CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

1994-2024

Gruppo di lavoro Privacy

Tavolo tecnico dirigenti/segretari Co.re.com.

NOTA SULL'IDENTIFICAZIONE DELLA TITOLARITÀ DEI TRATTAMENTI DI DATI PERSONALI SVOLTI DAI CORECOM REGIONALI PER L'ESERCIZIO DI FUNZIONI DELEGATE DA AGCOM

approvato dall'Assemblea plenaria della Conferenza del 18 ottobre 2024

1. I concetti di "Titolare del trattamento" e di "Responsabile del Trattamento" nel Regolamento UE 2016/679

Com'è noto, l'art. 4 punto 7 del Regolamento UE 2016/679 (Regolamento Generale sulla protezione dei dati – RGPD) stabilisce che per titolare del trattamento s'intende: "la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali; quando le finalità e i mezzi di tale trattamento sono determinati dal diritto dell'Unione o degli Stati membri, il titolare del trattamento o i criteri specifici applicabili alla sua designazione possono essere stabiliti dal diritto dell'Unione o degli Stati membri".

Nel considerando 74 RGPD è chiarito che il titolare del trattamento è il soggetto che ha **la responsabilità generale** sul trattamento: "È opportuno stabilire la responsabilità generale del titolare del trattamento per qualsiasi trattamento di dati personali che quest'ultimo abbia effettuato direttamente o che altri abbiano effettuato per suo conto.

La definizione di "Responsabile" del trattamento, importante anche per delimitare il concetto di Titolare, è contenuta invece nel punto 8 del citato art. 4 RGPD: esso è "la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che tratta dati personali per conto del titolare del trattamento".

Il responsabile del trattamento **è un soggetto esterno all'organizzazione del titolare** che tratta i dati per conto di quest'ultimo. Nel quadro dispositivo del RGPD non esiste più la figura del responsabile interno del trattamento, in uso prima dell'entrata in vigore del RGPD (tali erano tipicamente, nel settore pubblico, i dirigenti, che nel nuovo quadro normativo assumono la qualifica di soggetti designati dal titolare).

Gli elementi fondamentali della nozione di responsabile del trattamento sono quindi due:

- essere un soggetto distinto dal titolare del trattamento;

- trattare i dati personali per conto di quest'ultimo.

La sua esistenza dipende da una decisione presa dal titolare del trattamento, che può scegliere o di trattare i dati all'interno della propria organizzazione o di delegare tutte o una parte delle attività di trattamento a un'organizzazione esterna. In particolare, “agire «per conto del titolare»” significa non sotto la sua autorità o controllo, bensì che il responsabile del trattamento è chiamato a seguire le istruzioni impartite dal titolare almeno per quanto concerne la finalità del trattamento e gli elementi essenziali, e non per finalità proprie.

2. La presa di posizione del Garante in merito ai rapporti tra AGCOM e CORECOM per l’attività di conciliazione e definizione delle controversie in materia di telefonia

È noto che nel 2019 (dopo l’entrata in vigore del RGPD) l’AGCOM, in modo del tutto inedito rispetto al passato – ha nominato i CORECOM quali responsabili del trattamento, ex art. 28 dello stesso RGPD, per la gestione dei procedimenti di conciliazione e definizione extragiudiziale delle controversie tra operatori telefonici e utenti mediante la piattaforma “Conciliaweb”, che era entrata in funzione pochi mesi prima.

Sulla vicenda si era pronunciato con proprio parere il Dipartimento Realtà pubbliche del Garante per la protezione dei dati personali, a seguito della richiesta presentata dalla Conferenza delle Assemblee legislative.

Il Dipartimento aveva rilevato che tale trattamento effettuato trova la sua base giuridica, ai sensi dell'art. 6, par. 1, lett. e), del RGPD nella legge 31 luglio 1997, n. 249, a norma della quale i Comitati sono funzionalmente organi dell'Agcom che, oltre a funzioni proprie, esercitano anche quelle loro delegate dall'Autorità.

