

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA
SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE
REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II
DELLA COSTITUZIONE

4^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 OTTOBRE 2001

Presidenza del presidente PASTORE

Interviene il professor Stefano Rodotà, presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di mercoledì 24 ottobre.

Abbiamo l'onore di avere in Commissione il professor Stefano Rodotà, Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, sicuramente interessato dalla riforma costituzionale in atto, presiedendo un istituto che ha funzioni di intervento normativo nel campo dell'ordinamento giuridico generale cui unisce una competenza dottrina che tutti noi conosciamo. Anche sotto questo profilo l'audizione odierna può fornire elementi preziosi per la nostra Commissione.

Do pertanto la parola al professor Rodotà.

RODOTÀ. Sono grato alla Commissione per l'invito rivoltomi ed in particolare al Presidente per le parole che ha voluto utilizzare nei miei confronti.

Poiché sono stato invitato per il ruolo istituzionale che ricopro, ho ovviamente informato i miei colleghi dell'odierna audizione e ne ho discusso con loro. La sostanza, quindi, di quanto dirò tra breve rispecchia l'unanime convincimento dell'Autorità garante, che non sarà coinvolta nelle digressioni o integrazioni che rispetto a quanto detto stamani nella nostra riunione introdurrò in questa sede.

Tratterò delle questioni riguardanti la legge n. 675 del 1996 sulla protezione dei dati personali non essendo, come ben sapete, uno specialista di questioni concernenti il federalismo o l'organizzazione decentrata dello Stato. Questa legge pone, a mio giudizio, molte questioni rilevanti in sé e utili anche, per quanto cercherò rapidamente di trattare, come strumento attraverso il quale penetrare meglio taluni punti, obiettivamente difficili, della nuova disciplina costituzionale. Come cercherò di chiarire, la disciplina sulla protezione dei dati personali mette in evidenza l'intreccio tra tre piani normativi, quello costituzionale, quello internazionale e quello, seguendo la terminologia del nuovo articolo 117, dell'ordinamento civile.

Tornando alla discussione parlamentare sulla legge n. 675 mi limiterò a ricordare che all'epoca una proposta legislativa presentata dall'onorevole

Violante ed altri presso la Camera dei deputati prevedeva anche un'articolazione periferica dell'organizzazione del garante, poi lasciata cadere nel corso dell'*iter* parlamentare del provvedimento; lo stesso vale per un parere della I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 2 agosto 1995 ed il successivo voto che aveva soppresso l'articolo 29 del disegno di legge governativo, il quale invitava le regioni a statuto speciale ad adeguare i loro ordinamenti ai principi fondamentali desumibili dalla legge. Il parere contrario su questo articolo fu motivato dal fatto che le regioni, comunque, non avevano titolo a legiferare in questa materia. Naturalmente questo ricordo storico può ritenersi irrilevante dopo il mutamento costituzionale; però, credo fosse opportuno ricordare che su questi temi si era già svolta una riflessione: la questione sulla quale mi soffermerò è infatti se oggi si possa ritenere che la materia riguardante la protezione dei dati personali appartenga alla competenza esclusiva dello Stato o debba essere diversamente collocata nel nuovo sistema costituzionale.

Senza dubbio ci troviamo di fronte ad una materia nella quale è evidente un tratto di rilevanza costituzionale. Mi permetto di leggere l'articolo 1 della legge 31 dicembre 1996, n. 675: «La presente legge garantisce che il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone fisiche, con particolare riferimento alla riservatezza e all'identità personale». Questa norma è in parte riproduttiva dell'articolo 1 della direttiva n. 95/46, riferimento comunitario di base, ed è integrata in maniera significativa dal riferimento alla dignità della persona. Questo riferimento significativo ha anticipato la chiave di lettura e la norma di apertura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. È chiarissima l'intenzione dichiarata del legislatore di muoversi sul terreno dei diritti e delle libertà fondamentali, in questo articolo, specificando il riferimento all'identità personale e alla riservatezza. Il quadro normativo della legge n. 675 non può, dunque, essere limitato soltanto alla riservatezza ed alla identità, ma la tutela dei dati personali va riferita all'insieme dei diritti e delle libertà fondamentali.

Naturalmente, il riferimento obbligato diventa l'articolo 2 della Costituzione con tutto ciò che tale articolo si è portato dietro come discussione tra i costituzionalisti; in particolare se il riferimento dell'articolo 2 ai diritti inviolabili configuri una sorta di numero chiuso, nel qual caso, altro non sarebbero se non quelli enumerati e specificatamente enunciati nelle norme successive della Costituzione, in specie della Parte I, o se, invece, si tratti di una formula aperta che il legislatore può integrare, creando altri diritti fondamentali.

Non entrerò in una discussione che divide gli studiosi da tanto tempo. Mi limito ad evidenziare che in Italia, come in altri paesi, il legislatore ha in concreto ampliato la categoria dei diritti fondamentali soprattutto sul terreno dei cosiddetti «nuovi diritti».

Questo riferimento esplicito ai diritti e alle libertà fondamentali, contenuto nell'articolo 1 della legge, mi pare costituisca un legame non irri-

levante con l'articolo 2 della Costituzione, contribuendo così – primo tassello – ad identificare la materia evidentemente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato.

