

3.3. COMPITI E POTERI DEL GARANTE.

Con poteri propri, e con una configurazione indipendente rispetto alla pubblica amministrazione intesa nella sua accezione tradizionale, il Garante si pone come organo di garanzia del rispetto dei diritti della personalità per ciò che riguarda le multiformi attività di trattamento di dati personali.

Attraverso una pluralità di funzioni di impulso; di indirizzo, di vigilanza e, ove sia necessario esercitarli, interdittivi o sanzionatori, l'Autorità è chiamata a promuovere un rapporto più corretto tra i soggetti pubblici e privati che elaborano informazioni personali e gli interessati, che in passato non erano sempre consapevoli dei rischi connessi alla gestione di banche dati ed archivi.

La legge n. 675/1996 orienta questo ruolo di garanzia della trasparenza della Società dell'Informazione secondo modalità rispettose dei diritti costituzionali concernenti le libertà di manifestazione del pensiero, di iniziativa economica e di uso della corrispondenza, la tutela della salute e del domicilio e gli altri valori fondamentali della società.

Le attribuzioni conferite al Garante si muovono nell'ambito delle seguenti prospettive:

— *la tutela dei diritti dell'interessato, individuati dall'art. 13 della legge n. 675/1996, di fronte all'elaborazione dei dati che lo riguardano da parte di soggetti pubblici o privati.*

In tale solco, si colloca la funzione di risoluzione dei conflitti tra l'interessato e il titolare del trattamento (specie in sede di trattazione dei ricorsi proposti ai sensi dell'art. 29 della legge, delle segnalazioni e dei reclami). Vi si inseriscono anche i poteri decisorii e i connessi poteri cautelari e definitivi, che possono comportare anche il blocco o il divieto di prosecuzione di alcune operazioni o dell'intero trattamento.

Le medesime funzioni conformative ed interdittive sono esercitabili d'ufficio, ovvero su segnalazione o reclamo (art. 31, comma 1, lett. d) ed l)).

Strumentali alla funzione di tutela dei diritti sono l'attribuzione all'Autorità dei poteri ispettivi e di accertamento (art. 32), finalizzati alla prevenzione e alla repressione degli illeciti in materia, nonché la previsione di alcune sanzioni amministrative che possono essere applicate dal Garante (art. 39).

L'Autorità ha infatti il potere di disporre l'accesso a banche-dati (se ritenuto necessario, avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato), acquisendo con le modalità previste dal regolamento in corso di pubblicazione l'autorizzazione del presidente del tribunale ordinario competente per territorio in relazione al luogo dell'accertamento.

Tali controlli possono interessare la generalità dei trattamenti di dati soggetti per intero all'ambito applicativo della legge n. 675/1996, o ai quali la legge stessa si applica, sino alla data di attuazione della legge delega n. 676, per alcune parti soltanto.

Procedure specifiche sono previste per determinati trattamenti rispetto ai quali il diritto di accesso del cittadino può essere esercitato solo per il tramite di una richiesta al Garante (art. 14 legge n. 675/1996, ad esempio rispetto ai dati raccolti a fini antiriciclaggio o da commissioni parlamentari d'inchiesta).

Garanzie apposite sono previste, poi, per determinati trattamenti aventi finalità di giustizia, di difesa dello Stato o di tutela della sicurezza pubblica, sia sul piano della procedura osservata dal Garante, sia sotto il profilo dei riscontri forniti all'interessato (art. 32, comma 6).

Nella medesima ottica di tutela dei diritti del cittadino, l'art. 31, comma 1, lett. *b*), *f*) e *p*) affida al Garante un generale potere di controllo della liceità e della correttezza dei trattamenti, che devono essere conformi sia alle disposizioni che ne disciplinano i requisiti e i presupposti, sia al quadro di trasparenza evidenziato nelle informative all'interessato e nella notificazione. Anche questo potere può comportare la prospettazione di alcune modificazioni opportune che la segnalazione al titolare del trattamento (art. 31, comma 1, lett. *c*)) permette di veicolare in termini non autoritativi, ma pur sempre efficaci per far adeguare i trattamenti alle norme vigenti;

— *la ricerca degli strumenti più efficaci di bilanciamento dei diritti della personalità con diritti e interessi anche di settore sottesi al trattamento.*

Sotto tale profilo, possono essere collocati i poteri di promozione e di raccordo indicati dall'art. 31, comma 1, lett. *h*) in relazione alla sottoscrizione dei codici di deontologia professionale;

— *la divulgazione tra il pubblico della conoscenza delle disposizioni che regolano la materia dei dati personali (art. 31, comma 1, lett. *i*)), al fine di favorirne l'osservanza e formare una coscienza collettiva sulla definizione, in capo ad ogni soggetto, del nuovo diritto alla riservatezza;*

— *l'attività di relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge, e il compito di segnalazione al Governo dell'opportunità di adottare provvedimenti normativi richiesti dalla evoluzione di settore (art. 31, comma 1, lett. *m*) ed *n*)) che sottolineano il raccordo tra la funzione esercitata dal Garante e il suo inquadramento nel complessivo assetto istituzionale.*

Infine, il Garante si pone come centro di riferimento per una serie di funzioni di rilevanza fondamentale in materia di diritto alla riservatezza. In particolare spetta ad esso:

— *curare l'attività di assistenza sulla protezione dei soggetti rispetto al trattamento dei dati personali, secondo quanto previsto dalla Convenzione n. 108 del Consiglio d'Europa, quale autorità designata ai fini della cooperazione tra Stati ai sensi dell'articolo 13 della stessa Convenzione (l'art. 14 della Convenzione prevede che l'Autorità presti assistenza alle persone interessate residenti all'estero);*

— *esercitare le funzioni già di competenza del Comitato di controllo sui servizi di informazione e di sicurezza riguardanti il controllo sui trattamenti effettuati dal Centro elaborazione dati del Dipartimento di pubblica sicurezza;*

— *operare in collaborazione con altre autorità di vigilanza competenti per il settore creditizio, per le attività assicurative e per le comunicazioni, nonché con l'AIPA.*

Entro un anno dall'istituzione del registro generale dei trattamenti di dati, il Garante promuoverà intese con le province ed eventualmente con altre amministrazioni pubbliche, allo scopo di assicurarne la consultazione mediante sistema informatico almeno su base provinciale (art. 31, comma 3).

Il Garante è chiamato infine a intrattenere intensi e proficui rapporti di collaborazione con le corrispondenti autorità istituite in altri Stati, sia bilateralmente sia nell'ambito delle varie istituzioni e organismi comuni che fungono anche da veicolo per un intreccio di esperienze. A tal fine il Garante valuterà d'intesa con tali autorità la possibilità di disporre uno scambio temporaneo di funzionari per brevi missioni da curare presso altre autorità europee.

