



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 3 ottobre 2013 (04.10)
(OR. en)**

14260/13

**Fascicolo interistituzionale:
2012/0011 (COD)**

**DATAPROTECT 138
JAI 848
MI 819
DRS 179
DAPIX 121
FREMP 140
COMIX 526
CODEC 2165**

NOTA

della:	presidenza
al:	Consiglio
n. doc. prec.:	14074/1/13 REV 1 DATAPROTECT 134 JAI 829 MI 802 DRS 177 DAPIX 115 FREMP 137 COMIX 519 CODEC 2128 13643/13 DATAPROTECT 127 JAI 781 MI 767 DRS 169 DAPIX 109 FREMP 126 COMIX 502 CODEC 2025 13808/13 DATAPROTECT 129 JAI 794 MI 776 DRS 171 DAPIX 110 FREMP 128 COMIX 509 CODEC 2058 7565/13 DATAPROTECT 32 JAI 211 MI 211 DRS 52 DAPIX 54 FREMP 30 COMIX 175 CODEC 608
n. prop. Comm.:	5853/12 DATAPROTECT 9 JAI 44 MI 58 DRS 9 DAPIX 12 FREMP 7 COMIX 61 CODEC 219
Oggetto:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (regolamento generale sulla protezione dei dati) - Il sistema dello sportello unico

Proposta della Commissione

1. Il principio dello sportello unico, insieme al meccanismo di coerenza, è uno degli elementi centrali della proposta della Commissione di regolamento generale sulla protezione dei dati. Qualora il trattamento dei dati personali nell'ambito delle attività di uno stabilimento di un responsabile del trattamento o incaricato del trattamento nell'Unione abbia luogo in più di uno Stato membro, è opportuno che un'unica autorità di controllo sia competente a controllare le attività del responsabile del trattamento o dell'incaricato del trattamento in tutta l'Unione e a prendere le relative decisioni, in modo da aumentare la coerenza nell'applicazione, garantire la certezza giuridica e ridurre gli oneri amministrativi per tali responsabili del trattamento e incaricati del trattamento. È necessario che l'autorità competente, che funge da "sportello unico", sia l'autorità di controllo dello Stato membro in cui il responsabile del trattamento o l'incaricato del trattamento ha lo stabilimento principale (articolo 51, paragrafo 2 e considerando 97 e 98).

2. Il principio dello sportello unico è legato alla cooperazione obbligatoria tra autorità di controllo attraverso il comitato europeo per la protezione dei dati, mirante a garantire l'applicazione coerente del regolamento in tutta l'Unione (considerando 105). Tale principio è quindi chiaramente finalizzato a costituire un vantaggio per le imprese del mercato unico, che nell'economia digitale internazionale potrebbero così trattare con un'unica autorità di controllo in tutta l'Unione europea. Tuttavia, esso non incide sulla competenza dell'autorità di controllo ai fini della supervisione di quelle attività di trattamento del responsabile del trattamento o dell'incaricato del trattamento che sono limitate a un unico Stato membro.

3. Il principio stabilisce il controllo delle attività di trattamento del responsabile del trattamento o dell'incaricato del trattamento in tutti gli Stati membri ma, a norma dell'articolo 73, paragrafo 1, gli interessati avrebbero il diritto di presentare un reclamo presso l'autorità di controllo di qualsiasi Stato membro (ad es.: lo Stato membro di residenza dell'interessato, o quello in cui il responsabile del trattamento è stabilito, o presso un'altra autorità di controllo). Pertanto, come nella direttiva sulla protezione dei dati del 1995 in vigore, le autorità di controllo resterebbero competenti per accogliere i reclami presentati dagli interessati e questi ultimi resterebbero liberi di scegliere dove presentarli. Al tempo stesso, solo l'autorità di controllo dello stabilimento principale sarebbe competente per adottare misure intese a produrre effetti giuridici per quanto riguarda il trattamento effettuato da un determinato responsabile del trattamento.

