strazione) in una puntuale disposizione di legge (art. 22, comma 3). Tale assetto risulta più attento ai rischi di discriminazione e di lesione dei diritti, se confrontato con quello imposto, come grado minimo di tutela, dall'articolo 8 della direttiva;

c) l'ambito di applicazione della tutela della riservatezza risulta esteso, sotto il profilo soggettivo. Infatti, la legge include nella definizione dell'interessato, oltre alla persona fisica, la persona giuridica, l'ente o associazione cui si riferiscono i dati personali (art. 1, comma 2, lett. f)). Di conseguenza, le informazioni che si riferiscono a tali enti collettivi godono di varie garanzie dalle quali sarebbero state escluse ove il legislatore si fosse limitato ad attuare pedissequamente la direttiva-quadro, la quale tutela le sole persone fisiche. In tal modo, il Parlamento ha confermato l'orientamento giurisprudenziale che riconosce il diritto all'identità anche alle persone giuridiche, ed ha anticipato una soluzione che un'ulteriore direttiva europea rende necessaria per tutti i dati in circolazione nelle reti e che siano relativi ad abbonati, persone fisiche o giuridiche (direttiva n. 97/66/CE, in materia di tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni).

1.2. I DIRITTI DELL'INTERESSATO: RIFLESSI IN TEMA DI TUTELA SOSTANZIALE E PROCEDIMENTALE.

1.2.1. I diritti garantiti dall'art. 13 della legge.

La chiave di volta della nuova disciplina risiede nella previsione della possibilità per il cittadino o per qualunque altro soggetto di esercitare i diritti di cui all'art. 13 della legge, e nei correlati adempimenti posti a carico del "titolare" e del "responsabile" del trattamento.

Fin dalla fase della raccolta dei dati, e nel corso del loro ulteriore trattamento, è assicurata tutela all'interesse della persona a vedere difesa la propria sfera di riservatezza - aspetto della propria libertà che si concreta nella reazione ad aggressioni altrui attraverso il ricorso all'autorità giudiziaria o al Garante - nonché al diritto di proporre un'azione in via preventiva, facoltà che rappresentano un aspetto "attivo" della libertà, e cioè un immanente potere di controllo delle informazioni e dei dati personali.

Tale tempestiva possibilità di controllo determina lo spostamento del fulcro della tutela dei diritti della personalità, dal momento della loro possibile lesione a quello, anteriore, del coinvolgimento dell'interesse stesso. Ciò comporta un effetto positivo, sotto almeno due aspetti:

a) attraverso il diritto di accesso, rettifica, integrazione e cancellazione dei dati, nonché di opposizione al trattamento "per motivi legittimi", si raggiunge il risultato di diminuire al minimo il rischio di lesioni;

b) conseguentemente, si favorisce un'apprezzabile diminuzione del contenzioso amministrativo e giudiziario.

Va rilevato, peraltro, che la nuova legge non dovrebbe comportare un incremento dei conflitti proposti avanti all'autorità giudiziaria per la violazione dei diritti della personalità, in quanto ha introdotto un sistema di "doppio binario" per la tutela dei diritti, rendendo alternativi al ricorso giurisdizionale i rimedi amministrativi dinanzi al Garante, i quali ultimi si sviluppano secondo procedure più snelle, destinate a concludersi in tempi rapidi (artt. 29 e 31).

1.2.2. L'accesso al registro dei trattamenti.

Per effetto della nuova disciplina, chiunque sia interessato al trattamento di dati personali ha, anzitutto, il diritto di accedere gratuitamente al registro dei trattamenti, che è tenuto presso il Garante e che include le notificazioni obbligatorie per legge (art. 31, comma 1, lett. a)).

Il registro, ovviamente, non contiene i nominativi delle persone oggetto dei vari trattamenti, ma reca una serie di indicazioni generali che possono essere utili agli interessati per comprendere le principali caratteristiche dei trattamenti in corso e per facilitare l'eventuale esercizio del diritto d'accesso, che può essere fatto valere gratuitamente presso i singoli titolari o responsabili.

Queste misure si affiancano a quelle, ben note, che la legge 7 agosto 1990, n. 241, ha introdotto in tema di trasparenza del procedimento amministrativo, e favoriscono la trasparenza nel trattamento dei dati personali, da chiunque effettuato, in ambito sia pubblico sia privato. Ad esse, si somma la scelta operata con il decreto legislativo n. 255/1997 in sintonia con la direttiva comunitaria, volta a garantire che i soggetti che non notificano il trattamento al Garante, in quanto si avvalgono di una causa di esonero, forniscano egualmente a chiunque ne faccia richiesta le notizie che andrebbero riportate nella notificazione (art. 7, comma 5-quinquies legge n. 675/1996).

In tal modo si fornisce un ulteriore strumento di tutela contro i trattamenti illeciti, in particolare nei confronti di quelli che possono essere effettuati senza l'informativa o il consenso dell'interessato.

In questa prima fase applicativa, l'attività del Garante è stata orientata a favorire la capacità di assorbimento dei nuovi adempimenti da parte dei titolari. In questa direzione, il Garante ha valutato con favore la proposta di introdurre le forme semplificate e gli esoneri previsti dalla legge-delega (sanciti poi dal d.lg. n. 255/1997) e il contestuale differimento "ragionato" delle scadenze previste in tema di notificazione.

Gli esoneri e le semplificazioni previsti dal decreto legislativo n. 255/1997 hanno introdotto una notevole deflazione rispetto ai trattamenti di cui in genere è nota l'esistenza (si pensi, tra l'altro, a quelli necessari per assolvere un compito previsto dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria, ovvero per adempiere ad obblighi contabili, retributivi, previdenziali, assistenziali o fiscali).

Scaduti i nuovi termini previsti per le notificazioni al Garante, graduati fino al 30 giugno 1998, tutto ciò permetterà una più agevole istituzione e consultazione del registro delle notificazioni, ponendosi in armonia con le esigenze di semplificazione dell'azione amministrativa e senza contraddire l'esigenza di un'omogeneità del grado di tutela dei diritti della persona.

