologia di lavoro in vista delle discussioni sulla direttiva NIS 2, ovvero sia procedere a un'attenta lettura della proposta, tenendo conto delle importanti innovazioni contenute nella direttiva riveduta e consentendo alle delegazioni di formulare osservazioni e quesiti per iscritto, a cui la Commissione avrebbe poi dato seguito.

⁹ Doc. 6722/21.

11. Il gruppo orizzontale ha inoltre discusso dell'interazione tra la direttiva NIS riveduta e la legislazione settoriale, in particolare la direttiva sulla resilienza dei soggetti critici ("direttiva CER") e il regolamento relativo alla resilienza operativa digitale per il settore finanziario ("regolamento DORA"). La Commissione (DG HOME) ha presentato la nuova proposta di direttiva CER, sottolineando i principali elementi di interazione con la direttiva NIS 2. Durante le riunioni del gruppo orizzontale si è inoltre discusso dei legami con la proposta di regolamento relativo alla resilienza operativa digitale per il settore finanziario attraverso un documento di riflessione a cura della presidenza del gruppo "Servizi finanziari" (responsabile dei negoziati sul regolamento DORA) nonché attraverso una presentazione del documento informale sottoposto da tre Stati membri in sede di gruppo "Servizi finanziari" e relativo alle correlazioni tra autorità NIS e autorità nazionale competente nell'ambito del regolamento DORA. Il presidente del gruppo orizzontale ha inoltre partecipato a una riunione del gruppo PROCIV per presentare lo stato di avanzamento delle discussioni sulla direttiva NIS 2. La presidenza ha aggiornato periodicamente il gruppo orizzontale in merito all'andamento delle pertinenti discussioni in sede di gruppo PROCIV e di gruppo "Servizi finanziari" sui rispettivi fascicoli, ribadendo la necessità di uno stretto coordinamento a livello nazionale tra i diversi ministeri responsabili di tali fascicoli.
12. Nelle videoconferenze informali del 2 e 9 febbraio 2021, il gruppo orizzontale ha avviato l'esame della proposta partendo dai primi due articoli ("Oggetto" e "Ambito di applicazione") e dagli allegati I e II. Nella riunione del 2 febbraio, il gruppo orizzontale ha assistito a una presentazione della Commissione e del presidente del gruppo di cooperazione NIS sullo stato di avanzamento dei lavori nell'ambito del gruppo di cooperazione NIS, compreso il suo ruolo nel facilitare l'attuazione della direttiva NIS. In tale riunione il direttore esecutivo dell'ENISA ha inoltre presentato il programma di lavoro dell'agenzia, fornendo, tra l'altro, informazioni riguardanti lo studio sugli investimenti NIS realizzato dall'ENISA e il ruolo di quest'ultima a sostegno degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE ai fini dell'attuazione di politiche e consigli in relazione alla direttiva NIS. Durante le riunioni si sono tenute discussioni di merito riguardo all'ambito di applicazione e sono stati sollevati quesiti in materia di proporzionalità.

13. Durante la riunione del gruppo orizzontale del 22 febbraio 2021, la Commissione ha presentato la valutazione d'impatto relativa alla revisione della direttiva NIS e sono proseguite le discussioni sulla proposta con gli articoli 3 e 4 ("Armonizzazione minima" e "Definizioni").
14. Nella riunione del gruppo orizzontale del 2 marzo 2021 è proseguita la valutazione preliminare della proposta mediante lunghe discussioni sugli articoli 5 e 6 ("Strategia nazionale per la cibersicurezza" e "Divulgazione coordinata delle vulnerabilità e registro europeo delle vulnerabilità"), con un'esauriente presentazione della Commissione sulla divulgazione coordinata delle vulnerabilità e sul registro europeo delle vulnerabilità.
15. Nella riunione del gruppo orizzontale del 9 marzo 2021 si è continuato a discutere degli articoli da 7 a 11 riguardanti i quadri di gestione delle crisi di cibersicurezza, le autorità nazionali competenti e i punti di contatto unici ai sensi della direttiva NIS riveduta e i team di risposta agli incidenti di sicurezza informatica (CSIRT), compresi i loro obblighi, i loro compiti e la cooperazione a livello nazionale.
16. Nella riunione straordinaria del 17 marzo 2021, il gruppo orizzontale ha esaminato gli articoli da 12 a 16 (capo III sulla "Cooperazione") che contemplano il gruppo di cooperazione NIS, la rete di CSIRT e la rete europea delle organizzazioni di collegamento per le crisi informatiche (EU-CyCLONe), la relazione sullo stato della cibersicurezza nell'Unione e la questione delle revisioni tra pari. In particolare sono stati sollevati alcuni quesiti e chiesti chiarimenti in merito a questi articoli. Nel corso della riunione è stato inoltre trattato l'articolo 17 sulla "Governance" e il capo della squadra di prevenzione e sensibilizzazione del Centro europeo per la criminalità informatica (EC3) di Europol ha tenuto una presentazione sul parere delle autorità di contrasto in merito alla direttiva NIS riveduta.
17. Nella riunione del 24 marzo 2021 il gruppo orizzontale ha esaminato il capo IV sugli "Obblighi di gestione e segnalazione dei rischi di cibersicurezza", segnatamente gli articoli 18 ("Misure di gestione dei rischi di cibersicurezza"), 19 ("Valutazioni dei rischi coordinate a livello dell'UE delle catene di approvvigionamento critiche") e 20 ("Obblighi di segnalazione"), articolo, quest'ultimo, considerato una delle disposizioni fondamentali della direttiva NIS 2.

