



GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Audizione del Garante

sul disegno di legge recante "Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione" (AS 2243).

Commissione affari costituzionali del Senato

Martedì 14 settembre 2010

Audizione del Garante presso la Commissione affari costituzionali del Senato sul disegno di legge recante *“Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l’emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione”* (AS 2243).

PREMESSA

Il disegno di legge in oggetto prevede diverse norme rilevanti ai fini del diritto alla protezione dei dati personali, alcune delle quali inserite o modificate in prima lettura.

Si esamineranno di seguito le norme di maggiore interesse ai fini del Garante, non senza rilevare come molte disposizioni del disegno di legge necessitino di essere attuate o specificate mediante atti di normazione secondaria per lo più di ministeri, meri decreti non aventi natura regolamentare o specifiche tecniche adottate dalle competenti amministrazioni. In relazione a molti di questi provvedimenti è stata sancita espressamente – anche mediante emendamenti approvati in prima lettura- la necessità di acquisire il parere del Garante, che tuttavia non è espressamente previsto in ordine ad altri, non meno rilevanti, provvedimenti di attuazione.

Tale “lacuna” non esclude ovviamente che **le singole amministrazioni dovranno richiedere ugualmente il parere del Garante- ai sensi dell’articolo 154, comma 4, del Codice - in ordine agli altri schemi di “norme regolamentari e atti amministrativi” previsti dal disegno di legge, suscettibili di incidere sulla protezione dei dati personali, così da assicurare che le misure di semplificazione – introdotte dal disegno di legge – non si risolvano in una riduzione delle garanzie in materia di protezione dati.**

In relazione, invece, a provvedimenti non esattamente riconducibili a tale previsione del Codice (si pensi alle specifiche tecniche che l’INPS dovrà emanare in relazione alle modalità di pubblicazione *on-line* degli elenchi agricoli ai sensi dell’articolo 15, comma 1, del disegno di legge), sarebbe auspicabile sancire espressamente la necessità di acquisire il parere del Garante (*cfr. ipotesi emendativa in allegato e infra, sub § 2*).

NORME DI MAGGIORE RILIEVO

1. ART. 13 (ACCESSO DEGLI ENTI PREVIDENZIALI ALLA BANCA DATI DEI SINISTRI PRESSO L'ISVAP)

Analisi

La norma modifica l'articolo 120, comma 1, del Codice, che legittima l'accesso – secondo modalità definite dall'ISVAP con proprio provvedimento – alla banca dati dei sinistri istituita per la prevenzione e il contrasto di comportamenti fraudolenti nel settore delle assicurazioni obbligatorie per i veicoli a motore immatricolati in Italia, agli organi giudiziari, alle pubbliche amministrazioni competenti in materia di prevenzione e contrasto di comportamenti fraudolenti nel settore delle assicurazioni obbligatorie, nonché alle imprese di assicurazione, entro i limiti sanciti dall'ISVAP con proprio provvedimento. Attraverso questa novella, si consente l'accesso – secondo le modalità già descritte – alla banca dati dei sinistri anche agli enti previdenziali.

Osservazioni

La norma non esplicita chiaramente la specifica finalità per la quale gli enti previdenziali dovrebbero avere accesso alla banca dati e, anzi, la formulazione proposta per il nuovo articolo 120 del Codice ricomprenderebbe gli enti previdenziali all'interno di quelle pubbliche amministrazioni legittimate all'accesso in ragione della loro competenza in materia di "prevenzione e contrasto di comportamenti fraudolenti nel settore delle assicurazioni obbligatorie", il che appare evidentemente poco conferente rispetto all'attività degli enti previdenziali.