Contemporaneamente a queste iniziative, il Garante si è adoperato per semplificare in altro modo la notificazione dovuta per legge, ed ha predisposto a tal fine un modello unico - su supporto informatico e cartaceo - che ha distribuito mediante vari canali, in particolare attraverso gli uffici postali.

1.2.3. Le richieste rivolte al titolare e al responsabile del trattamento.

Le posizioni attive degli interessati comprendono, anzitutto, il diritto di ottenere direttamente dai soggetti che elaborano i dati la conferma dell'esistenza o meno delle informazioni che li riguardano nonché, tra l'altro, delle finalità del trattamento.

Rientra inoltre nelle prerogative dell'interessato la possibilità di veder prontamente rispettati i requisiti di liceità e correttezza del tratta-

mento dei dati, anche attraverso la cancellazione delle informazioni trattate in violazione di legge, l'aggiornamento, la rettifica o l'integrazione dei dati stessi.

La garanzia di effettività di tali diritti, nel caso in cui il titolare del trattamento non adempia alle richieste dell'interessato, è rimessa inoltre ai provvedimenti inibitori e coercitivi che l'Autorità garante può adottare anche su ricorso dell'interessato e che sono assistiti dal presidio della sanzione penale.

Particolarmente degna di nota è l'introduzione del diritto di rettifica, attraverso il quale si può ottenere concreta soddisfazione dell'interesse alla correttezza e alla veridicità dei dati prima ancora della loro eventuale messa in circolazione, interesse che rimaneva assolutamente pretermesso nel sistema di tutela antecedente alla legge n. 675/1996, il quale assicurava la sola tutela civile risarcitoria senza alcuna possibilità di un'effettiva riparazione o di una garanzia contro il ripetersi dell'evento dannoso.

Da un lato, quindi, l'interessato ha acquisito il diritto di chiedere ed ottenere senza ritardo l'aggiornamento, la rettificazione e l'integrazione dei dati erronei, inesatti, incompleti o non aggiornati (artt. 9 e 13 della legge). Dall'altro, nel caso di inadempimento anche parziale da parte del titolare o del responsabile, l'interessato può beneficiare dei poteri autoritativi del Garante, connotati in termini di assoluta novità nella materia della tutela dei diritti della persona.

Il Garante, infatti, oltre a inibire in termini più tradizionali quei comportamenti che consistono in un fare illecito, può indicare "le misure necessarie a tutela dei diritti dell'interessato" (art. 29, comma 4), e dunque impartire qualunque prescrizione atta a tutelare l'interessato da un comportamento omissivo o elusivo.

1.2.4. Altre prerogative previste dalla legge n. 675 a tutela della riservatezza e bilanciamento con altri interessi.

La legge n. 675/1996 offre una varietà di strumenti che permettono all'interessato di adire il Garante mediante segnalazioni, reclami e ricorsi, nonché con richieste volte ad accedere ai dati per i quali non è previsto l'accesso in forma diretta (artt. 14 e 32, comma 6).

Questa pluralità di strumenti ha favorito un quadro di garanzie anche nelle more della disciplina più compiuta contenuta nel regolamento sull'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio del Garante (approvato dal Consiglio dei ministri il 19 dicembre 1997 e di imminente pubblicazione), che fissa nel dettaglio le regole del contraddittorio relative ai ricorsi e cioè ai mezzi di tutela che presuppongono una trattazione secondo una procedura più articolata.

Il numero e l'importanza delle questioni sinora esaminate dal Garante (vedi cap. 4) rivela la diffusa sensibilità che la legge n. 675/1996 ha stimolato nella società civile.

Le pronunce del Garante si sono articolate, soprattutto, in segnalazioni con le quali sono state rappresentate ai titolari del trattamento le modifiche da apportare (art. 31, comma 1, lett. c)), oppure, per alcuni casi di accertata violazione di legge, in provvedimenti con i quali si è vietata la prosecuzione del trattamento (art. 31, comma 1, lett. l)).

L'entrata in vigore del citato regolamento offrirà un quadro più completo che permetterà all'interessato di modulare meglio le proprie azioni (ferma restando la possibilità di adire la magistratura civile e penale, nelle forme ordinarie). Si potrà infatti scegliere con maggiore consapevolezza tra gli strumenti di tutela che offrono flessibilità in termini di forme e di tempi di trattazione (si allude alle segnalazioni e ai reclami: art. 31, comma 1, lett. d)) e i mezzi che, nonostante una procedura mi-

nutamente regolata, possono risultare maggiormente incisivi, considerata l'immediata "esecutività" dei provvedimenti anche cautelari del Garante e la tutela penale prevista a sostegno del loro rispetto (artt. 29 e 37).

Il Garante ha valorizzato nei propri provvedimenti un approccio non autoritativo e ispirato alla "persuasione", attraverso "segnalazioni" dirette ai titolari e ai responsabili dei trattamenti. Si è invece circoscritto l'intervento più propriamente interdittivo ai casi di manifesta violazione di legge, nei quali si è applicato l'art. 31, comma 1, lett. l) (divieto del trattamento dei dati in ragione del concreto rischio del verificarsi di un pregiudizio per uno o più interessati).

Un rilievo notevole ha assunto, ad esempio, la facoltà dei cittadini di inoltrare segnalazioni al Garante concernenti, in particolare, l'inosservanza anche parziale degli obblighi di informativa e di richiesta del consenso, a seguito delle quali il Garante ha invitato vari titolari a modificare i formulari o modelli da loro predisposti, concedendo più volte un termine congruo per l'adeguamento.

Questa complessiva impostazione è sembrata in linea con le esigenze manifestate da più parti volte ad individuare, anche con la collaborazione dell'Ufficio del Garante, le modalità più idonee e snelle per applicare i princìpi di garanzia nei diversi, e spesso articolati settori, considerate le obiettive difficoltà di introdurre una nuova disciplina in contesti della vita economica nei quali si erano consolidate prassi che appaiono inadeguate; difficoltà che in alcuni casi rendono comprensibile l'aspirazione all'introduzione graduale delle nuove regole.

