

11^a Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale)

Audizione di Antonello Soro Presidente del Garante per la protezione dei dati personali sul disegno di legge n. 2574 (Misure per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità e delega al Governo in materia di formazione del personale)

1. Premessa

Il disegno di legge (e in particolare il suo art. 4) interviene su un tema di grande complessità per la rilevanza dei beni giuridici coinvolti.

Non si tratta solo, infatti, del profilo attinente alla libertà del lavoratore nell'adempimento della prestazione, su cui pure la privacy ha fatto ingresso nel nostro ordinamento, con lo Statuto dei lavoratori.

In gioco c'è anche il tema – non meno complesso – del rapporto tra questo diritto, la qualità e libertà del lavoro, in contesti come quelli educativi legati anche a requisiti di spontaneità e immediatezza nella relazione e la protezione di soggetti incapaci o comunque in condizioni di particolare vulnerabilità affidati alla cura di chi avrebbe il dovere giuridico di proteggerli.

La cronaca di questi anni ha diffuso la consapevolezza del fatto che gli asili nido possono diventare teatro di insopportabili violenze nei confronti di soggetti debolissimi e incapaci di denuncia.

Anche uno solo di questi episodi costituisce motivo di apprensione e di grave allarme sociale.

Per questo non si può non condividere il disagio sotteso a questa iniziativa legislativa.

Tuttavia mi permetto di avanzare due preoccupazioni preliminari.

La prima riguarda il rischio di inseguire le scorciatoie tecnologiche come esclusiva risposta ai problemi complessi.

Penso che occorra rimuovere la tentazione di affidare alla tecnologia e alle telecamere la risoluzione di tutti i problemi.

E, in secondo luogo, vorrei sottolineare la necessità ineludibile di salvaguardare quel naturale rapporto fra educatori e bambini (o comunque tra personale e ospiti di strutture di cura), che invece rischia di essere falsato e reso artificioso, non spontaneo, non libero proprio perché il lavoratore sa di essere costantemente sorvegliato dall'occhio elettronico di una telecamera.

Ecco che qui, già nel definire i termini della questione, essa rivela tutta la sua complessità anche soltanto nella delimitazione degli interessi giuridici da tutelare, lasciando spazio ad alcuni interrogativi di fondo:

- se la limitazione della libertà del lavoratore, inevitabilmente conseguente all'operatività continua di telecamere si giustifichi per il solo fatto di tutelare minori e soggetti incapaci affidati alle altrui cure, per agevolare l'eventuale ricostruzione probatoria in sede penale e per accordare loro una tutela rafforzata rispetto a possibili abusi;

- dove tracciare la soglia oltre la quale il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali del lavoratore è compreso in quel nucleo essenziale di cui l'art. 52 della Carta di Nizza prescrive l'intangibilità pur a fronte di esigenze di tutela di beni giuridici rilevanti per l'ordinamento;

- fino a che punto influisca la variabile tecnologica, quale, ad esempio, la scelta della tecnologia utilizzata, dalle telecamere intelligenti che si attivano solo in caso di condotte anomale al solo video con esclusione dell'audio fino alla modulazione dei tempi di conservazione.

Sono, questi, solo alcuni degli interrogativi che un tema così complesso e coinvolgente beni giuridici primari non può non suscitare.

2. Il contesto normativo

Le telecamere di cui si propone l'installazione e l'operatività continua ritrarrebbero un contesto particolare, che condiziona significativamente il bilanciamento da delineare.

In pressoché tutti i casi contemplati, la videosorveglianza realizzerebbe un controllo a distanza (neppure preterintenzionale!) dell'attività lavorativa, mirando proprio ad evitare o documentare eventuali abusi da parte del personale operante nelle varie strutture considerate (nidi, scuole dell'infanzia, strutture residenziali di cura).

Per quanto, quindi, si possa articolare la componente tecnologica (ad es. orientando diversamente il raggio di ripresa della telecamera in modo da centrarla più sugli ospiti che sul personale o adottando sistemi avanzati che solo in caso di condotte anomale determinino l'accensione del dispositivo), in ogni caso si tratta di videosorveglianza sul lavoro (e, in particolare, dei lavoratori).

In quanto tale, questa forma di controllo è soggetta alle particolari cautele a tutela dei lavoratori.

Lo stesso Regolamento europeo in materia di protezione dati – il cui art. 88 legittima gli Stati membri all'adozione di norme specifiche rispetto al trattamento dei dati nell'ambito del rapporto di lavoro, a tutela della "dignità umana, degli interessi legittimi e dei diritti fondamentali degli interessati" – nell'enunciare le finalità di tali trattamenti, sembra caratterizzarle per l'inerenza a funzioni interne al rapporto di lavoro.