Situazione attuale

4. Nella direttiva sulla protezione dei dati del 1995, l'ambito di applicazione territoriale è stabilito dall'articolo 4, paragrafo 1, secondo cui di norma uno Stato membro applica le disposizioni nazionali adottate per l'attuazione della direttiva al trattamento di dati personali quando il responsabile del trattamento è stabilito nel suo territorio, oppure quando il responsabile del trattamento non è stabilito nel territorio dell'Unione ma ricorre, ai fini del trattamento di dati personali, a strumenti situati nel territorio dello Stato membro.
5. Ciò implica che uno Stato membro è competente per controllare il trattamento di dati personali (e, in caso di violazione del diritto UE, per infliggere sanzioni al responsabile del trattamento o all'incaricato del trattamento), solo se vi è stabilimento sul suo territorio. Il semplice fatto che una o più persone (interessati) in uno Stato membro sostengano di essere state vittime di operazioni di trattamento dei dati scorrette svolte in un altro Stato membro non comporta, nella situazione attuale, l'attribuzione della competenza allo Stato membro del ricorrente se il responsabile o l'incaricato del trattamento non sono stabiliti in tale Stato membro. Inoltre, la direttiva 95/46/CE non prevede un meccanismo di cooperazione tra le autorità di controllo degli Stati membri i cui residenti sono interessati dalle attività di trattamento.

Preoccupazioni degli Stati membri

6. La proposta della Commissione relativa al principio dello sportello unico è stata oggetto di discussioni in sede di Gruppo "Scambio di informazioni e protezione dei dati" nelle riunioni dell'8-9 gennaio, del 27 marzo, del 3-4 luglio e del 9-10 settembre 2013. Nel corso delle suddette discussioni un'ampia maggioranza delle delegazioni ha espresso diverse critiche dettagliate sul suddetto principio. Le preoccupazioni maggiori sono sintetizzate nel doc. 13643/13 DATAPROTECT 127 JAI 781 MI 767 DRS 169 DAPIX 109 FREMP 126 COMIX 502 CODEC 2025. Varie delegazioni hanno fornito contributi a tal proposito¹.

¹ Una sintesi delle osservazioni formulate relativamente ai capi VI e VII figura nel doc. 7105/4/13 REV 4 DATAPROTECT 28 JAI 182 MI 170 DRS 42 DAPIX 49 FREMP 24 COMIX 141 CODEC 476 + ADD 1. Cfr. anche la proposta della delegazione italiana: doc. 12879/13 DATAPROTECT 116 JAI 688 MI 691 DRS 148 DAPIX 102 FREMP 115 COMIX 472 CODEC 1858.

7. Nella riunione del COREPER del 25 settembre 2013 è emerso che la maggior parte degli Stati membri era a favore della filosofia sottostante il sistema dello sportello unico, tuttavia soltanto alcuni di essi hanno accettato che l'autorità dello stabilimento principale possa avere la competenza esclusiva a controllare tutte le attività di trattamento dell'impresa (responsabile del trattamento) interessata e decidere in maniera esclusiva su tutte le misure (incluse le sanzioni). La preoccupazione maggiore riguardante il principio dello sportello unico è che tale principio, destinato ad essere vantaggioso per le imprese, rischia di risultare pregiudizievole per la tutela dei diritti delle persone fisiche in materia di protezione dei dati. A tal riguardo la preoccupazione principale è la prossimità: la persona fisica deve avere la possibilità di comunicare con l'autorità di controllo più vicina e ottenerne una decisione, il che può non avvenire se tutte le funzioni di controllo ed i concomitanti poteri saranno concentrati nelle mani dell'autorità dello stabilimento principale. Inoltre la persona fisica dovrebbe avere il diritto di rivolgersi alla sua autorità di controllo "locale" nonché di esperire un ricorso giurisdizionale avverso una decisione - o l'omissione di adozione di una decisione - della sua autorità di controllo dinanzi alla sua autorità giurisdizionale "locale". Inoltre le persone fisiche che sostengono di essere state vittime di violazioni della protezione dei dati possono rivolgersi alle autorità giurisdizionali (civili o penali) di altri Stati membri piuttosto che fidarsi della decisione di un'autorità di controllo.

Miglioramenti della proposta della Commissione

8. È chiaro che il principio dello sportello unico proposto dalla Commissione dovrà essere migliorato per tener conto delle preoccupazioni degli Stati membri. A seguito delle riunioni del COREPER del 25 settembre e 2 ottobre 2013 e della riunione dei Consiglieri GAI del 30 settembre 2013, la presidenza ha cercato di delineare una serie di elementi in vista dei lavori futuri.

Quali poteri per le autorità di controllo dello stabilimento principale?