3.4. LA CONSULTAZIONE DA PARTE DEL GOVERNO.

L'art. 31 della legge prevede che il Garante sia consultato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai singoli ministri all'atto della predisposizione delle norme regolamentari e degli atti amministrativi suscettibili di incidere sulle materie disciplinate dalla legge.

Il contesto di ampia delegificazione, e quindi di centralità dell'attività di normazione secondaria, rende tale funzione consultiva di particolare rilievo specie per quanto attiene agli atti di natura regolamentare.

Non meno significativa è la previsione della consultazione del Garante nella predisposizione degli atti amministrativi.

Senza entrare nel merito del vizio che determina la mancata richiesta di parere, si vuole sottolineare che la legge ha ritenuto necessario sottoporre tali atti ad una valutazione preventiva del Garante, proprio per prevenire il possibile insorgere di contrasti con la disciplina in materia di riservatezza.

Il rilievo di tali previsioni è accresciuto dall'impatto dei principi e delle disposizioni della legge n. 675/1996 sulla situazione preesistente, che richiede mutamenti ed adattamenti sul piano del costume e della prassi amministrativa.

L'art. 31 pone l'accento sull'idoneità dei provvedimenti a spiegare effetti nelle materie disciplinate dalla legge, e si applica, quindi, anche agli atti che provocano tale effetto in via mediata.

Sulla richiesta delle competenti amministrazioni, ovvero di propria iniziativa, il Garante ha espresso un avviso in relazione a diversi atti, tra i quali:

- lo schema di regolamento del Ministero delle comunicazioni recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali;

- lo schema di regolamento governativo sui compiti, l'organizzazione e il funzionamento del Centro tecnico per l'assistenza ai soggetti che utilizzeranno la rete unitaria della pubblica amministrazione;

- lo schema di regolamento del Ministero del lavoro e della previdenza sociale concernente le modalità di tenuta della documentazione sulla protezione dalle radiazioni ionizzanti;

- lo schema di regolamento governativo in materia di attività statistica;

- lo schema di regolamento del Ministero delle comunicazioni sull'istituzione di una commissione interministeriale per la sicurezza dei dati.

Si deve peraltro osservare che il Garante non è stato consultato in occasione dell'emanazione di alcuni decreti presidenziali e ministeriali, tra i quali:

- a) il d.P.R. 16 dicembre 1997, n. 486, in materia di certificazioni antimafia;

- b) il d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali;

- c) il d.P.R. 19 settembre 1997, n. 318, di attuazione di recenti direttive comunitarie in materia di telecomunicazioni.

In altra occasione, relativa all'emanazione del regolamento sui contratti di locazione e acquisto delle apparecchiature informatiche e sulle licenze d'uso dei programmi per elaboratore, l'Autorità non è stata consultata tempestivamente.

Peraltro, il Garante è stato investito di numerosi quesiti concernenti l'attività di pubbliche amministrazioni e, in particolare:

- la trasmissione all'INPS, da parte dei datori di lavoro, dei dati necessari ai fini della corresponsione dei trattamenti di integrazione salariale; in proposito, è stata segnalata al Ministero del lavoro e della previdenza sociale l'opportunità di disciplinare con legge o regolamento tale flusso di dati;

- il trattamento dei dati idonei a rivelare lo stato di salute nel procedimento per il riconoscimento dell'invalidità civile;

- la pubblicità delle situazioni patrimoniali dei titolari di determinate cariche elettive e di cariche direttive presso alcuni enti;

- l'anagrafe delle prestazioni dei dipendenti pubblici;

- l'individuazione della figura del titolare del trattamento di dati personali nell'ambito della pubblica amministrazione;

- la pubblicità della relazione conclusiva della commissione ministeriale per l'esame dei contratti in materia di circolazione delle quotelatte;

- la presentazione delle dichiarazioni dei redditi tramite intermediari. Sull'argomento, ad una prima risposta fornita al Ministero delle finanze, ha fatto seguito una serie di incontri ed un'ulteriore collaborazione per individuare alcune soluzioni operative;

- la richiesta del Dipartimento per la protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri di acquisire alcuni dati relativi all'attività di volo di velivoli CANADAIR.

È stata inoltre segnalata al Governo la disponibilità del Garante a cooperare alla definizione di garanzie d'interesse generale riguardanti l'attribuzione alle persone di carte o documenti personali contrassegnati da numeri d'identificazione.

È stata altresì segnalata, con riferimento alla circolare del Ministero dei lavori pubblici n. 3816 del 21 luglio 1997, in materia di tariffazione degli accessi alle zone urbane a traffico limitato, l'opportunità di ulteriori misure e cautele in relazione allo sviluppo del patrimonio informativo pubblico in materia.

È stata quindi rappresentata al Ministero di grazia e giustizia l'esigenza di una disciplina più puntuale delle forme di conoscibilità degli albi e degli elenchi dei liberi professionisti.

Prescindendo in questa sede dal contenuto dei singoli pareri (di alcuni dei quali si dà conto nel seguito della presente relazione) si osserva che il Garante ha cercato di contemperare le esigenze di funzionalità proprie dei settori di volta in volta considerati con le finalità di tutela e di garanzia proprie dell'Autorità.

In alcuni casi, ciò ha comportato la prospettazione di modificazioni ai testi esaminati, mentre in altri è emersa l'opportunità di integrare il quadro di riferimento con atti di indirizzo o direttive a contenuto non precettivo, per favorire ulteriori riflessioni, anche non definitive, dirette a valutare in modo adeguato una pluralità di interessi.

3.5. L'UFFICIO DEL GARANTE.

La legge n. 675/1996 ha posto alle dipendenze del Garante un contingente di personale non superiore a 45 unità, composto da dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti.

Il Segretario generale è stato nominato con provvedimento del Garante del 12 maggio 1997 nella persona del dott. Giovanni Buttarelli. L'articolazione delle figure o qualifiche è stata invece operata con il d.P.C.M. del 27 giugno 1997, che ha fissato il contingente in 45 unità.

Nonostante la collaborazione prestata da varie amministrazioni e le semplificazioni previste in materia di collocamento fuori ruolo (art. 3, comma 3, d.lg. 9 maggio 1997, n. 123; art. 17 l. 15 maggio 1997, n. 127), il distacco delle singole unità ha richiesto un congruo periodo che non ha facilitato l'espletamento dei numerosi compiti che gravano sull'Ufficio sin dal periodo antecedente l'8 maggio 1997.