18. Nella riunione del 14 aprile il gruppo orizzontale ha trattato gli articoli 21 ("Uso dei sistemi europei di certificazione della cibersecurity"), 22 ("Normazione") e 23 ("Banche dati di nomi di dominio e dati di registrazione") nonché i successivi articoli 24 e 25 ("Giurisdizione e registrazione"). Anche i capi V e VI (riguardanti rispettivamente la condivisione delle informazioni e la vigilanza ed esecuzione) sono stati discussi nella riunione. Per via dell'ampia portata e del livello di dettaglio che li caratterizzano, gli articoli 29 e 30 su vigilanza ed esecuzione per, rispettivamente, i soggetti essenziali e importanti, hanno suscitato numerosi quesiti e osservazioni da parte degli Stati membri. Analogamente sono stati formulati quesiti e osservazioni sostanziali in merito agli articoli 31, 32 e 33 sulle sanzioni amministrative pecuniarie, sulle violazioni che comportano una violazione dei dati personali e sulle sanzioni. Gli Stati membri hanno inoltre chiesto maggiori chiarimenti riguardo all'articolo 34 sull'assistenza reciproca.
19. Nella riunione del 19 aprile il gruppo orizzontale ha esaminato il capo VII sulle disposizioni transitorie e finali (articoli da 35 a 43), concludendo così la lettura degli articoli.
20. Nella riunione del 28 aprile 2021 il gruppo orizzontale ha portato a termine la lettura integrale della proposta prendendo in esame i considerando. Si è trattato della prima riunione fisica del gruppo orizzontale sulla direttiva NIS 2 tenutasi durante la presidenza portoghese. In data anteriore, il 15 febbraio 2021, la Commissione aveva condiviso una tavola di concordanza tra i considerando e gli articoli corrispondenti nel testo.
21. Nella riunione del 5 maggio 2021, il gruppo orizzontale ha proceduto a un primo scambio di opinioni al fine di iniziare il processo di redazione. Per portare avanti il fascicolo, la presidenza ha deciso di avviare detto processo con la questione dell'interazione tra la direttiva NIS riveduta e la legislazione settoriale pertinente. Tale decisione è stata adottata sulla base delle discussioni tenutesi in sede di gruppo orizzontale durante la lettura del fascicolo nonché sulla base del fatto che l'importanza della questione era già stata riconosciuta dagli Stati membri in considerazione del riferimento specifico a tale riguardo figurante nelle conclusioni del Consiglio del 22 marzo sulla strategia dell'UE in materia di cibersecurity per il decennio digitale. Gli Stati membri sono stati invitati a presentare proposte di testo concrete sulla questione fino al 14 maggio 2021.

22. Finora, durante la presidenza portoghese, il gruppo orizzontale ha dedicato 17 riunioni alla presentazione e alla lettura della proposta. Nel corso di tali discussioni alcuni Stati membri hanno formulato riserve d'esame sulla totalità o su parti della proposta.
23. La presidenza è convinta che l'attenta lettura della direttiva NIS 2 abbia consentito agli Stati membri di ricevere spiegazioni dettagliate dalla Commissione riguardo alle modifiche fondamentali apportate alla direttiva riveduta e, allo stesso tempo, di esprimere le loro principali preoccupazioni sulla proposta, agevolando e razionalizzando in tal modo i lavori futuri per pervenire a tempo debito a un orientamento generale.