Particolare attenzione è stata data dal Garante alla tutela dei diritti collegati alla riservatezza e, segnatamente, al bilanciamento dei diritti della personalità con la concorrente esigenza, avvertita anche dall'opinione pubblica, intesa ad evitare un arretramento della qualità e del livello di circolazione delle informazioni, specie di quelle detenute da organi pubblici ed accessibili in base alla legge n. 241/1990.

Le decisioni del Garante hanno evidenziato che il maggior grado di tutela apprestato al diritto alla riservatezza dalla legge n. 675/1996 non ha in alcun modo diminuito le prerogative di trasparenza e di libertà di informazione sia nei procedimenti della pubblica amministrazione, sia nei vari settori della vita sociale. Ad esempio, in risposta ad istanze e quesiti proposti anche da organi pubblici, il Garante ha riconosciuto la compatibilità delle nuove disposizioni con le norme di legge che prevedono:

a) la possibilità di rendere conoscibili al pubblico, in vario modo, alcune informazioni concernenti le classi stipendiali, le retribuzioni e le altre indennità corrisposte ad amministratori, dirigenti e lavoratori dipendenti ed autonomi da parte dei concessionari dei pubblici servizi (provvedimento del 16 settembre 1997);

b) la pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di determinate cariche pubbliche elettive o di incarichi direttivi (provvedimento dell'8 gennaio 1998);

c) la conoscibilità e la fruibilità da parte dei parlamentari dei dati personali contenuti nelle dichiarazioni e nei documenti forniti dall'AIMA, in applicazione della legge n. 204/1997 sulle quote-latte (provvedimento del 10 febbraio 1998).

Peraltro, sotto un altro versante, il Garante ha ribadito che la disciplina dell'accesso ai trattamenti prevista dalla legge n. 675/1996 non ha ampliato il regime della conoscibilità degli atti e dei documenti delineato da altre disposizioni legislative. Specificatamente, si è constatato che non sono stati attenuati i limiti all'accesso derivanti dalla legge n. 241/

1990, la quale collega la conoscibilità degli atti detenuti dalle amministrazioni all'esistenza di un interesse personale e concreto in relazione alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti; e ciò in occasione di pareri richiesti, ad esempio, in tema di conoscibilità dei verbali di commissioni consultive presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (provvedimento del 22 gennaio 1998).

1.3. I NUOVI STRUMENTI DI TUTELA.

1.3.1. Tre sedi di tutela del diritto alla riservatezza.

Il settore dove si possono evidenziare meglio le scelte fondamentali del legislatore, e dunque verificare ricadute del tutto peculiari della normativa sull'ordinamento giuridico e sull'assetto degli interessi coinvolti, è quello del sistema delle garanzie e dei controlli apprestati per l'effettività della tutela.

Si registra, in definitiva, il superamento dello schema di tutela del diritto alla riservatezza imperniato unicamente sulla repressione dei comportamenti illeciti attraverso gli ordinari strumenti giurisdizionali, a favore di forme differenziate e progressive di tutela anche cautelare:

a) in una prima fase, affidata all'esercizio dei diritti di cui all'art. 13 della legge, il cittadino è posto in grado di esercitare il diritto di accesso direttamente nei confronti dei soggetti che trattano i dati a lui riferibili, e dunque innesca un primo meccanismo che è collegato all'obbligo di informativa da parte del titolare e del responsabile del trattamento, i quali devono attivarsi anche per dare riscontro alle richieste dell'interessato (artt. 10, 11 e 13);

b) nel caso in cui l'interessato non veda soddisfatte le sue richieste, la tutela dell'effettività delle situazioni giuridiche può spostarsi nella sede giurisdizionale o, attraverso il ricorso al Garante, in quella amministrativa (art. 29 della legge), la quale comporta l'eventuale esercizio dei poteri interdittivi del Garante anche sul piano cautelare.

Particolarmente significativa risulta la previsione di forme specifiche di tutela coercitiva e inibitoria, collegate agli obblighi di fare e non fare posti dalla legge n. 675/1996 e incanalate nel solco di un procedimento amministrativo avanti al Garante, ma "rafforzate" dalla contestuale previsione di sanzioni penali per l'inosservanza degli atti che le concretano.

Tale previsione non intacca minimamente la competenza del giudice ordinario, ma è frutto dell'avvertita opportunità di destinare forze e competenze specifiche in capo ad una Autorità caratterizzata da un forte connotato di indipendenza ed autonomia, al fine di creare forme immediate ed efficaci di tutela complementari e non in contraddizione con l'ordinario processo civile che resta, peraltro, l'unica sede esclusivamente "competente" per determinati aspetti (ad esempio, per il risarcimento del danno).

Ciò corrisponde all'esigenza di far fronte alla velocità di propagazione e alla potenziale ampiezza dei destinatari della diffusione dei dati, specie nel caso di trattamenti per via telematica, nonché all'opportunità di non inflazionare ulteriormente il già gravoso carico di lavoro della giustizia ordinaria.

L'istituzione e i poteri del Garante, con la contestuale previsione di meccanismi a garanzia sia dell'osservanza delle forme procedimentali, sia dei provvedimenti adottati, rappresentano una scelta "forte" del legislatore a favore di un sistema coerente, e denotano una novità assoluta

nella tutela dei dati personali, affidata fino ad oggi alla sola garanzia giurisdizionale del risarcimento del danno alla riservatezza e, sotto il profilo penale, sostanzialmente limitata alla punibilità di alcune fattispecie.