Attualmente, anche per i ritardi registrati presso talune amministrazioni di provenienza, prestano servizio presso il Garante n. 40 unità, selezionate sulla base di una valutazione dei singoli profili professionali utili e delle specifiche esperienze, nonché degli elementi pertinenti per una valutazione del carattere fiduciario della collaborazione con una struttura che è preposta, con evidenza, alla cura di delicate questioni.

È in fase di definizione la modifica del predetto d.P.C.M., sulla base di una recente proposta del Garante che il 16 gennaio 1998 ha prospettato una diversa distribuzione di alcune qualifiche, al fine di tener conto di talune esigenze e di determinate difficoltà emerse nel corso della formazione del contingente.

Grazie ad alcuni locali messi cortesemente a disposizione dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, l'Ufficio ha potuto organizzare la prima fase di attività in attesa di poter fruire della sede provvisoria stabilita in Roma, Largo del Teatro Valle n. 6, che si è resa praticabile solo nel mese di febbraio del corrente anno.

Per le spese di funzionamento dell'Ufficio è stato stanziato un apposito fondo nel bilancio dello Stato, pari a 8 miliardi circa di lire per il 1997 e in 12 miliardi circa di lire a decorrere dal 1998.

Nelle more dell'approvazione del regolamento sul funzionamento dell'Ufficio, l'art. 5, comma 3, del d.lg. 9 maggio 1997, n. 123, ha permesso di applicare provvisoriamente il regolamento sulla gestione delle spese occorrenti per il funzionamento dell'AIPA (d.P.R. 6 ottobre 1994, n. 769).

Si è resa possibile, così, l'individuazione delle modalità per la prima fase di gestione economica dell'Ufficio, nella quale si è prestata particolare attenzione ai contratti necessari ai fini della realizzazione del *software* per il programma di notificazione dei trattamenti, per la duplicazione di alcuni supporti e per l'acquisizione di talune dotazioni informatiche.

Per quanto riguarda le dotazioni di apparecchiature telefoniche e di altri strumenti di servizio, ivi comprese la disponibilità di autoveicoli, l'Ufficio si è ispirato immediatamente ai recenti criteri di orientamento che il Governo ha indicato per la pubblica amministrazione.

3.5.1. Costituzione dell'Ufficio.

In sintonia con gli obblighi di segretezza e di riservatezza previsti dall'art. 33, comma 6, della legge, nonché con le analoghe iniziative adottate presso altre autorità indipendenti, il Garante ha adottato un codice etico che mira a rafforzare la trasparenza e la correttezza del proprio operato.

3.5.2. Il regolamento sull'organizzazione e il funzionamento.

Le norme di organizzazione e sul funzionamento dell'Ufficio del Garante sono state demandate dalla legge ad un apposito regolamento (art. 33, comma 3).

Tale atto normativo deve contenere, oltre ai profili attinenti più strettamente all'organizzazione dell'Ufficio medesimo, le norme relative alla riscossione dei diritti di segreteria, alla gestione delle spese (per le quali è prevista la possibilità di derogare alle norme della contabilità generale dello Stato), allo svolgimento del procedimento dinanzi al Garante — previsto dall'art. 29, commi da 1 a 5 della legge n. 675/1996 — nonché alle modalità della notificazione del trattamento dei dati personali.

Il citato art. 33 ha fissato le modalità per l'adozione di tale regolamento, prescrivendo che lo stesso, in base all'art. 17, comma 1, lettera b) della legge 23 agosto 1988, n. 400, sia emanato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri del tesoro, di grazia e giustizia e dell'interno. È richiesto anche il parere conforme del Garante. L'articolo, elaborato dalla "Commissione Fanelli" istituita presso il Ministero di grazia e giustizia, ricevuto il parere conforme del Garante, è stato sottoposto alla sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato (che si è espresso il 17 novembre 1997), nonché al Consiglio dei ministri (che lo ha approvato il 19 dicembre 1997).

Il regolamento conterà di 46 articoli ripartiti in 8 capi.

Il capo I fissa alcune linee di funzionamento generale del collegio del Garante e delinea i compiti del Presidente, del Vice Presidente, dei componenti e del Segretario generale.

L'art. 4 si occupa della materia delle incompatibilità. Vengono poi previste le modalità di svolgimento delle riunioni e della formazione dell'ordine del giorno.

Il capo II è dedicato all'Ufficio e prevede uno sviluppo dell'organizzazione interna attraverso ulteriori atti (artt. 8 e 9), sulla base del criterio della speditezza dell'azione amministrativa e tenendo conto della necessità di organizzare le strutture secondo parametri di flessibilità.

In attesa dei decreti legislativi previsti dall'art. 1, comma 1, lett. c) e m) della legge n. 676/1996, che dovranno definire lo stato giuridico ed economico del personale dipendente, l'art. 9 demanda ad un'ulteriore disciplina da parte del Garante la tematica dell'organizzazione, della prestazione del lavoro, del conferimento delle funzioni e dell'attribuzione dell'indennità di funzione.

Si disciplina poi la creazione di un'apposita segreteria di sicurezza per la custodia degli atti riservati, e la fissazione dell'ammontare dei diritti di segreteria per gli atti e per i provvedimenti per i quali tali diritti possono essere richiesti (notificazioni, autorizzazioni e ricorsi).

Il capo III dedicato al registro generale dei trattamenti, fissa all'art. 12 alcuni dettagli tecnici per la notificazione e per l'impiego della relativa modulistica, e prevede nel successivo art. 13 le modalità per consentire a chiunque l'accesso al registro medesimo.

Nel capo IV sono considerate sia le modalità di pubblicazione delle autorizzazioni generali, sia la previsione di autorizzazioni *ad hoc* per singoli casi. L'art. 15 fissa poi le modalità per gli accessi, le ispezioni e le altre verifiche di cui all'art. 32 della legge.

L'art. 17 (capo V) individua le modalità per l'accesso ai dati personali di cui all'art. 13 della legge n. 675/1996, avendo cura di assicurare la massima snellezza ed economicità di procedure.

Particolarmente significativo è il capo VI del regolamento, che agli artt. 18, 19 e 20 reca la disciplina attuativa dell'art. 29 della legge 675 in tema di ricorso al Garante, fissando le modalità per la presentazione, il contenuto necessario del ricorso e i casi di inammissibilità, nonché le necessarie regole procedurali.

Nel capo VII sono raggruppate varie disposizioni concernenti la pubblicazione del bollettino dell'Autorità e la difesa in giudizio del Garante da parte dell'Avvocatura generale dello Stato.

Infine, il capo VIII (artt. 23-46) contiene tutte le disposizioni attinenti alla gestione delle spese, con particolare riguardo alla contabilità speciale, alla modalità dei pagamenti, alla conservazione delle somme, alle spese per i servizi in economia, al funzionamento del servizio cassa, alla rendicontazione e alle procedure contrattuali applicabili.

