



Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione

CAROLINA RAIOLA

# L'AIR nel Garante per la protezione dei dati personali

S 6/2015

giugno 2015





## L'AIR NEL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Variazioni e integrazioni  
rispetto alla scheda precedente (marzo 2014)

Non si registrano novità relative all'attività di analisi d'impatto della regolazione del Garante per la protezione dei dati personali.

Le attività di consultazione dei soggetti interessati hanno, al contrario, conosciuto un'accelerazione che potrebbe in parte essere associata all'adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014/2016, che prevede tra i compiti del Garante il coinvolgimento "dei cittadini e di tutti i soggetti interessati con consultazioni pubbliche dei cui risultati si tiene conto per la predisposizione di provvedimenti a carattere generale".



# INDICE

1. Il contesto internazionale	7
<i>Le istituzioni dell'UE</i>	7
<i>Il Garante europeo per la protezione dei dati</i>	8
2. Gli aspetti normativi	9
3. Il processo di introduzione dell'AIR	10
4. L'esperienza realizzata	11
<i>Le consultazioni pubbliche svolte a fini ricognitivi</i>	14
<i>Le consultazioni di tipo notice and comment sulle linee guida e i provvedimenti generali</i>	15
5. Le prospettive	17

---

Questo documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

**Citare questo documento come:** C. Raiola, L'AIR nel Garante per la protezione dei dati personali, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), giugno 2015, S 6/2015.



## 1. Il contesto internazionale

### *Le istituzioni dell'UE*

Nella UE non esistono norme o documenti di indirizzo che, in via diretta, impongano ai garanti per la protezione dei dati di avviare procedure formali di analisi d'impatto della regolazione.

Un'indiretta attenzione ai costi e all'efficienza della normativa sulla privacy è stata però posta, nel 1995, dall'art. 7 lettera b della direttiva n. 95/46/CE. Infatti, la direttiva quadro comunitaria in materia di protezione dei dati personali sancisce, con la cosiddetta "clausola del bilanciamento degli interessi", il principio per cui la valutazione della legittimità di un trattamento dei dati esige la comparazione tra gli interessi di chi vuole utilizzare i dati e quelli del soggetto a cui i dati si riferiscono. Il rispetto di tale clausola troverebbe un'adeguata realizzazione proprio attraverso la valutazione dei costi e dei benefici e, dunque, attraverso l'analisi di impatto<sup>1</sup>.

L'art. 29 della direttiva n. 95/46/CE ha poi istituito l'*Art. 29 Data Protection Working Party* (altrimenti detto *Gruppo articolo 29*), un gruppo di lavoro indipendente, e con compiti consultivi dell'Unione europea, al quale partecipa il Garante italiano della protezione dei dati personali insieme a tutte le altre autorità degli Stati membri con competenze in materia. Il *Gruppo* si occupa, tra l'altro, di verificare gli effetti sul diritto alla riservatezza della regolamentazione dell'Unione e dei Paesi membri. Tale attività tenderà probabilmente a estendersi nel corso dei prossimi anni anche nei diversi Paesi, dal momento che, con la proposta di riforma globale del quadro giuridico europeo in materia di protezione dei dati<sup>2</sup>, la Commissione ha previsto di introdurre il requisito della valutazione della privacy impact assessment da parte dei responsabili e incaricati del trattamento dei dati prima di

---

1 Il rapporto tra la clausola del bilanciamento degli interessi e l'analisi dei costi e dei benefici della regolazione in materia di privacy è preso dall'intervento di Marco Maglio "Analisi economica del diritto alla riservatezza" nella Conferenza Internazionale "Privacy: da costo a risorsa", tenuta a Roma, presso la sede dell'Autorità Garante, nel dicembre 2002. L'intervento è stato pubblicato nel volume "Da costo a risorsa. La tutela dei dati personali nelle attività produttive", a cura di Gaetano Rasi, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2003.

2 Il nuovo pacchetto di riforma sostituirà la Direttiva n. 95/46/CE e la Decisione quadro n. 2008/977. Si tratta di due disposizioni: COM(2012) 10 final, Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, e la libera circolazione di tali dati; COM(2012) 11 final, Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (regolamento generale sulla protezione dei dati).

trattamenti che presentino rischi<sup>3</sup>. Le proposte normative di riforma sono state entrambe sottoposte dalla Commissione europea a consultazione pubblica e analisi di impatto della regolazione<sup>4</sup>.