Va inoltre osservato che gli artt. 21, comma 3 e 31, comma 1, lett. l) della legge n. 675/1996 estendono i poteri coercitivi del Garante, in sede cautelare o "definitiva", dall'ambito della garanzia amministrativa su ricorso all'attivazione di procedimenti - che possono iniziare anche d'ufficio - a tutela di uno o più interessati ovvero di rilevanti interessi della collettività non individualizzati;

c) la tutela successiva alla lesione della riservatezza è affidata al risarcimento del danno e alla previsione di alcune sanzioni anche penali. Tali sanzioni sono state previste in considerazione degli obblighi nascenti da convenzioni e atti comunitari, a seguito di un raffronto con le legislazioni degli altri Paesi e con le disposizioni sanzionatorie già vigenti in Italia che tutelano in varia forma il diritto alla riservatezza e la segretezza della corrispondenza. Particolarmente significativa è, oggi, la conferma della configurabilità di una responsabilità civile per trattamento illecito di dati personali (evidenziata dagli articoli 18 e 29, comma 9, della legge) che dimostra, sul versante delle sanzioni civili, la preferenza del legislatore (in atto anche per altre attività socialmente rilevanti) per i rimedi inibitori, riparatori e sanzionatori, anziché per i controlli preventivi.

La risarcibilità del danno "da computer", in assenza di una normativa specifica che inquadrasse la relativa responsabilità, era materia oggetto dell'elaborazione dottrinaria e giurisprudenziale, nel cui ambito si erano prospettate distinte ipotesi di utilizzazione di norme applicate analogicamente, quali l'art. 2050 del codice civile in tema di "attività pericolose" e l'art. 2049 del medesimo codice sulla responsabilità del produttore.

La legge n. 675/1996 ha ampliato la possibilità di riparazione del danno morale, che viene ad essere oggi risarcibile anche nei casi di inosservanza dei requisiti di liceità dei trattamenti, indipendentemente dalla presenza di fattispecie penalmente rilevanti.

Dal punto di vista processuale, invece, la prova liberatoria dinanzi al giudice civile è stata disciplinata in conformità all'art. 2050 del codice civile.

La legge, così, ha tenuto presente la necessità di agevolare la riparazione dei danni subiti per effetto della gestione dei dati, attività che per la sua potenziale invasività, velocità ed ampiezza di diffusione, è equiparata alle c.d. "attività pericolose" senza che ciò ne comporti, però, una valutazione negativa. Al contrario, l'ordinamento tiene conto dell'importanza sociale delle attività particolarmente rischiose, e si limita ad evitare che i danneggiati possano incorrere in difficoltà nel provare determinati elementi del fatto illecito.

Al tempo stesso, il legislatore ha avvertito la necessità di riconoscere il diritto al risarcimento del danno morale proprio nei casi che non sono sanzionati sul piano penale e che comportano più frequentemente un danno alla persona, in particolare nei casi di violazione dei princìpi di qualità, esattezza, completezza ed aggiornamento delle informazioni (art. 9).

Si è voluto quindi assicurare protezione a qualsiasi lesione della *privacy* collegata alla violazione delle disposizioni della legge, indipendentemente dalla rilevanza penale della fattispecie e si è superato così (in termini particolarmente innovativi per la tradizione giuridica italiana) lo schema risarcitorio tipico del danno non patrimoniale.

Il sistema di garanzie offerte dalla nuova normativa è integrato, infine, dalla previsione di alcune sanzioni penali, temperate dalla rilevanza, di regola, delle sole condotte dolose e dall'introduzione, per alcuni casi, di un dolo specifico rappresentato dal fine di trarre un profitto per sé o per altri o di recare ad altri un danno (artt. 34, 35, 36, 37 e 38).

2. L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA SULLA RISERVATEZZA.

2.1. Le semplificazioni apportate dal legislatore in un quadro di rafforzate garanzie.

2.1.1. Gli obblighi di informativa.

La legge n. 675/1996 ha previsto per coloro che intendono raccogliere ed utilizzare dati personali l'obbligo di fornire alcune informazioni all'interessato o, comunque, alle persone presso le quali i dati sono raccolti. L'informativa deve precedere la raccolta delle informazioni e, quando i dati sono raccolti presso terzi, deve essere fornita all'interessato al momento della registrazione dei dati o, qualora sia prevista la loro comunicazione, non oltre la prima operazione di comunicazione (art. 10).

L'informativa riguarda, in particolare, i seguenti aspetti:

a) le finalità e le modalità del trattamento dei dati;

b) l'obbligo o meno di fornire le informazioni richieste;

c) le conseguenze dell'eventuale rifiuto di fornire le informazioni;

d) i soggetti o le categorie di soggetti alle quali possono essere comunicati i dati e l'ambito di diffusione nazionale e internazionale dei dati;

e) i diritti riconosciuti alla persona alla quale i dati si riferiscono, ai sensi dell'art. 13 della legge;

f) il nominativo e le coordinate del titolare nonché, se designato, del responsabile.

L'obbligo dell'informativa, che trova riscontro in varie raccomandazioni del Consiglio d'Europa, ed è puntualmente disciplinato dalla direttiva n. 95/46/CE (artt. 10 e 11), rappresenta una delle principali novità introdotte dalla legge n. 675/1996, in quanto permette al soggetto che fornisce i dati di comprendere appieno le motivazioni della richiesta di informazioni, di scegliere se aderirvi o meno (e, ove necessario, di manifestare il proprio consenso "informato"), nonché di poter controllare meglio, successivamente, l'utilizzazione e la destinazione dei dati.

Il legislatore ha facilitato l'adempimento dell'obbligo, stabilendo che:

a) l'informativa possa non contenere, in tutto o in parte, gli elementi già conosciuti dall'interessato;

b) nell'informativa si possano non inserire gli elementi suscettibili di ostacolare lo svolgimento di funzioni pubbliche ispettive o di controllo (peraltro circoscritte a casi precisamente individuati);

c) le informazioni di cui all'art. 10 non debbano essere fornite quando i dati sono utilizzati in base ad un obbligo normativo;

d) nel caso di raccolta dei dati presso terzi, si possa richiedere al Garante di valutare i casi in cui l'adempimento sia, di fatto, impossibile o comporti un impiego di mezzi manifestamente sproporzionato rispetto al diritto dell'interessato di essere informato personalmente sull'esistenza di un trattamento di dati che lo riguardano.

Con il decreto legislativo n. 123 del 1997, il Governo, anche su sollecitazione del Garante, ha introdotto una modifica significativa all'art. 10 della legge n. 675/1996, prevedendo che l'informativa possa essere data anche oralmente, oltre che in forma scritta.