Tra i vari compiti che la legge affida al Garante vi è anche quello di *"curare la conoscenza tra il pubblico delle norme che regolano la materia e delle relative finalità"* (art. 31, comma 1, lett. i)).

La funzione di comunicazione e diffusione, ma anche di spiegazione e chiarificazione delle norme che tutelano la riservatezza delle persone, riveste quindi un carattere primario e investe l'intero quadro dei diritti fondamentali degli individui.

Per adempiere a questo compito essenziale, il Garante ha provveduto sin dalla sua istituzione a portare a conoscenza dei cittadini la propria attività e i diversi aspetti della nuova legge, attraverso vari strumenti.

L'Ufficio ha aderito, anzitutto, alle diffuse richieste di chiarimenti provenienti dai cittadini, dagli organi pubblici e dalle imprese, attraverso una massiccia opera di assistenza, anche telefonica.

Ancor prima dell'entrata in vigore della legge, le utenze telefoniche dell'Autorità sono state interessate continuamente da chiamate, fax e note di richiesta di chiarimenti. Le centinaia di telefonate pervenute giornalmente al Garante in questi mesi appaiono la testimonianza di un interesse e di un'attenzione diffusi e senz'altro nuovi rispetto ai comportamenti tipici tenuti nei confronti di nuove normative che si innestano nell'ordinamento.

I comunicati-stampa, data la loro particolare natura di linguaggio diretto e semplificato, hanno permesso di portare a conoscenza con immediatezza, attraverso gli organi di informazione, le decisioni e le deliberazioni assunte dal Garante, i pareri formulati, le indicazioni e i contributi forniti.

L'uso dei comunicati-stampa ha inoltre consentito al Garante di spiegare più volte il contenuto della legge, di evidenziare alcune interpretazioni non corrette, di intervenire con tempestività su vicende nelle quali la tutela della *privacy* dei cittadini assumeva un carattere di emergenza.

La modalità comunicativa adottata con i comunicati-stampa è derivata da una scelta consapevole finalizzata alla diffusione dell'attività di un'istituzione che, per le finalità per le quali è stata istituita, deve

3.5.3. Attività di informazione e di relazione con il pubblico.

essere in grado di rendere comprensibile il reale significato dei propri provvedimenti alla società nel suo complesso e nelle sue diverse articolazioni.

Si è ritenuto opportuno, quindi, ricorrere ad alcune conferenze-stampa e ad interviste per fare di volta in volta il punto sull'attuazione della legge e l'attività del Garante, sulle problematiche sollevate, sui cambiamenti intervenuti nelle procedure burocratiche così come nei comportamenti collettivi.

A queste forme più tradizionali di comunicazione, si sono aggiunte le possibilità offerte dalla pubblicazione di un bollettino e dei Quaderni di documentazione. Il bollettino, di cui sono usciti già i primi tre numeri e che può essere inviato a chiunque ne faccia richiesta, raccoglie, oltre alla normativa sulla *privacy*, i provvedimenti del Garante adottati in seguito a ricorsi, segnalazioni o reclami, nonché le risposte ai quesiti e alle richieste di parere, i comunicati-stampa, ecc.

I Quaderni di documentazione, invece, nascono con l'obiettivo di fornire analisi, testi e studi specifici riguardo all'ampio contesto storico, politico e tecnologico in cui si iscrive oggi la nozione di *privacy*. Risulta palese che la documentazione di tipo strettamente giuridico sulla nascita e sull'evoluzione della *privacy* si dimostra insufficiente per valorizzare l'importanza e il peso crescente della tutela degli spazi individuali nella nascente Società dell'informazione. Pertanto, la varietà e la complessità di questi fenomeni richiedono un approfondimento in ambito culturale, letterario e scientifico, allo scopo di produrre chiavi esegetiche adeguate e costantemente aggiornate.

Di tali Quaderni è in pubblicazione il primo numero, che si apre con un saggio inedito di William Faulkner sulla *privacy* e raccoglie interventi di studiosi italiani e stranieri.

Da ultimo, va ricordata l'intensa partecipazione dei componenti dell'Autorità e dell'Ufficio a numerosi convegni e seminari promossi, in particolare, da organismi associativi, organizzazioni di categoria, gruppi sociali e imprese.

3.5.4. Le iniziative intraprese per il futuro assetto.

Al termine del suo primo anno di operatività, l'Ufficio del Garante ha iniziato a potenziare la propria attività di informazione e di relazione con il pubblico, programmando la costituzione di una banca dati giuridica informatizzata. Ciò in armonia con gli articoli del regolamento in fase di pubblicazione, i quali prevedono che l'Ufficio debba operare, di regola, con strumenti informatici e telematici, sia nel lavoro interno, sia nei rapporti con i cittadini (artt. 5, 7, 12 e 13).

Tale banca dati, che sarà consultabile anche per mezzo di un sistema di classificazione dei documenti, conterrà i principali provvedimenti adottati in materia dal Garante e dall'autorità giudiziaria (art. 40 legge n. 675).

L'archivio sarà aperto alla libera consultazione in collegamento con l'istituendo sito *Web* del Garante, il quale faciliterà l'accesso ad altra documentazione e che in una seconda fase permetterà anche al cittadino di dialogare con l'ufficio attraverso strumenti telematici.

Un ruolo complementare in questa attività di comunicazione sarà svolto tramite l'ANCI, che è in procinto di stipulare con il Garante una convenzione in base alla quale l'ANCI stessa potrà veicolare attraverso la rete ANCITEL il materiale informativo nei settori di più stretto interesse per le comunità locali.

4. TEMI DI MAGGIOR RILIEVO NELL'ATTIVITÀ DEL GARANTE

4.1. PREMessa.

Il Garante, privilegiando, come già detto, il profilo del dialogo e della persuasione, ha fornito numerose indicazioni a singoli cittadini, operatori economici, enti, associazioni e pubbliche amministrazioni, al fine di agevolare una corretta applicazione dei nuovi principi introdotti dalla legge n. 675/1996.

Sin dai primi giorni di costituzione dell'Autorità sono pervenute innumerevoli richieste di chiarimenti, in forma di quesiti scritti e telefonici, sulla disciplina normativa, sulle modalità di consultazione o di attivazione dei poteri del Garante e sugli adempimenti previsti dalla legge. Ad esempio, sulla base di una stima che si riferisce al periodo agosto 1997 - marzo 1998, si è calcolato un numero di chiarimenti telefonici superiori a 25.000. Oltre alle risposte fornite per iscritto, molti interrogativi hanno trovato riscontro in appositi comunicati-stampa (in tutto, i comunicati diffusi dal Garante sono stati 67).