Vero è, però, che la rubrica dell'articolo 13 del disegno di legge fa riferimento alla necessità di esercitare il diritto di surrogazione e che il Codice delle assicurazioni, all'art. 142, prevede tale diritto di surroga dell'assicuratore sociale. Pertanto, pur rilevando che la predetta finalità "surrogatoria" non risulta assimilabile a quella tipica della banca dati Isvap, nondimeno l'accesso ad essa da parte degli enti previdenziali potrebbe essere ammesso purché **la norma sia integrata con l'indicazione della specifica finalità dell'accesso degli enti previdenziali e con la precisazione che la consultazione può avere ad oggetto solo i dati necessari per il perseguimento di tale finalità, vista l'ampiezza dell'archivio in questione e dunque la pluralità delle tipologie di dati ivi contenuti (ipotesi emendativa in allegato).**

2. ART. 15 (ELENCHI AGRICOLI)

Analisi

In relazione alle giornate lavorative successive al 31.12.2009 e limitatamente a determinati lavoratori agricoli, gli elenchi nominativi annuali previsti dall'articolo 12 del r.d. n. 1949 del 1940, sono notificati ai lavoratori interessati mediante

pubblicazione telematica da parte dell'INPS nel proprio sito, secondo specifiche tecniche stabilite dallo stesso Istituto. Analoghe modalità di pubblicazione sono previste per gli elenchi nominativi trimestrali di variazione, relativi a ipotesi di riconoscimento o disconoscimento di giornate lavorative, successivi alla pubblicazione dell'elenco annuale. Si aboliscono peraltro gli elenchi nominativi trimestrali di cui all'articolo 9-quinquies del decreto-legge n. 510 del 1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 608 del 1996.

Osservazioni

E' opportuno chiarire (auspicabilmente in sede legislativa ovvero con le specifiche tecniche che dovrà emanare l'INPS ai sensi del comma 1) che ciascun soggetto è legittimato a conoscere i soli dati dell'elenco relativi alla propria posizione. In tal senso deporrebbe anche il riferimento, contenuto nel comma 1, alla finalità di *notificazione* di tali dati ai lavoratori interessati mediante pubblicazione sul sito dell'INPS: si tratterebbe dunque di una pubblicazione tale da consentire non già l'accesso indiscriminato all'intero elenco, ma una consultazione selettiva da parte del solo interessato, dal momento che non si tratta peraltro neppure di una graduatoria, rispetto alla quale il singolo potrebbe, invece, avere diritto a verificare la propria posizione in rapporto a quella degli altri.

In favore di tale conclusione depone del resto la *ratio* del citato articolo 12 del r.d. n. 1499 del 1940, che istituiva tali elenchi agricoli (oggetto di successiva pubblicazione nell'albo pretorio dei Comuni) al fine di ricompredervi i soggetti aventi la qualifica di lavoratore agricolo, cosicché ciascuno di essi potesse impugnare la mera iscrizione o la non iscrizione nell'elenco ovvero l'assegnazione in una o in un'altra categoria, a prescindere da valutazioni comparative con gli altri lavoratori iscritti negli elenchi.

In allegato si fornisce un'ipotesi emendativa al riguardo, volta a garantire che le modalità di pubblicazione on-line degli elenchi siano tali da consentire al singolo interessato di accedere soltanto ai dati che lo riguardano, e che comprende anche la previsione del parere del Garante in ordine alle suddette specifiche tecniche dell'INPS.

3. ART. 19 (RIDUZIONE DI ONERI AMMINISTRATIVI DA PARTE DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI)

Analisi

Si impone alle Autorità amministrative indipendenti "con funzioni di regolazione generale" di effettuare, nell'ambito dei propri ordinamenti, la misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, al fine di ridurli entro il 31.12.2012. I risultati di tale misurazione devono essere comunicati alle Camere e ai Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa.

Osservazioni

Vi è solo da rilevare, sotto il profilo formale, che il legislatore utilizza la dizione "Autorità amministrative indipendenti *con funzioni di regolazione generale*" – nella quale potrebbe dubitarsi sia ricompreso anche il Garante – mentre ad esempio, la recente legge n. 69 del 2009 (art. 7, comma 1, lettera b), nel novellare la legge 241 del 1990 in relazione al termine di conclusione del procedimento, si riferisce alle "autorità *di garanzia e di vigilanza*" (cfr. ipotesi emendativa in allegato).

