

**Sentenza:** 20 marzo 2024, n. 69

**Materia:** ordinamento civile – ordinamento penale – trattamento dei dati personali

**Parametri invocati:** art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con riguardo alle materie “ordinamento civile” e “ordinamento penale”; art. 117, primo comma, Cost., in relazione sia al regolamento (UE) n. 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (*regolamento generale sulla protezione dei dati*), sia alla direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione 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, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio.

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 13 (*Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)*)

**Esito:** dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge regionale Puglia n. 13 del 2023

**Estensore nota:** Alice Simonetti

#### **Sintesi:**

La disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri si colloca nel contesto di una legge regionale che intende prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità nell’ambito delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali a carattere residenziale, semi-residenziale o diurno (art. 1 della legge regionale Puglia n. 13 del 2023). La disciplina introdotta dall’art. 3 della medesima legge regionale, norma della cui legittimità costituzionale si dubita, si articola in cinque commi che dettano specifiche prescrizioni concernenti la raccolta e il trattamento dei dati personali relativamente all’impiego di sistemi di videosorveglianza presso le strutture di residenza e cura degli anziani, richiamando, tuttavia, il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 101 del 2018 e regolamento n. 679/2016/UE) e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità relativamente alla sola fase dell’installazione di tali dispositivi.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con tre parametri costituzionali:

i) l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla materia “ordinamento civile”, per il generico – e limitato alla sola fase di installazione del sistema di videosorveglianza – richiamo alle disposizioni del regolamento generale sulla protezione dei dati e del d.lgs. n. 101 del 2018 in luogo del rinvio all’intero plesso normativo di riferimento, nonché per la mancata ponderazione delle condizioni di ammissibilità dei controlli a distanza

dei lavoratori sul luogo di lavoro stabilite dall'art. 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (*Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*);

ii) sempre l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla materia "ordinamento penale", per la mera attribuzione all'autorità giudiziaria della competenza all'accesso alle videoriprese, senza individuare l'intero plesso normativo di riferimento, da rinvenirsi anche nel decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51 (*Attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione 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, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio*);

iii) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE e alla direttiva 2016/680/UE.

La Regione Puglia si è costituita in giudizio sollevando, in primo luogo, un triplice ordine di eccezioni di inammissibilità dell'impugnativa erariale: nella delibera del Consiglio dei ministri non vi sarebbe alcun riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e alla violazione dei parametri sovranazionali; relativamente alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia "ordinamento civile", difetterebbero il rinvio a norme interposte e una adeguata individuazione della specifica materia rientrante nell'alveo della menzionata competenza; infine, la disciplina concernente l'installazione degli impianti di videosorveglianza afferirebbe più correttamente alla materia "ordine pubblico e sicurezza" (art. 117, secondo comma, lettera h) Cost.) o, in subordine, alla "tutela della salute" (art. 117, terzo comma, Cost.).

Nel merito, la Regione Puglia sostiene la non fondatezza delle questioni sollevate sottolineando – in particolare – come, ai sensi dell'art. 4 della stessa legge regionale pugliese n. 13 del 2023, l'installazione degli impianti di videosorveglianza faccia parte dei requisiti delle strutture private per ottenere l'accreditamento presso il Servizio sanitario regionale e l'autorizzazione all'esercizio delle attività, con conseguente ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia "tutela della salute" e mancata interferenza con l'ambito materiale del trattamento dei dati personali, anche perché non sarebbe stata introdotta una "nuova disciplina" in materia, essendo "*richiama[ta] espressamente la normativa statale e comunitaria sul punto*".

La Corte afferma, in primo luogo, che tutte e tre le eccezioni di inammissibilità del ricorso erariale, proposte dalla Regione Puglia, debbono essere disattese. Quanto alla prima, la Corte rileva la corretta e puntuale manifestazione della volontà dell'organo politico come espressa nella delibera del Consiglio dei ministri che ha deciso l'impugnazione. Quanto alla seconda, oltre a sottolineare "*l'improprio utilizzo della locuzione "norma interposta" per una competenza legislativa statale esclusiva*", si ritiene che il ricorso contenga comunque il riferimento a numerose norme di livello primario che costituirebbero espressione di tale competenza nel settore del trattamento dei dati personali. Quanto alla terza ed ultima eccezione, la Corte ribadisce che "*l'eventuale «inconferenza del parametro indicato dal ricorrente rispetto al contenuto sostanziale della doglianza costituisce motivo di non fondatezza della questione (sentenze n. 132 del 2021 e n. 286 del 2019)» (di recente sentenze n. 163 e n. 53 del 2023), sicché l'eccezione attiene al merito e non al rito*".

Nel merito, il Giudice delle leggi dichiara che le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia "ordinamento civile", e all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE, sono fondate.