Nel 1997 sono pervenute diverse notificazioni effettuate in modo erroneo e prima del decorrere dei termini previsti. Ad esse, l'Ufficio ha fornito un riscontro con lettere circolari che, oltre ad illustrare la normativa in materia, hanno allegato anche un esemplare del supporto magnetico realizzato dal Garante per la notificazione.

Sono inoltre pervenute 8889 richieste di autorizzazione al trattamento dei dati sensibili, ai sensi dell'art. 22, comma 1, della legge 675/1996, alle quali si è provveduto, come già precisato, con le autorizzazioni generali pubblicate sulla Gazzetta ufficiale, nonché con comunicati-stampa e, ove possibile, con singole missive.

Oltre agli innumerevoli reclami e segnalazioni pervenuti, unitamente a 86 ricorsi, l'Ufficio ha ricevuto varie comunicazioni da parte di soggetti pubblici effettuate in adempimento delle apposite prescrizioni normative. In particolare 268 comunicazioni hanno riguardato l'ipotesi del trattamento di dati sensibili da parte di un soggetto pubblico in assenza di un'espressa disposizione di legge, secondo il disposto dell'art. 41, comma 5.

Circa 320 comunicazioni sono pervenute, invece, riguardo all'ipotesi di cui all'art. 27, comma 2, che prescrive tale adempimento qualora la comunicazione o la diffusione di dati tra soggetti pubblici avvenga in carenza di disposizioni normative, ma risulti comunque necessaria per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle amministrazioni interessate.

Va rilevato, inoltre, che prima ancora dell'entrata in vigore della legge n. 675/1996, l'Autorità Garante si è subito impegnata in una delicata attività volta a fornire alcuni indirizzi operativi, a richiamare l'attenzione sui comportamenti cui uniformarsi e ad assicurare un confronto proficuo con i soggetti interessati.

In questa prospettiva, si è ritenuto utile operare anche attraverso lo strumento delle audizioni dei gruppi e delle categorie interessate su vari problemi di interpretazione e di applicazione della legge n. 675.

Le audizioni hanno avuto inizio già alla data del 17 aprile 1997, e hanno interessato vari interlocutori istituzionali e imprenditoriali, a cominciare dai rappresentanti della Federazione italiana degli editori giornali, della Federazione nazionale della stampa, dell'Associazione nazionale tra le imprese di informazione commerciale, nonché dell'Arcigay-Arcilesbica.

I primi hanno richiamato l'attenzione sulle delicate implicazioni nascenti dall'applicazione della legge n. 675 al settore dei *media*, nonché sull'esigenza di assicurare qualità e trasparenza all'informazione nel mondo dell'impresa e del commercio.

Dal canto suo, l'Arcigay-Arcilesbica ha chiesto di appurare se le autorità di polizia utilizzino appositi elenchi di omosessuali. Il Garante ha chiesto ai Ministri dell'interno e della difesa di fornire assicurazioni circa l'assenza di un'illecita schedatura di omosessuali. Il Ministro dell'interno (con nota del 23 dicembre 1997) e il Comando generale dell'Arma dei carabinieri (con nota del 25 febbraio 1998) hanno escluso che tale pratica sia in atto. L'Arcigay-Arcilesbica hanno inoltre lamentato una prassi invalsa presso alcune testate giornalistiche e televisive che obiettivamente discrimina l'omosessualità specie quando è collegata a fatti di cronaca.

Dopo l'8 maggio 1997, data di entrata in vigore della legge n. 675/1996, l'attività di consultazione dei gruppi e delle categorie interessate ha avuto una sua, ovvia, evoluzione tematica, sviluppandosi anche in numerosi incontri anche informali con esperti e istituzioni, impegnati, tra l'altro, nel settore della statistica, della ricerca epidemiologica e delle telecomunicazioni.

Il 20 maggio 1997 si sono tenute le audizioni dell'Adusbef, del Movimento di difesa del cittadino e della Banca nazionale del lavoro.

Le prime due organizzazioni hanno rappresentato una prassi in atto presso alcuni istituti di credito relativa all'informativa all'interessato e all'acquisizione del consenso, non conforme alle disposizioni di cui agli artt. 10 e 11 della legge n. 675.

Di seguito alla prima decisione adottata dal Garante il 28 maggio 1997, che ha riguardato, come si vedrà, i modelli inviati alla clientela dalla Banca nazionale del lavoro, il Garante ha fornito a vari soggetti, e in particolare ad istituti di credito e imprese di assicurazione, alcune indicazioni generali utili per il rispetto del principio del consenso libero e informato.

Considerata la vastità e la complessità della catena dei trattamenti in atto in tali ambiti, il Garante ha avviato una proficua consultazione con la Banca d'Italia, l'ISVAP, l'Associazione bancaria italiana (ABI) e l'Associazione italiana delle imprese di assicurazione (ANIA), anche per individuare i profili su cui la prevista legislazione integrativa e, se del caso, correttiva, dovrebbe intervenire anche in attuazione delle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa citate nella legge delega n. 676.

L'attività di consultazione e di collaborazione con le categorie interessate è proseguita con gli incontri che si sono tenuti, a partire dal 23 giugno 1997, in particolare con la Federazione nazionale dell'Ordine dei medici, e, nella stessa giornata, con l'ANIA.

Altra audizione che ha avuto come esito una decisione del Garante è stata quella con il Comitato promotore dei *referendum*, svoltasi il 9 luglio 1997. Il Comitato è stato sentito in ordine ai moduli per la raccolta di firme relative alle iniziative referendarie, nei quali si prospettava l'utilizzazione dei dati anche per altre finalità.

La successiva decisione adottata dal Garante ha precisato, come si vedrà, che il trattamento dei dati, qualora abbia finalità diverse da quelle proprie della legittima iniziativa referendaria, richiede il consenso dell'interessato manifestato in forma specifica.

Sempre il 9 luglio 1997, si è tenuto un primo incontro con una delegazione del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, al fine di individuare, in un quadro di cooperazione, le linee-guida e i tempi di preparazione del codice di deontologia dei giornalisti previsto dall'articolo 25 della legge n. 675/1996, sollecitata dal Garante con nota del 26 maggio 1997.

Nella seconda settimana di luglio, si è tenuto un incontro con due delegazioni della Banca d'Italia e dell'ABI per analizzare congiuntamente le problematiche organizzative derivanti dall'applicazione della legge, anche alla luce della menzionata decisione sui modelli di informativa e sulla manifestazione del consenso in ambito bancario.