Questa modifica, che riguarda la raccolta di dati sia presso l'interessato sia presso terzi, ha reso più armoniche le disposizioni normative sull'informativa e il consenso (che può essere prestato anche oralmente, se i dati non hanno natura sensibile, ferma restando la necessità di documentarlo per iscritto anche a cura del soggetto che raccoglie i dati).

A parte l'evidente semplificazione, la novità permette in alcuni casi di tutelare meglio le stesse persone interessate, consentendo ad esse di ottenere una spiegazione orale immediata ed esauriente delle principali caratteristiche della raccolta, la quale può essere, a volte, più efficace rispetto ad una informativa scritta, riportata - magari - in un modello-tipo.

Il Garante ha chiarito poi che l'informativa non deve essere fornita caso per caso, in occasione di ogni singola operazione di utilizzazione dei dati. Inoltre, ha specificato che le due informative (quella fornita per i dati raccolti presso l'interessato e quella resa per i dati acquisiti da terzi), sono cumulabili e possono essere effettuate contestualmente, qualora il titolare del trattamento precisi chiaramente che l'informativa è in relazione ad entrambe le situazioni previste dall'art. 10 (il che può avvenire predispondendo, ad esempio, un modello cartaceo nel quale siano riportate distinte caselle corrispondenti alle due informative previste da tale disposizione, caselle che il titolare potrebbe barrare a seconda dei casi).

2.1.2. I termini per il rilascio delle autorizzazioni e per le notificazioni.

L'entrata in vigore della legislazione sulla *privacy* ha implicato due importanti adempimenti, specie per le imprese e le pubbliche amministrazioni: la richiesta di autorizzazione al Garante per poter trattare alcuni dati personali e l'obbligo di notificare alcuni trattamenti alla medesima Autorità.

Il primo adempimento è connesso alla particolare tutela che la legge n. 675/1996 attribuisce ad alcune categorie di dati definiti "sensibili" (art. 22, comma 1) o attinenti a taluni provvedimenti giudiziari (art. 24).

Sono ritenuti "sensibili" i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

Nei riguardi dei trattamenti di questi dati, la legge prevede una disciplina differenziata a seconda che ad effettuarli siano soggetti pubblici o privati.

Il trattamento dei dati sensibili da parte dei soggetti pubblici, esclusi gli enti pubblici economici, deve essere autorizzato da un'espressa disposizione di legge che specifichi i dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e le rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite (art. 22, comma 3). Il legislatore si è mostrato consapevole della circostanza che l'ordinamento prevedeva poche disposizioni di questo tipo, ed ha perciò fissato il termine transitorio di un anno (cioè, fino al 7 maggio 1998), permettendo alle pubbliche amministrazioni di continuare a trattare i dati sensibili già elaborati anche in assenza di disposizioni di legge del genere poc'anzi indicato, sulla base di una semplice comunicazione al Garante.

Lo stesso trattamento può essere effettuato anche da privati o da enti pubblici economici, che sono tenuti a richiedere il consenso scritto dell'interessato e l'autorizzazione preventiva del Garante (art. 22, comma 1).

In termini generali, qualora vi sia una richiesta di autorizzazione, il Garante deve pronunciarsi entro trenta giorni, decorsi i quali la mancata pronuncia equivale a rigetto. Con il provvedimento di autorizzazione, o successivamente, il Garante può prescrivere misure ed accorgimenti a garanzia dell'interessato, che il titolare del trattamento deve adottare (art. 22, comma 2).

Un'autorizzazione del Garante è altresì necessaria quando, in assenza di un'esplicita disposizione di legge che abbia caratteristiche analoghe a quelle sopra descritte per i dati sensibili, si intendano trattare dati personali idonei a rivelare determinati provvedimenti giudiziari (art. 24 legge n. 675/1996; art. 686, commi 1, lettere *a)* e *d)*, 2 e 3, del codice di procedura penale). Anche in questo caso, una disposizione transitoria ha permesso di non pregiudicare la prosecuzione dei trattamenti che soggetti pubblici e privati effettuano, talvolta anche per il perseguimento di rilevanti finalità pubbliche.

Per il rilascio di tutte queste autorizzazioni la legge aveva fissato il termine di trenta giorni successivi all'entrata in vigore della legge n. 675/1996, che è apparso subito insufficiente e che per questo è stato prorogato al 30 novembre 1997 (art. 4, comma 1, d.lg. 9 maggio 1997, n. 123; art. 41, comma 7, l. n. 675). Con questo intervento correttivo, si è inoltre ribadito che il Garante può rilasciare tali autorizzazioni - anche d'ufficio - non solo in favore di singoli titolari, ma anche attraverso provvedimenti-tipo o di ordine generale nei confronti di intere categorie di titolari o di trattamenti.

L'Autorità ha utilizzato ampiamente tale facoltà ed ha emanato, come si vedrà, sei autorizzazioni generali, nel periodo compreso fra il 19 novembre e il 29 dicembre 1997.

Ciò ha permesso non solo di semplificare enormemente le procedure altrimenti insostenibili che si sarebbero attivate dinanzi al Garante, ma ha facilitato l'armonizzazione delle prescrizioni impartite con carattere di generalità a tutti coloro che rientrano in una determinata categoria (ad esempio, i liberi professionisti iscritti in albi o elenchi) o che elaborano certi dati (ad esempio, quelli di carattere medico).

Per quanto riguarda, invece, l'obbligo di notificazione, va ricordato che esso grava sul titolare che intenda effettuare o cessare un trattamento di dati personali oggetto di applicazione della legge (artt. 7 e 16). Analogamente, l'articolo 28 stabilisce che il trasferimento di dati personali fuori dal territorio nazionale, anche se temporaneo, debba essere notificato previamente al Garante, qualora sia diretto verso Paesi non appartenenti all'Unione europea ovvero, se si tratta di dati sensibili o attinenti a taluni provvedimenti giudiziari, anche quando sia diretto verso Paesi dell'Unione europea.