III. SUL MERITO

24. Nelle discussioni in sede di gruppo orizzontale, gli Stati membri, pur accogliendo in linea di massima con favore la direttiva NIS riveduta, hanno sollevato una serie di questioni e preoccupazioni fondamentali che dovrebbero essere tenute in considerazione nel corso dei negoziati sulla proposta.
25. Una delle questioni ricorrenti sollevate durante le discussioni è stata l'interazione tra la direttiva NIS riveduta e la legislazione settoriale. Nel corso delle discussioni svoltesi finora, una maggioranza significativa di Stati membri ha dichiarato che è essenziale considerare la proposta di direttiva NIS riveduta come il quadro orizzontale in materia di cibersicurezza nell'UE e che essa dovrebbe servire da norma di riferimento per l'armonizzazione minima di tutta la legislazione settoriale pertinente in questo settore.
26. In secondo luogo sono state espresse molte preoccupazioni in merito all'ampliamento significativo dell'ambito di applicazione della direttiva NIS riveduta: la misura in cui i soggetti essenziali e importanti rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva; la responsabilità degli Stati membri di individuare soggetti essenziali e importanti; le conseguenze sulla capacità delle autorità nazionali competenti di monitorare tali elenchi di soggetti; le specificità degli allegati che precisano i soggetti essenziali e importanti rientranti nell'ambito di applicazione, ad esempio l'ampia inclusione del settore alimentare e del settore dei trasporti, a prescindere dalla loro importanza per il corrispettivo settore; le limitazioni relative all'introduzione di una soglia di dimensione, in particolare nel caso di soggetti che forniscono più di un servizio o di piccoli e micro soggetti aventi forti interdipendenze con altri servizi, che possono produrre effetti a cascata.

27. In terzo luogo, la questione del criterio della soglia di dimensione quale unico elemento da prendere in considerazione per individuare i soggetti essenziali e importanti da includere nell'ambito di applicazione della direttiva, è stata sollevata da alcuni Stati membri che preferirebbero, in modo cumulativo, introdurre un approccio basato sui rischi o criteri qualitativi supplementari a livello nazionale. La Commissione ha indicato chiaramente che il criterio della soglia di dimensione è il migliore indicatore, anche se forse non ideale, per affrontare il processo di identificazione inefficiente risultante dall'attuale direttiva NIS, evitando in tal modo la frammentazione nell'applicazione del futuro strumento.
28. Alcuni Stati membri si sono chiesti se la base giuridica relativa al mercato unico (articolo 114 TFUE) consenta di includere la pubblica amministrazione nell'ambito di applicazione della direttiva riveduta. Tre Stati membri hanno manifestato il loro interesse a ricevere un parere scritto del servizio giuridico del Consiglio sulla questione. Inoltre, sono stati messi in discussione i criteri con cui vengono individuati gli enti della pubblica amministrazione (nomenclatura delle unità territoriali per la statistica - NUTS).
29. Una quinta questione, sottolineata da vari Stati membri nel corso delle discussioni, riguarda le preoccupazioni in materia di sicurezza nazionale e l'applicazione, nella pratica, dell'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva riveduta degli enti pubblici che partecipano al mantenimento della sicurezza pubblica, della difesa e della sicurezza nazionale.
30. Altre questioni di interesse sollevate dagli Stati membri hanno riguardato i collegamenti e le eventuali duplicazioni tra le diverse strutture, reti e meccanismi nel settore della cibersicurezza a livello dell'UE, segnatamente con l'introduzione di EU-CyCLONe, ma anche in previsione di future proposte e/o iniziative come l'istituzione di una rete di centri operativi di sicurezza (SOC) o la proposta relativa all'unità congiunta per il ciber spazio.
31. Per quanto riguarda l'introduzione di revisioni tra pari, alcuni Stati membri hanno messo in discussione la natura obbligatoria di tale esercizio e il meccanismo volto a stabilire la metodologia corrispondente, hanno sollevato interrogativi sulla riservatezza e disponibilità delle informazioni scambiate e hanno sottolineato la scarsità delle risorse disponibili per condurre tali revisioni, in particolare negli Stati membri più piccoli.