### *Il Garante europeo per la protezione dei dati*

Nell'ambito delle attività del Garante europeo per la protezione dei dati, l'analisi di impatto sulla privacy si è rafforzata nel tempo. I Garanti dei 50 paesi che hanno partecipato alla 31ma Conferenza internazionale delle autorità di protezione dei dati hanno approvato una risoluzione (cd. Risoluzione di Madrid) sugli standard che ciascun ordinamento giuridico dovrebbe assicurare in materia di privacy; tra questi compare il principio di potenziare le valutazioni preventive di impatto qualora si mettano in atto nuovi sistemi, metodi e tecnologie che intervengano nel trattamento dei dati personali<sup>5</sup>. La definizione di questo standard formalizza a livello internazionale un'attività già piuttosto praticata dall'Unione. L'attività di consulenza del Garante europeo per la protezione dei dati (GEPD) è, ad esempio, esercitata soprattutto in funzione dell'impatto che le proposte legislative elaborate dagli organismi europei nei vari settori hanno sul livello della protezione dei dati<sup>6</sup>. Il GEPD ha, infatti, il compito di sorvegliare e assicurare che le istituzioni e gli organismi europei rispettino le disposizioni UE in materia di protezione dei dati, anche fornendo pareri e osservazioni sulla normativa d'interesse<sup>7</sup>. Tale funzione è considerata dallo stesso Garante europeo un'attività strategica, che consente di analizzare le implicazioni in materia di tutela dei dati personali e di discutere possibili alternative in una fase precoce del processo di drafting<sup>8</sup>. L'analisi dell'impatto

---

3 Art. 33 della COM(2012) 11 final.

4 L'analisi di impatto sulle opzioni strategiche della riforma sono consultabili nel working paper SEC(2012)72.

5 Cfr. Risoluzione di Madrid – Conferenza internazionale delle autorità di protezione dati e privacy. Standard internazionali in materia di protezione dei dati personali e privacy, art. 22, lettera f, 5 novembre 2009.

6 Cfr. le Relazioni annuali del Garante europeo per la protezione dei dati. Si veda, sull'analisi d'impatto sulla privacy, anche il Policy Paper del GEDP *Monitoring and ensuring compliance with regulation (EC)*, Brussels, 13 dicembre 2010.

7 L'articolo 28(2) della Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 prevede che la consultazione del Garante sia un elemento obbligatorio dell'ordinaria procedura legislativa. Ai sensi dell'articolo 41 dello stesso atto, il Garante è responsabile nel garantire che i diritti fondamentali degli individui relativi alla riservatezza siano rispettati ed esercita questo potere assumendo una funzione consultiva per le istituzioni europee.

8 Riguardo al ruolo consultivo del Garante europeo, si veda il Policy Paper *The The EDPS as an advisor to*



sulla privacy è condotta seguendo una serie di step che valutano i nuovi provvedimenti in modo da considerarne, tra l’altro, la chiarezza e la precisione, l’adeguatezza allo scopo, la proporzionalità, il bilanciamento rispetto agli altri principi (come il diritto di accesso)<sup>9</sup>.

Nella nuova strategia 2015-2019 *The EDPS Strategy – Leading by example* il Garante europeo ha incluso nuovamente tra le azioni previste per il prossimo triennio il supporto alle istituzioni europee per un processo decisionale più responsabile e informato, anche mediante indicazioni e guide sull’impatto sulla privacy delle nuove misure. Le indicazioni contenute nella precedente strategia 2013-2014 e relative al rafforzamento della consultazione dei soggetti interessati nella definizione dei propri atti<sup>10</sup> non hanno invece trovato seguito nel nuovo documento. Il Garante europeo non conduce tuttora consultazioni pubbliche a sostegno della propria attività di produzione di atti, anche per via del fatto che esercita una funzione più consultiva che regolatoria.

## 2. Gli aspetti normativi

L’obbligo per il Garante di condurre l’analisi di impatto dei propri provvedimenti si evince in via interpretativa dall’articolo 12 della legge 229/2003, che impone alle autorità amministrative indipendenti con funzioni di controllo, vigilanza o regolatorie di dotarsi di forme o metodi di AIR.

---

*EU institutions on policy and legislation: building on ten years of experience*, Brussels, 4 June 2014.

