COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 27.2.2008
SEC(2008) 243

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

***Documento di accompagnamento della***

Proposta di

**Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio**

**relativa a un programma comunitario pluriennale per la protezione dei minori che usano internet e le altre tecnologie di comunicazione**

# ***SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO***

{COM(2008) 106 definitivo}
{SEC(2008) 242}

## 1. CONTESTO

Il nuovo programma previsto persegue l'obiettivo generale di migliorare la sicurezza dell'uso di internet e delle altre tecnologie di comunicazione (di seguito "tecnologie in linea") in particolare da parte dei minori.

### 1.1. Situazione attuale: l'intervento della Commissione

Sotto il profilo politico, con le iniziative avviate fin dal 1996 la Commissione è riuscita a fare dell'uso sicuro di Internet un punto fermo dell'ordine del giorno dei lavori delle istituzioni e degli Stati membri dell'UE. Questa politica è stata supportata da due programmi, il piano di azione per un uso sicuro di Internet (1999-2004), seguito dal piano d'azione Safer Internet *plus* (2005-2008). La lungimiranza della Commissione nell'individuare già ad uno stadio precoce dello sviluppo di internet le problematiche correlate ai rischi che corrono i minori che navigano in linea è stata ampiamente riconosciuta.

Tra le iniziative considerate di maggior successo citiamo la creazione di linee dirette nazionali (hotline) e di centri di sensibilizzazione in quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea[1]. Da un'indagine è emerso che nel corso degli anni è andata aumentando la sensibilizzazione media del pubblico. Gli eventi con la maggiore visibilità sono le giornate annuali "Safer Internet", che registrano tassi di partecipazione sempre più alti.

Le iniziative di autoregolamentazione suscitate dalla Commissione sono "estremamente riuscite" e "hanno permesso di fare un passo enorme verso una maggiore sensibilizzazione dei fornitori di servizi"[2].

### 1.2. Situazione attuale: la legislazione

I rischi per i minori sono costituiti dalla possibilità di venire a contatto con contenuti o comportamenti illeciti, oppure leciti, ma dannosi. L'Unione europea (e il Consiglio d'Europa) ha fissato una serie di norme di portata europea che chiariscono gli aspetti giuridici attraverso varie raccomandazioni e direttive sulla protezione dei minori e della dignità umana, sul commercio elettronico, sulla privacy e le comunicazioni elettroniche e sulle immagini pedopornografiche.

L'elenco delle misure legislative copre adeguatamente la problematica della protezione dei minori in linea. La valutazione di impatto **non prende pertanto in esame la necessità di nuove misure legislative**, ma esamina il modo di completare **senza duplicazioni** quanto è già stato deciso attraverso gli strumenti legislativi. Il nuovo programma previsto è orientato all'azione.

---

[1] Rapporto finale di valutazione del piano di azione per un uso sicuro di Internet (2003-2004), IDATE, maggio 2006, pag. 23.

[2] Rapporto finale di valutazione del piano di azione per un uso sicuro di Internet (2003-2004), IDATE, maggio 2006, pag. 26.

### 1.3. Insegnamenti del passato

I programmi precedenti sono stati più volte valutati da esperti indipendenti che hanno formulato raccomandazioni specifiche. Altre raccomandazioni sono state indicate da tre indagini di Eurobarometro. Tutte queste indicazioni sono state prese in considerazione nel definire gli obiettivi descritti più oltre.

## 2. Questioni procedurali e consultazione delle parti interessate

La Commissione ha avviato una consultazione delle parti interessate attraverso una consultazione pubblica on-line che si è svolta dal 12 aprile al 7 giugno 2007 e il Forum Safer Internet 2007 (Lussemburgo, 20-21 giugno 2007).

I tre principali argomenti su cui si è incentrata la **consultazione pubblica in linea** sono:

- lotta contro i contenuti illeciti,
- lotta contro i contenuti dannosi,
- contenuti prodotti dagli utenti e comunicazioni in linea.

