

Pillole di Sicurezza



Analisi della procedura di approvazione della proposta di Regolamento Generale Europeo sulla Protezione dei Dati.

Data pubblicazione: 21 settembre 2015

Analisi della procedura di approvazione della proposta di Regolamento Generale Europeo sulla Protezione dei Dati.

Introduzione

Ormai da qualche anno si annuncia con sempre maggiore convinzione l'imminente approvazione del nuovo Regolamento Generale Europeo sulla Protezione dei Dati, proposto dalla Commissione Europea nel gennaio 2012.

Il meccanismo di approvazione tuttavia, dovendo seguire un percorso legislativo articolato che vede coinvolte diverse Istituzioni europee ed avendo un orizzonte temporale non ben identificato, sembra essere apparentemente approssimativo e poco deterministico.

Obiettivo di questo elaborato è quello di mettere in luce, partendo da una brevissima esegesi della parte introduttiva della Proposta, quelli che sono (per utilizzare una metafora teatrale) gli attori in gioco (le Istituzioni), il ruolo che questi agiscono ed i tempi di entrata in scena in base ad un copione ben preciso (la Procedura Legislativa Ordinaria).

Verrà pertanto illustrata nel suo complesso la Procedura Legislativa Ordinaria inserendo i riferimenti specifici per le fasi già completate.

Proposta di Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati

Quando si parla di nuovo Regolamento Europeo sulla Data Protection ci si riferisce alla

«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)»¹.

N.B.: obiettivo della Proposta di Regolamento è quello di **sostituire la Direttiva sulla Protezione dei dati 95/46/EC** attualmente in vigore².

Nella formulazione della proposta cogliamo subito un aspetto importante, ossia che l'atto legislativo è un **Regolamento**, cioè un atto **direttamente applicabile e vincolante in tutti gli Stati membri** senza la necessità di essere recepito nel diritto nazionale (così come invece previsto da una Direttiva); è tuttavia importante evidenziare che il Regolamento (qualora approvato dai competenti organi legislativi) **entrerà effettivamente in vigore solo due anni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea**.

Scorrendo la proposta emergono poi i ruoli delle Istituzioni coinvolte ed i meccanismi di approvazione:

*«(...) il **Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea***
(...)
*vista la proposta della **Commissione Europea***
(...)
*deliberando secondo la **procedura legislativa ordinaria***
(...)
adottano il Regolamento».

Si identificano pertanto:

¹ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_it.pdf

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995L0046&from=EN>

- la **Commissione Europea** → Istituzione Proponente;
- il **Parlamento Europeo** e il **Consiglio dell'Unione Europea** → Organi Colegislatori che esercitano in modo condiviso il potere legislativo (*adottano il Regolamento*);
- la **Procedura Legislativa Ordinaria** → procedura di adozione degli Atti dell'Unione Europea.

Che cos'è la Procedura Legislativa Ordinaria

La Procedura Legislativa Ordinaria conferisce lo stesso peso al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione Europea che assumono il ruolo di colegislatori.

Introdotta dal trattato di Maastricht sull'Unione europea (1992) con il nome di procedura di *codecisione*, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, è stata ribattezzata *Procedura Legislativa Ordinaria* ed è diventata la principale procedura legislativa del sistema decisionale dell'Unione Europea.

Schema generale della Procedura Legislativa Ordinaria e iter della proposta di Regolamento

In questo paragrafo esamineremo il meccanismo della procedura legislativa ordinaria, chiarendo, laddove necessario, il ruolo di alcuni organi istituzionali ed evidenziando, in parallelo, l'iter legislativo di approvazione della proposta di Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati.

La Procedura Legislativa Ordinaria si articola secondo il seguente schema generale:

• **Presentazione della proposta legislativa**

La Commissione Europea presenta la proposta legislativa contestualmente al Parlamento Europeo e al Consiglio dell'Unione Europea.