<sup>9</sup> Per un approfondimento sul metodo seguito dal Garante si veda il Policy Paper *The EDPS as an advisor to EU institutions on policy and legislation: building on ten years of experience*, Brussels, 4 June 2014

<sup>10</sup> Tra i principi contenuti nel report sulla strategia per il periodo 2013-2014 *Towards excellence in data protection* il Garante ha indicato la necessità dello sviluppo di expertise del proprio staff al fine di coinvolgere efficacemente gli stakeholder, anche per aumentare la propria autorevolezza (principio 5, pag. 16). Nella survey online condotta per la definizione del report, i partecipanti (un campione composto da delegati al rispetto della normativa privacy nelle istituzioni e punti di contatto, policy makers, data controllers, istituzioni europee, garanti nazionali e società civile) avevano d’altronde suggerito una maggiore apertura da parte del Garante alla consultazione dei soggetti interessati e ai processi di coinvolgimento degli stakeholder nei processi decisionali e alla trasparenza delle attività svolte (p. 13 del report).

### 3. Il processo di introduzione dell'AIR

L'analisi di impatto della regolazione non è ancora stata introdotta in modo formale dal Garante della protezione dei dati personali: nessun regolamento concernente l'AIR è stato approvato, nessuna fase di sperimentazione è stata ufficialmente avviata e non esiste un Dipartimento o un Servizio con il compito di analizzare l'efficacia dei provvedimenti formulati. All'opposto, il Garante verifica sistematicamente, nel corso della consueta attività consultiva e ispettiva, l'impatto che i provvedimenti adottati dagli altri organismi (o dagli operatori che utilizzano i dati personali) hanno sul diritto alla protezione dei dati<sup>11</sup>.

Il Garante assicura indirettamente efficienza al proprio processo decisionale soprattutto attraverso forme di consultazione, che consentono agli interessati di partecipare in via diretta alla formulazione delle *policies* e che costituiscono un passaggio chiave e indispensabile per l'introduzione dell'AIR<sup>12</sup>. Con la consultazione si rende infatti possibile l'individuazione di molte esigenze (soprattutto di tipo economico e sociale) da cui l'AIR parte; si perfezionano inoltre lo studio del contesto da regolamentare, e, all'occorrenza, anche l'elaborazione delle opzioni alternative di intervento. Nella formulazione dei propri provvedimenti, il Garante assicura agli *stakeholders* la possibilità di intervenire nei procedimenti di adozione degli atti svolgendo sia incontri informali e formali, sia consultazioni pubbliche telematiche. La consultazione degli *stakeholders* più influenti e degli esperti è in genere funzionale sia al reperimento di informazioni sul contesto da regolare, sia ad una stesura concordata delle prime bozze di provvedimento; la consultazione pubblica dei destinatari dell'intervento, invece, pur promossa talvolta a sostegno delle fasi istruttorie, contribuisce soprattutto a migliorare l'efficienza della bozza finale del documento. Sin dal 2006 il Garante ha espressamente previsto che il processo di sottoscrizione di Codici deontologici e di buona condotta sia organizzato in modo da incoraggiare “la proficua cooperazione tra i soggetti appartenenti alle categorie interessate e la collaborazione dei soggetti interessati nell'organizzazione e nello svolgimento dei lavori di redazione del codice, fornendo, salva diversa loro scelta, un supporto anche logistico e tecnico o da parte di esperti, nonché nell'utilizzo di strumenti elettronici, anche per agevolare lo scambio delle informazioni e il confronto e la condivisione delle proposte e dei contributi fra i partecipanti”<sup>13</sup>.

11 Cfr., tra le altre, la Relazione annuale sul 2012, p. 52 e ss.

12 Cfr. Dipartimento della funzione pubblica (2001), *La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Rubbettino, 2001, p. 11.

13 Art. 4, c. 2 del Regolamento n. 2 del 2006.

Relativamente alla natura delle disposizioni oggetto di pubblica consultazione, l'approvazione nel 2006 del Regolamento sulla procedura per la sottoscrizione dei codici deontologici e di buona condotta<sup>14</sup> ha avuto probabilmente l'effetto di garantire la partecipazione procedimentale soprattutto su schemi di linee guida del Garante<sup>15</sup>.

Più recentemente, nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014/2016, il Garante ha esplicitato tra i propri compiti il coinvolgimento dei cittadini e di tutti i soggetti interessati "con consultazioni pubbliche, dei cui risultati si tiene conto per la predisposizione di provvedimenti a carattere generale"<sup>16</sup>. Si tratta di un provvedimento di sicuro interesse per il miglioramento della qualità degli atti del Garante, dal momento che, nei precedenti Regolamenti, il compito di garantire la partecipazione dei soggetti interessati alla definizione dei provvedimenti generali non era stato esplicitato.