L'art. 41, comma 2, prevedeva che i trattamenti iniziati prima dell'8 maggio 1997 e fino al successivo 7 agosto avrebbero dovuto essere notificati entro sei mesi dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo alla determinazione del contingente di personale posto alle dipendenze del Garante.

Il decreto legislativo 28 luglio 1997, n. 255, ha modificato tali termini, non tanto per esigenze di mera proroga, ma per permettere ai titolari dei trattamenti di valutare attentamente le numerose ipotesi di esonero e di semplificazione introdotte dal medesimo decreto.

In particolare, si è prevista la possibilità di dichiarare i trattamenti iniziati prima del 1 gennaio 1998 nel periodo intercorrente dal 1 gennaio al 31 marzo 1998, ferma restando la necessità di dichiarare preventivamente, a partire dal 1 gennaio 1998, le attività del tutto nuove di trattamento intraprese a decorrere da tale data.

Nella medesima ottica di gradualità già seguita dalla legge n. 675/1996, si è differito al periodo intercorrente tra il 1 aprile e il 30 giugno 1998 il termine per notificare i trattamenti:

a) non automatizzati di dati diversi da quelli sensibili;

b) effettuati per ragioni di giustizia presso gli uffici giudiziari, il C.S.M. e il Ministero di grazia e giustizia;

c) effettuati presso il servizio del casellario giudiziale o per il servizio carichi pendenti nella materia penale;

d) posti in essere da alcuni soggetti pubblici per finalità di difesa o di sicurezza dello Stato, ovvero di prevenzione, accertamento o repressione dei reati (art. 4, comma 1, lett. *e)*).

2.1.3. Esenzioni e semplificazioni delle notificazioni.

Sono state sollevate alcune perplessità nei confronti della "notificazione", essendosi paventato da più parti che si volesse costituire una sorta di "Grande Fratello" informatico nel quale far confluire tutti i dati trattati nel Paese.

In realtà, questo obiettivo non è presente nelle norme e nello spirito della legislazione sulla *privacy*.

L'obiettivo della notificazione e della conseguente istituzione di un registro generale dei trattamenti - già esistente in tutti i Paesi europei - è quello di predisporre uno strumento semplice ed aggiornato, attraverso il quale il soggetto che abbia il sospetto di un trattamento illecito di dati che lo riguardano o intenda comunque effettuare una verifica, possa individuare con maggiore facilità i possibili titolari e responsabili nei confronti dei quali esercitare i propri diritti.

In altre parole, il registro non conterrà i nominativi dei soggetti ai quali si riferiscono i dati elaborati dai vari titolari, e recherà piuttosto una serie di indicazioni generali utili per comprendere le modalità complessive dei trattamenti e le relative finalità.

Inoltre, la consapevolezza di evitare inutili appesantimenti burocratici era ben presente nell'idea del legislatore, il quale, nell'approvare le leggi nn. 675 e 676, ha bilanciato l'esigenza di rendere pubblici e facilmente individuabili i trattamenti di dati personali con la necessità di non gravare gli operatori di inutili adempimenti.

Infatti, nei riguardi della notificazione, la legge n. 676 ha previsto la possibilità di introdurre forme semplificate e di esonero per le notificazioni sia del trattamento dei dati sia del loro trasferimento all'estero, laddove questi non presentino rischi di danno all'interessato (art. 1, comma 1, lett. *f)*).

Lo snellimento previsto da tale legge è in linea, peraltro, con l'articolo 18 della direttiva n. 95/46/CE, il quale stabilisce che gli Stati membri *"... possono prevedere una semplificazione o l'esonero dall'obbligo di notificazione soltanto qualora si tratti di categorie di trattamento che non siano tali da recare pregiudizio ai diritti e alle libertà della persona interessata ..."*.

Peraltro, quest'ultima disposizione prevede che per ogni trattamento sottoposto ad una notificazione semplificata o che benefici di un esonero, lo Stato membro debba precisare necessariamente ".. *le finalità,*

i dati o le categorie di dati trattati, la categoria o le categorie di persone interessate, i destinatari o le categorie di destinatari cui sono comunicati i dati e il periodo di conservazione dei dati".

Tali "condizioni", fissate su base comunitaria, hanno imposto una descrizione non sintetica di ciascuna situazione presa in considerazione. L'art. 1 del decreto legislativo n. 255/1997 ha perciò individuato analiticamente i casi di esonero e quelli nei quali è possibile effettuare la notificazione in forma semplificata.

In particolare, sono stati esonerati dalla notificazione alcuni trattamenti il cui "tasso di rischio" per la violazione della sfera di riservatezza del cittadino è sembrato minore (trattamenti di dati necessari per assolvere un compito previsto dalle leggi; trattamenti di dati contenuti o provenienti da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque; trattamenti effettuati esclusivamente per la gestione del protocollo; tenuta di rubriche telefoniche o analoghe; trattamenti collegati strettamente a specifiche prestazioni di liberi professionisti o all'attività di piccoli imprenditori; tenuta di albi o elenchi professionali; trattamenti effettuati esclusivamente per l'ordinaria gestione di biblioteche, musei e mostre, nonché per l'organizzazione di iniziative culturali o sportive o per la formazione di cataloghi e bibliografie; trattamenti effettuati da associazioni, fondazioni, comitati; trattamenti effettuati temporaneamente, per esclusive finalità di raccolta di adesioni a proposte di legge d'iniziativa popolare, a richieste di referendum, a petizioni o ad appelli; trattamenti finalizzati all'amministrazione dei condomini).

È stata inoltre riconosciuta ad alcune categorie la possibilità di notificare in forma semplificata, e precisamente: *a)* ai soggetti pubblici, relativamente al trattamento di dati sensibili o attinenti a determinati provvedimenti giudiziari, autorizzato da una norma di legge o da un provvedimento del Garante; *b)* ai giornalisti, ai pubblicisti e agli iscritti al registro dei praticanti, riguardo ai trattamenti relativi all'esercizio della loro professione e per l'esclusivo perseguimento delle relative finalità; *c)* ai soggetti pubblici e privati che trattano dati non sensibili o attinenti a taluni provvedimenti giudiziari, in via temporanea e senza l'ausilio di mezzi elettronici o automatizzati, per finalità strettamente collegate all'organizzazione interna della propria attività.