Peraltro, questa costituzionalizzazione della materia della protezione dei dati personali è ormai orientamento che si è consolidato in diversi Paesi, in primo luogo nell'Europa continentale, ma è possibile riscontrarlo anche al di là dell'Europa. Costituzioni come quelle dell'Austria, della Spagna, del Portogallo, della Grecia, dell'Olanda e – ultime venute – dell'Ungheria e della Slovenia riconoscono a livello costituzionale la rilevanza del diritto alla protezione dei dati personali o piuttosto – come abitualmente si usava dire nell'epoca appena anteriore all'attuale – alla riservatezza o alla vita privata.

La Germania ha compiuto un passo importante perché, appunto, ha costituzionalizzato questo diritto nella forma più ampia, poi ceduta ad altre sedi, come diritto all'autodeterminazione informativa, con una sentenza del 15 dicembre 1983, non a caso pronunciata in occasione di un censimento quando si erano posti molti interrogativi sulla legittimità di domande contenute nel questionario sottoposto ai cittadini. È importante ricordarlo perché, aver affermato, con una sentenza della Corte costituzionale, l'esistenza di questo diritto all'autodeterminazione informativa come diritto fondamentale costituisce un precedente della costituzionalizzazione e dell'ampliamento dell'elenco dei diritti fondamentali già contenuti nella Legge fondamentale di Bonn.

Quindi, la linea della costituzionalizzazione di questo diritto è piuttosto evidente e ha trovato la sua ultima manifestazione negli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dove c'è una novità che credo meriti di essere segnalata, che pone problemi e che già sollecita l'attenzione degli studiosi. Mentre l'articolo 7 riproduce lo schema tradizionale in materia, cioè la tutela della riservatezza della vita privata, l'articolo 8 è dedicato esplicitamente alla tutela dei dati personali che assume una sua autonoma rilevanza nel quadro dei diritti fondamentali della persona.

Il quadro internazionale è particolarmente ricco. Mi limito a ricordarlo in maniera sommaria. Si parte dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; si passa alla Convenzione 108 del Consiglio d'Europa, che riguarda esplicitamente il trattamento automatico delle informazioni (entrambe le Convenzioni – come sapete – sono state firmate e ratificate e sono operanti in Italia); si passa poi alle numerose direttive europee in materia e a quella che viene ritenuta – chiamata comunemente la direttiva madre, cioè la n. 95/46 – il fondamento del diritto comune europeo in materia; fino alla Convenzione di Schengen: l'esistenza di una tutela dei dati personali e l'esistenza di un'autorità indipendente era condizione perché l'Italia potesse entrare a far parte del quadro di Schengen. Credo che senza questa sollecitazione non avremmo avuto la legge nei termini che conoscete.

Naturalmente, ho ricordato tutto questo non soltanto per una doverosa ragione informativa, ma anche perché il legame stretto tra disciplina inter-

nazionale e disciplina interna – sulla quale dirò immediatamente qualcosa – tocca il quadro dell'articolo 117, il punto estremamente complesso e difficile dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, sui quali non mi soffermo perché, per esempio, già nell'audizione del professor Elia e nella discussione che l'ha accompagnata su questo punto sono emersi tutti i nodi problematici.

Voglio segnalare invece che, a parte le Convenzioni che ho ricordato, siamo di fronte ad una disciplina comunitaria particolarmente stringente, nel senso che laddove lo Stato membro se ne discosti può instaurarsi una procedura di infrazione e possono derivare altre conseguenze sulle quali tornerò tra un momento.

Dunque, ci troviamo di fronte ad un quadro internazionale ulteriormente vincolante. Per onestà intellettuale e dovere di informazione, devo dire che l'articolo 28 della direttiva prevede la possibilità che siano una o più autorità pubbliche a controllarne l'applicazione. Peraltro, sapete che in alcuni Paesi a struttura federale, come la Germania, oltre a un garante nazionale, esistono anche tanti garanti quanti sono i *Länder*.

È un punto che ritengo debba essere segnalato per completezza e che richiede un commento. Da una parte, questa è una possibilità offerta dalla direttiva per dare ingresso alla specificità dei sistemi nazionali; è chiaro che la possibilità di avere più di una autorità di controllo automaticamente di per sé non consente che ce ne sia più di una: tutto va misurato sull'ordinamento interno, come è del tutto ovvio, perché solo se alle sedi decentrate – non voglio adesso entrare nella polemica tra federalismo e non federalismo – viene attribuita potestà normativa in materia, si può poi utilizzare questa possibilità di istituire più autorità pubbliche.

Peraltro, laddove esiste un'articolazione regionale di garanti, questo non implica necessariamente (o quasi mai) che il garante locale abbia lo stesso potere del garante nazionale; nella maggior parte dei casi, si tratta di soggetti che hanno competenza soltanto nel rapporto del cittadino con l'organo pubblico locale. Quindi, in questo campo credo sia necessario non fermarsi alla lettera delle disposizioni. Ho richiamato questo aspetto giacché si tratta di una questione che ci riguarda direttamente – in seguito fornirò la ragione di questa mia affermazione – perché tutto ciò può avere conseguenze importanti sulle modalità di circolazione dei dati.

Infatti, l'esistenza di una direttiva europea di base, alla quale gli Stati erano e sono obbligati a dare attuazione nei loro ordinamenti interni, ha permesso di arrivare ad una conseguenza rilevantissima e cioè la libertà di circolazione dei dati all'interno dell'Unione europea, mentre il trasferimento in altri Paesi è subordinato ad un giudizio di adeguatezza della normativa.