9. Una prima possibile variante consiste nel mantenere la competenza esclusiva dell'autorità di controllo dello stabilimento principale, ma limitandola all'esercizio di determinate competenze in relazione ai responsabili del trattamento, ad esempio la competenza in materia di autorizzazione e consultazione. Per poter agire da interlocutore unico per responsabili del trattamento e incaricati del trattamento con stabilimenti in altri Stati membri riguardo a tutte le loro attività di trattamento nell'Unione europea, l'autorità di controllo dello stabilimento principale deve essere in grado di esercitare alcune competenze, per esempio le competenze in materia di autorizzazione e consultazione e anche talune competenze in materia di controllo riguardo alle operazioni di trattamento in altri Stati membri. Dette competenze di controllo non devono necessariamente essere esercitate in maniera esclusiva dall'autorità di controllo dello stabilimento principale, ma potrebbero altresì essere esercitate dalle autorità di controllo "locali". Ciascuna autorità di controllo dovrebbe rimanere competente a ricevere i reclami presentati dagli interessati, per sostenerli nell'esercizio dei loro diritti, in relazione al monitoraggio dell'osservanza delle norme sulla protezione dei dati e all'accertamento delle eventuali violazioni di queste verificatesi nel proprio territorio.

10. La precisa descrizione delle competenze di cui dovrebbe essere investita in maniera esclusiva l'autorità dello stabilimento principale nel quadro di questo modello dovrà naturalmente essere oggetto di ulteriori discussioni a livello di esperti. Una questione importante a tale riguardo è stabilire se l'autorità "locale" rimarrebbe competente per irrogare sanzioni pecuniarie.

Codecisione da parte delle autorità di controllo

11. Un'altra possibile variante della proposta della Commissione è stata presentata dalla delegazione francese¹. Anziché concentrare alcuni poteri decisionali unicamente nelle mani dell'autorità di controllo dello Stato membro in cui è situato lo stabilimento principale, la delegazione francese ha proposto che le misure da adottare nei confronti di un responsabile del trattamento che svolge operazioni di trattamento in vari Stati membri possano essere decise dalle autorità di controllo di tutti gli Stati membri interessati. L'ambito di questo modello potrebbe ovviamente essere ristretto ai casi transnazionali più importanti e non dovrebbe essere applicato in casi di scarsa importanza. L'autorità dello stabilimento principale agirebbe ancora da interlocutore unico per un'impresa con vari stabilimenti in diversi Stati membri, ma non sarebbe investita della competenza esclusiva per prendere talune decisioni, in quanto queste sarebbero assunte da tutte le autorità di controllo coinvolte nel quadro di un modello di codecisione.

12. La proposta francese contiene una serie di fasi e norme procedurali, inclusi termini e norme di votazione tramite cui le autorità di controllo dovrebbero raggiungere una decisione comune. Sarebbero necessarie ulteriori discussioni dettagliate a livello di esperti per indagare se e come un'autorità nazionale di controllo indipendente potrebbe essere "obbligata" ad adottare ed attuare una decisione tramite una procedura di codecisione. Un vantaggio apparente di questa opzione è quello di evitare che le decisioni dell'autorità di controllo di uno Stato membro debbano essere eseguite in un altro Stato membro. Tali decisioni sarebbero decisioni ai sensi del diritto nazionale ed una persona fisica o un'impresa che non concordi con una decisione definitiva nel quadro del modello di codecisione, dovrà pertanto presentare un ricorso dinanzi ad un'autorità giurisdizionale nazionale.

Ruolo rafforzato delle autorità di controllo "locali"

13. Per casi in cui l'autorità di controllo dello Stato membro dello stabilimento principale avrebbe la competenza esclusiva agendo così da interlocutore di controllo unico, il progetto di regolamento dovrebbe prevedere modalità aggiuntive di coinvolgimento delle autorità degli altri Stati membri e in particolare degli Stati membri in cui una persona fisica ha presentato un reclamo. Questo coinvolgimento rafforzato delle autorità di controllo "locali" potrebbe contribuire alla "prossimità", che è la principale preoccupazione degli Stati membri. Esistono diversi modi in cui le autorità di controllo "locali" potrebbero essere coinvolte.

¹ Doc. 13808/13 DATAPROTECT 129 JAI 794 MI 776 DRS 171 DAPIX 110 FREMP 128
COMIX 509 CODEC 2058.

14. Si potrebbe prevedere che l'autorità di controllo dello stabilimento principale possa decidere di esercitare i suoi poteri esclusivi unicamente dopo aver consultato le altre autorità di controllo interessate "al fine di raggiungere un consenso".
15. In alternativa, al fine di migliorare l'uniformità delle decisioni adottate dalle autorità di controllo, l'autorità "locale" che ha ricevuto un reclamo sarebbe autorizzata a presentare un progetto di misura all'autorità dello "stabilimento principale". Qualora l'autorità dello "stabilimento principale" non approvi il progetto di misura, si potrebbe prevedere una procedura di "risoluzione delle controversie" nell'ambito del comitato europeo per la protezione dei dati avviata da una qualsiasi delle due autorità.

