



**Audizione del Presidente del Garante per la protezione dei dati personali, Antonello Soro, in relazione all'esame delle proposte di legge recanti norme in materia di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia nonché presso le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazione di disagio**

*presso le Commissioni riunite I e XI della Camera dei Deputati (27 luglio 2016)*

*(testo dell'intervento)*

## **1. Premessa**

Le proposte di legge intervengono su un tema assai controverso, che ci interroga seriamente e che va esaminato con molto rigore e in assenza di pregiudizi. Anche il collegio del Garante da alcuni mesi ha avviato un confronto su questo tema.

La discussione si caratterizza per straordinaria complessità e rilevanza dei beni giuridici coinvolti.

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

In gioco c'è pure il tema - non meno complesso - del rapporto tra autodeterminazione del lavoratore (anche a garanzia della qualità e libertà del lavoro, in contesti come quelli educativi legati anche a requisiti di spontaneità e immediatezza nella relazione) e protezione di soggetti incapaci o comunque in condizioni di particolare vulnerabilità.

La cronaca ci ha resi consapevoli del fatto che gli asili nido possono diventare teatro di insopportabili violenze nei confronti di soggetti debolissimi e incapaci di denuncia.

E nessuno può sottovalutare il fatto che anche uno solo di questi episodi costituisca motivo di apprensione e di grave allarme sociale. Per questo appare condivisibile la preoccupazione sottesa alle diverse iniziative legislative.

Per altro verso premetto di avere qualche diffidenza per le scorciatoie tecnologiche come esclusiva risposta ai problemi complessi.

La tecnologia e le telecamere non risolvono tutti i problemi.

Per altro verso ancora va presa in considerazione la necessità di salvaguardare il naturale rapporto fra educatori e bambini, che invece rischia di essere falsato e reso artificioso, non spontaneo, non libero proprio perché l'insegnante 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, non a caso diversamente disciplinati nelle varie proposte.

Occorre preliminarmente dare risposta ad alcuni interrogativi:

- se la limitazione della libertà del lavoratore, inevitabilmente conseguente all'operatività continua di telecamere si giustifichi per il solo fatto che sia posta a tutela di minori (in età di nido o anche di scuola materna?), in ragione della loro incapacità, della difficoltà di ricostruzione probatoria nell'eventuale procedimento penale e della tutela primaria accordata loro dall'ordinamento interno e sovranazionale;
- se si possa ammettere anche per soggetti in condizioni di fragilità certo diversa ma comunque rilevante, perché affidati alla cura di soggetti privati (anziani in strutture residenziali) o pubblici (pazienti di ospedali, ospiti delle residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza, (c.d. REMS,) che hanno sostituito gli ospedali psichiatrici giudiziari, detenuti per fini non già disciplinari ma di tutela da possibili abusi;
- quale sia il limite oltre il quale la compressione della libertà del lavoratore non appaia giustificata in ragione dell'esigenza di tutela di contrapposti interessi giuridici;
- dove si stabilisca la soglia oltre la quale il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali del lavoratore è compresso 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 di una tecnologia meno invasiva, 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 e su cui torneremo.

## **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 (dai nidi alle scuole, dai luoghi di cura agli istituti per minori in condizioni di disagio).

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).

Nel nostro ordinamento, la videosorveglianza suscettibile di riprendere l'attività lavorativa è disciplinata dall'art. 4, c.1, dello Statuto dei lavoratori, nell'ambito dei controlli "a distanza dell'attività dei lavoratori".

I fini attribuiti dalla norma a tali forme di controllo a distanza sono -nella nuova formulazione a seguito del c.d. Jobs Act -"esigenze organizzative e produttive, (...) la sicurezza del lavoro e (...) la tutela del patrimonio aziendale".

L'invasività di tali forme di controllo (che, secondo la giurisprudenza, non dev'essere necessariamente permanente ma può essere anche discontinuo) è resa evidente dalle cautele cui la norma subordina l'installazione dei relativi impianti, che dev'essere preceduta da accordo sindacale ovvero dall'autorizzazione della Direzione territoriale del lavoro o dello stesso Ministero del lavoro.

E questo, anche a seguito della riforma operata dal Jobs Act.

Ancora oggi il controllo a distanza dei lavoratori è vietato in quanto tale e la sua accidentale concretizzazione si accetta solo come "effetto collaterale inevitabile" rispetto alla necessità di perseguire ulteriori finalità ritenute particolarmente meritevoli.

In ogni caso, anche quanto questo accade, vengono comunque introdotte specifiche garanzie.

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 ("assunzione, esecuzione del contratto di lavoro, gestione, pianificazione e organizzazione del lavoro, parità e diversità sul posto di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, protezione della proprietà del datore del lavoro o del cliente e ai fini dell'esercizio e del godimento, individuale e collettivo, dei diritti e dei vantaggi connessi al lavoro, nonché per finalità di cessazione del rapporto di lavoro").

Tanto secondo la disciplina interna quanto secondo quella sovranazionale, dunque, eventuali controlli che esulino da finalità interne al rapporto di lavoro sembrerebbero necessitare 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 (e alla libertà nella prestazione) del lavoratore con la tutela che si intenda accordare a eventuali terzi coinvolti nell'attività lavorativa, per ragioni particolari (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).