Il **Forum Safer Internet** è un forum di discussione europeo, aperto a rappresentanti dell'industria, alle autorità di polizia, alle organizzazioni per il benessere e la tutela dell'infanzia e ai decisori politici per uno scambio di esperienze e conoscenze. Il Forum 2007 si è incentrato sui rischi specifici connessi all'uso delle tecnologie in linea da parte dei minori.

Nel corso della valutazione di impatto la DG capofila è stata assistita da un **gruppo direttivo** composto di membri dei servizi della Commissione che si occupano di problematiche correlate e di aspetti giuridici, procedurali e finanziari.

## 3. Definizione del problema

### 3.1. Analisi del problema

La rapida evoluzione di internet e delle altre tecnologie di informazione e comunicazione ha dato vita ad un settore economico completamente nuovo che, nonostante offra un notevole contributo alla crescita economica europea, presenta un risvolto negativo in quanto può nuocere considerevolmente alle fasce più vulnerabili, ossia ai minori.

Come utenti delle tecnologie in linea, i bambini e i ragazzi possono essere considerati soggetti destinatari, soggetti partecipanti e soggetti protagonisti dell'ambiente in linea. Come **destinatari** possono essere esposti a contenuti potenzialmente dannosi e suscettibili di causare loro traumi considerevoli o di indurli a nuocere a se stessi o ad altri. Come **partecipanti** prendono parte a comunicazioni in linea con altri internauti, compresi potenziali pedofili che usano le tecnologie in linea per manipolare i minori per scopi

sessuali ("*grooming*"). Come **protagonisti**, i minori producono contenuti in linea in maniera creativa che potrebbero usare per nuocere ad altri attraverso il bullismo ed abusi in linea.

Le nuove tecnologie si basano su processori di potenza sempre maggiore e computer con memorie sempre più capaci, comunicazioni in banda larga che consentono di distribuire in rete contenuti multimediali come i video e cellulari di terza generazione sempre più potenti. I mutamenti dell'ambiente in linea comporteranno usi nuovi delle tecnologie e nuovi rischi per i minori.

Le tecnologie, le reti di comunicazione, i media, i contenuti, i servizi e le apparecchiature evolveranno sempre più verso la convergenza digitale, che permetterà agli utenti di interagire tra piattaforme diverse e di accedere ad internet partendo da vari tipi di apparecchi. Questa molteplicità di punti di accesso che non fa che aumentare la vulnerabilità dei minori. Certi mutamenti impressionanti nell'uso delle tecnologie in linea hanno già creato rischi nuovi e gravi per i minori: ad esempio i siti di socializzazione combinano varie funzionalità che fino a poco tempo fa richiedevano accessi distinti. Si tratta di siti molto visitati dai minori che si vengono così a trovare in nuove situazioni di rischio.

Stanno aumentando il volume e la diversità di contenuti distribuiti in linea, come pure il grado di utilizzo delle tecnologie in linea, specialmente da parte dei minori. Si assiste ad un aumento del **materiale pedopornografico** e ad una diversificazione dei canali di diffusione in linea: la rete è diventata uno dei canali di distribuzione più usati.

La politica della sicurezza di internet deve disporre di strumenti tecnici quanto più possibile variegati. L'industria ha un ruolo quanto mai importante nel campo della sicurezza in linea per i minori e i regimi di autoregolamentazione costituiscono, ad esempio, un modo promettente di ridurre i contributi illeciti e le possibilità di accedervi.

Qualsiasi tipo di politica in questo settore dovrà necessariamente dotare i minori degli strumenti necessari per tutelarsi. È necessario che nell'Unione europea le attività di sensibilizzazione e educazione alla sicurezza su internet siano realizzate con maggiore efficacia e sistematicità.

La mancanza di dati, cifre e statistiche comparabili a livello di Unione europea è impressionante. Le conoscenze in materia non sono raggruppate a livello europeo, né sono coordinate a livello di Unione europea le ricerche in corso a livello nazionale. Una serie di problematiche non sono ancora state oggetto di ricerca. Nell'elaborare strategie politiche in questo campo occorre capire meglio il punto di vista specifico dei minori, in particolare come "vivono" le tecnologie in linea e come percepiscono e gestiscono i rischi che si trovano ad affrontare.