Nell'incontro sono state individuate alcune tematiche da approfondire per agevolare la piena applicazione dei principi in materia di tutela della riservatezza nel quadro della complessa attività bancaria, tenendo conto, anche e soprattutto, delle nuove funzioni che caratterizzano la "banca del futuro". In tal modo si è inteso quindi avviare una proficua collaborazione, informata a quello spirito di "promozione della legge" che ha caratterizzato l'attività del Garante nel periodo di prima applicazione della nuova normativa.

Dei successivi incontri con altre categorie, relativi anche al rilascio delle autorizzazioni generali, è fatta menzione in altri paragrafi.

4.2. GIORNALISMO E ATTIVITÀ DI INFORMAZIONE.

Tra i problemi più delicati in materia di trattamento dei dati personali vi è quello che si pone con riguardo al giornalismo e all'espressione letteraria ed artistica. Sempre più spesso, accade infatti che si sviluppi un conflitto tra la tutela della persona e la garanzia della libertà di stampa e della libera manifestazione del pensiero.

Il problema dell'individuazione di un punto soddisfacente di equilibrio tra queste due istanze è stato affrontato a livello comunitario con la direttiva n. 95/46/CE del 24 ottobre 1995. L'art. 9 (*"Trattamento di dati personali e libertà di espressione"*) demanda agli Stati membri il compito di prevedere, in favore del giornalismo e dell'espressione artistica o letteraria, determinate deroghe o esenzioni a talune disposizioni di attuazione della direttiva stessa, qualora ciò si riveli necessario per conciliare il diritto alla vita privata con le norme sulla libertà d'espressione.

L'indirizzo perseguito in sede comunitaria è stato tradotto, nella legge 675/1996, in una serie di norme che fanno riferimento ai giornalisti e ai soggetti ad essa equiparati per effetto del d.lg. n. 123/1997 (pubblicisti, praticanti e autori di saggi, articoli e altre manifestazioni del pensiero). Tra queste, assumono particolare importanza gli articoli 12, 20 e 25 e 28, comma 6.

Al trattamento effettuato nell'esercizio della professione giornalistica o nel più generale esercizio della libertà di manifestazione del pensiero si applicano con le semplificazioni contenute nel codice di deontologia di prossima emanazione le norme concernenti le informazioni che vanno rese al momento della raccolta (art. 10). Non si applicano, invece, le disposizioni che prescrivono l'acquisizione del consenso dell'interes-

sato, quando il trattamento è effettuato per l'esclusivo perseguimento delle finalità giornalistiche e nel rispetto del codice di deontologia (art. 12, comma 1, lett. e)).

Inoltre, è ammessa la comunicazione e la diffusione dei dati (senza il consenso dell'interessato) quando il trattamento è effettuato nell'esercizio della professione giornalistica e per l'esclusivo perseguimento delle relative finalità, nei limiti del diritto di cronaca posti a tutela della riservatezza e in particolare, dell'essenzialità dell'informazione riguardo a fatti d'interesse pubblico (art. 20, comma 1, lett. d)). In ogni caso, è necessario rispettare le prescrizioni del codice deontologico.

Le disposizioni in materia di flusso transfrontaliero dei dati non si applicano al trasferimento di dati personali all'estero effettuato nell'esercizio della professione di giornalista e per l'esclusivo perseguimento delle relative finalità: un'esplicita deroga è sancita infatti dal comma 6 dell'art. 28, che prevede la disciplina generale di tale aspetto.

L'art. 25 individua le condizioni da osservare per considerare lecito il trattamento dei dati sensibili da parte del giornalista e dei soggetti ad esso parificati; al tempo stesso, questa disposizione fissa la procedura da seguire per l'adozione del codice deontologico, che deve precisare alcune garanzie (che si applicano sia ai dati sensibili, sia alle altre categorie di dati) e, individuate dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, anche sulla base delle indicazioni fornite dal Garante.

La stessa disposizione stabilisce inoltre un regime di deroga al sistema altrimenti vigente per i dati sensibili e che ruota attorno al binomio consenso-autorizzazione. Tale deroga non operava, tuttavia, con riferimento ai dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale dell'individuo. Queste informazioni finiscono spesso per svelare la sfera più intima, delicata e vulnerabile della vita privata, e l'eventuale diffusione di simili informazioni può risultare estremamente pericolosa per il soggetto cui si riferiscono. In ragione di tutto ciò, la legge guardava all'interessato come all'unico soggetto legittimato, in via di principio, ad autorizzare la circolazione della "propria" proiezione sociale relativa ai dati sulla salute e alla vita sessuale, ma presentava alcuni difetti in quanto, qualora fosse stata applicata alla lettera, avrebbe impedito irragionevolmente la diffusione non consensuale di ogni qualsivoglia dato sulla salute, anche in relazione a fatti o a circostanze rese evidenti da comportamenti in pubblico dell'interessato o da un fatto di cronaca. Il difetto è stato rimosso dal decreto legislativo approvato il 9 aprile u.s. durante la fase di stampa della presente relazione.

A differenza di quanto avveniva per i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale dell'individuo, le altre categorie di dati sensibili previste dall'art. 22 (comprese le informazioni concernenti l'origine razziale ed etnica, le opinioni politiche e religiose, l'adesione a partiti o ad altre organizzazioni politiche, religiose, filosofiche, sindacali) potevano e possono essere oggetto di trattamento senza necessità del consenso scritto dell'interessato e dell'autorizzazione del Garante. Infatti, il comma 1 dell'articolo 25 stabilisce che il consenso dell'interessato non è richiesto nel caso di trattamento *effettuato nell'esercizio della professione di giornalista e per l'esclusivo perseguimento delle relative finalità, nei limiti del diritto di cronaca, e in particolare dell'essenzialità dell'informazione riguardo a fatti d'interesse pubblico*. Analoga soluzione è prevista per il trattamento di dati personali idonei a rivelare determinati provvedimenti di carattere giudiziario.

Il decreto del 9 aprile ha perfezionato l'art. 25 in modo da ribadire, anzitutto, che in materia di attività giornalistica non è prevista un'autorizzazione del Garante. Il decreto, oltre a sottolineare la cooperazione tra il Garante e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti per ciò che riguarda l'adozione del codice, ha previsto anche la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del codice stesso. Il codice dovrà specificare misure ed accorgimenti particolari per i dati sulla salute e la vita sessuale, per i quali la previgente formulazione dell'art. 25 fissava un limite più rigido nel consenso dell'interessato.

È da segnalare anche che il decreto ha modificato gli artt. 12, 20 e 25 della legge, evitando che la sola inosservanza dei limiti al diritto di cronaca o delle disposizioni del codice deontologico comporti automaticamente, di per se sola, l'applicazione di una sanzione penale, che rimane invero riservata alle norme penali comuni, in particolare in tema di lesione dell'onore e della reputazione.