Tanto secondo la disciplina interna quanto secondo quella sovranazionale, dunque, i controlli che esulino da finalità interne al rapporto di lavoro necessitano di una specifica previsione modulata su di un peculiare bilanciamento (analogo a quello sancito dal legislatore del '70) idoneo a coniugare il diritto alla riservatezza del lavoratore con la tutela che si intenda accordare a eventuali terzi coinvolti nell'attività lavorativa, per ragioni particolari (ad es. incapacità di intendere e volere

e particolare fragilità dei soggetti affidati alle cure del personale di determinate strutture: nidi, asili; rems; case di cura per anziani).

Sinora l'installazione, in contesti essenzialmente educativi, di videocamere è, non a caso, avvenuta su ordine dell'autorità giudiziaria solo a seguito dell'apertura di procedimenti penali per gravi reati in danno di minori, a fini probatori e investigativi, dunque per un tempo limitato e a fronte di un concreto rischio per l'incolumità dei bambini, documentato da remoto.

Negli altri Paesi europei la situazione non è molto diversa: è infatti assente la previsione di una prescrizione generale tesa ad attivare, in forma così ampia, sistemi di sorveglianza sistematica e preventiva in contesti analoghi a quelli in esame per la tutela di interessi giuridici sia pur di rango primario.

3. Il testo approvato dalla Camera

Per quanto sinora osservato, il disegno di legge sancirebbe dunque un importante mutamento giuridico (e direi anche culturale), rispetto al panorama normativo vigente, interno e sovranazionale.

Nella formulazione approvata dalla Camera (che pure reca positivi cambiamenti rispetto al testo-base) negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia, nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e disabili, a carattere residenziale, semiresidenziale o diurno sarebbe possibile installare, nel rispetto di una procedura concertativa analoga a quella dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori, telecamere (non webcam) la cui idoneità tecnica sia stata verificata dal Garante con verifica preliminare, che raccolgano dati soggetti a conservazione in forma cifrata e accessibili solo all'autorità giudiziaria in caso di procedimento penale.

Tale limitazione del novero dei soggetti legittimati funzionalmente all'accesso alle immagini raccolte (limitazione definita mediante enunciazione del divieto di accesso per chiunque salvo l'autorità giudiziaria) è certamente apprezzabile, sebbene comporti qualche asimmetria nella definizione dei ruoli-chiave nell'ambito del trattamento, a partire dal titolare cui si impone un obbligo di conservazione di dati ai quali né egli né alcun altro può accedere.

L'installazione dei sistemi di videoriprese nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali è invece subordinata al consenso degli interessati, dovendo dunque intendersi preclusa in caso di diniego di anche un solo ospite.

La violazione dei presupposti per l'installazione delle telecamere e degli adempimenti definiti dal Garante con proprio provvedimento determina l'applicabilità delle sanzioni amministrative e penali sancite dal Codice.

La prima lettura ha in diversi aspetti migliorato il testo (consenso degli adulti, divieto di accesso ai dati, conservati in forma cifrata, salvo per gli organi inquirenti).

Restano tuttavia da fare alcune valutazioni, oltre e più che sul come, sul se dell'intervento normativo, in particolare sotto il profilo del rispetto dei principi in materia di trattamento dati.

Che sono riconducibili essenzialmente alla liceità della finalità perseguita e proporzionalità del trattamento, da osservarsi anche qualora si consideri la raccolta di tali dati come funzionale a fini probatori e dunque ad attività di accertamento e repressione dei reati.

In tal senso orienta la direttiva 2016/680, emanata contestualmente al Regolamento 2016/679, ma anche il requisito di proporzionalità tra protezione dati ed esigenze investigative sancito dalla sentenza della Corte di giustizia, dell'8 aprile 2014, sulla data retention).

4. Liceità, necessità e proporzionalità della misura

Sotto il primo profilo, la finalità – perseguita dalla videosorveglianza – di tutela di soggetti caratterizzati da particolare fragilità e di agevolazione della ricostruzione probatoria in caso di procedimenti volti ad accertare eventuali reati commessi nelle suddette strutture, è in via generale lecita.

Tuttavia essa deve essere sempre valutata in concreto avendo riguardo, ad esempio, al grado di tutela accordato al soggetto considerato e alle connesse, eventuali esigenze probatorie rispetto ad eventuali reati in danno di costui.

In tal senso l'esigenza di tutela dei bambini (in particolare in età di nido, quando ancora il linguaggio e le capacità espressive sono poco o per nulla sviluppate) e di agevolazione di ricostruzione probatoria rispetto a reati commessi in danno di costoro, può ritenersi fondata.