Il decreto legislativo n. 255 ha quindi previsto che la notificazione in forma semplificata debba contenere in ogni caso l'indicazione delle coordinate del titolare e del responsabile, l'ambito di comunicazione e di diffusione dei dati, la descrizione generale delle misure di sicurezza (che hanno un rilievo particolare secondo la nuova normativa), nonché la menzione della qualità e della legittimazione del soggetto che effettua la notificazione.

Relativamente ai restanti elementi che compongono la notificazione "ordinaria", si è stabilito che il Garante, in conformità al regolamento previsto dall'art. 33, comma 3, della legge 675/1996, debba individuare le notizie che possono essere omesse nella notificazione semplificata, il che è avvenuto attraverso la predisposizione di un modello semplificato.

Il Garante, nelle more dell'entrata in vigore del regolamento in corso di pubblicazione, ha così avvertito la necessità di predisporre un modello che agevolasse e rendesse più omogenee le notificazioni, ed ha contestualmente individuato, quale elemento informativo da indicare comunque, anche per la forma semplificata (oltre a quelli appena citati) i luoghi ove sono custoditi i dati.

È appena il caso di precisare che le semplificazioni e gli esoneri introdotti, conformemente a quanto previsto dalla legge-delega, attengono unicamente al profilo della notificazione e non incidono sugli altri ob-

blighi previsti dalla legge n. 675/1996, quali ad esempio quelli relativi all'attuazione delle misure di sicurezza, all'acquisizione del consenso e all'esercizio dei diritti.

Anche per quanto riguarda le modalità concrete per la notificazione, il Garante si è ispirato da subito alle indicazioni previste dal regolamento *in itinere*, che denotano, in particolare, una preferenza per l'impiego di tecniche informatiche per la redazione della dichiarazione.

2.1.4. Estensione della disciplina applicabile ai giornalisti.

Il legislatore delegato ha attuato tempestivamente il principio di delega che prevedeva eventuali norme correttive e l'estensione delle deroghe per i giornalisti contenute nella legge n. 675/1996, ed ha applicato le deroghe stesse, come si vedrà, ai soggetti iscritti nell'elenco dei pubblicisti o nel registro dei praticanti giornalisti (artt. 26 e 33, legge n. 69/1963), nonché a coloro che trattano dati ai fini della pubblicazione occasionale di articoli, saggi ed altre manifestazioni del pensiero (art. 25, comma 4-*bis*, legge n. 675/1996).

Si è così attuata la garanzia della libertà di informazione e dell'espressione letteraria ed artistica, prevista dallo stesso art. 9 della direttiva europea, in termini che comprendono anche la notificazione, ma che vanno oltre questo adempimento, in quanto espandono in favore dei predetti soggetti anche le altre disposizioni della legge che bilanciano i diritti della personalità con il fondamentale diritto di informare e di manifestare liberamente il proprio pensiero.

2.2. Le iniziative in corso.

2.2.1. L'individuazione delle misure minime di sicurezza.

Le disposizioni che in varia forma regolano la raccolta, l'elaborazione e la divulgazione delle informazioni personali risulterebbero inefficaci qualora non fossero assistite da un'idonea politica della sicurezza che porti a custodire i dati e a gestire i sistemi riducendo al minimo il rischio della perdita anche accidentale delle informazioni o di un'accesso non corretto o non consentito.

La legge n. 675/1996 è stata approvata nella consapevolezza dei costi che ciò può comportare, ma ha segnato un'inversione di tendenza nella materia, orientando i titolari delle banche dati, specie automatizzate, verso la convinzione che le spese sostenute rappresentano non tanto un'inutile dispendio di danaro, quanto un prezioso investimento che riduce i danni che possono derivare dalla vulnerabilità dei sistemi o dalla dispersione di dati spesso sensibili.

La sicurezza dei dati e dei sistemi non è più un argomento di mero interesse militare e finisce per interessare anche i soggetti che dispongono di una base limitata di dati.

Il legislatore ha avvertito l'esigenza di una certa gradualità, ed ha perciò previsto alcune disposizioni transitorie che hanno effetti anche sul piano dell'eventuale responsabilità per danno (art. 41, comma 3).

La legge ha poi preso atto della necessità di delimitare per quanto possibile la responsabilità penale, in termini di *extrema ratio*, ed ha pertanto stabilito che la sanzione penale ora prevista dall'art. 36 della legge non riguarda le condotte lesive del generale obbligo di sicurezza posto dall'art. 15, comma 1, della legge (rilevanti sul piano della responsabilità civile e, se del caso, contabile o disciplinare), ma attiene alla sola inosservanza di alcune circoscritte prescrizioni contenute nel regola-

mento di prossima emanazione (il quale deve individuare, tra le più ampie regole di sicurezza fissate dal citato comma 1, alcune prescrizioni "minime" ritenute talmente essenziali da comportare, in ottemperanza dell'obbligo sanzionatorio nascente dalla direttiva europea e dalla Convenzione di Strasburgo, la previsione di una sanzione penale).

Più precisamente, la legge n. 675/1996 ha previsto l'individuazione mediante regolamento del Governo di alcune *"misure minime di sicurezza da adottare in via preventiva"* per la sicurezza dei dati e dei sistemi (art. 15, comma 2), richiamate armonicamente nella stessa legge n. 249/1997 istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (art. 1).

Tale indicazione si inquadra nell'ambito delle norme sulla sicurezza contenute, oltre che nella Convenzione di Strasburgo e nella direttiva europea, nella raccomandazione N. R (87) 15 del 17 settembre 1987 del Consiglio d'Europa e nella Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen.

Il Ministero di grazia e giustizia ha diramato il 17 marzo 1998 lo schema di regolamento predisposto dalla "Commissione Fanelli", sottoponendolo al parere dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione e del Garante, il quale si è espresso favorevolmente formulando alcuni suggerimenti.

