

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI

Parere del Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) sul Libro verde della Commissione relativo all'esecuzione effettiva delle sentenze nell'Unione europea — la trasparenza del patrimonio del debitore — [COM(2008) 128 definitivo]

(2009/C 20/01)

IL GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 286,

vista la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare l'articolo 8,

vista la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati,

visto il regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, in particolare l'articolo 41,

vista la richiesta di parere a norma dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 45/2001, ricevuta il 10 marzo 2008 dalla Commissione europea,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

I. INTRODUZIONE

Consultazione del GEPD

1. Prima dell'adozione del Libro verde, la Commissione ha consultato in maniera informale il GEPD sul relativo progetto; il GEPD se ne è compiaciuto poiché ha avuto così modo di formulare suggerimenti sul progetto prima dell'adozione da parte della Commissione.

2. Come già indicato nel documento orientativo intitolato «Il GEPD in quanto consulente delle istituzioni comunitarie», il GEPD non fornisce unicamente pareri sulle proposte formali, ma può anche reagire ai documenti che le precedono, quali comunicazioni o consultazioni, che servono da base per le scelte politiche operate nelle proposte legislative⁽¹⁾. Di conseguenza, in questo caso il GEPD è stato consultato dalla Commissione con lettera del 6 marzo 2008.

3. Nella stessa data, la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica, invitando gli interessati a sottoporre osservazioni entro il 30 settembre 2008. Il presente parere dovrebbe essere altresì considerato un'integrazione di tale consultazione pubblica. Il GEPD è disponibile a fornire osservazioni informali su progetti di proposte derivanti dal Libro verde e si aspetta di essere consultato su qualsiasi proposta legislativa adottata, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 45/2001.

Il Libro verde nel suo contesto: punto centrale del parere

4. Il Libro verde è incentrato sulle eventuali misure adottabili a livello di UE al fine di «migliorare la trasparenza della situazione patrimoniale del debitore e il diritto dei creditori di ottenere informazioni, rispettando in pari tempo il principio della tutela della privacy del debitore» ai sensi della direttiva 95/46/CE. Il Libro verde analizza in modo dettagliato l'attuale situazione nonché un'ampia gamma di eventuali opzioni per raggiungere tali obiettivi.

⁽¹⁾ Documento orientativo «Il GEPD in quanto consulente delle istituzioni comunitarie sulle proposte legislative e sui documenti connessi», del 18 marzo 2005, disponibile sul sito del GEPD: www.edps.europa.eu

5. In questo contesto, il presente parere è inteso in primo luogo a fornire orientamenti sulle questioni in materia di protezione dei dati che possono sorgere in occasione di eventuali iniziative legislative derivanti dal Libro verde.
6. Si noti innanzi tutto che il GEPD ha già espresso alcuni pareri in merito a proposte che presentano molte analogie con il progetto di Libro verde in questione, specialmente nel campo delle obbligazioni alimentari ⁽¹⁾ e del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale ⁽²⁾.
7. Tutte queste iniziative hanno molti punti in comune: promuovono e disciplinano la circolazione delle informazioni personali al fine di tutelare meglio i diritti dei cittadini in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia; coinvolgono diversi ordinamenti giuridici e diverse autorità nazionali competenti; assicurano che la circolazione dei dati personali avvenga nel rispetto della pertinente normativa in materia di protezione dei dati, garantendo così non solo il diritto fondamentale dei cittadini alla protezione dei dati ma anche la qualità dei dati utilizzati nei sistemi previsti.
8. In questo contesto il GEPD rileva che alcuni dei punti sollevati nei pareri summenzionati potrebbero, come quelli menzionati nei paragrafi seguenti, risultare pertinenti e utili anche in questo caso.

II. OSSERVAZIONI NEL MERITO

Differenze tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e fondamenti giuridici del trattamento dei dati personali

9. Innanzi tutto si dovrebbe sottolineare che nel campo della trasparenza del patrimonio del debitore, come riconosce il Libro verde, i sistemi attualmente in vigore negli Stati membri sono molto eterogenei, sia per quanto riguarda le autorità incaricate dell'esecuzione (che possono essere sia autorità pubbliche che professionisti privati qualificati), sia per quanto riguarda la normativa nel merito. Dato che il Libro verde non prevede di armonizzare tali aspetti, si dovrebbe tener conto di queste differenze, poiché le autorità incaricate dell'esecuzione, che agiscono come responsabili del trattamento, possono essere molto diverse.
10. Ai sensi della direttiva 95/46/CE, i responsabili del trattamento possono trattare dati personali solo in base al consenso della persona interessata o su altre basi giuridiche

⁽¹⁾ Parere del garante europeo della protezione dei dati (GEPD), del 16 maggio 2006, sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari, GU C 242 del 7.10.2006, pag. 20.

⁽²⁾ Parere del garante europeo della protezione dei dati, del 6 marzo 2007, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale [COM(2006) 16 defn.], GU C 91 del 26.4.2007, pag. 15.

legittime, quali l'adempimento di un obbligo legale o l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri [articolo 7, lettere a), c) ed e), della direttiva].