Richiamo questo punto perché laddove si dovesse, a livello nazionale o substatale, introdurre una o più normative che divergessero in parte significativa dalla disciplina comune, con attenuazione quindi delle garanzie e abbandono dei principi comuni, ci potremmo trovare di fronte, da una parte, al rischio di una procedura di infrazione e, dall'altra (con effetto

più rilevante di quello di carattere formale), a vincoli per ciò che riguarda la circolazione delle informazioni all'interno stesso dell'Unione europea. Infatti, si potrebbe dire – e l'argomento sarebbe spendibile in base al «considerando» n. 9 della direttiva – che a livello nazionale esiste la conformità e quindi l'adeguatezza, ma che essa è vulnerata da discipline locali, per cui un Paese potrebbe uscire da questo circuito virtuoso della libera circolazione delle informazioni. Tanto è vero che il suddetto «considerando» prevede espressamente che, nei limiti del margine di manovra, e cioè della adattabilità secondo i sistemi nazionali e conformemente al diritto comunitario, potranno verificarsi divergenze nell'applicazione della direttiva che potranno ripercuotersi sulla circolazione dei dati sia all'interno dello Stato membro sia nella Comunità.

Si tratta quindi di un punto da tenere attentamente sotto osservazione.

A conferma della rilevanza della dimensione locale in questo quadro, posso aggiungere che l'Unione europea e il gruppo dei garanti che in questo momento presiedo, quando si è trovato di fronte alla necessità di dare un giudizio di adeguatezza dell'ordinamento svizzero – che ha una disciplina nazionale sicuramente con gli stessi *standard* degli altri Paesi dell'Unione europea – ha richiesto che fosse approfondita la questione della disciplina cantonale, in quanto ci saremmo potuti trovare di fronte ad una disciplina nazionale soddisfacente, derogata però a livello di cantone, sicché l'invio dei dati in quel cantone avrebbe potuto comportare una significativa attenuazione della garanzia.

È quindi per questa ragione che il rapporto tra livello locale e livello statale in questa materia risulta particolarmente rilevante.

Vengo adesso alla questione dell'ordinamento civile, secondo la formula contenuta all'articolo 117 della Costituzione. Tale formula apre moltissime questioni sulle quali mi soffermerò un momento e che, come è noto, vanno molto al di là della materia che ci riguarda.

La prima questione riguarda l'interpretazione del concetto di ordinamento civile, se cioè per esso debba intendersi la definizione di ordinamento civile e se quest'ultima possa essere ricavata con riferimento alla materia, anzi, al testo del codice civile.

Prendo avvio da questo ultimo argomento; da molto tempo gli studiosi hanno abbandonato la tesi dell'identificazione, o identificabilità, dell'ordinamento civile con il codice civile.

Al riguardo va detto che ormai l'attenzione si è spostata sulla legislazione speciale, spesso più significativa di quella contenuta nei libri del codice; si è parlato addirittura di decodificazione, volendo con ciò dire non che fosse venuto meno il codice, ma che ad esso non veniva più attribuita una posizione centrale nel sistema, tuttavia rafforzando con ciò l'idea che l'ordinamento civile fosse qualcosa di diverso e di più del codice civile, anzi, che le più significative innovazioni ormai dovessero essere ricercate al di là e al di fuori del codice.

Naturalmente, per quanto riguarda la legislazione speciale, sono state seguite due tecniche. Mi riferisco innanzitutto a quella cosiddetta «novellistica» per cui le leggi speciali hanno modificato parte del codice e sono

inserite in esso (i due casi più clamorosi sono la riforma del diritto di famiglia e la nuova normativa a tutela del consumatore).

In realtà, oggi ci troviamo di fronte ad una serie di istituti chiave che sono regolati da una legislazione speciale che è rimasta fuori dal codice. Infatti, oggi è impensabile ricostruire la disciplina della proprietà senza guardare la legislazione sui contratti agrari, sulla locazione degli immobili urbani, sul *trust*, sull'espropriazione, sull'edificabilità, sui brevetti; è impossibile pensare alla responsabilità civile senza considerare le norme sull'assicurazione obbligatoria, l'intera materia dell'impresa, la disciplina sulle imprese in crisi, la CONSOB e tutto ciò che implica per le società quotate in Borsa e, da ultima, ma non meno rilevante, la disciplina dei dati personali da tutti ritenuta elemento essenziale dei diritti della persona.

Ritengo pertanto del tutto legittimo ritenere – non intendo dire che si possa concludere – che l'ordinamento civile sia nozione più ampia di codice civile, che riguardi la disciplina dei rapporti privati ed anche – considerando le dinamiche che si sono avute in questi anni – la sottrazione al principio di autorità pubblica di una serie di rapporti, anche di rapporti tra privati e pubblica amministrazione, quando questi sono sottoposti al regime di diritto comune o di regime privatistico.

Si tratta quindi di una nozione di ordinamento civile molto ampia che, tuttavia, non esclude la necessità, posta dal nuovo articolo 117 della Costituzione, di coordinarla con una serie di materie nominate, per ciò che riguarda la legislazione concorrente, per verificare in concreto l'estensione di questa disciplina.