#### 4. L'esperienza realizzata

Pur non conducendo attualmente un'analisi di impatto formalizzata e strutturata sulla propria regolamentazione, il Garante per la Privacy mostra una certa sensibilità per la valutazione degli effetti sociali ed economici dei provvedimenti più rilevanti che adotta. Oltre agli interventi di consultazione formale e informale prima elencati, il Garante ha ad esempio affrontato nel dicembre del 2002 (in occasione dell'imminente promulgazione del Codice della privacy che poi sarebbe stato adottato con il decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196) il tema del costo della regolamentazione inerente alla protezione dei dati personali. Questa occasione di riflessione *a priori* non ha prodotto alcuna analisi formale sull'impatto economico del Codice sulle imprese o sulle organizzazioni, ma ha costituito l'occasione per il Garante di effettuare uno studio sugli effetti benefici derivanti dall'emanazione del Codice e di riflettere sia sul principio del bilanciamento degli interessi (si veda il paragrafo 1), sia sullo snellimento degli adempimenti a carico delle aziende<sup>17</sup>.

---

14 Si veda la nota n. 8, *infra*.

15 Si veda il paragrafo n. 4, *infra*.

16 Si veda l'introduzione al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016, p. 2.

17 Cit. scheda informativa sul Codice della Privacy, disponibile sul sito web del Garante all'url [www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1028065](http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1028065).

Ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. g), del Codice Privacy, il Garante ha, ad esempio, dato attuazione al principio di bilanciamento degli interessi per il provvedimento relativo alle comunicazioni, tra intermediari finanziari appartenenti ad un medesimo gruppo, di dati personali relativi alle segnalazioni di operazioni considerate sospette ai sensi della normativa antiriciclaggio. L'attività di richiesta di trattamento dei dati degli interessati per questo tipo di comunicazioni è stato ritenuto dalle banche come un'incombenza "estremamente gravosa, oltre che sproporzionata, valutata nel giudizio dell'equo temperamento degli interessi coinvolti". Il Garante, considerando come "di portata generale" un quesito proveniente dalle banche, ha dunque tenuto conto degli oneri legati all'attività di trattamento dei dati e formulato di conseguenza il proprio provvedimento, ammettendo come lecita la comunicazione infragruppo nella fattispecie considerata<sup>18</sup>. Quindi, sebbene alcune forme di bilanciamento degli interessi trovino un certo spazio nell'attività regolatoria del Garante, nessuna analisi di impatto della regolazione in senso proprio è stata fino ad ora avviata, sperimentata o realizzata.

Sporadiche forme di valutazione *ex post* della propria attività regolatoria sono svolte dal Garante attraverso l'esame di osservazioni e quesiti provenienti dai destinatari della disciplina di protezione dei dati personali. Un esempio di tali valutazioni è il citato provvedimento sulle comunicazioni tra intermediari finanziari appartenenti ad un medesimo gruppo; un altro è la pubblicazione della Guida pratica e misure di semplificazione per le piccole e medie imprese. La stesura della Guida ha fatto seguito alla manifestata esigenza, da parte delle associazioni di categoria, di poter far riferimento a un documento che delineasse con chiarezza orientamenti e linee di comportamento conformi al Codice in materia di protezione dei dati personali<sup>19</sup>.

La disamina delle istanze (segnalazioni, reclami e quesiti) pervenute da soggetti interessati quali singoli cittadini, imprese o associazioni costituisce un ulteriore metodo di ascolto utile a monitorare gli interventi già posti in essere, a individuare vuoti nella regolazione e a favorire il miglioramento della qualità degli interventi, anche in modo da rafforzarne l'*enforcement*<sup>20</sup>. A tal scopo, il Garante

---

18 Si veda il provvedimento *Misure relative alle comunicazioni fra intermediari finanziari appartenenti al medesimo gruppo in materia di antiriciclaggio* - 10 settembre 2009, pubblicato nella G.U. n. 267 del 16 novembre 2009.

19 Si veda la delibera del Garante n. 21 del 24 maggio 2007.

20 I casi in cui l'adozione di provvedimenti è motivata con l'esame delle istanze sono individuabili sempre nella stesura delle linee guida. Si vedano, ad esempio, i casi delle linee-guida per il trattamento di dati dei dipendenti privati (23 novembre 2006); linee guida del Garante per posta elettronica e internet (1° marzo 2007); linee guida in materia di trattamento di dati personali per finalità di pubblicazione e diffusione di atti e

attribuisce all'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) il compito di raccogliere le segnalazioni e i reclami, anche relativamente al mancato rispetto delle disposizioni di tutela della riservatezza da parte degli operatori.