L'Agcom aveva, poi, definito, con proprio regolamento (delibera n. 53/1999/CONS), le funzioni delegabili ai Corecom che sono state, in seguito, individuate negli accordi quadro stipulati tra l'Autorità, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e nelle singole convenzioni, in cui sono specificate le singole funzioni delegate e le risorse assegnate.

Tra le funzioni delegabili - rispetto alle quali l'Agcom può anche esercitare poteri sostitutivi - vi sono, in particolare, i tentativi di conciliazione per dirimere le controversie tra operatori dei servizi di comunicazioni elettroniche e utenti, disciplinate dal relativo regolamento approvato dall'Autorità (con delibera n. 203/18/CONS) che prevede, in tale ambito, l'utilizzo della piattaforma Conciliaweb, gestita dalla stessa, secondo le procedure stabilite dal successivo regolamento (adottato con delibera dell’Autorità n. 339/18/CONS), nel cui allegato vengono, in particolare, definite le figure e i ruoli che possono intervenire nelle controversie e le attività spettanti a ciascuno di essi.

Secondo il Garante privacy emerge, in continuità con il previgente quadro normativo in materia di protezione dei dati personali, che **AGCOM debba essere qualificata come titolare del trattamento**, cui il legislatore ha attribuito il compito di definire, attraverso propri atti normativi, le finalità e i mezzi dello stesso, **mentre i Comitati, quali soggetti esterni all'Agcom** (in tal modo li qualifica il Garante, nonostante averne rimarcato, poche righe prima, la natura di Organi funzionali

dell'Autorità)[1] **trattano i dati per conto del titolare, dovendo quindi assumere il ruolo di responsabili del trattamento**, secondo quanto stabilito nella predetta normativa di settore riferibile ad Agcom e sulla base dell'accordo quadro e delle singole convenzioni stipulate dall'Autorità con ciascun Comitato. In tali convenzioni, ovvero in un separato atto giuridico, devono poi essere quindi disciplinati, ai sensi dell'art. 28 del Regolamento, i trattamenti delegati.

Pertanto, **il Garante giunge alla conferma del ruolo del Comitato come responsabile** del trattamento (e di Agcom come titolare) **valorizzando due elementi**: **da un lato la sussistenza di poteri sostitutivi e di un rapporto di delega,** che si basa su norme specifiche riferibili ad Agcom e sulle convenzioni e gli accordi tra questa e i comitati, **dall'altro l'utilizzo di una piattaforma fornita e regolata** (tramite apposita delibera) **da Agcom**.

Il riparto di competenze in merito alla risoluzione delle controversie nell'ambito della telefonia è stato poi sostanzialmente confermato dai nuovi atti di delega sottoscritti nel 2023 tra Agcom e Regioni.

3. Il problema da affrontare: la possibile estensione del rapporto Titolare-Responsabile a tutte le funzioni delegate

Si pone quindi il problema di stabilire quale assetto fornire al complesso delle funzioni delegate da Agcom ai CORECOM. In astratto si potrebbero fare due ragionamenti diversi:

A. per tutte le funzioni la fonte che legittima i trattamenti di dati da parte dei Corecom è la delega di Agcom e **quindi tutte potrebbero essere accomunate al medesimo regime già instaurato per Conciliaweb**.
B. Se oltre al rapporto di delega si prendono però in considerazione anche i mezzi concretamente utilizzati per il trattamento dei dati, **la configurazione del rapporto Agcom\Comitato come Titolare\Responsabile potrebbe essere limitata solo ad alcuni trattamenti, quali la gestione del Registro degli operatori di comunicazione (di seguito ROC), per il quale – come per Conciliaweb – i Corecom utilizzano un applicativo messo a disposizione e regolato dall'Autorità**. Per gli altri occorrerebbe comunque definire i ruoli.