Per ciò che concerne la disciplina dei dati personali credo che le caratteristiche che ho ricordato la collochino sicuramente – per l'insieme delle considerazioni che ho esplicitato – tra quelle per le quali la legislazione esclusiva dello Stato rappresenta il riferimento più concreto.

A questo proposito – arrivando poi ad alcuni aspetti operativi più immediati e significativi – vorrei fare un accenno al problema della potestà regolamentare che in questa materia rappresenta uno dei punti più delicati.

Il comma 2 dell'articolo 31 della legge n. 675 del 1996 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri e ciascun Ministro consultino il garante all'atto della predisposizione delle norme regolamentari e degli atti amministrativi suscettibili di incidere sulle materie disciplinate dalla normativa medesima. Si è dunque istituito un rapporto diretto tra l'apparato centrale di Governo e il garante il quale è titolare della facoltà di emettere pareri obbligatori, ma non vincolanti.

Sarebbe possibile e pensabile trasferire questo tipo di logica ad altri livelli? In proposito devo sottolineare due aspetti. In primo luogo, se la premessa che ho cercato di sostenere con alcune argomentazioni (mi riferisco cioè alla indubbia rilevanza costituzionale della protezione dei dati personali), il suo inserimento in un circuito internazionale, la sua appartenenza all'ordinamento civile, fanno propendere (e questa è l'opinione comune dei componenti dell'Autorità garante) per la sua appartenenza alla legislazione esclusiva dello Stato, evidentemente, per quanto riguarda que-

sto problema della potestà regolamentare, rimane fermo quanto previsto al comma 2 dell'articolo 31.

Naturalmente al riguardo si aprono due questioni. La prima è se, ad esempio, sia possibile, senza interferire sulle competenze proprie del nuovo sistema, un'articolazione regionale del garante. La legge tace su questo punto; ho ricordato i precedenti parlamentari che avevano voluto mettere da parte la discussione e il nostro regolamento prevede la possibilità di un'articolazione del garante, ma solo verso l'alto (ad esempio, sarebbe possibile per quest'ultimo aprire un ufficio a Bruxelles). Questo è evidente, anche se bisogna considerare che ormai quasi il 40 per cento del nostro lavoro si svolge a livello internazionale. L'adeguamento a questi *standard* è un dato estremamente significativo, che voglio ricordare.

Tuttavia, credo che un'articolazione meramente organizzativa dell'ufficio, che per ragioni di efficienza prevedesse l'apertura a livello locale di sportelli del garante, non troverebbe alcun ostacolo e anzi, probabilmente, sarebbe incentivata dalla nuova disciplina. Conservando tale articolazione rimarrebbero in piedi tutte le caratteristiche proprie della disciplina attribuita alla competenza esclusiva dello Stato e dell'unicità dell'autorità pubblica di garanzia. Già una delle istituzioni di garanzia indipendenti, la CONSOB, ripartisce per ragioni funzionali la propria attività tra Roma e Milano.

La seconda considerazione riguarda l'incidenza dei nostri provvedimenti. Esiste ormai una gamma piuttosto articolata di provvedimenti che in parte hanno fatto sobbalzare gli studiosi di teoria delle fonti e i difensori delle prerogative delle istituzioni rappresentative, in primo luogo del Parlamento. Al pari di altre autorità indipendenti noi interveniamo con provvedimenti che hanno sostanzialmente portata normativa, dalle autorizzazioni generali alla partecipazione all'emanazione di codici deontologici, che in alcuni casi, come quello per l'attività giornalistica, equivalgono a vere e proprie norme secondarie. E' un problema che va collocato nella prospettiva qui individuata.

Non voglio discutere di questioni di principio. Recentemente qualcuno ha scritto che si va dall'autorità indipendente a quella onnipotente. Si tratta di battute, però si pone un problema non solo e non tanto per il rapporto tra istituzioni rappresentative e autorità indipendenti, ma anche con riferimento alle garanzie nei confronti delle autorità indipendenti. Ad esempio, l'impossibilità per le autorità indipendenti di sollevare conflitti, sancita correttamente dalla Corte costituzionale, potrebbe essere risolta qualora si attribuisse loro uno statuto di rilevanza costituzionale. Il problema esiste, ma va al di là delle questioni che trattiamo oggi.

Vorrei mettere in evidenza che in questo momento i nostri provvedimenti hanno valenza generale. Se la premessa è quella che ho cercato di esplicitare, è evidente la conseguenza che ne deriva. In ogni caso – e porto un esempio specifico – credo che l'affermazione di principio non consenta più di eludere una questione che impone una riflessione rispetto a quanto detto finora.

Si discute se la mancata considerazione esplicita della tutela delle minoranze fra le materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato abbia regionalizzato quella materia. Proprio in questo periodo, come garanti, ci siamo trovati al centro di una polemica legata al censimento e alla raccolta di taluni dati nel Trentino-Alto Adige. Non è mia intenzione prendere una posizione al riguardo, non per ipocrisia ma perché non ho approfondito la questione.