Ricorso al comitato europeo per la protezione dei dati

16. Il rischio che vi siano pareri divergenti tra diverse autorità di controllo nei casi transnazionali potrebbe essere potenzialmente compensato aggiungendo la possibilità di presentare al comitato europeo per la protezione dei dati una decisione finale elaborata da un'autorità di controllo, come forma di meccanismo di ricorso che aumenterebbe l'efficienza e l'affidabilità dell'intero sistema. La possibilità di sottoporre un caso al comitato europeo per la protezione dei dati potrebbe essere offerta all'autorità di controllo che è competente per il responsabile del trattamento e all'autorità di controllo presso la quale un interessato ha presentato un reclamo. Naturalmente si dovrebbero elaborare norme volte a limitare il numero di casi che potrebbero essere presentati al comitato europeo per la protezione dei dati nel quadro di tale meccanismo di ricorso, in modo da evitare che detto comitato sia sommerso di casi. Si potrebbe inoltre considerare la possibilità di permettere a un'impresa (responsabile del trattamento) che ha stabilimenti in vari Stati membri di presentare un ricorso al comitato europeo per la protezione dei dati riguardo a una decisione adottata da un'autorità di controllo nei suoi confronti.

17. Tuttavia non è possibile conferire al comitato europeo per la protezione dei dati quale inizialmente proposto dalla Commissione il potere di adottare decisioni vincolanti dal punto di vista giuridico. Si potrebbe prevedere di dare carattere vincolante ai pareri del comitato europeo per la protezione dei dati in primo luogo attribuendogli personalità giuridica e, in secondo luogo, conferendogli competenze di esecuzione chiaramente definite, escludendo poteri troppo ampi e discrezionali che implicano scelte politiche (cfr. la cosiddetta giurisprudenza "Meroni"¹). In tal caso, il comitato europeo per la protezione dei dati sarebbe non solo autorizzato ma anche tenuto ad adottare misure qualora siano rispettati criteri chiaramente definiti precisati nel regolamento. Tali misure non consisterebbero in decisioni di natura normativa o politica, ma sarebbero decisioni amministrative giuridicamente vincolanti per le autorità di controllo. Sono necessarie ulteriori discussioni a livello di esperti per decidere: 1) i casi in cui una questione potrebbe essere sottoposta al comitato europeo per la protezione dei dati da parte delle autorità di controllo e 2) i criteri chiaramente definiti in base ai quali tale comitato dovrebbe decidere. Un ricorso per l'annullamento di una decisione del comitato europeo per la protezione dei dati dovrebbe essere presentata al Tribunale dell'Unione europea (cfr. articolo 263 del TFUE).

Quesiti

18. *Alla luce di quanto precede e al fine di fornire orientamenti per l'ulteriore lavoro a livello di esperti su questo tema, si invita il Consiglio a:*

- (1) *esprimere il proprio sostegno al principio in base al quale, nei casi transnazionali, il progetto di regolamento dovrebbe istituire un sistema di sportello unico al fine di giungere a una decisione di controllo unica che sia rapida, garantisca un'applicazione coerente, assicuri la certezza del diritto e riduca gli oneri amministrativi;*
- (2) *indicare se l'ulteriore lavoro a livello di esperti su questo tema dovrebbe riguardare:*
- a) *un modello in cui una decisione di controllo unica sarebbe adottata dall'autorità di controllo dello "stabilimento principale", ma in cui la competenza esclusiva di tale autorità potrebbe essere limitata all'esercizio di determinati poteri; oppure*
 - b) *un modello di codecisione in cui le varie autorità di controllo codecidono su tale decisione unica di controllo;*

¹ Causa 9/56 Meroni c/Alta Autorità.

- (3) *indicare che il gruppo di lavoro competente dovrebbe prendere in esame metodi volti a migliorare la "prossimità" tra le persone fisiche e l'autorità di controllo dotata di potere decisionale tramite il coinvolgimento delle autorità di controllo "locali" nel processo decisionale; e*
- (4) *indicare se, ai fini di una maggiore coerenza nell'applicazione delle norme UE sulla protezione dei dati, il gruppo di lavoro competente dovrebbe esaminare quali poteri potrebbero essere attribuiti al comitato europeo per la protezione dei dati, qualora in una fase successiva si decidesse di assegnare la personalità giuridica a tale comitato.*
-