Da ultimo, il decreto (sul quale il Garante ha espresso formalmente un parere favorevole) ha introdotto una precisazione che previene ancor più i dubbi che potevano sorgere circa la possibilità di raccogliere dati relativi a circostanze o fatti resi noti direttamente dall'interessato o attraverso i suoi comportamenti in pubblico.

Sotto altri profili, contestualmente all'entrata in vigore della legge, il Governo è intervenuto inserendo nel decreto legislativo n. 123 una disposizione che permette al giornalista di fornire le informative previste dall'art. 10 secondo le forme semplificate previste dal codice deontologico.

Oltre all'equiparazione ai giornalisti dei pubblicisti, dei praticanti e degli autori di saggi, articoli e altre manifestazioni del pensiero, il Governo ha operato successivi interventi esonerando dalla notificazione gli autori medesimi, e rendendo possibile la notificazione in forma semplificata da parte di giornalisti, pubblicisti e praticanti (art. 7, commi 5 bis e 5 ter, legge n. 675/1996, introdotti dal d.lg. n. 255/1997).

Al tempo stesso, anche sulla base di alcune indicazioni fornite dal Garante, il Governo si è riservato di valutare ulteriori correttivi in materia a seguito di una prima verifica del funzionamento della legge.

Dal canto suo, il Garante ha seguito da subito un'interpretazione dell'art. 25 in linea con l'art. 21 della Costituzione, precisando nella lettera circolare n. 2/GAR (inviata a tutti i giornalisti che hanno richiesto l'autorizzazione al trattamento dei dati sensibili) che per i giornalisti stessi non è necessaria alcuna autorizzazione del Garante.

Il Garante, con nota del 26 maggio 1997, diretta al Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, ha promosso l'adozione del codice deontologico, la cui elaborazione si è poi sviluppata in un quadro di proficua cooperazione, articolatasi anche in diversi incontri e iniziative pubbliche di confronto.

Essendo tenuto ad impartire eventuali misure ed accorgimenti a garanzia degli interessati sin dalla fase di formazione del codice, il Garante ha inviato al Consiglio nazionale una prima segnalazione il 18 dicembre 1997. Quest'ultimo, avvalendosi del più ampio termine che aveva chiesto al Garante di poter utilizzare, ha approvato un primo testo alla fine del mese di dicembre, sul quale il Garante si è nuovamente pronunciato il 23 gennaio 1998, formulando alcune osservazioni.

In particolare, il Garante ha ricordato che: il codice reca non solo precetti deontologici sanzionabili in via disciplinare, ma riveste rango di normativa secondaria speciale indirizzata a chiunque eserciti funzioni

informative mediante mezzi di comunicazione di massa; che il codice deve conformarsi, senza possibilità di deroghe, sia alla legge n. 675/1996, sia alle altre norme primarie vigenti da tempo a tutela della riservatezza, come quelle per le vittime di violenze sessuali, per i minori coinvolti in procedimenti penali, per i malati di Aids; che il codice stesso deve determinare misure adeguate a garanzia degli interessati rapportate alla natura dei dati utilizzati, sia ordinari sia sensibili.

Al tempo stesso, il 15 gennaio 1998 il Garante ha richiamato l'attenzione del Ministro di grazia e giustizia, ritenendo realizzate le condizioni ritenute necessarie per la modifica dell'art. 25, considerati i progressi maturati nella fase di formazione del codice.

Come già riferito, il Ministro e il Governo hanno raccolto l'indicazione del Garante provvedendo il 9 aprile 1998 al varo del citato decreto legislativo.

Una volta adottato per tutti gli organi competenti, il codice costituirà un parametro importante in materia. Peraltro, il comma 3 dell'art. 25 attribuisce al Garante una potestà sanzionatoria di tipo inibitorio, in caso di violazione delle prescrizioni contenute nel codice di deontologia, che si estrinseca nel potere di vietare il trattamento dei dati, a norma dell'art. 31, comma 1, lett. l), qualora in considerazione della loro natura o delle modalità del trattamento, o degli effetti che esso può determinare, vi sia il concreto rischio del verificarsi di un pregiudizio rilevante per uno o più interessati.

D'altra parte, vanno sottolineate alcune ulteriori misure di garanzia.

Il comma 4-bis dell'art. 25, aggiunto dal d.lg. n. 123/1997, allo scopo di consentire l'applicazione delle deroghe in esso disposte ha, come si è visto, esteso la nozione di "trattamento nell'esercizio della professione di giornalista" ai trattamenti effettuati dai soggetti iscritti nell'elenco dei pubblicisti o nel registro dei praticanti, nonché a quelli temporaneamente effettuati per la finalità esclusiva della pubblicazione o diffusione occasionale di articoli, saggi e altre manifestazioni del pensiero.

È opportuno evidenziare che il Garante ha sollecitato il Consiglio nazionale dell'Ordine a introdurre nel codice una norma che prescriva ai quotidiani e ai periodici di indicare gli eventuali responsabili del trattamento dei dati, anche con riferimento ai trattamenti finalizzati seppur occasionalmente all'espressione del pensiero. Tale misura appare di particolare importanza, in quanto consentirà un più agevole esercizio dei diritti di cui all'art. 13 da parte del soggetto cui i dati si riferiscono.

Peraltro, la legge n. 675/1996, nel testo aggiornato con le modifiche apportate nel corso del 1997, disciplina il trattamento dei dati effettuato nell'esercizio della professione giornalistica anche con riguardo a profili diversi da quelli toccati dall'art. 25 e che comportano peculiarità procedurali che semplificano gli oneri di notifica al Garante.

Restano fermi, in ogni caso, i diritti riconosciuti in capo all'interessato dall'art. 13, nonché gli obblighi che la legge stabilisce con riferimento all'adozione di adeguate misure di sicurezza (art. 15), poiché essi risultano incompressibili anche di fronte al trattamento giornalistico dei dati personali inteso come espressione sia della libertà di stampa, sia della libertà di manifestazione del pensiero, ferma restando l'esigenza della tutela del segreto professionale del giornalista per ciò che riguarda la confidenzialità della fonte della notizia.

4.3. TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA.

Altro delicato problema di cui si è dovuto occupare il Garante specie nei primi mesi della propria attività è stato quello di verificare l'incidenza della legge n. 675/1996 sul trattamento dei dati personali ad opera dei soggetti pubblici. La delicatezza del compito va rinvenuta nel fatto che la legge si è innestata in un assetto normativo e giurisprudenziale già articolato in materia di trasparenza e accesso ai documenti amministrativi. Ciò ha indotto alcuni a sollevare qualche interrogativo circa il rapporto tra le esigenze di riservatezza e le misure a garanzia della trasparenza nella pubblica amministrazione. Il punto di equilibrio tra le predette situazioni giuridiche risiede nel garantire comunque ai soggetti privati le prerogative loro accordate dalla legge circa il corretto trattamento dei propri dati personali ancorché questi siano in possesso della pubblica amministrazione.