Credo che l'attribuzione alle regioni di competenze in materia di minoranze linguistiche non si possa evitare. Anche se si dovesse accettare tale tesi, non verrebbero meno altri aspetti che, pur attenendo alla disciplina delle minoranze linguistiche, hanno a che fare con la protezione dei dati personali. Ecco il gioco molto complicato ed intricato che si apre con la nuova disciplina. Alcuni aspetti della tutela delle minoranze linguistiche toccano la protezione dei dati personali. Parliamo di effetti di estrema rilevanza, essendo in gioco l'eguaglianza tra i cittadini e l'utilizzazione delle informazioni a fini discriminatori, sia nel bene sia nel male. Eventuali discriminazioni sarebbero a nostro giudizio lesive del principio di eguaglianza.

È necessario avviare una riflessione ad ampio spettro perché affermare che la disciplina della protezione dei dati personali appartiene alla competenza esclusiva dello Stato comporta conseguenze su molte altre materie; ad esempio, la sicurezza del lavoro. A nostro giudizio in questa materia, in cui è relevantissimo il trattamento dei dati sensibili sulla salute dei lavoratori, non si può attribuire a livello locale la competenza della tutela, proprio perché si parla di qualcosa che ha rilievo e valore costituzionali.

VILLONE (*DS-U*). Il professor Rodotà con quest'ultima osservazione ha colto probabilmente uno dei problemi pratici più consistenti. Si possono fare grandi discussioni ed esimi costituzionalisti potranno scrivere fiumi di monografie; però, cosa potranno fare concretamente le regioni da domani per materie che coinvolgono grandi masse di utenti, come la sicurezza del lavoro, l'istruzione o la tutela della salute? Attiveranno delle banche dati a sostegno di politiche di intervento regionale su quei settori. Il soggetto che gestisce la protezione dei dati personali rimane comunque l'Autorità?

Supponiamo che la regione abbia una banca dati relativa all'istruzione o alla tutela della sicurezza sul lavoro. Supponiamo che nasca una contestazione. In quel caso a chi si dovrà fare riferimento? Possiamo davvero considerare la materia scissa dalla capacità della regione di portare avanti politiche regionali? Ritengo che il valore da bilanciare costituzionalmente, se volessimo utilizzare una terminologia che mi sembra comunque impropria in tale contesto, sia proprio questo.

PRESIDENTE. Indubbiamente lo scenario legislativo e regolamentare della riforma è completamente mutato rispetto alla situazione cui eravamo abituati. Già in passato vi era stata una esperienza regionale del-

l'Autorità, sia sulle leggi regionali, ancorché in un ambito di legislazione concorrente, sia su normative regolamentari, ancorché i regolamenti avessero spazi diversi da quelli previsti dalla riforma.

Le chiedo di darci conto di quest'esperienza, in modo da far tesoro di quello che è avvenuto ed anche per calare questa esperienza in un prossimo futuro, in quanto la riforma entrerà in vigore fra pochi giorni e dobbiamo essere pronti.

MAGNALBÒ (AN). Vorrei chiedere al professore Rodotà, visto che mi sto occupando di Europol, quali saranno le connessioni fra la *privacy* a livello italiano ed europeo con Europol e Eurojust. Vorrei inoltre sapere quando entrerà in vigore, se ci sarà, la procura europea. Come pensate di organizzarvi relativamente alla *privacy*?

MANZELLA (DS-U). Collegandomi alla domanda del collega Villone, vorrei ricordare che una clausola chiave dell'articolo 117 è il comma 7, che recita: «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive». I primi commentatori di questa norma hanno affermato che è inutile in quanto è riproduttiva. Alla luce dell'impostazione del senatore Villone, in realtà questa clausola è invece importante per la legislazione regionale.

VILLONE (DS-U). La considero così.

MANZELLA (DS-U). Nel momento in cui si fa una legislazione regionale, si deve promuovere questa tutela, nella quale rientra anche quella relativa ai dati personali, come diritto nuovo. Abbiamo costituzionalizzato, in un certo senso, la possibilità per le regioni di tutelare autonomamente i dati personali. Arrivo, comunque, alla sua stessa conclusione, professor Rodotà, in base al comma 2, lettera *m*), dello stesso articolo 117, che riserva allo Stato la: «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». L'unicità dell'Autorità garante, più che sulla rilevanza costituzionale della materia e più che sull'ordinamento civile, la colgo in relazione al combinato disposto tra il comma 7 e questa unicità di garanzia delle prestazioni. Prestazioni che non si devono intendere solo come prestazioni nel senso di dare ma anche come prestazioni di garanzia e di tutela.

Tra poco ci potrebbe capitare la revisione delle Autorità garanti. Devo ammettere che un problema c'è e il professore Rodotà lo ha posto con chiarezza. La Costituzione prevede che per dare una delega al Governo, abbiamo bisogno di determinare principi e criteri direttivi, vi è la riserva d'Assemblea, nonché il controllo della Corte costituzionale. È chiaro che si pone un problema per le Autorità riunite di una delega permanente di regolazione, istituita *una tantum* con legge ordinaria. Le

chiedo se la previsione – che purtroppo si deve attuare con legge costituzionale – di una legge rinforzata per istituire o per confermare Autorità di garanzia, con poteri regolatori, può essere una via d'uscita.