### 3.2. Rischi specifici per bambini e ragazzi

I rischi che i minori possono incontrare in linea o usando i cellulari dipendono dal tipo di attività che si accingono a fare. Può trattarsi dell'esposizione a contenuti dannosi, di incitamento ad assumere comportamenti inappropriati, dannosi o rischiosi, della

divulgazione di informazioni personali, di bullismo cibernetico, di pubblicità e spese elevate, di rischi per la sicurezza, dell'errata valutazione delle fonti di informazione, di scaricamento di contenuti in violazione del diritto d'autore, di manipolazione psicologica a scopi sessuali, di rischi specifici connessi all'uso dei telefoni cellulari, di rischi sanitari, dello sviluppo di dipendenza ecc.. L'aspetto più grave è il materiale pedopornografico che viene diffuso e commercializzato grazie alle tecnologie in linea.

### 3.3. Chi sono gli interessati? Gruppi di destinatari

Il principale gruppo di destinatari del programma previsto è quello dei **minori**. Vi sono però anche altre categorie di interessati, come:

- i genitori, gli educatori, gli insegnanti
- le autorità statali,
- l'industria,
- le organizzazioni non governative,
- le università e gli istituti di ricerca.

## 4. Obiettivi

**Obiettivo generale**

Il nuovo programma previsto persegue **l'obiettivo generale** di tutelare meglio i minori nei confronti dei rischi connessi all'uso delle tecnologie in linea. L'iniziativa prevista persegue **quattro obiettivi specifici**:

(1) ridurre i contenuti illeciti e lottare contro i comportamenti dannosi in linea,

(2) promuovere un ambiente in linea più sicuro,

(3) sensibilizzare il pubblico,

(4) creare una base di conoscenze.

Gli **obiettivi operativi** specificano obiettivi intermedi che facilitano il conseguimento dei suddetti obiettivi specifici.

## 5. Opzioni strategiche

### 5.1. Formulazione delle opzioni strategiche

I servizi della Commissione hanno esaminato quattro opzioni:

- **Opzione 1**: status quo — proseguimento delle stesse attività previste dal programma

Safer Internet *plus* 2005–2008 senza alcuna modifica. Questo è lo **scenario di riferimento**.

- **Opzione 2**: modifica — adattamento della portata delle attività attuali e aggiunta di nuove attività per far fronte ai nuovi rischi e per una maggiore efficacia.

- **Opzione 3**: rallentamento — riduzione della portata delle attività.

- **Opzione 4**: cessazione completa delle attività.

## 5.2. Analisi di impatto delle opzioni strategiche

Le opzioni strategiche sono state valutate rispetto allo scenario di riferimento (opzione 1) in base ai seguenti criteri:

- ripercussioni sociali;

- ripercussioni economiche;

- costi per la pubblica amministrazione;

- grado di coerenza con gli obiettivi politici;

- valore aggiunto e rispetto del principio di sussidiarietà;

- fattibilità.

### *5.2.1. Opzione 1: status quo*

Questa opzione (scenario di riferimento) avrebbe lo scopo di garantire la continuità di quanto già realizzato grazie ai programmi precedenti.

Si tratta di un'opzione fattibile che avrebbe un numero considerevole di ripercussioni, soprattutto di natura sociale, e permetterebbe di continuare a disporre di uno strumento importante per ridurre i rischi per i minori in linea. Questa soluzione non permetterebbe però di far fronte ai mutamenti connessi a nuovi usi e comportamenti. A livello operativo sarà necessario sviluppare e attuare strategie supplementari di lotta contro questi nuovi rischi. L'opzione 1 non copre quest'aspetto sufficientemente.

### *5.2.2. Opzione 2: adattamento della portata delle azioni*

L'opzione 2 comporterebbe l'ulteriore sviluppo di una strategia coerente di lotta contro gli effetti dannosi delle tecnologie in linea a livello europeo. Consisterebbe in due azioni di base: il proseguimento delle attività sviluppate nell'ambito dei programmi precedenti e il rafforzamento di nuove strategie per far fronte agli sviluppi a venire, con interventi precoci e preventivi.