32. Per quanto riguarda la sicurezza della catena di approvvigionamento, e più specificamente le misure di gestione dei rischi di cibersicurezza di cui all'articolo 18 e le valutazioni dei rischi coordinate a livello dell'UE delle catene di approvvigionamento critiche di cui all'articolo 19 della proposta di direttiva riveduta, la Commissione ha indicato che sta attualmente valutando un approccio globale, comprese eventuali nuove norme orizzontali intese a migliorare la cibersicurezza di tutti i prodotti connessi e dei servizi associati immessi sul mercato interno.
33. Come menzionato in precedenza, gli Stati membri hanno posto diversi quesiti in merito alla divulgazione coordinata delle vulnerabilità e all'istituzione di un registro europeo delle vulnerabilità da parte dell'ENISA. La Commissione ha fornito una presentazione dettagliata su queste due questioni, indicando che sarebbero state sviluppate sulla base delle migliori pratiche e procedure esistenti nel settore a livello nazionale e internazionale.
34. Per quanto concerne la segnalazione, gli Stati membri hanno espresso pareri in merito agli oneri amministrativi, alle implicazioni in materia di responsabilità che ne derivano, al termine di 24 ore per la notifica e alla segnalazione di minacce informatiche significative e di "quasi incidenti".
35. Molti Stati membri hanno altresì fatto riferimento a considerazioni pratiche e giuridiche relative all'abrogazione delle disposizioni pertinenti del regolamento eIDAS e dell'EECC e hanno chiesto alla Commissione europea di fornire ulteriori chiarimenti su questi punti.
36. Gli Stati membri hanno inoltre messo in discussione gli ampi poteri che la direttiva NIS riveduta prevede di conferire alla Commissione per quanto riguarda l'adozione di atti delegati e di esecuzione. Al riguardo sono state poste domande sui collegamenti con il regolamento sulla cibersicurezza per quanto attiene alla certificazione.

IV. CONCLUSIONI

37. La presidenza esprime il suo sincero apprezzamento per il fermo impegno che la Commissione ha profuso durante l'approfondito processo di lettura nel cercare di rispondere alle domande e alle osservazioni presentate dagli Stati membri durante le discussioni e fornire chiarimenti al riguardo.
38. La presidenza riconosce inoltre l'impegno degli Stati membri a favore di tale processo, come dimostrato dalle molteplici osservazioni e domande dettagliate presentate durante le discussioni. La presidenza è pienamente consapevole degli importanti sforzi compiuti dagli Stati membri in termini di coordinamento interministeriale a livello nazionale sul fascicolo.
39. Sulla base delle discussioni a livello di gruppo orizzontale di cui sopra, la presidenza è convinta che alcuni elementi fondamentali della proposta di direttiva NIS riveduta non siano ancora sufficientemente maturi da consentire progressi proficui nelle discussioni tra gli Stati membri in ordine al processo di redazione. La presidenza ritiene pertanto che affrontare la questione dell'interazione della direttiva NIS riveduta con la pertinente legislazione settoriale consentirà di compiere progressi sul fascicolo e contribuirà a fornire i necessari chiarimenti in merito alla relazione tra le pertinenti disposizioni corrispondenti della NIS 2 e altri atti giuridici attualmente in discussione e/o che saranno presto in discussione nell'ambito degli organi preparatori del Consiglio (vale a dire, ma non solo, il regolamento DORA e la direttiva CER). Occorre inoltre tenere presente che ogni atto giuridico coinvolto in tale interazione si trova in fasi diverse del processo negoziale in seno ai competenti organi preparatori del Consiglio. Affrontando la questione dell'interazione con la pertinente legislazione settoriale nel processo di redazione della direttiva NIS 2 *ab initio*, i negoziati sui diversi atti giuridici dovrebbero procedere senza difficoltà, in modo indipendente e su basi solide.

40. Fino alla fine di giugno 2021, nel quadro dell'attuale pianificazione della presidenza portoghese, il gruppo orizzontale avrà tenuto un totale di 19 riunioni dedicate alla direttiva NIS riveduta. La presidenza ritiene che, concludendo l'approfondita e, a nostro avviso, necessaria lettura della direttiva riveduta e avendo successivamente avviato il processo di redazione, il Consiglio risponda ampiamente all'invito formulato dal Consiglio europeo nella riunione del 26 febbraio di portare avanti rapidamente i lavori riguardo alla direttiva riveduta sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi.
41. La presidenza portoghese si impegna a lavorare a stretto contatto con la presidenza slovena entrante al fine di agevolare il proseguimento delle discussioni a livello di gruppo orizzontale e di garantire che vengano compiuti rapidi progressi sul fascicolo in sede di Consiglio.
42. 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 direttiva.