RODOTÀ. Risponderò prima di tutto alla domanda del Presidente che chiedeva notizie sulla nostra esperienza. L'esperienza di rapporto con il sistema decentrato è molto ricca, va dalle regioni a Statuto speciale fino ai comuni. Finora abbiamo avuto un ottimo rapporto con il sistema delle autonomie, nel senso che abbiamo potuto esprimere il nostro parere con un eccellente risultato di collaborazione, che va, ad esempio, dal caso del Friuli Venezia-Giulia, con una banca dati dei cittadini che avevano diritto ad agevolazioni per l'acquisto della benzina, al caso del comune di Mantova, per l'installazione di un sistema di video sorveglianza, più molti altri casi. Indipendentemente dal sistema delle autonomie locali, se riteniamo che questa materia debba essere sottoposta a regole comuni, il sistema si articolerà conformemente a ciò che abbiamo di fronte e che avremo di fronte fra nove giorni, senza alterare il riferimento fondamentale. In altre parole, quando ci troviamo di fronte ad una indicazione esplicita, contenuta molte volte nella legge, in particolare per quanto riguarda la costituzione di banche dati da parte della pubblica amministrazione, si fa riferimento a leggi o regolamenti. Infatti, a differenza di quanto accade nei casi in cui i dati sono raccolti da privati, dove la regola è il consenso dell'interessato, la pubblica amministrazione può effettuare l'attività di trattamento dei dati personali prescindendo dal consenso. La garanzia, in questo caso, è collocata nell'esistenza di una base normativa: legge o regolamento. Laddove si parla di riserva di legge, voi vi siete già chiesti se questa condizione possa essere soddisfatta anche da una legge regionale. Secondo la mia opinione, per quello che vale, potrebbe accadere anche questo e saranno poi altre le sedi, e non il garante, per valutare se ci possa essere un'attenuazione della garanzia. Sia per ciò che riguarda il carattere per così dire costituzionale, sia per ciò che riguarda il rispetto dei vincoli internazionali, le regioni potranno adattare le regole alle situazioni specifiche, ma non potranno discostarsi dai principi, dai criteri e dai parametri di riferimento. Questo è detto in maniera molto chiara quando, sempre all'articolo 117, si legge: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». In questa materia ci troviamo di fronte ad una serie di vincoli internazionali, ai quali le regioni devono adeguare la loro azione.

Come mia prima risposta, è certamente possibile la costituzione di banche dati, non c'è alcun dubbio, poiché già oggi il sistema decentrato delle autonomie costituisce banche dati. Uno dei problemi di oggi è legato proprio alla gestione delle banche dati delle autonomie locali; una delle grandi questioni che abbiamo di fronte riguarda proprio la connessione fra le diverse banche dati.

I criteri sono anche legati al fatto – e qui è il punto vero di interferenza – che, in molti casi, queste banche dati riguardano i diritti fonda-

mentali delle persone. L'esempio classico è quello del diritto alla salute al quale la Corte costituzionale continua a dare una rilevanza sempre più marcata. Anche banche dati che riguardino le opinioni, l'appartenenza religiosa e l'etnia possono essere istituite soltanto nel rispetto dei principi fissati dalla legislazione nazionale e secondo le procedure che consentono alle amministrazioni di operare senza bisogno di ricorrere al consenso degli interessati. Questo è il primo punto di riferimento.

E' evidente, dunque, che, per quanto riguarda ad esempio la parità tra uomini e donne, servono banche dati a livello regionale. In questo caso vi è non solo un fondamento che potrà essere ulteriormente specificato dalla disciplina regionale, ma addirittura una base normativa che si ritrova ormai nella stessa Costituzione. Quindi, una banca dati che identifichi determinati soggetti per sesso, e che sia utilizzata soltanto alla finalità di promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, è certamente legittima purché rispetti il principio di parità, che è uno dei criteri di base della legislazione nazionale. Ciò significa che, una volta costituita questa banca dati, le informazioni raccolte possono essere utilizzate solo al fine di favorire la parità di accesso alle cariche elettive e non per altre, magari anche nobilissime, finalità quale quella, ad esempio, di stabilire i criteri di assunzione nei pubblici uffici, a meno che non vi sia un'ulteriore specificazione in tal senso.

VILLONE (*DS-U*). Professor Rodotà, la regione potrebbe istituire un «garante» – così definito convenzionalmente – per la verifica specifica di quella banca dati?

RODOTÀ. Chiamiamolo pure «garante». In relazione alla eventualità che una regione ritenga di dovere offrire ai cittadini un'ulteriore garanzia per ciò che riguarda il corretto uso di una banca dati, faccio presente che, a livello comunale e regionale, già esistono uffici che si occupano specificamente della tutela della riservatezza dei cittadini.

VILLONE (*DS-U*). Sarebbe una sorta di difensore civico; non sarebbe quindi un garante.

RODOTÀ. Non è solo una questione nominalistica; il problema vero è chi è competente nel caso in cui si determini un conflitto in ordine a questa materia. A chi deve rivolgersi il cittadino (caso più semplice e banale di tutti) che chiede di accedere a questa banca dati per conoscere i dati che lo riguardano e vede rifiutata la propria richiesta di accesso o ritiene la risposta in qualche modo non soddisfacente? Deve rivolgersi al garante locale o può direttamente accedere, in base alla procedura prevista dall'articolo 29 della legge n. 675 del 1996, al garante nazionale o – attenzione – al giudice ordinario? Ebbene, nella nostra disciplina, vi è una particolarità che distingue nettamente la nostra dalle altre autorità e riguarda i diritti dei cittadini. Infatti, in questo caso, si è in presenza di diritti fondamentali per i quali è prevista la possibilità di una tutela alterna-

tiva: si può andare davanti al garante oppure direttamente davanti al giudice ordinario. Non vedo come possa essere precluso il diritto di adire il giudice ordinario e quindi di giovare anche della tutela alternativa offerta dallo stesso garante.