La **Commissione Europea** ha **presentato la sua proposta legislativa** di *Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati* contestualmente al Parlamento Europeo e al Consiglio dell'Unione Europea il **25 gennaio 2012** (rif. doc.: [COM\(2012\)0011](#)³) avviando il processo di conduzione parallela dei lavori nelle due istituzioni.

• **Prima Lettura del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea** [termine: **nessun limite di tempo**]

In Prima Lettura il testo è esaminato contemporaneamente dal Parlamento Europeo e dal Consiglio.

Dopo aver ricevuto la proposta della Commissione Europea, il presidente del Parlamento Europeo la deferisce alla Commissione Parlamentare competente per l'esame di merito.

I deputati del Parlamento Europeo sono suddivisi in 20 commissioni specializzate permanenti che hanno il compito di dare seguito alle proposte legislative attraverso l'approvazione di relazioni, presentare emendamenti da sottoporre all'Aula e nominare i membri delle squadre incaricate di negoziare la legislazione dell'UE con il Consiglio. Ciascuna commissione si compone di un numero di membri titolari compreso tra 25 e 71 (cui si aggiungono altrettanti membri supplenti) ed ha una composizione politica che rispecchia quella dell'Aula.

Il presidente del Parlamento Europeo ha deferito la proposta alla **Commissione LIBE** (*Commissione per le Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari Interni*) per l'esame di merito⁴.

³ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_it.pdf

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/about-committees.html>

La Commissione Parlamentare designa il relatore tra i propri membri titolari o i sostituti permanenti.

La Commissione LIBE ha designato come relatore sulla proposta della Commissione **Jan Philipp Albrecht** (*Vicepresidente della Commissione LIBE*)⁵.

Il relatore è incaricato di presentare un progetto di relazione sulla proposta della Commissione Europea alla commissione parlamentare.

La Commissione Parlamentare elabora una relazione che comprende gli eventuali progetti di emendamento alla proposta.

Dopo un'intensa attività di lobbying, che ha portato ad avere 3999 emendamenti, la **Commissione LIBE** ha elaborato una **relazione** (comprendente i progetti di emendamento alla proposta) che è stata **approvata il 21 novembre 2013** (rif. doc.: [A7-0402/2013](#))⁶.

La Commissione Parlamentare propone quindi al Parlamento Europeo in seduta plenaria di approvare o respingere la proposta della Commissione Europea oppure di emendarla.

Il Parlamento Europeo ha approvato la proposta emendata dalla Commissione LIBE **il 12 marzo 2014** ([P7_TA\(2014\)0212](#))⁷.

Il Parlamento Europeo sottopone il testo della Commissione Europea (approvato o emendato) al Consiglio dell'Unione Europea che lo recepisce in Prima Lettura.

Il **Consiglio dell'Unione Europea** è un organo decisionale in certa misura *variabile* visto che è composto dai ministri degli Stati membri che partecipano alle riunioni del Consiglio in funzione dei temi all'ordine del giorno; questa prassi, nota con l'espressione «configurazione» del Consiglio, fa sì che il Consiglio adotti di volta in volta il nome della «configurazione» competente sul tema (si parla quindi di Consiglio Ambiente, Affari Esteri, Economia e Finanza, ...).

La «configurazione» competente in tema di Protezione Dati è il **Consiglio Giustizia e Affari Interni (GAI)**.

Il Consiglio (o meglio, a questo punto, la «configurazione» del Consiglio opportuna) non è giuridicamente obbligato a tenere conto del parere del Parlamento; tuttavia, stando alla giurisprudenza della Corte di giustizia, non può deliberare prima di averlo ricevuto.

Nel processo decisionale il Consiglio è assistito dal comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea (Coreper I e Coreper II) e da oltre 150 gruppi e comitati altamente specializzati, noti come "organi preparatori del Consiglio", che contribuiscono alla preparazione del lavoro dei ministri che esaminano le proposte nell'ambito delle varie formazioni del Consiglio.