Rispetto allo scenario di base l'opzione 2 permetterebbe di lottare più efficacemente contro gli effetti dannosi delle tecnologie linea in quanto sarebbe in grado di adattare le

misure a un panorama in continuo mutamento, che richiede una strategia dinamica e non statica. Per essere veramente efficace la strategia futura dovrà garantire la continuità delle strutture e degli interventi già attuati con successo e creare nello stesso tempo nuove strategie di contrasto per far fronte ai fenomeni emergenti e agli scenari di rischio. Sono necessari nuovi approcci non contemplati dallo scenario di riferimento.

La consultazione pubblica ha sottolineato che non si conoscono ancora a sufficienza tutta una serie di problematiche connesse alle modalità mutevoli dell'uso delle tecnologie in linea ed è necessario approfondire il nucleo delle conoscenze attuali in modo da poter sviluppare controstrategie efficaci. L'opzione 2 tiene conto di queste necessità.

### *5.2.3. Opzione 3: rallentamento degli interventi*

Questa opzione comporterebbe il mantenimento del nucleo centrale delle attività sviluppate in passato e dimostratesi efficaci, ma con una riduzione della loro portata e un taglio del bilancio a disposizione del 40%. Non sarebbe prevista l'adozione di nuove iniziative.

L'opzione 3 è fattibile e avrebbe con tutta probabilità ripercussioni a livello operativo. Contribuirebbe a ridurre i rischi per i minori in linea attraverso dispositivi che permettono al pubblico di segnalare i contenuti illeciti in linea e una maggiore sensibilizzazione. L'opzione 3 costituisce però solo una soluzione di minima che non comporterebbe nuovi interventi né permetterebbe di far fronte a sfide nuove. Il suo risvolto positivo è che ci si aspetta a lungo termine un'ulteriore restrizione dell'accesso ai contenuti illeciti in quanto esiste una tendenza a tenere meglio sotto controllo quest'aspetto, ma il risvolto negativo è che la diffusione di contenuti illeciti continuerà prevedibilmente a crescere attraverso altri canali (comunicazione diretta P2P tra postazioni, cellulari di terza generazione ecc.). Tutto questo richiederebbe interventi che l'opzione 3 non contempla.

### *5.2.4. Opzione 4: cessazione delle attività*

Porre fine al finanziamento delle attività nel settore dell'uso più sicuro delle tecnologie in linea significherebbe che la Commissione non realizzerebbe più azioni generali trasversali in questo campo e la cessazione di ogni strategia proattiva in questo settore a livello europeo. Questa opzione non sembra fattibile perché costituirebbe un approccio passivo con probabili ripercussioni negative sulle dimensioni dei rischi che correranno i minori usando le tecnologie in linea. Smettere di agire contro questi rischi significherebbe spalancare le porte alle attività illecite e dannose, con un impatto negativo a lungo termine potenzialmente molto elevato.

Si ritiene necessario continuare le iniziative per conservare il livello di sensibilizzazione del pubblico sulla sicurezza di internet per i minori, già rafforzata nell'ambito del programma precedente; in caso contrario si perderebbe la spinta attuale compromettendo gli sforzi realizzati in passato.

## 6. Confronto tra le opzioni strategiche

Le opzioni strategiche generali sono messe a confronto in base a quattro criteri di impatto sociale e a quattro criteri di impatto economico. La combinazione di tali criteri permette di individuare l'opzione che presenta il miglior rapporto tra impatti sociali ed economici. Ad ogni opzione è attribuito un punteggio per ogni criterio.

Il risultato della valutazione è il seguente:

| **Livello dell'impatto positivo** | **Punteggio raggiunto**[3] | **Opzione** |
|---|---|---|
| L'impatto maggiore | 29 | Opzione 2<br>Adattamento della portata delle azioni |
| | 24 (scenario di riferimento) | Opzione 1<br>Status quo |
| | 21 | Opzione 3<br>Rallentamento degli interventi |
| L'impatto minore | 16 | Opzione 4<br>Cessazione delle attività |

Dall'analisi emerge che la **preferenza** va all'**opzione 2,** che rappresenta la strategia meglio rispondente agli obiettivi della valutazione di impatto e nello stesso tempo presenta il **miglior rapporto tra impatti economici e sociali**.