Il Garante per la protezione dei dati personali ha in ogni caso maturato esperienza nella better regulation soprattutto attraverso forme di consultazione (sia dei principali stakeholders, sia del grande pubblico) a sostegno della propria attività di regolazione, avviando (fino ad oggi) 19 consultazioni pubbliche telematiche dirette in via preferenziale ai segmenti destinatari dei provvedimenti in esame, con finalità sia ricognitive per approfondire le questioni concernenti la materia da regolare prima di adottare le proprie decisioni; sia di commento a schemi di atti, allo scopo di acquisire riscontri sull'adeguatezza di provvedimenti già definiti.

In particolare, la consultazione a scopo ricognitivo è stata svolta dal Garante soprattutto nei primi anni di attività (per tutte le tre consultazioni che ha svolto dal 2004 al 2006) ed è stata successivamente ripresa soltanto in occasione della consultazione sull'informativa per i cookie avviata nel novembre 2012. La tecnica per esse impiegata è stata la pubblicazione di questionari a risposta aperta sulle caratteristiche dell'ambito da regolare. Nei restanti casi, la tecnica di consultazione impiegata è stata quella tipica del *notice and comment*, ovvero la pubblicazione sul sito web del Garante di uno schema di provvedimento su cui tutti i soggetti interessati sono invitati a inviare commenti, proposte e osservazioni per un periodo di tempo limitato (nel caso del Garante, tipicamente 60 giorni e via mail); come espressamente è riportato in taluni casi<sup>21</sup>, alcune di queste procedure pubbliche sono state precedute da forme di consultazione non telematiche, chiuse al grande pubblico e aperte solo ai principali *stakeholders*.

Nel complesso, il Garante ha svolto 19 consultazioni pubbliche, di cui tre nel 2014<sup>22</sup> e due nel

---

documenti di enti locali (19 aprile 2007); linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro alle dipendenze di datori di lavoro privati (23 novembre 2006).

21 Si veda ad esempio il sistema di consultazione che ha accompagnato la stesura delle Linee guida in tema di Fascicolo sanitario elettronico (doc. web n. 1598313, pubblicato sul sito del Garante per la protezione dei dati personali). Dopo aver svolto approfondimenti istruttori sulle iniziative di trattamento dei dati personali attraverso il Fascicolo sanitario elettronico promosse da organismi sanitari pubblici e privati, il Garante ha adottato il 22 gennaio 2009 un provvedimento recante le Linee guida, che è stato sottoposto alla consultazione di un gruppo di lavoro costituito presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Dopo questa consultazione chiusa, il 5 marzo del 2009 è stata avviata la consultazione pubblica dei soggetti e delle categorie interessate, al fine di acquisire gli ultimi riscontri prima della prescrizione delle misure indicate nelle Linee Guida.

22 Di concerto con l'IVASS e il Ministero dello Sviluppo economico, il Garante per la privacy ha inoltre predisposto il documento di consultazione sullo schema di Regolamento sulla raccolta, la gestione e l'utilizzo

2015<sup>23</sup>. È da notare che, a partire dalla fine del 2013, l'attività di consultazione pubblica ha subito un'accelerazione che potrebbe in parte essere associata all'adozione, mediante Regolamento, del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014/2016, nel quale il Garante ha specificato tra i propri compiti il coinvolgimento “di tutti i cittadini e tutti i soggetti interessati con consultazioni pubbliche dei cui risultati si tiene conto per la predisposizione di provvedimenti a carattere generale”<sup>24</sup>. A questa accelerazione tuttavia non corrisponde un miglioramento nella qualità delle procedure di consultazione svolte: il Garante, in nessuno dei diciannove casi, ha pubblicato i dettagli sui partecipanti, i contributi pervenuti o gli esiti della consultazione in rapporto alla decisione finale.

Altre forme di consultazione degli stakeholders si affiancano all'attività di consultazione pubblica: tavoli e incontri sono organizzati ai fini della stesura di provvedimenti di carattere generale per raccogliere dati e informazioni e per definire di stime di vantaggi e svantaggi associati all'introduzione dell'atto regolatorio nell'ordinamento. Un esempio è costituito dal caso delle Linee guida in materia di trattamento di dati personali nella riproduzione di provvedimenti giurisdizionali per finalità di informazione giuridica (delibera 2 dicembre 2010), per la cui stesura il Garante è ricorso a una consultazione in forma di audizione chiusa agli operatori di settore e agli editori<sup>25</sup>.