Si ricorda che sinora il tema non è mai stato affrontato in modo sistematico dai Consigli regionali\ provinciali. Nella maggioranza dei casi, infatti, tutti i trattamenti di dati effettuati dai CORECOM sono stati ricondotti alla titolarità dei Consigli e quindi censiti nei relativi Registri. Si registrano solo le seguenti eccezioni: a) il Consiglio provinciale di Trento, il Consiglio regionale del Piemonte e il Consiglio regionale della Valle d'Aosta hanno configurato (in tempi diversi) una contitolarità tra Consiglio e CORECOM; b) il Consiglio regionale della Lombardia e il Consiglio regionale del Lazio, **con riferimento ad alcune funzioni proprie** del CORECOM, hanno riconosciuto allo stesso un'autonoma titolarità, in forza di specifiche previsioni di legge regionale.[2]

[1] Il comma 13 dell'art. 1 della legge n. 249 del 1997, menzionata nel parere, afferma infatti: "(…) *sono funzionalmente organi dell'Autorità i comitati regionali per le comunicazioni, che possono istituirsi con leggi regionali* (…)". Si aggiunga che, pur essendo qualificati ex lege quali organi dell'Agcom, attraverso i quali l'Autorità svolge i suoi compiti (si veda anche l'art. 12 del d.lgs. 208/2021), gli stessi sono istituiti con leggi regionali secondo un modello organizzativo che li vede quali strutture dell'Autorità ma esterne, e periferiche, necessarie per soddisfare le esigenze di decentramento sul territorio, e allo stesso tempo organi di governo della Regione in materia di comunicazione.

[2] Si ricorda altresì che nella Regione Siciliana il CORECOM non è istituito presso l'Assemblea regionale.

3.1 Alcuni elementi utili: la definizione di “Titolare” nelle Linee-guida europee

Alcuni elementi utili per affrontare il tema possono essere desunti dalle “Linee guida 7/2020 sui concetti di titolare del trattamento e di responsabile del trattamento ai sensi del GDPR” adottate il 7 luglio 2021 dall’EDPB (European Data Protection Board).

Le linee guida analizzano la definizione di titolare suddividendola in cinque parti. Il titolare è:

1. “la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o qualsiasi altro organismo”
2. “che determina”
3. “singolarmente o insieme ad altri”
4. “le finalità e i mezzi”
5. “del trattamento dei dati personali”

Il provvedimento giunge alle seguenti conclusioni:

- **il concetto di titolare del trattamento è autonomo e funzionale**: autonomo, ossia va interpretato principalmente alla luce delle disposizioni europee relative alla protezione dei dati; funzionale, nel senso che **lo status giuridico di un soggetto in quanto «titolare del trattamento» deve, in linea di principio, essere determinato dalle attività effettivamente svolte in una situazione specifica**, piuttosto che dalla sua designazione formale, analizzando gli elementi di fatto.

- Per quanto concerne il potere di “**determinare**” **gli elementi chiave del trattamento**, le linee-guida indicano le due domande fondamentali a cui occorre dare risposta per stabilire in concreto quale soggetto riveste il ruolo di titolare: «**Perché il trattamento ha luogo?»** e «**Chi ha deciso che il trattamento debba avvenire** per una **determinata finalità**?».

A tal proposito, il provvedimento indica due possibilità: a) titolarità derivante da disposizioni giuridiche, o b) titolarità derivante da un’influenza concreta.

Per individuare il soggetto titolare, ad avviso delle linee-guida, in primo luogo **si deve verificare se la titolarità** possa essere ricavata dalla competenza espressamente **conferita per legge**, che solitamente, anziché designare direttamente il titolare del trattamento o stabilire i criteri per la sua designazione, definisce un compito o impone l’obbligo di raccogliere e trattare determinati dati. **In tali casi il titolare è di norma il soggetto cui la legge demanda la realizzazione di tale funzione pubblica**.