Per certi versi, saremmo lieti se, a livello locale, al di là delle figure istituzionali previste (titolare, responsabile del trattamento, incaricato, soggetto che risponde delle misure di sicurezza, tutte figure ormai tipizzate), vi fossero dei soggetti ai quali è affidato – anche come ulteriore garanzia nei confronti del cittadino – il ruolo di certificare il corretto uso dei dati raccolti in una banca dati; a mio giudizio, avrebbe una funzione tipo *ombudsman*.

Non mi ero spinto fino a fondare sulla lettera *m*) la legittima azione ulteriore e generale del garante. Come il senatore Manzella sa bene, sono sensibilissimo alla garanzia uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; quindi, questo riferimento mi va benissimo.

Il punto rilevante per noi – che è poi storicamente significativo – è che l'erogazione dei servizi e delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali esigono banche dati. Storicamente le banche dati sono legate a funzioni di anagrafe e di polizia. I fini di protezione sociale nascono dopo la crisi del 1929 in America per i programmi di intervento sociale del *New Deal*; quindi vi è un legame strettissimo tra prestazioni sociali e banche dati. Quando in Italia si è passati a sistemi non generalizzati, ad esempio per la fornitura di medicinali, si è limitata la *privacy*, cioè è stata chiesta una serie di dati per accedere a certe prestazioni, ad esempio, per ottenere gratuitamente le medicine. Invece, quando la prestazione è universale, la *privacy* è completamente garantita perché non viene chiesto nulla.

Chiaramente, queste banche dati debbono essere per un verso conformi alle leggi e gestite secondo criteri uniformi, perché altrimenti non è possibile effettuare la comparazione per valutare la garanzia uniforme su tutto il territorio nazionale. E' chiaro che su questo punto il nostro ruolo diventa particolarmente impegnativo perché ci si può trovare al centro di conflitti non indifferenti.

Due questioni specifiche: una posta dal senatore Magnalbò, l'altra dal senatore Manzella.

Per quanto riguarda Europol, (così come per Schengen), c'è un'autorità nazionale di controllo che, nel caso specifico, è il garante. Ad ogni modo, in Italia, come nella gran parte degli altri Paesi, si è opportunamente deciso di non frammentare le competenze; quindi, sono previsti compiti di controllo anche per quanto riguarda gli archivi Schengen ed Europol. Si può poi discutere se il livello di garanzia è adeguato; comunque, in questo momento, sono previste garanzie piuttosto rigorose per ciò che riguarda il trattamento di dati da parte di Europol, così come per la banca dati di Schengen e per Eurodac, che riguarda le impronte digitali dei soggetti richiedenti asilo. A mio giudizio, in questa fase, anche parti-

colarmente calda, le garanzie esistono e non vi sono state richieste di diminuire quelle previste da questo tipo di banche dati.

Il senatore Manzella ha perfettamente ragione: l'anomalia delle autorità indipendenti si ripercuote sugli equilibri istituzionali. Ho avuto molte perplessità in passato sulla cosiddetta costituzionalizzazione delle autorità indipendenti. Ebbene, nel momento in cui si dovesse andare – come sembra si vada – verso una rigorosa razionalizzazione della materia, con una selezione rigida delle autorità indipendenti e con il mantenimento dei poteri, che sono piuttosto notevoli, sono sicuro che la costituzionalizzazione risponderebbe non tanto ad una esigenza di ruolo delle autorità indipendenti ma, tutto il contrario, per far salire il livello delle garanzie. In quel momento, ad esempio, la possibilità di proporre conflitti diventa concreta di fronte ad invasioni di campo da parte di un'autorità indipendente e sia il Parlamento sia la magistratura potrebbero intervenire sollevando conflitto, riportando in un ambito più consono le attività. Quindi, in questo fatto vedo un elemento di garanzia dal quale non credo si possa prescindere.

PRESIDENTE. Vorrei prendere lo spunto da una domanda del collega Villone sulla possibilità delle regioni di istituire un garante atipico con funzioni e poteri del tutto particolari, rivolgendole a mia volta una domanda in un certo senso speculare: sarebbe possibile per il legislatore nazionale non tanto istituire garanti regionali, quanto prevedere che il garante nazionale, anche attraverso organi decentrati, svolga quella funzione di organo consultivo che a livello nazionale già svolge, sulle leggi e i regolamenti delle regioni? È possibile questo passaggio o si tratterebbe di un'invasione della potestà normativa regionale?

RODOTÀ. Innanzitutto do una risposta scherzosa: se il legislatore nazionale vuol fare una cosa del genere, deve prevedere per il garante adeguati mezzi finanziari e di personale. Ovviamente è una battuta, ma è così.

Vedo comunque dei problemi, nel senso che il legislatore nazionale nella sua competenza potrebbe prevedere una regionalizzazione del garante anche di tipo puramente funzionale. Nulla si opporrebbe, a mio giudizio (ma questa è un'opinione che evidentemente può essere contestata e criticata), a che lo stesso garante crei una sua struttura decentrata.