#### *Le consultazioni pubbliche svolte a fini ricognitivi*

Le consultazioni pubbliche svolte con finalità ricognitive sono state, in tutto, quattrocinque e hanno avuto la finalità di collezionare elementi di valutazione e osservazioni utili al Garante in vista dell'adozione di provvedimenti e codici deontologici.

Il Garante ha svolto a fini ricognitivi la prima consultazione pubblica che ha effettuato, tra il 31 dicembre 2004 e il 15 gennaio 2005; si tratta di una consultazione unica nella storia del Garante, dal momento che aveva a oggetto quattro diverse tematiche su cui di lì a breve sarebbero stati adottati provvedimenti: carte di fedeltà; televisione satellitare e interattiva; etichette intelligenti;

---

dei dati trattati dalle “scatole nere”. Tale consultazione non è qui conteggiata dal momento che l'IVASS ne ha gestito conduzione ed esiti.

23 Nel 2015 il Garante ha svolto due consultazioni pubbliche sul provvedimento generale recante la Bozza di Codice di deontologia e di buona condotta per il trattamento dei dati personali effettuato a fini di informazione commerciale (marzo 2015) e, con finalità ricognitive, sul tema dell'Internet of things (maggio 2015).

24 Si veda l'[introduzione al Piano triennale](#).

25 Si vedano i *vista* della delibera del 2 dicembre 2010.

videotelefonini. Le ulteriori tre consultazioni svolte con finalità ricognitive sono state svolte: in occasione dell'adozione del codice di deontologia per il settore della telefonia (1° maggio 2005 al 20 giugno 2005), sull'affidabilità e puntualità dei pagamenti; per la definizione di un provvedimento sulla riservatezza dei dati nell'ambito della gestione dei condomini (8 febbraio 2006 – 27 febbraio 2006); sulle modalità semplificate per l'informativa relativa all'uso dei cookie (svolta dal 18 dicembre 2012 al 19 marzo 2013)<sup>26</sup>.

L'ultima consultazione, in ordine di tempo, è stata avviata nel maggio 2015 (ed è tuttora in corso) sul tema dell'*Internet of things*. In questa occasione, il Garante ha richiesto ai tutti i possibili soggetti interessati di inviare osservazioni ed esprimere suggerimenti su alcuni specifici aspetti dell'Internet delle cose individuati nel provvedimento di avvio della procedura<sup>27</sup> estendendo a 180 giorni il periodo di consultazione.

#### *Le consultazioni di tipo notice and comment sulle linee guida e i provvedimenti generali*

Il Garante ha svolto quattordici consultazioni di tipo *notice and comment*.

Il numero più alto di consultazioni (dieci) ha supportato la stesura di linee guida e codici deontologici: il Codice di deontologia e buona condotta applicabile ai trattamenti di dati personali per scopi statistici e scientifici effettuati da università, altri enti o istituti di ricerca e società scientifiche al di fuori del Sistema statistico nazionale<sup>28</sup>; le linee guida sul trattamento dei dati personali effettuati per promuovere studi clinici e sperimentare medicinali (consultazione pubblica

---

<sup>26</sup> La consultazione (svolta dal 18 dicembre 2012 al 19 marzo 2013) è stata effettuata in ottemperanza alle disposizioni del decreto legislativo 28 maggio 2012, n. 69, che hanno introdotto modifiche all'art. 122 del Codice per la privacy prevedendo che il Garante tenga conto, nella determinazione delle modalità semplificate per l'informativa fornita in particolare da servizi telefonici di assistenza e informazione al pubblico, "delle proposte formulate dalle associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale dei consumatori e delle categorie economiche coinvolte, anche allo scopo di garantire l'utilizzo di metodologie che assicurino l'effettiva consapevolezza del contraente o dell'utente". Il Garante ha fornito, quale supporto informativo, un documento di FAQ contenente chiarimenti sulle principali questioni relative ai cookie.

<sup>27</sup> Gli aspetti su cui il Garante ha richiesto di inviare i propri contributi sono le attività di profilazione degli utenti, la trasparenza sull'acquisizione del consenso al trattamento dei dati, i condizionamenti dei comportamenti degli interessati, l'applicabilità di paradigmi di privacy and *data protection by design*, il ricorso a tecniche di cifratura e di anonimizzazione dei dati, i modelli di business utilizzati, li aspetti di standardizzazione e l'adozione di strumenti di certificazione o autenticazione per il mutuo riconoscimento diretto o intermediato.