In punto di competenza, la Corte dapprima ricorda come "*la protezione delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali afferisce alla materia «ordinamento civile», sia per quanto concerne le norme sostanziali, che disciplinano le modalità di raccolta e il*

*trattamento dei dati personali, sia per quanto riguarda le «tutele giurisdizionali delle situazioni soggettive del settore» (sentenza n. 271 del 2005; in senso analogo, anche sentenza n. 177 del 2020)”, trattandosi di profili attinenti “al «riconoscimento di una serie di diritti [“spesso di rango inviolabile”] alle persone fisiche e giuridiche relativamente ai propri dati, diritti di cui sono regolate analiticamente caratteristiche, limiti, modalità di esercizio, garanzie, forme di tutela in sede amministrativa e giurisdizionale» (ancora sentenza n. 271 del 2005)”.*

A seguire, vengono richiamati i tratti essenziali della attuale disciplina in materia di protezione dei dati personali, la quale si compone “*di una complessa trama di fonti, il cui fulcro è rappresentato dalla normativa eurolunitaria di carattere generale affidata al regolamento n. 679/2016/UE, che trova completamento e integrazione nelle fonti nazionali, a partire dal d.lgs. n. 196 del 2003 (come modificato e integrato) e dal d.lgs. n. 101 del 2018*”, senza peraltro tralasciare la rilevanza che, in tale disciplina, vengono ad assumere i provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali.

Con riferimento al caso di specie, la Corte sottolinea altresì come “*la videosorveglianza presso le strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali investe due campi d’azione particolarmente delicati: da un lato, determina un monitoraggio che comprende la raccolta e il trattamento di dati sensibili relativi a persone anziane, malate o disabili, con inevitabili ricadute sulla riservatezza e sulla dignità di persone fragili; da un altro lato, implica un controllo sull’attività lavorativa del personale operante all’interno delle strutture [...] e di eventuali lavoratori esterni, la cui attività si svolge, in tutto o in parte, presso le strutture medesime*”.

In forza di tali premesse, la Corte ritiene sussistente la lamentata invasione della competenza legislativa esclusiva spettante allo Stato nelle materie “ordinamento civile” e “ordinamento penale”, in quanto l’intervento operato dalla Regione Puglia con la norma impugnata “*si sovrappone con proprie previsioni autonome e con un rinvio selettivo al delicato intreccio di fonti dettate dall’Unione europea e dallo Stato*”.

Ancora sul piano del riparto di competenze, la Corte ricorda come “*l’invasione della competenza legislativa statale si rileva già solo in presenza di una novazione delle fonti (di recente, sentenza n. 239 del 2022 e, nella materia «ordinamento civile», sentenze n. 153 del 2021 e n. 234 del 2017)*”, e ciò “*tanto a fronte di rinvii parziali, quanto in presenza di una disciplina puntuale che individui solo una limitata porzione di regole, trascurando le altre che sono oggetto della fitta disciplina eurolunitaria e statale*” (come precedentemente ribadito anche nella sentenza n. 271 del 2005).

La Corte smentisce, inoltre, l’assunto della difesa della Regione resistente secondo cui l’adozione della disciplina introdotta con l’art. 3 della legge regionale n. 13 del 2023 sarebbe riconducibile all’esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di “tutela della salute”. Al contrario, ad avviso del Giudice delle leggi “*tale competenza può consentire alla Regione di prevedere un onere concernente l’installazione di impianti di videosorveglianza, al più evocando – tramite un rinvio mobile – il doveroso rispetto di tutta la disciplina dettata dall’Unione europea e dallo Stato nel campo della videosorveglianza e del trattamento dei dati personali, ma certo non autorizza la Regione a operare una cernita delle fonti rilevanti e a dettare essa stessa le regole concernenti i citati ambiti*”, come si ritiene sia avvenuto nel caso di specie.

La Corte si sofferma, poi, sulle conseguenze della scelta operata dal legislatore pugliese, sottolineando come non sia “innocuo” che l’art. 3 della legge regionale n. 13 del 2023 “*abbia individuato, quali fonti da rispettare, il d.lgs. n. 101 del 2018, il regolamento n. 679/2016/UE e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, così escludendo il d.lgs. n. 196 del 2003 e le altre fonti, emanate dall’UE e attuate dal legislatore statale*”.

Con riguardo alla perdurante vigenza del d.lgs. n. 196 del 2003, si richiama segnatamente l’art. 114 (*Garanzie in materia di controllo a distanza*), il quale fa salvo “quanto

*disposto dall'articolo 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300*” relativamente ai criteri che consentono l'impiego di strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori.

In generale, si rileva come *“la selezione di fonti e di regole applicabili non prende in considerazione l'imponente corpo normativo che, in ambito eurounitario e statale, oltre a richiedere di regola il consenso di tutti coloro i cui dati vengono trattati (artt. 6 e 7 del regolamento n. 679/2016/UE, nonché art. 9 dello stesso regolamento rispetto ai dati sensibili), disciplina dettagliatamente: l'informativa; le modalità di raccolta del consenso e le sue caratteristiche; le cautele richieste in ordine ai dati sensibili; il trattamento dei dati successivo alla raccolta, a partire dalla durata e dalle modalità di conservazione dei dati; la garanzia per i titolari dei dati raccolti di poter accedere agli stessi e di poterne bloccare la diffusione”*, con i relativi strumenti di tutela.

In conclusione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia n. 13 del 2023 (*Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)*), non senza specificare che l'accoglimento delle questioni *“non incide sull'onere di installare impianti di videosorveglianza, previsto dall'art. 4 della stessa legge reg. Puglia n. 13 del 2023, e che l'installazione debba essere effettuata nel pieno rispetto di tutte le previsioni dettate dall'Unione europea e dal legislatore statale, nel campo della videosorveglianza e del trattamento dei dati personali”*.