11. In questo contesto, il GEPD rileva che il ricorso al consenso come fondamento giuridico sembra avere un campo di applicazione molto limitato, in quanto è poco probabile che il debitore acconsenta liberamente al trattamento dei suoi dati personali al fine di assicurare la trasparenza del suo patrimonio nella prospettiva dell'esecuzione. Invece, stabilendo per le autorità incaricate dell'esecuzione l'obbligo giuridico specifico — a livello di UE o nazionale — di trattare i dati personali dei debitori, non solo si otterrebbe un adeguato fondamento giuridico ai sensi dell'articolo 7, lettera c), ma si promuoverebbe anche la disponibilità efficiente ed uniforme dei dati dei debitori, nel rispetto di chiare garanzie in materia di protezione dei dati. In alternativa, si potrebbe elaborare una disposizione specifica legata all'esecuzione di un compito di interesse pubblico conformemente all'articolo 7, lettera e), della direttiva.
12. Pertanto il GEPD raccomanda che eventuali azioni legislative derivanti dal Libro verde prevedano che il trattamento dei dati personali effettuato dall'intera gamma delle autorità incaricate dell'esecuzione sia chiaramente basato su almeno uno dei fondamenti giuridici stabiliti dall'articolo 7 della direttiva 95/46/CE ⁽³⁾.

Proporzionalità

13. La proporzionalità è un concetto chiave da tener presente in questo contesto, in particolare assicurando che le informazioni personali sui debitori non siano eccessive riguardo al debitore che siano conservate solo per il tempo strettamente necessario allo scopo per cui sono raccolte o trattate ulteriormente ⁽⁴⁾.
14. Pertanto il GEPD si compiace dell'ultima frase del capitolo 4, lettera b), che, con riferimento alla necessità di rispettare il principio di proporzionalità nella dichiarazione del debitore, afferma che «*tale dichiarazione non dovrebbe contenere informazioni non necessarie ai fini per i quali è richiesta. Una soluzione che obblighi il debitore a rivelare in anticipo tutti i suoi averi sarebbe più lesiva della sua sfera privata di una soluzione che consista nel chiedere al debitore di dichiarare esclusivamente le informazioni necessarie, una volta soddisfatte alcune condizioni*». In questo contesto è inoltre importante assicurare che l'accesso ai dati personali del debitore sia proporzionato alle finalità perseguite e soggetto a limiti specifici. La questione è già trattata nell'ultima frase del capitolo 4, lettera c), dove il Libro verde afferma che per evitare pressioni indebite sul debitore, un'eventuale futura dichiarazione patrimoniale

⁽³⁾ Cfr. anche parere del GEPD sugli obblighi alimentari, punti 14-18, e parere del GEPD sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, punti 27-33.

⁽⁴⁾ Cfr. anche parere del GEPD sugli obblighi alimentari, punti 45-49, e parere del GEPD sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, punti 21-26.

europea potrebbe vietare la pubblicazione della dichiarazione del debitore in un registro aperto alla consultazione. Il GEPD rileva che questa dichiarazione generale richiederà particolare attenzione e ulteriori precisazioni quando verranno formulate proposte relative a un eventuale elenco europeo dei debitori.

15. In questa prospettiva il GEPD raccomanda di tenere in debita considerazione il principio di proporzionalità, non solo per quanto riguarda i dati comunicati dai debitori, ma anche riguardo ad altri aspetti quali il periodo durante il quale i dati sono memorizzati e comunicati, gli enti che vi hanno accesso e le modalità di comunicazione.

Limitazione delle finalità

16. Un'altra questione importante è il principio della limitazione delle finalità, secondo cui i dati dovrebbero essere rilevati per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo non incompatibile con tali finalità [articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 95/46/CE]. Pertanto una definizione completa e precisa delle finalità per cui sono sottoposti a trattamento i dati personali del debitore sarebbe un elemento essenziale di qualsiasi proposta in materia di trasparenza del patrimonio.

17. Ciò significa che ad esempio, come accennato nella nota 25 del progetto di Libro verde, l'informazione sul debitore ottenuta per il recupero dei crediti non dovrebbe essere utilizzata per finalità diverse dall'esecuzione del titolo del creditore.

18. Tuttavia possono risultare necessarie deroghe al principio della limitazione delle finalità. Ciò può avvenire ad esempio qualora un'iniziativa legislativa stabilisca che le autorità incaricate dell'esecuzione ottengano da terzi (ad esempio dalle autorità fiscali o dalle autorità preposte alla sicurezza sociale) dati personali raccolti originariamente per finalità diverse dal recupero dei crediti, come nel caso dei registri dello stato civile e dei registri della sicurezza sociale o dell'amministrazione fiscale (menzionati al punto II.2 del Libro verde). Può inoltre avvenire qualora i dati trattati per il recupero dei crediti siano necessari per perseguire altre finalità, come ad esempio nel caso di un'indagine tributaria o del perseguimento di un reato.