A ciascuna Lettura, la proposta passa attraverso tre livelli in sede di Consiglio:

- Gruppo
- Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper)
- Formazione del Consiglio

Nell'esame della proposta di Regolamento il Consiglio Giustizia e Affari Interni è stato assistito dal:

⁵ http://www.europarl.europa.eu/meps/it/96736/JAN+PHILIPP_ALBRECHT_home.html

⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0402+0+DOC+XML+V0//IT>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0402+0+DOC+PDF+V0//IT> (versione pdf)

⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0212+0+DOC+XML+V0//IT>

- **Gruppo Scambio di Informazioni e Protezione dei Dati (DAPIX)**
e dal:
- **Comitato dei rappresentanti Coreper II⁸**.

Il Consiglio può approvare il testo così come proposto dal Parlamento ed il Regolamento viene adottato in Prima Lettura, oppure può emendarlo a propria volta ripassando il testo (emendato) al Parlamento che lo riceverà in Seconda Lettura.

Prima di esprimere “ufficialmente” la propria posizione con un testo approvato in Prima Lettura il Consiglio può adottare un '**Orientamento Generale**' che serve a dare al Parlamento un'idea sulla posizione del Consiglio rispetto alla Proposta della Commissione. Questo “orientamento generale” si può considerare una scorciatoia atta a velocizzare la procedura legislative e rendere più agevole il raggiungimento di un accordo tra le Istituzioni attraverso degli incontri interistituzionali detti “Triloghi” (Commissione, Parlamento e Consiglio).

Il Consiglio Giustizia e Affari Interni ha adottato un **Orientamento Generale** nella **seduta del 15 giugno 2015** (rif. doc.: [9565/15](#))⁹.

L'Orientamento Generale (che, come detto, non è ancora l'espressione in Prima Lettura) è un **accordo politico** che sancisce la convergenza in seno al Consiglio su un unico **testo di compromesso** e consente l'avvio dei negoziati con il Parlamento Europeo anticipando di fatto la fase di Conciliazione (per il calendario degli incontri si veda l'Allegato 3 - *Calendario dei lavori del trilogio*).

L'incontro di inizio negoziati (**kick-off trilogue meeting**) è avvenuto il **24 Giugno 2015**.

• **Seconda Lettura del Parlamento Europeo [termine: 3 (+ 1) mesi]**

La data di ricevimento della posizione del Consiglio in Prima Lettura costituisce l'inizio del termine di tre mesi per la Seconda Lettura del Parlamento Europeo. Questo termine può essere prorogato di un mese su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.

La commissione parlamentare preposta esamina la posizione del Consiglio in Prima Lettura e redige una raccomandazione. In seduta plenaria il Parlamento Europeo delibera in base a tale raccomandazione e si procede alla votazione.

La votazione può sfociare su tre situazioni distinte:

- approvazione della posizione del Consiglio in Prima Lettura: l'atto si considera adottato conformemente alla posizione del Consiglio in Prima Lettura;
- rigetto della posizione del Consiglio in Prima Lettura: l'atto proposto si considera non adottato;
- proposta di emendamenti alla posizione del Consiglio in Prima Lettura: la proposta viene comunicata al Consiglio e alla Commissione, che deve formulare un parere sugli emendamenti.

• **Seconda lettura del Consiglio dell'Unione Europea [termine: 3 (+ 1) mesi]**

Il termine per la Seconda Lettura del Consiglio decorre dal ricevimento ufficiale degli emendamenti conseguenti alla Seconda Lettura del Parlamento Europeo.

⁸ <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/decision-making/>

⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9565-2015-INIT/it/pdf>

Il Consiglio può approvare o respingere tali emendamenti:

- emendamenti approvati: l'atto si considera adottato.
- insieme degli emendamenti non approvato.

Entro un termine di 8 settimane dopo che il Consiglio ha respinto gli emendamenti, il Presidente del Consiglio, d'intesa con il Presidente del Parlamento Europeo, convoca il Comitato di Conciliazione.

• **Conciliazione [termine: 6 (+ 2) settimane]**

Il comitato di conciliazione è composto dalle delegazioni del Parlamento Europeo e del Consiglio, che constano di ventisette membri ciascuna.