Il tema è venuto in rilievo, in particolare, nel parere reso il 30 giugno 1997 a proposito della pubblicità degli albi professionali dei medici e degli odontoiatri. In tale parere sono state distinte quattro situazioni possibili per quanto concerne la pubblicità dei documenti detenuti dai soggetti pubblici: *a)* documenti da ritenere pienamente pubblici, ovvero conoscibili da chiunque; *b)* documenti la cui conoscibilità è circoscritta ad alcune pubbliche amministrazioni, oppure a talune categorie professionali; *c)* documenti accessibili ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/1990 (procedimento amministrativo) da parte di chi ha un interesse personale e concreto e per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti; *d)* documenti accessibili alla sola amministrazione che li detiene, soggetti cioè al segreto d'ufficio. Sulla base di tali premesse, il Garante ha analizzato la normativa riguardante l'albo dei medici (la quale prevede che ciascun albo sia pubblicato nel mese di febbraio di ciascun anno, con contestuale trasmissione di una copia ad alcune amministrazioni anche ai fini della sua affissione nelle prefetture), ed ha ritenuto che il caso rientrasse nell'ipotesi indicata alla lettera *a)*. Ciascun ordine è stato quindi ritenuto legittimato ad autorizzare la visione dell'albo presso l'ordine stesso e, quanto alle richieste di nominativi dei professionisti specializzati in talune discipline, a valutarne la meritevolezza e la praticabilità.

L'Autorità è stata richiesta di precisare, poi, se la RAI S.p.A., concessionaria del pubblico servizio radiotelevisivo, fosse tenuta a comunicare nel dettaglio e nominativamente gli stipendi dei suoi dirigenti e giornalisti, nonché i compensi dei suoi collaboratori esterni, e se fosse legittimo o meno, alla luce della legge n. 675/1996, divulgare, da parte di periodici o quotidiani, i dati personali relativi alle retribuzioni del suddetto personale, senza il consenso degli interessati.

Con il parere del 16 settembre 1997, l'Autorità ha ritenuto che la R.A.I. S.p.A. abbia formalmente una struttura societaria, ma, in quanto concessionaria esclusiva del servizio pubblico di diffusione radiotelevisiva, assuma la particolare connotazione di soggetto "pubblicistico" autonomo, in quanto la "concessione" determina "l'impianto" di un ufficio, che per un verso compie attività pubblicistica ed è soggetto a controlli da parte dell'amministrazione concedente e, per un altro, compie attività di diritto privato, operando secondo le norme privatistiche e in base alle regole del mercato. Nei suoi confronti, si è quindi ritenuta applicabile la legge n. 241/1990 per quanto concerne il diritto di accesso, conformemente a quanto ritenuto dal Consiglio di Stato (Sez. IV, 17

giugno 1997 n. 649), in quanto la società concessionaria pubblica rientra nel più ampio concetto di organo indiretto di amministrazione. Pertanto si applicano i medesimi principi elaborati per la pubblica amministrazione in senso stretto anche in relazione alla documentazione custodita presso gli uffici della concessionaria pubblica.

All'atto di questa decisione e di altre successive, il Garante ha tenuto conto di alcuni principi espressi dalla giurisprudenza amministrativa, in base ai quali, tra l'altro:

— ai fini della legittimazione all'accesso agli atti della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/1990, non è necessario possedere tutti i requisiti che legittimerebbero il ricorso giudiziale, essendo sufficiente che l'istante sia titolare di una posizione giuridicamente rilevante e che il suo interesse alla richiesta si fondi su tale posizione (Consiglio di Stato Sez. IV, 11 gennaio 1994 n. 21; Sez. VI, 15 luglio 1994 n. 1243);

— l'interesse all'accesso non è limitato alla titolarità di una posizione strettamente personale di diritto soggettivo o interesse legittimo ed è azionabile anche indipendentemente dall'esistenza di una lesione della posizione giuridica del richiedente;

— il diritto di accesso configurato dalla legge n. 241 del 1990, è correlato non tanto agli atti amministrativi quanto all'attività amministrativa, la quale comprende nel suo ambito anche l'attività di diritto privato (si pensi all'attività contrattuale e all'evidenza pubblica), essendo anch'essa volta alla cura concreta di interessi della collettività non meno dell'attività amministrativa in senso stretto.

Ai principi suddetti va aggiunto quanto statuito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (n. 5 del 4 febbraio 1997), la quale ha ricordato che il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto dalla legge n. 241/1990, allorché la conoscenza di determinati documenti sia necessaria per curare o per difendere l'interesse giuridico del richiedente, prevale sul diritto alla riservatezza e comporta la necessità di garantire comunque al richiedente stesso la visione degli atti dei procedimenti amministrativi necessari per perseguire tali finalità.

In questo quadro, il provvedimento del 16 settembre 1997 ha esaminato la questione se le informazioni riguardanti le retribuzioni e le altre indennità corrisposte dai concessionari di pubblici servizi fossero conoscibili e potessero essere oggetto di diffusione attraverso i mezzi di comunicazione. Il Garante, dopo aver premesso che l'art. 43 della legge n. 675/1996 non ha abrogato le disposizioni concernenti la pubblicità degli atti parlamentari, dei contratti collettivi di lavoro e dei documenti amministrativi, nonché quelle che riguardano il controllo da parte della Corte dei Conti o il legittimo esercizio del diritto di cronaca, ha stabilito che i dati personali concernenti le classi stipendiali, le indennità e gli altri emolumenti corrisposti ad amministratori, dirigenti e lavoratori da concessionari di pubblici servizi (quali le Ferrovie dello Stato S.p.A. e la R.A.I. S.p.A.) sono conoscibili. Più precisamente, ha stabilito che sono conoscibili da parte delle competenti autorità pubbliche e da chiunque vi abbia interesse, attraverso:

a) la lettura degli atti parlamentari nei quali sono documentate le doverose risposte fornite ad interrogazioni e ad interpellanze parlamentari;

b) l'esame dei contratti collettivi, destinati per loro stessa natura ad un regime di diffusa conoscibilità;

c) l'accesso ai documenti amministrativi che la legge 7 agosto 1990 n. 241 rende accessibili da parte di chiunque vi abbia un interesse giuridicamente rilevante personale e concreto (art. 22 legge n. 241/1990;