19. Questi casi dovrebbero essere trattati alla luce dell'articolo 13 della direttiva 95/46/CE, che stabilisce alcune eventuali deroghe al principio della limitazione delle finalità. In particolare, potrebbero giustificare una deroga in questo contesto l'articolo 13, paragrafo 1, lettera a) — perseguimento di reati —, lettera e) — questioni tributarie —, lettera f) — esercizio dei pubblici poteri — o lettera g) — protezione dei diritti e delle libertà altrui. Queste possibilità sono già state utilizzate in un contesto analogo a livello nazionale o di UE, come indicato dal Libro verde riguardo

all'accesso alla sicurezza sociale e ai registri dell'amministrazione fiscale nonché alla cooperazione tra autorità fiscali nazionali ⁽¹⁾. In alcuni casi sono state fornite garanzie supplementari, come il controllo giurisdizionale o la vigilanza pubblica.

20. Tuttavia, l'articolo 13 della direttiva 95/46/CE prevede che le deroghe siano indispensabili e basate su disposizioni legislative che possono essere adottate sia a livello di UE che a livello nazionale. In questo contesto sarebbe opportuno che qualsiasi proposta derivante dal Libro verde assicuri che il trattamento di dati personali originariamente raccolti per finalità diverse dal recupero dei crediti sia espressamente e chiaramente basato su disposizioni legislative. Inoltre, il legislatore può esaminare l'opportunità di fare espresso riferimento nelle disposizioni legislative derivanti dal Libro verde alle condizioni in cui i dati raccolti a fini di trasparenza del patrimonio del debitore possono essere trattati per uno scopo diverso.

21. In questo contesto, il GEPD raccomanda che le misure in materia di trasparenza del patrimonio del debitore rispettino il principio della limitazione delle finalità e che qualsiasi deroga necessaria soddisfi i requisiti previsti dall'articolo 13 della direttiva 95/46/CE ⁽²⁾.

Informazioni per i debitori, diritti degli interessati e misure di sicurezza

22. Oltre alle questioni summenzionate, eventuali iniziative derivanti dal Libro verde dovrebbero inoltre prendere in considerazione i seguenti aspetti:

— ai sensi della sezione IV della direttiva 95/46/CE, è essenziale informare adeguatamente gli interessati del trattamento dei loro dati personali e dei loro diritti. In particolare ciò significa che si dovrebbero fornire ai debitori informazioni adeguate a prescindere dal fatto che i dati personali siano stati raccolti direttamente da loro o indirettamente da terzi,

— dovrebbero essere garantiti i diritti degli interessati all'accesso e alla rettifica dei dati personali, ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 95/46/CE, nonché il diritto di opposizione al trattamento per motivi preminenti e legittimi, ai sensi dell'articolo 14. In questa prospettiva, si potrebbero prendere in considerazione misure volte a facilitare l'esercizio di tali diritti in un contesto transfrontaliero ⁽³⁾,

⁽¹⁾ Cfr. pag. 7-8 del Libro verde.

⁽²⁾ Cfr. parere del GEPD sugli obblighi alimentari, punti 14-16, e parere del GEPD sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, punti 18-20.

⁽³⁾ Si veda ad esempio il parere del GEPD sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, punti 36-38, nonché l'articolo 6 della proposta della Commissione concernente una decisione quadro del Consiglio relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario [COM (2005) 690 defin.].

- si dovrebbero prevedere misure tecniche ed organizzative appropriate ai sensi dell'articolo 17 della direttiva 95/46/CE al fine di garantire un livello di sicurezza appropriato nella trasmissione delle informazioni tra le autorità incaricate dell'esecuzione e nell'accesso a tali informazioni. Si dovrebbe tener conto della sicurezza del sistema già al momento di definire la struttura del sistema di scambio delle informazioni.

III. CONCLUSIONE

23. Il GEPD si compiace del Libro verde e dell'ampia consultazione di cui è stato oggetto e raccomanda quanto segue:

- eventuali azioni legislative derivanti dal Libro verde dovrebbero prevedere che il trattamento dei dati personali effettuato dall'intera gamma delle autorità incaricate dell'esecuzione sia chiaramente basato su almeno uno dei fondamenti giuridici stabiliti dall'articolo 7 della direttiva 95/46/CE, in particolare alle lettere c) e/o e),
- si dovrebbe tenere in debita considerazione il principio di proporzionalità, non solo per quanto riguarda i dati comunicati dai debitori, ma anche riguardo ad altri aspetti quali il periodo durante il quale i dati sono

memorizzati e comunicati, gli enti che vi hanno accesso e le modalità di comunicazione,

- le misure in materia di trasparenza del patrimonio del debitore dovrebbero rispettare il principio della limitazione delle finalità e qualsiasi deroga necessaria dovrebbe soddisfare i requisiti previsti dall'articolo 13 della direttiva 95/46/CE,
 - si dovrebbero prendere in debita considerazione gli aspetti relativi alla fornitura di informazioni ai debitori, ai diritti degli interessati e alla sicurezza del trattamento.
24. Il GEPD è disponibile a fornire osservazioni informali su progetti di proposte derivanti dal Libro verde e si aspetta di essere consultato su qualsiasi proposta legislativa adottata ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 45/2001.

Fatto a Bruxelles, addì 22 settembre 2008.

Peter HUSTINX

Garante europeo della protezione dei dati