La presidenza del comitato è esercitata congiuntamente da un vicepresidente del Parlamento europeo e da un ministro dello Stato membro che esercita la presidenza.

La delegazione del Consiglio è composta dai membri del Consiglio o dai loro rappresentanti.

La delegazione del Parlamento europeo è composta da ventisette membri e ventisette supplenti.

La Commissione, rappresentata in linea di massima dal commissario responsabile del fascicolo, partecipa ai lavori di conciliazione e prende tutte le iniziative necessarie per favorire un ravvicinamento fra le posizioni del PE e del Consiglio.

Esiti del Comitato di Conciliazione:

- accordo raggiunto: non appena si è potuto constatare un accordo in sede di comitato di conciliazione il Segretariato generale del Consiglio, o il Segretariato del PE, prepara il progetto di testo legislativo da trasmettere (in Terza Lettura) al Parlamento Europeo e al Consiglio.
- mancato accordo: in caso di mancata approvazione di un progetto comune da parte del comitato nei termini stabiliti dal trattato, l'atto proposto si considera non adottato.

• **Terza Lettura del Parlamento Europeo e del Consiglio [termine: 6 (+ 2) settimane]**

Obiettivo della Terza Lettura è l'adozione dell'atto da parte delle due istituzioni che viene raggiunta solo attraverso l'approvazione disgiunta da parte di entrambe le parti.

Pertanto gli esiti possibili della Terza Lettura sono:

- mancata approvazione da parte del Parlamento Europeo: in caso di mancata approvazione di un progetto comune da parte del comitato nei termini stabiliti dal trattato, l'atto proposto si considera non adottato.
- mancata approvazione da parte del Consiglio: in caso di mancata approvazione di un progetto comune da parte del comitato nei termini stabiliti dal trattato, l'atto proposto si considera non adottato.
- approvazione da parte sia del Parlamento Europeo che del Consiglio: atto adottato.

Conclusioni

Con l'approvazione dell'orientamento generale e l'avvio della fase di conciliazione (Trilogo) ci sono finalmente indicazioni esplicite e convergenti delle tre Istituzioni europee verso l'approvazione definitiva del testo **entro la fine del 2015**.

Il Commissario europeo per la Giustizia **Vera Jourová** nella conferenza stampa successiva all'incontro di kick-off del trilogio (24 giugno 2015) ha affermato di essere confidente che si è sulla buona strada per trovare un accordo che porti all'approvazione della Proposta entro il 2015:

"(...) *We are on track to adopt the data protection reform in 2015.* (...)

I am confident that we can now deliver our new data protection rules to the European Union by the end of this year."¹⁰

Sulla stessa linea (nella stessa conferenza stampa) **Jan Philipp Albrecht**, relatore della Proposta per il Parlamento Europeo:

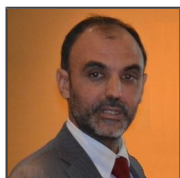
"(...) *there are more points we have in common than points that divide us.* (...)"

Definitivo segnale di conferma è poi arrivato anche della **Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea** che nel documento del 26/6 (preparatorio al primo incontro operativo del trilogio del 14 luglio) dichiara:

"(...) *A roadmap setting out the organisation of works for the trilogue phase was agreed with the objective to conclude the negotiations by the end of 2015.* (...)"¹¹

Se tali premesse (e promesse) verranno rispettate è possibile che allo scadere del 4° anniversario della Proposta, questa vedrà finalmente completato il suo iter parlamentare con la definitiva approvazione e con la conseguente entrata in vigore ad inizio 2018 (ovvero trascorsi due anni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea).

Biagio Lammoglia



BIAGIO LAMMOGLIA.

Laureato in Scienze dell'Informazione (*Università degli Studi di Milano*, 1992), ha svolto per molti anni la sua attività professionale all'interno di una azienda della Grande Distribuzione Organizzata, dapprima come Technical and Infrastructured Manager e poi come responsabile dell'area di IT Security and Compliance.