Parimenti fondata, sebbene con intensità diversa, può ritenersi la corrispondente esigenza di tutela relativa agli ospiti delle strutture di cura elencate all'articolo 1 (disabili, anziani), la cui frequente condizione di incapacità estende anche a questa fattispecie le esigenze tanto di protezione quanto di agevolazione della ricostruzione probatoria per reati i cui unici testimoni sono generalmente le stesse vittime.

E tuttavia proprio questa fattispecie, inserita in prima lettura, dimostra la difficoltà della limitazione dell'ambito oggettivo di applicazione delle misure di controllo, che se non adeguatamente contenuta rischierebbe di estendersi massivamente (si pensi ad ambiti quali, ad esempio, le rems – che hanno sostituito gli ospedali psichiatrici giudiziari – ove sono internati autori di reato incapaci perché affetti da disagio psichico).

Ciò dimostra dunque che la liceità del fine perseguito non è di per sé sola sufficiente per legittimare l'uso generalizzato e continuativo di telecamere in strutture deputate alla relazione di cura e che ospitano soggetti la cui personalità, ancora in fieri, potrebbe essere segnata da esperienze di controllo sistematico (soprattutto i bambini potrebbero sviluppare una concezione "distorta" della propria libertà, considerando come appartenente alla "normalità" il fatto di essere sempre controllati).

Proprio il carattere massivo di tali controlli, a prescindere da specifici indicatori di rischio e dal ricorso a mezzi meno invasivi, potrebbe risultare in contrasto con quel principio di proporzionalità centrale nel formante giurisprudenziale europeo in materia di protezione dati.

Occorre in particolare sottolineare come l'invasività di tali forme di controllo – in un contesto, quale quello educativo, che più di ogni altro dovrebbe essere improntato a spontaneità e assenza di condizionamenti esterni – determini l'esigenza di uno scrutinio stringente sotto il profilo del rispetto dei principi di necessità e proporzionalità (cfr. in tal senso anche il parere n. 160/2009 del Gruppo art. 29 sulla protezione dei dati personali dei minori, nonché il riscontro fornito dalla Commissione europea a un'interrogazione inerente proprio il tema delle videocamere negli asili nido -P 6536-2009-, che nel qualificare come legittimo l'interesse perseguito in tali casi ha tuttavia ribadito l'importanza del rispetto dei principi di necessità e proporzionalità del trattamento).

Del resto la nostra Cassazione (Cass., V, 15.3. 2011) – richiamando gli analoghi principi della Cedu di proporzionalità della misura per il perseguimento di un fine legittimo in una società democratica – ha ritenuto illegittima la videosorveglianza di detenuti in regime di 41-bis allorché i controlli fisici diretti possano ritenersi sufficienti a prevenire possibili aggressioni alla persona del detenuto stesso (dunque con finalità non già disciplinari ma di tutela dello stesso interessato).

Per quanto diverso il caso, il principio affermato è sovrapponibile a quello al nostro esame, trattandosi pur sempre di una raccolta di dati personali funzionale all'incolumità (e non alla valutazione disciplinare o penitenziaria) del soggetto ritenuto suscettibile di esposizione ad abusi.

La criticità del disegno di legge consiste, dunque, nella legittimazione dell'impiego sistematico e generalizzato (sia pur previo consenso relativamente ai luoghi di cura) di misure che, pur astrattamente legittimabili in singoli casi concreti, a fronte di fattori di rischio specifici, possono tuttavia risultare non più proporzionate negli altri, ogniqualvolta le finalità perseguite possano essere tutelate efficacemente con mezzi meno invasivi.

Ferma questa riserva di fondo, l'ammissibilità dell'installazione delle telecamere soltanto in presenza di fattori di rischio specifici, previa individuazione dei soggetti deputati a valutarne la concreta sussistenza, potrebbe rendere la disciplina proposta più compatibile con il principio di proporzionalità e ragionevolezza cui deve attenersi ogni possibile bilanciamento tra diritti e libertà fondamentali.

Ricordando, tuttavia, che soprattutto nei contesti di relazione quali quelli esaminati, la tecnica non potrà mai sostituire "l'uomo", nessuna telecamera potrà mai sopperire a carenze insite nella scelta e nella formazione del personale deputato all'educazione e all'assistenza di soggetti particolarmente vulnerabili. In questo senso, sono certamente da condividere le norme del disegno di legge approvato e le proposte sulla stessa materia volte, in primo luogo, ad investire sulla formazione degli operatori, ad introdurre sistemi di controlli più articolati ed efficaci che coinvolgano attivamente il personale tutto e, se del caso, le famiglie stesse senza comprometterne il rapporto fiduciario.