La materia è apparsa complessa e delicata, in quanto la molteplicità dei sistemi informativi, le differenti configurazioni e le applicazioni informatiche presenti sui diversi sistemi (unitamente alla vastità dei campi di applicazione indagati), hanno richiesto un provvedimento che chiarisse anzitutto i termini del linguaggio (misure minime di sicurezza, strumenti utilizzati, amministratore di sistema, ecc.) e desse indicazioni chiare sulle linee di principio cui deve ispirarsi la sicurezza informatica, senza addentrarsi in elencazioni puntuali di tecniche o di adempimenti che, oltre a richiedere una certa autonomia d'azione, non possono essere ingabbiate in soluzioni che privilegerebbero determinati fornitori o produttori o che diverrebbero rapidamente obsolete in ragione del progresso tecnologico.

Le disposizioni transitorie che graduano il rispetto delle future disposizioni regolamentari (art. 41, commi 3 e 4) contribuiranno a favorire un'applicazione consapevole di prescrizioni che peraltro risultano già osservate di fatto presso strutture pubbliche e private attente alla tematica della sicurezza.

2.2.2. Attività parlamentari.

Il Garante ha seguìto i lavori parlamentari relativi ad alcuni provvedimenti, formulando suggerimenti che hanno sottolineato l'opportunità di apportare integrazioni e modifiche a disegni e a progetti di legge *in itinere*, in considerazione dei riflessi che le relative scelte comportavano sui diritti della personalità e, in particolare, sulle garanzie previste dalla legge n. 675/1996.

In particolare:

a) il Garante ha fornito alcuni spunti di riflessione nel corso dell'*iter* di approvazione della legge n. 249/1997 istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ed ha constatato con soddisfazione la successiva approvazione di alcuni emendamenti che armonizzano la normativa sulle telecomunicazioni con quella relativa ai dati personali, anche per ciò che attiene al coordinamento tra l'operato delle due autorità indipendenti e al ruolo dei pareri e delle proposte che il Consiglio nazionale degli utenti delle telecomunicazioni può ora sottoporre al Garante, qualora attengano alla tutela dei diritti indicati nell'art. 1 della legge n. 675/1996;

b) un'ulteriore significativa cooperazione con le commissioni parlamentari ha riguardato la ratifica della Convenzione istitutiva dell'Ufficio europeo di polizia (Europol), di recente varata definitivamente dal Parlamento, e che conferma la scelta già operata dalla legge n. 675/1996 di individuare nel Garante l'autorità nazionale di garanzia rispetto ai trattamenti di dati personali, analogamente a quanto previsto dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen;

c) il Garante è stato inoltre richiesto di esprimere il proprio punto di vista in occasione della conversione del decreto-legge 17 febbraio 1998, n. 23, recante disposizioni in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico. Al riguardo, nel richiamare il quadro introdotto dalla legge n. 675/1996, il Garante ha rappresentato la necessità di tutelare meglio la riservatezza dei pazienti interessati alle terapie, omettendo l'annotazione del relativo nominativo sulle ricette mediche e ogni altra indicazione che potesse rendere conoscibile la patologia. Il Garante ha formulato altre osservazioni in modo da valorizzare il principio del "consenso informato" e da rendere più chiaro al paziente l'uso dei dati personali da parte delle autorità sanitarie pubbliche. Il Parlamento ha recepito, nella sostanza, le descritte indicazioni, accogliendo con la legge di conversione due proposte emendative tendenti, l'una, a far omettere, nella compilazione delle ricette, le generalità del paziente, sostituendole con riferimenti numerici collegati a dati d'archivio; l'altra, ad assicurare all'interessato un "consenso informato" sulla circostanza che i dati personali possono essere utilizzati presso gli organismi sanitari pubblici a fini di verifiche amministrative e per scopi epidemiologici o di ricerca;

d) il Garante ha inoltre constatato con soddisfazione che il Parlamento ha ritenuto opportuno far acquisire il suo parere in ordine agli schemi dei decreti legislativi previsti dalla legge n. 449/1997 di accompagnamento alla legge finanziaria, relativamente alla fissazione dei criteri di valutazione della situazione economica dei cittadini che richiedono determinate prestazioni sociali (c.d. "riccometro"), nonché per ciò che riguarda il sistema della partecipazione alla spesa sanitaria e delle relative esenzioni. Il 26 marzo 1998, il Garante ha formulato un parere articolato, invitando il Governo a perfezionare lo schema preliminare sul "riccometro" esaminato dal Consiglio dei ministri il 4 marzo scorso, in sostanziale sintonia con alcune osservazioni formulate in Parlamento. In particolare, il Garante ha richiamato l'attenzione sulla necessità di individuare meglio: 1) le prestazioni sociali agevolate oggetto di disciplina; 2) le modalità di acquisizione delle informazioni da parte degli enti erogatori e per lo svolgimento dei controlli successivi; 3) la natura giuridica, regolamentare o meno, di alcuni provvedimenti attuativi; 4) una forma di incisivo coordinamento dell'operato delle amministrazioni e degli enti impegnati nell'attuazione del decreto legislativo, anche per consentire al Garante di formulare una compiuta valutazione dei provvedimenti attuativi in sede di espressione dei pareri che l'art. 31, comma 2, della legge n. 675/1996 prevede riguardo ai provvedimenti che interessano la tematica dei dati personali; 5) maggiori garanzie per il trattamento dei dati sensibili, quali quelli relativi ai portatori di handicap; 6) l'ambito dei controlli, che non è apparso possibile autorizzare genericamente in deroga alle norme vigenti, come pure ipotizzato, considerata anche la non praticabilità del consenso dell'interessato (che lo schema di decreto aveva previsto anche in riferimento all'operato di organi pubblici, nonostante la diversa impostazione seguita, in termini più generali, dalla legge n. 675/1996). Il Garante è inoltre in procinto di esprimersi sul parere che il Governo ha richiesto in materia di spesa sanitaria;