Nel 2014 ha intrapreso la libera professione.

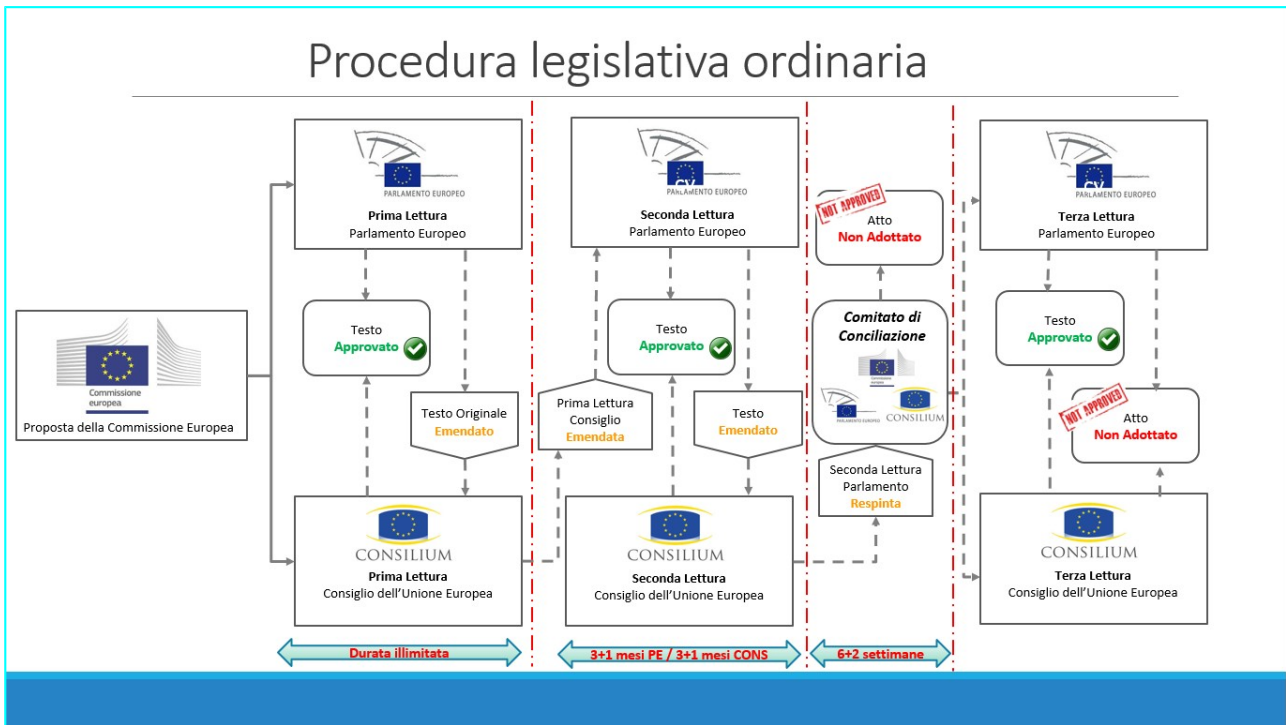
E' membro di CLUSIT (Associazione Italiana per la Sicurezza Informatica), membro di FEDERPRIVACY (Federazione Italiana della Privacy) e membro contributore di EUROPRIVACY (Osservatorio Permanente sul nuovo Regolamento Generale Europeo per la Protezione dei Dati).