4. ART. 34, COMMA 1 (SOSTITUZIONE DEL DPS CON L'AUTOCERTIFICAZIONE)

Analisi

La norma estende l'ambito di applicazione della disposizione di cui al comma 1-bis dell'articolo 34 del Codice sulla sostituzione del DPS con l'autocertificazione, disposizione introdotta dall'articolo 29, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come modificato dalla relativa legge di conversione. In particolare, si estende tale sostituzione anche ai soggetti che trattano ogni tipo di dato sensibile (e non più solo quelli indicati dalla norma vigente) o dati giudiziari, purché relativi unicamente ai propri dipendenti e collaboratori (si precisa, con inciso che può apparire superfluo: "anche se extracomunitari") ovvero ai loro parenti, e si identifica il contenuto dell'autocertificazione nella dichiarazione di trattare soltanto tali dati, in osservanza "delle misure minime di sicurezza" previste dal Codice e dall'Allegato B (attualmente il parametro di conformità è invece individuato nelle "altre misure di sicurezza prescritte"). Con l'inserimento del comma 1-ter nel corpo dell'articolo 34, mediante una sorta di norma di interpretazione autentica, si precisa che, ai fini della protezione dati, i trattamenti effettuati per finalità amministrativo-contabili (cui l'articolo 34, com'è noto, fa riferimento) sono quelli connessi allo svolgimento delle attività di natura organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile, a prescindere dalla natura dei dati trattati, e "in particolare" (trattasi dunque di elencazione non tassativa) le attività funzionali all'adempimento di obblighi contrattuali e precontrattuali, alla gestione del rapporto di lavoro in ogni sua fase, alla tenuta della contabilità e all'applicazione delle norme in materia fiscale, sindacale, previdenziale-assistenziale, di salute, igiene e sicurezza sul lavoro.

Osservazioni.

Per quanto riguarda l'intervento di ulteriore semplificazione della disciplina, il testo presenta le seguenti NOVITÀ:

- a) estende la facoltà di avvalersi dell'autocertificazione per i trattamenti di tutti i dati sensibili dei dipendenti e collaboratori (e non solo per quelli "dello stato di salute o malattia ..." o dell' "adesione ad organizzazioni sindacali o a carattere sindacale");
- b) estende altresì la facoltà di avvalersi dell'autocertificazione anche in relazione al trattamento dei dati giudiziari;

- c) include, nell'ambito di operatività della semplificazione, anche i trattamenti dei dati sensibili e giudiziari dei parenti dei dipendenti e collaboratori;
- d) specifica che tra i dipendenti e collaboratori vanno ricompresi anche quelli extracomunitari (il testo attualmente in vigore specifica invece che si ricomprendono "anche quelli a progetto");
- e) ribadisce che in luogo della redazione e aggiornamento del DPS deve essere redatta un'autocertificazione con la quale i titolari del trattamento dichiarano di trattare soltanto tali dati in osservanza delle misure minime di sicurezza previste dal Codice e dal disciplinare tecnico contenuto nel relativo allegato B) (la vecchia formulazione faceva riferimento genericamente a "altre misure di sicurezza prescritte"). Tale modifica, tuttavia, non esclude, comunque, l'obbligo per ciascun titolare del trattamento di applicare le misure di sicurezza "massime" di cui all'art. 31 del Codice, cioè i dispositivi idonei a ridurre al minimo i rischi di distruzione o perdita, anche accidentale, dei dati, di accesso non autorizzato o di trattamento non consentito o non conforme alle finalità della raccolta, preordinati alla garanzia di uno standard di sicurezza più elevato.