La consultazione pubblica si è espressa chiaramente a favore di questo risultato in quanto i soggetti interessati sono stati praticamente unanimi nel richiedere il mantenimento e il rafforzamento degli interventi esistenti **e** la formulazione di nuove azioni. I partecipanti alla consultazione hanno indicato chiaramente le nuove esigenze di cui dovrà tener conto il programma futuro. Le loro raccomandazioni riguardano in ampia misura i nuovi rischi emergenti per i minori e le iniziative corrispondenti. L'opzione 2 costituisce una valida risposta a tali raccomandazioni.

## 7. Proposta di un nuovo programma

La scelta definitiva cade sull'opzione 2, costituita da una strategia coerente all'insegna dei principi della continuità (rafforzamento dei risultati raggiunti con le precedenti iniziative tenendo conto degli insegnamenti tratti) e del rafforzamento (affrontare le nuove minacce, capire meglio l'evoluzione dei comportamenti in atto e le nuove minacce, garantire e approfondire il valore aggiunto europeo, allargare la portata internazionale).

### 7.1. Valore aggiunto europeo e principio di sussidiarietà

La Comunità promuoverà le buone pratiche negli Stati membri, fornendo orientamenti e sostenendo la valutazione comparativa, la messa in rete e l'arricchimento della base di conoscenze a livello europeo. Le attività nazionali contribuiranno a creare un effetto

[3] Il punteggio va da 0 a 48 punti.

moltiplicatore con l'obiettivo di diffondere maggiormente le buone pratiche. La riutilizzazione di strumenti, metodi, strategie e tecnologie sperimentati, o l'accesso a dati aggiornati a livello europeo, permetteranno di migliorare il rapporto costi/benefici e l'efficienza degli attori a livello degli Stati membri.

Il programma mira a massimizzare le sinergie con le attività nazionali grazie alla messa in rete e alle iniziative dell'Unione europea. Le attività proposte si basano in parte sui risultati conseguiti nell'ambito di azioni precedenti e saranno complementari ad azioni avviate nell'ambito di altre iniziative e programmi comunitari (Prevenzione e lotta contro la criminalità, Gioventù in azione, Daphne III) in modo da evitare doppioni e massimizzare l'impatto.

### 7.2. Struttura del nuovo programma

Concretamente l'obiettivo generale della promozione di un uso più sicuro delle tecnologie in linea, in particolare da parte dei minori, può essere suddiviso in quattro azioni principali che perseguono i quattro obiettivi generali sopra richiamati:

- Azione 1: riduzione dei contenuti illeciti e lotta contro i comportamenti dannosi in linea
- Azione 2: promozione di un ambiente in linea più sicuro
- Azione 3: sensibilizzazione del pubblico
- Azione 4: creazione di una base di conoscenze.

## 8. Rapporto costi-benefici

**Giustificazione del costo dell'azione proposta**

Sotto il profilo finanziario il programma previsto rimane piuttosto contenuto: il bilancio complessivo previsto è di 55 Mio EUR e corrisponde ad un bilancio annuale di 11 Mio EUR.

**Rapporto costi/benefici del meccanismo di finanziamento**

Il programma sarà attuato attraverso azioni indirette (inviti a presentare proposte e bandi di gara) e comprenderà attività a livello internazionale. L'analisi ha dimostrato che gli stessi risultati non si possono ottenere con costi inferiori.

## 9. Sorveglianza e valutazione

L'attuazione e il monitoraggio del programma saranno affidati a funzionari della Commissione. La sorveglianza del programma sarà permanente e comprenderà due valutazioni del programma da parte di contraenti esterni, oltre alla presentazione di informazioni ottenute direttamente dai beneficiari, i quali sono tenuti a presentare relazioni ad intervalli regolari in base a indici di rendimento.