Questa tipologia di esempi dimostra, ancora una volta, la varietà di ipotesi suscettibili di verificarsi e il diverso grado di tutela che l'ordinamento assegna a ciascuno dei soggetti considerati, anche in ragione delle particolari condizioni di fragilità che li caratterizzano e delle ripercussioni suscettibili di derivare da eventuali abusi alla personalità, più o meno in formazione, dell'interessato.

Va poi considerato il diverso grado di tutela che si può assegnare all'esigenza di ricostruzione probatoria rispetto a reati i cui unici testimoni sono spesso proprio le vittime, la cui deposizione non è certo utilizzabile in giudizio ove si tratti di bambino molto piccolo o comunque di soggetto incapace.

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 imporre l'obbligo di attivare 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. Principi di liceità, necessità e proporzionalità**

Per quanto sinora osservato le varie proposte di legge – pur con le diversità e peculiarità che le contraddistinguono – sancirebbero comunque un mutamento giuridico (e direi anche culturale), radicale rispetto al panorama normativo vigente, interno e sovranazionale.

Quale che sia la linea di intervento che si dovesse scegliere, va comunque sottolineato come la disciplina del trattamento di dati personali (dei lavoratori interessati ma anche degli stessi ospiti, minori o meno, delle strutture considerate) deve osservare alcuni criteri essenziali, in primo luogo di matrice europea, espressi tanto dal quadro giuridico in materia di protezione dati quanto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Cedu.

I principi comuni in materia 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 (cfr. in tal senso la direttiva 2016/680, emanata contestualmente al citato Regolamento, ma anche il requisito di proporzionalità tra protezione dati ed esigenze investigative sancito dalla sentenza della Corte di giustizia, dell'8.4.2014, sulla data retention).

Sotto il primo profilo, la finalità - cui sarebbe funzionale l'attività di videosorveglianza - di tutela di soggetti caratterizzati da particolare fragilità è sicuramente lecita, ma 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) può ritenersi sicuramente fondata.

Ma, anche limitandoci all'ipotesi dell'asilo nido, tale esigenza non è di per sé sola sufficiente per legittimare la previsione normativa dell'uso generalizzato di telecamere negli spazi didattici di tali strutture, che riprendano in modo massivo e continuato educatori e bambini (che potrebbero sviluppare una concezione "distorta" della propria libertà, considerando come appartenente alla "normalità" il fatto di essere sempre controllati).

Del resto, la logica alla base dell'intervento preconizzato è quella della raccolta massiva di informazioni, di sorveglianza estesa a tutti gli asili e a tutti gli altri eventuali contesti in precedenza richiamati.

È una logica da sempre rifiutata anche dalla Corte di giustizia perché viola il principio di proporzionalità.

Già nel 2013 avevamo sottolineato, con uno specifico provvedimento inibitorio adottato in merito all'implementazione di un sistema di webcam in un asilo nido, come la particolare 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 (mediante feritoie ed oblò), 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 maggiore criticità di queste proposte consiste nella previsione sistematica e generalizzata dell'impiego 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, ogniquale volta le finalità perseguite possano essere tutelate efficacemente con mezzi meno invasivi.

In questo senso, sono da condividere le proposte che puntano, in primo luogo, ad investire nel livello di formazione degli operatori, ad introdurre meccanismi di controlli più articolati ed efficaci che coinvolgano attivamente tutti gli educatori e, se opportuno, le famiglie stesse senza comprometterne il rapporto fiduciario, a ridefinire, in sostanza, gli standard organizzativi (compreso il rapporto numerico tra educatori e bambini).

Le varie proposte in esame mettono in tensione diritti fondamentali il cui bilanciamento può assumere sfumature diverse e richiede un approccio equilibrato che sappia tenere conto degli interessi di tutte le parti in campo.

Nel rispetto dei principi di minimizzazione e proporzionalità, si dovrebbe quindi tracciare il confine tra l'autodeterminazione sul lavoro, spontaneità e immediatezza nella relazione educativa e protezione di soggetti particolarmente vulnerabili, evitando eccessi e ridondanze.

Si evidenzia peraltro la necessità che vengano disciplinate nel dettaglio (con una regolamentazione puntuale demandata alla più duttile fonte secondaria) le modalità (anche tecniche) di funzionamento e configurazione degli impianti di videosorveglianza, con particolare attenzione anche alla individuazione dei luoghi - all'interno delle aree didattiche - ove posizionare dette telecamere.

Mi riferisco, inoltre, a specifiche previsioni sui tempi e sui modi di conservazione delle immagini, all'adozione di misure di sicurezza elevate, prevedendo, se del caso, anche sistemi di crittografia delle riprese, nonché alle diverse tecnologie utilizzabili (ad es. registrazione solo video o anche audio, angolo di ripresa, eventuali condizioni di operatività...).

Ancor più importante è la necessità di stabilire, con riferimento alle immagini raccolte, presupposti, modalità e soggetti abilitati all'accesso..

Queste circostanze, unitamente all'ammissibilità dell'installazione delle telecamere soltanto in presenza di fattori di rischio specifici, individuando i soggetti deputati a valutarne la concreta sussistenza, potrebbero indurre a ritenere il contemperamento così realizzato conforme al principio di proporzionalità e ragionevolezza cui deve attenersi ogni possibile bilanciamento tra diritti e libertà fondamentali.