La norma presenta le seguenti CRITICITÀ:

- a) **al primo periodo, continua ad includere tra i presupposti della sostituzione del DPS con l'autocertificazione la circostanza che il soggetto tratti "soltanto dati personali non sensibili"**. Tale previsione appare non solo superflua, ma per certi versi addirittura fuorviante, in quanto l'obbligo di redigere il DPS è previsto solo per i soggetti che trattino dati sensibili o giudiziari; ragione per la quale appare opportuno sopprimere il predetto periodo, come si suggerisce con *l'ipotesi emendativa in allegato*;
- b) introduce una specificazione circa l'origine dei **lavoratori (extracomunitari)** che non sembra necessaria e che, anzi, rischia di avere effetti discriminatorii;
- c) la previsione troverebbe applicazione per i **parenti fino al sesto grado (!)**, escludendo di converso la possibilità di applicare l'istituto dell'autocertificazione anche nel caso si trattino dati relativi, ad esempio, ai **coniugi** degli interessati, non riconducibili alla categoria dei soggetti legati da vincoli di parentela in senso giuridico;
- d) si richiama l'attenzione della Commissione, in termini più ampi, sull'utilità di mantenere l'obbligo di una autocertificazione per le categorie di soggetti esonerate dalla redazione e aggiornamento del DPS. Infatti, quel che è veramente importante, in linea generale, per la protezione dei dati personali dei cittadini è che i titolari del trattamento, una volta esentati dall'obbligo di redigere il DPS, applichino le altre misure idonee a garantire un elevato standard di sicurezza dei dati, oggetto poi di controllo da parte del Garante, e non che redigano un documento meramente enunciativo del rispetto di un obbligo, che non ha

peraltro contenuto realmente sostitutivo del DPS, per sua stessa natura caratterizzato da un aspetto programmatico estraneo, naturalmente, all'autocertificazione.

5. ART. 34, COMMA 2 (MARKETING POSTALE)

Analisi

Nel novellare il comma 3-bis dell'articolo 130 del Codice (comma aggiunto dalla lettera *b*) del comma 1 dell'art. 20-bis, D.L. 25 settembre 2009, n. 135, c.d. decreto Ronchi, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione), la norma estende al marketing postale la disciplina introdotta in materia di telemarketing e di opposizione mediante iscrizione nell'apposito registro pubblico (c.d. *opt-out*).

Osservazioni

Nella materia del *marketing* postale vi sono stati nel corso del tempo diversi interventi, normativi e non, volti a ridurre sostanzialmente gli adempimenti gravanti sui soggetti che intendano svolgere attività di natura promozionale tramite l'invio di posta cartacea .

In particolare, occorre richiamare quanto previsto dall'art. 58, comma 2 del d.lg. n. 206/2005 (Codice del consumo), sul quale è intervenuto l'art. 19-*bis* del d.l. n. 273/2005 (come modificato dalla legge di conversione n. 51/2006). Tale disposizione aveva già introdotto il principio dell'*opt-out* per le attività promozionali svolte dal professionista nei confronti del consumatore per la conclusione di contratti a distanza tramite comunicazioni individuali realizzate con la posta cartacea.

Si ricorda, inoltre, che anche il provvedimento del Garante del 19 giugno 2008 aveva introdotto un'ulteriore deroga al principio del consenso, introducendo il principio del c.d. "*soft-spam*" (già previsto per la posta elettronica dall'art. 130, comma 4, del Codice) anche nell'ambito della posta cartacea.

Tale decisione ha stabilito che i titolari del trattamento che abbiano già venduto un prodotto o prestato un servizio a un interessato, nel quadro dello svolgimento di ordinarie finalità amministrative e contabili, possono utilizzare i recapiti di posta cartacea forniti dall'interessato senza il consenso del medesimo, ai fini dell'invio diretto di proprio materiale pubblicitario o di propria vendita diretta o per il compimento di proprie ricerche di mercato o di comunicazione commerciale. Ciò, a condizione che l'attività promozionale riguardi beni e servizi del medesimo titolare e analoghi a quelli oggetto della vendita; che l'interessato sia informato della possibilità di opporsi in ogni momento al trattamento, in maniera agevole e gratuitamente, anche mediante l'utilizzo della posta elettronica o del fax o del telefono; che l'interessato medesimo, adeguatamente informato già prima dell'instaurazione del rapporto, non si opponga a tale uso, inizialmente o in occasione di successive comunicazioni.