La sua domanda, tuttavia, Presidente, va molto più a fondo. Lei dice: di fronte alla legislazione nazionale e in presenza dei problemi che qui sono stati sollevati e che anch'io ho cercato di mettere in evidenza (cioè una serie di materie nelle quali sicuramente la regione ha competenza legislativa, ma in cui si trova ad interferire con la protezione dei dati personali come materia di competenza esclusiva dello Stato), potrebbe esserci un organismo locale a cui la regione si rivolge dicendo: «Posso arrivare fino a questo punto? Superato questo punto entro nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato?» Sarebbe un'invasione della competenza regionale?

Su tale questione mi riserverei di rispondere. I veri regionalisti forse hanno la risposta; io ad orecchio direi che un'interferenza – non voglio dire una violazione – dell'autonomia potrebbe derivare anche dal fatto che, essendo state previste alcune particolari procedure per valutare la conformità della legislazione regionale alla Costituzione, introdurre con legge ordinaria una procedura diversa potrebbe essere piuttosto dubbio. Ma – ripeto – ci voglio pensare.

VILLONE (*DS-U*). Vorrei fare un commento. C'è un nodo importante che sta venendo fuori, anche se non è questa la sede in cui possiamo scioglierlo: ci penseranno gli studiosi e la Corte costituzionale. Credo tuttavia che da quanto diceva il professor Rodotà evidenzi un punto, che è il fulcro del problema: il cambiamento del rapporto tra legge statale e legge regionale – tutti avvertiamo che è cambiato e non riusciamo ancora a definire come e quanto – sta nel capovolgersi della natura interstiziale di questa o di quella legislazione. Fino ad ora il tessuto normativo generale era costituito dalla legge dello Stato e la legge regionale aveva natura interstiziale. Adesso, invece, il rapporto si è capovolto e, come accade negli stati federali «veri», c'è una natura interstiziale della legge statale. Per questo nascono le questioni sulle potestà, sui settori, sui segmenti, come quello della protezione dei dati personali; laddove c'era un tessuto normativo di base di natura statale questo problema non si evidenziava. Lo vediamo adesso perché accade il contrario.

Credo che dovremmo essere cauti. Noto nel professor Rodotà una cautela di fondo nell'avventurarsi su questo terreno, una cautela che condivido.

In ultima analisi, mi chiedo se la soluzione non sia nella scelta di discipline disponibili, nel senso che si adotta una disciplina fino a quando questa non viene sostituita (per esempio, lo Stato legifera e la regione può sostituirsi). Oppure può essere offerta alla regione la possibilità di regolare temi normativi statuali per così dire «predisposti», però solo qualora lo voglia fare. Probabilmente, dobbiamo cominciare a ragionare su modalità che fino ad ora non ci erano consuete, ma che credo possano trovare spazio domani.

MANZELLA (*DS-U*). Aggiungendomi alla lista dei dubbiosi vorrei rilevare la natura ambigua del termine «interstiziale», perché esso, da un lato, può significare completamente...

VILLONE (*DS-U*). È il termine usato dai federalisti statunitensi, *interstitial*.

MANZELLA (*DS-U*). Oppure può significare individuazione dei punti di tenuta del sistema: mi colloco negli interstizi del sistema per crearne i piloni. Ritengo che in questo momento sia in gioco proprio questo passaggio dall'una all'altra terminologia, dall'uno all'altro concetto.

VILLONE (*DS-U*). Su questo però non mi pronuncio.

PRESIDENTE. Sul significato di «interstiziale» forse è il caso di ascoltare il professor Rodotà.

RODOTÀ. Sul valore del termine «interstiziale» non intervengo: credo che sia doverosa una certa cautela. Mi fa piacere che il senatore Villone abbia colto tale preoccupazione: dicevo e penso che – ritornando alla premessa della mia esposizione – qui ci troviamo in una materia nella quale ormai si gioca una partita molto importante sulle libertà individuali e collettive. Credo che la frammentazione e la moltiplicazione delle discipline ponga numerosi problemi; vorrei essere più sincero: può anche far nascere nuovi rischi. Quindi, laddove si tratta di rendere più effettive le garanzie, credo si possa ragionare; laddove invece l'articolazione può portare ad una diminuzione – non dico ad un travisamento – delle garanzie, penso che bisogna essere molto fermi, non solo perché ci sono impegni internazionali da onorare, ma proprio perché siamo su una delle frontiere istituzionali più esposte, rispetto alle quali la discussione in tutti i Paesi va nel senso di offrire garanzie sostanziali, valori da bilanciare con altri valori costituzionalmente rilevanti, sempre rimanendo all'interno dei diritti fondamentali. Sinceramente, non vedo come una pura esigenza organizzativa possa mettere in discussione valori di questo tipo. Scusate l'enfasi del mio intervento.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Rodotà, anche perché credo che l'enfasi da lei usata nelle ultime risposte appartenga all'animo di tutti i senatori qui presenti che non vogliono certamente mettere in crisi quei valori, neppure per doverose e riconosciute ragioni di federalismo. Si tratta infatti di valori che vanno al di là della stessa nozione di Stato.

La ringrazio molto e spero, se seguirà i nostri lavori, che la sua curiosità venga stimolata dal prosieguo delle audizioni.

RODOTÀ. La ringrazio anche per questa manifestazione di fiducia: vi seguirò in modo diligentissimo.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,50.