<sup>28</sup> La consultazione è stata svolta dal 17 al 31 maggio 2004. Dello schema di provvedimento non si ha traccia sul sito del Garante, è tuttavia disponibile l'[avviso di consultazione](#).

aperta dal 29 novembre 2007 al 15 febbraio 2008), sul fascicolo sanitario elettronico e il dossier sanitario (5 marzo 2009 – 31 maggio 2009) e sui referti on-line (avviata il 15 luglio 2009 e chiusa il 30 settembre 2009); le linee guida per il trattamento di dati personali effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e di diffusione sul web di atti e documenti adottati dalle pubbliche amministrazioni (15 dicembre 2010 – 31 gennaio 2011); le linee guida in materia di comunicazione delle violazioni di dati personali (26 luglio 2012 – 26 ottobre 2012)<sup>29</sup>; la revisione del codice di deontologia e di buona condotta per i sistemi informativi gestiti da soggetti privati in tema di crediti al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti (17 aprile 2014)<sup>30</sup>; e le linee guida in tema di riconoscimento biometrico e firma grafometrica (21 maggio 2014). Nel 2015 il Garante ha svolto (dal 17 marzo al 27 aprile) la consultazione sulla bozza di Codice di deontologia e di buona condotta per il trattamento dei dati personali effettuato a fini di informazione commerciale.

Quattro consultazioni sono state svolte su altrettanti provvedimenti di tipo generale: *Misure e accorgimenti a garanzia degli interessati in tema di conservazione di dati di traffico telefonico per finalità di accertamento e repressione dei reati* (dal 19 settembre 2007 al 31 ottobre 2007); in materia di chiamate mute (30 ottobre 2013)<sup>31</sup>; in materia di trattamento dei dati personali nell'ambito dei servizi di mobile remote payment (12 dicembre 2013)<sup>32</sup>; per la stesura del programma triennale per

---

29 La consultazione è stata limitata relativamente sia all'oggetto su cui inviare osservazioni, sia ai potenziali soggetti partecipanti. L'inoltro delle osservazioni è stato infatti sollecitato su soli quattro punti del provvedimento, relativi ad alcuni aspetti di attuazione delle disposizioni (misure minime per un adeguato livello comune minimo di sicurezza, condizioni per l'inintelligibilità dei dati, canali attraverso cui effettuare le comunicazioni in caso di violazione, criteri per determinare il rischio di violazione associato ai dati); pur essendo formalmente aperta a tutti i soggetti interessati, la consultazione pubblica ha individuato come destinatari particolari i soggetti fornitori, a cui le disposizioni sono peraltro dirette. Il periodo di consultazione è stato individuato in 90 giorni.

30 Il Garante ha invitato a partecipare ai lavori di revisione del "codice" sia i soggetti pubblici interessati, sia i soggetti privati individuati secondo i criteri generali di seguito specificati in applicazione del principio di rappresentatività (art. 2, comma 2, regolamento n. 2/2006 del Garante)

31 La consultazione relativa alle "chiamate mute" ha interessato uno schema di provvedimento che è stato a sua volta definito a partire da numerose segnalazioni pervenute al Garante da parte di soggetti interessati infastiditi dalle telefonate provenienti dai call center in cui, per errori logistici del sistema, non viene messo in contatto nessun operatore. Su questo tema, con il provvedimento del 6 dicembre 2011, il Garante aveva già dichiarato illecito il comportamento di Enel Energia Spa e Reitek Spa, in cui ricorso presso il TAR ha avuto esito negativo, considerando il giudice che "l'utilizzo dei dati personali per effettuare una chiamata muta in luogo che una proposta commerciale costituisce un trattamento di dati contrario al fondamentale canone della correttezza". Si veda l'Avviso pubblico di avvio della consultazione su "Schema di provvedimento generale in materia di chiamate "mute" - 30 ottobre 2013

32 Il Garante ha individuato come soggetti destinatari della consultazione quelli coinvolti nelle operazioni di mobile remote payment (quali i fornitori di reti e servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico,



la trasparenza e l'integrità 2014/2016 (17 dicembre 2013 – 15 gennaio 2014)<sup>33</sup>; sul provvedimento per la costituzione di una banca dati dei clienti morosi nell'ambito dei servizi di comunicazione elettronica (27 marzo 2014 – 26 aprile 2014).

Per nessuna delle consultazioni citate, come scritto in precedenza, il Garante ha pubblicato dettagli sugli esiti delle procedure.