Linked [in](https://www.linkedin.com/in/biagiolammoglia): [it.linkedin.com/in/biagiolammoglia](https://www.linkedin.com/in/biagiolammoglia)

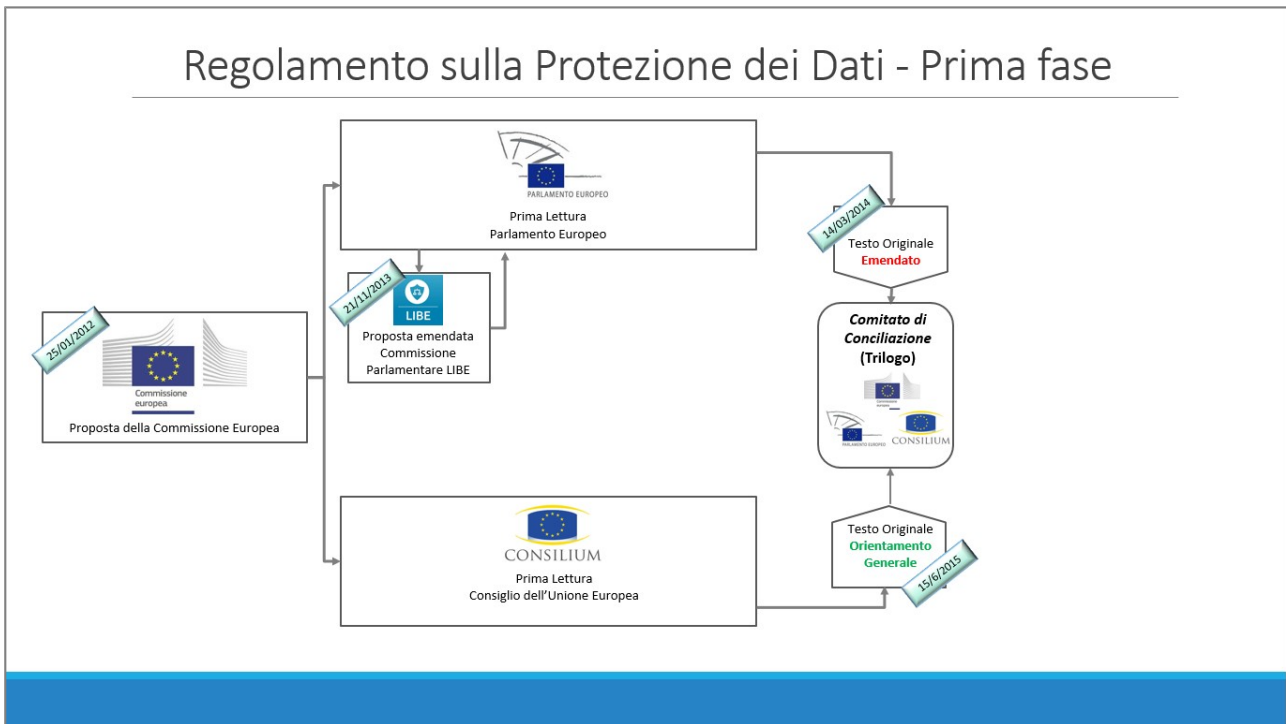
¹⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5257_en.htm

¹¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9985-2015-REV-1/en/pdf>

Allegato 1 - Schema generale Procedura Legislativa Ordinaria



Allegato 2 - Diagramma stato attuale dell'iter di approvazione del Regolamento Europeo sulla Protezione dei Dati



Allegato 3 - Calendario lavori Trilogo¹²

24 Giugno 2015 - Kick-off Trilogue Meeting

- *Commitment for the Directive in Council*
- *Agreement on the overall roadmap for Trilogue negotiations*
- *General method and approach for delegated and implementing acts*

14 Luglio 2015

- *Territorial scope (Article 3)*
- *International transfers (Chapter V)*

Settembre 2015

- *Data protection principles (Chapter II)*
- *Data subject rights (Chapter III)*
- *Controller and Processor (Chapter IV)*

Ottobre 2015

- *Data Protection Authorities (Chapter VI)*
- *Cooperation and Consistency (Chapter VII)*
- *Remedies, liability and sanctions (Chapter VIII)*

Novembre 2015

- *Objectives and material scope, flexibility public sector (Chapter I)*
- *Specific regimes (Chapter IX)*

Dicembre 2015

- *Delegated and Implementing Acts (Chapter X)*
- *Final provisions (Chapter XI)*
- *Other remaining issues*

¹² <http://www.eppgroup.eu/news/Data-protection-reform-timetable>