In ragione di quanto ricordato, pertanto, si ritiene che di fatto la disciplina del trattamento di dati personali per finalità di *marketing* postale sia già stata

ampiamente semplificata e che quindi l'estensione della nuova disciplina del *telemarketing*, basata sull'opposizione degli interessati mediante iscrizione nell'apposito registro pubblico, non modifichi di molto la situazione.

Si osserva peraltro che la predetta estensione richiederebbe significative modifiche al regolamento di cui all'articolo 130, comma 3-ter del Codice, evidentemente calibrato sul solo marketing telefonico, già in avanzata fase di approvazione, e al relativo progetto di istituzione del registro, pure esso ormai in fase di elaborazione.

6. ARTT. 41 E 42 (CARTA DEI DOVERI DELLE PP.AA E CONDIVISIONE DELLE BANCHE DATI).

Analisi

Gli articoli 41 e 42 recano un'importante delega al Governatore per la emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche. Tra i principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'emanare i previsti decreti legislativi si impone particolarmente all'attenzione quello che prevede di garantire la completa attuazione dei progetti di de-materializzazione dei documenti e delle procedure amministrative, di interoperabilità dei sistemi informativi e di condivisione delle banche dati fra tutte le pp. aa. (cfr., art. 42, lettera e), anche in relazione all'obbligo per le amministrazioni di non richiedere a cittadini e imprese dati, informazioni e documenti in possesso delle stesse amministrazioni o di altre amministrazioni e di provvedere d'ufficio alla loro acquisizione ovvero di richiedere le dichiarazioni sostitutive e provvedere poi ai relativi accertamenti d'ufficio e ai controlli sulle dichiarazioni medesime (art. 42, lettere g) ed h)).

Osservazioni

Per la delicatezza della materia oggetto della delega, sopra evidenziata, e per le possibili implicazioni per la protezione dei dati personali, **si ravvisa l'esigenza di prevedere il parere del Garante in ordine allo schema di decreto legislativo in questione, come del resto suggerisce l'ipotesi emendativa in allegato**, ovviamente riferita all'articolo 41 che definisce la fase consultiva della procedura di adozione del decreto legislativo. Attraverso il parere del Garante si potranno infatti meglio garantire i principi di necessità e di pertinenza dei sistemi e dei dati, al fine di assicurare che gli accessi di ciascuna amministrazione ai dati conservati negli archivi "condivisi" siano comunque selettivi e non indiscriminati.

AS 2243

Emendamento

Art. 13

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 13.

(Legittimazione degli enti previdenziali alla consultazione della banca di dati dei sinistri istituita presso l'ISVAP ai fini dell'esercizio del diritto di surrogazione)

1. All'articolo 120, comma 1, del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni, dopo le parole «assicurazioni obbligatorie», sono inserite le seguenti: «e per gli enti previdenziali limitatamente ai dati necessari all'esercizio del diritto di surrogazione».

AS 2243

Emendamento

Art. 15

Al comma 1, sostituire le parole: "secondo specifiche tecniche stabilite dall'Istituto stesso" con le seguenti: "garantendo che ciascun interessato possa accedere ai soli dati che lo riguardano, secondo specifiche tecniche stabilite dall'Istituto stesso, sentito il Garante per la protezione dei dati personali".

AS 2243

Emendamento

Art. 19

Al comma 3, sostituire le parole: "amministrative indipendenti con funzioni di regolazione generale" con le seguenti: "di garanzia e di vigilanza".

AS 2243

Emendamento

Art. 34

Al comma 1, capoverso "1-bis", sostituire le parole da: "soltanto dati" fino a: "parenti" con le seguenti: "come unici dati sensibili e giudiziari quelli relativi ai propri dipendenti e collaboratori, ovvero ai loro parenti e al coniuge".

AS 2243

Emendamento

Art. 41

Al comma 4, primo periodo, sostituire le parole: “e previo parere della medesima Conferenza per le restanti disposizioni” con le seguenti: “, previo parere della medesima Conferenza per le restanti disposizioni e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, in ordine ai profili di sua competenza”.