## 5. Le prospettive

Presso il Garante per la protezione dei dati personali l'analisi degli effetti della regolazione in forma preventiva non è né sistematica né formalizzata, e la valutazione ex post è compiuta attraverso lo svolgimento dell'attività di gestione dei reclami legati ai provvedimenti emanati. La consultazione dei soggetti interessati è svolta dal Garante soprattutto allo scopo dichiarato di acquisire informazioni e stimolare l'intervento degli interessati nel processo decisionale, ma non è collegata ad alcuna procedura formale di analisi di impatto. Dopo una serie di prime sperimentazioni avvenute dal 2004 al 2007, le consultazioni pubbliche telematiche svolte dal Garante sono state realizzate nella forma del *notice and comment* e sono state condotte nella maggior parte dei casi su provvedimenti di *soft law*, recanti linee guida.

È indubbio che le esperienze di consultazione finora condotte rappresentino uno strumento da cui partire per l'avvio di una sperimentazione dell'AIR. L'influenza del contesto internazionale, in cui sta crescendo l'attenzione per l'analisi dell'impatto, potrebbe costituire per il Garante un'ulteriore spinta per compiere nuovi passi sulla strada del miglioramento della qualità della regolazione. L'attività di consultazione svolta dalle altre Autorità indipendenti italiane<sup>34</sup> indica tuttavia che

---

gli hub-tecnologici e i merchant), anche attraverso le associazioni di categoria rappresentative dei settori di appartenenza quali, ad esempio, quelle imprenditoriali e dei consumatori, nonché di quelli qualificati, in particolare, Università e centri di ricerca.

33 L'art. 11 comma 3 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (*Disciplina di riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche*), prevede che le Autorità indipendenti provvedano ad attuare quanto previsto dalla normativa vigente in materia di trasparenza secondo le disposizioni dei propri ordinamenti. Nel rispetto del decreto legislativo, il primo agosto 2013 il Garante ha adottato il Regolamento n. 1/2013 (*Regolamento sugli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività del Garante per la protezione dei dati personali*).

34 Ci si riferisce, in particolar modo, all'attività di consultazione della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'AEEG, dell'AGCOM, della COVIP, dell'ISVAP e dell'AVCP. Per una sintesi sulle esperienze di consultazione

la procedura di partecipazione seguita di prassi dal Garante può essere sicuramente perfezionata, soprattutto negli aspetti relativi alla trasparenza.

A puro titolo di esempio, il Garante provvede a indicare genericamente nel preambolo di provvedimenti adottati a seguito di consultazione pubblica (in special modo per le linee guida) di aver tenuto conto delle risultanze dei contributi pervenuti, senza tuttavia rendere pubbliche né le osservazioni né i nomi dei soggetti che le hanno inviate: l'effetto della consultazione sul provvedimento finale si può evincere solo mettendo a confronto il vecchio testo delle linee guida con il testo del provvedimento.

Con l'adozione del Regolamento n. 1/2013 sugli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività e la stesura del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016, il Garante ha tuttavia dato prova di una nuova attenzione rispetto alla pubblicità delle proprie attività. Tale attenzione potrebbe ampliarsi verso una maggiore trasparenza dei processi decisionali sottoposti a consultazione pubblica: oltre all'adozione di un atto formale che descriva le procedure di partecipazione dei soggetti interessati, a seguito di ogni consultazione il Garante potrebbe fornire pubblicamente dettagli sul numero e sulla natura dei soggetti partecipanti, sui contenuti delle osservazioni pervenute e sulle motivazioni per il loro rigetto o accoglimento. In tal senso, è da ritenersi propedeutica a questi nuovi sviluppi la maggiore navigabilità che il sito [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it) ha conosciuto nell'ultimo anno, e l'abitudine ormai consolidata del Garante di classificare ciascun avviso di consultazione con una categoria "consultazione pubblica", in modo da consentire la generazione di [una pagina che raccolga tutte le consultazioni](#) svolte dall'Autorità. In questo modo, i soggetti interessati alle attività di consultazione del Garante possono trovare in un'unica pagina tutte le consultazioni svolte e in corso. Questa pagina, in ogni caso, non è adeguatamente posta in evidenza nei menu di navigazione o in home page ed è reperibile solo dopo una tortuosa navigazione nella sezione "Provvedimenti e normativa" del sito web.

---

di tipo notice and comment condotte in Italia si veda, ad esempio, C. Raiola, Le consultazioni telematiche delle Autorità indipendenti. Gli effetti dell'AIR su tecniche e caratteristiche, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), maggio 2012, P 3/2012.