In assenza di titolarità derivante da disposizioni giuridiche, la qualifica di titolare del trattamento deve essere stabilita sulla base di una **valutazione delle circostanze concrete del trattamento**. Occorre prendere in considerazione tutte le circostanze di fatto pertinenti, al fine di stabilire se uno specifico soggetto eserciti un’influenza determinante sul trattamento in questione; **la titolarità di un trattamento**, infatti, non **deriva** dalle caratteristiche soggettive di chi tratta i dati, ma **dalle attività concretamente svolte** da tale soggetto in un contesto specifico. In pratica, si deve verificare se talune operazioni di trattamento possano essere considerate come intrinseche al ruolo o alle attività di un determinato soggetto e risultino, in ultima analisi, tali da comportare responsabilità dal punto di vista della protezione dei dati.

- "**Determinare le finalità e i mezzi**" equivale a decidere, rispettivamente, il «perché» e il «come» del trattamento: data un’operazione di trattamento specifica, **il titolare del trattamento è il soggetto che ha determinato il perché del trattamento** (ovverosia **«a quale fine»** o «per che cosa» viene svolto) e come tale obiettivo è raggiunto (ovverosia quali **mezzi** sono **impiegati** per conseguirlo). **Il**

titolare del trattamento non può limitarsi alla sola determinazione della finalità, ma deve anche prendere decisioni in merito ai mezzi del trattamento.

- Per «**mezzi essenziali**» si intendono i mezzi strettamente legati alla finalità e alla portata del trattamento, tra cui **il tipo di dati personali trattati** («quali dati sono trattati?»), **la durata del trattamento** («per quanto tempo sono trattati?»), **le categorie di destinatari** («chi vi ha accesso?») **e le categorie di interessati** («i dati personali di quali individui sono oggetto di trattamento?»). **Essi sono tradizionalmente e intrinsecamente riservati al titolare del trattamento**. Mentre i **mezzi non essenziali possono essere determinati anche dal responsabile del trattamento**.

3.2. Conclusioni

La lettura combinata del parere del Garante privacy sulla piattaforma ConciliaWeb e delle Linee-guida europee fa propendere per la sopra illustrata soluzione A), ovvero l'estensione del rapporto AgCom\Corecom come rapporto Titolare\Responsabile a tutte le funzioni delegate da AGCOM.

Per tutte le funzioni, infatti, la titolarità di Agcom discende direttamente dalle norme attributive del potere, nonché dalla potestà regolamentare conferita all'autorità, cui i Corecom devono sottostare. Tale potestà implica la possibilità di determinare le finalità ed i mezzi essenziali del trattamento (ovvero il tipo di dati personali trattati, le categorie di destinatari e le categorie di interessati).

L'utilizzo di un'infrastruttura informatica (la piattaforma ConciliaWeb) messa a disposizione dall'Autorità per le comunicazioni appare infatti un elemento non significativo ai fini della decisione, poiché riconducibile al novero dei "mezzi non essenziali".

In altre parole, il fatto che AGCOM abbia realizzato una piattaforma informatica (in merito alla quale definisce compiti e responsabilità dei soggetti coinvolti nel trattamento), non è un elemento fondamentale per identificarla come titolare del trattamento; **AGCOM sarebbe Titolare anche se l'attività di conciliazione e definizione fosse effettuata con strumenti tecnici realizzati da ciascun CORECOM**. Ciò in quanto, secondo le menzionate Linee guida dell'EDPB, l'utilizzo della piattaforma sembra rientrare tra i "mezzi non essenziali" del trattamento, che possono essere determinati anche dal responsabile. Non a caso, infatti, nell'accordo ex art. 28 RGPD, si precisa che ciascun "*Comitato di norma si avvale delle misure tecniche e organizzative fornite dal Consiglio regionale/Assemblea legislativa regionale/Giunta regionale presso cui è istituito*", che altro non sono che ulteriori "mezzi non essenziali" del trattamento.