



Garante

per la protezione dei dati personali

RELAZIONE PER L'ANNO 1998

**DISCORSO DEL PRESIDENTE
STEFANO RODOTÀ**

Roma, 12 aprile 1999

PAGINA BIANCA

Signor Presidente della Repubblica,

come definire, a due anni dall'inizio della sua attività, il Garante per la protezione dei dati personali? Una "istituzione di frontiera", forse, anche se si tratta di una espressione tutt'altro che originale. Ma è proprio lì, su una frontiera, che il Garante lavora, misurandosi ogni giorno con problemi inediti e ostinate resistenze, muovendosi tra incomprensioni e incitamenti e, come accade a chiunque stia su una frontiera incerta e contestata, gli è capitato anche di trovarsi tra due fuochi.

Una frontiera istituzionale, economica, sociale, culturale. Non si comprenderebbe la singolare vicenda che si è aperta ai primi di maggio del 1997 se non si tenessero nel giusto conto tutte queste dimensioni. Infatti, la legge sulla tutela dei dati personali si è via via rivelata come un dato forte, persino ingombrante, che obbligava a mettere in discussione certezze consolidate, abitudini amministrative e scientifiche, e a dare una diversa ricostruzione del sistema nel suo complesso.

Tutto questo ha determinato pure spaesamenti e ansie, che il Garante si è impegnato a fugare con un lavoro collegiale di adattamento dei principi alle molteplici situazioni considerate dalla legge. Alle certezze promosse dal Garante, tuttavia, si chiede di far seguire quelle che possono venire da norme più analitiche: e ciò avverrà,

grazie ai decreti delegati che prevedono specifiche discipline in determinati settori. Ma bisogna guardarsi anche dal rischio di irrigidire il sistema con troppe regole di dettaglio, che lo priverebbero della flessibilità indispensabile in una materia in costante divenire, dominata dall'incessante mutamento determinato dalle innovazioni scientifiche e tecnologiche.

Si è misurata, intanto, una influenza che non rimaneva nel chiuso cerchio delle norme giuridiche. Lo dico con uno spirito che è, insieme, di orgoglio e timore: non v'è alcun paese al mondo dove una legge come questa abbia suscitato risposte così intense dei cittadini, reazioni delle istituzioni e del sistema delle imprese, attenzioni continue e persino aggressive del sistema della comunicazione. La conferma è nelle cifre. Tra il marzo del 1998 e quello del 1999 i maggiori giornali nazionali hanno dedicato ai problemi della privacy 2500 pagine, di cui 600 alla specifica attività del Garante. Ventisettemila richieste dei cittadini nel primo anno di attività potevano far pensare (e forse sperare, visto lo scarto tra l'immane lavoro e le ridotte dimensioni dell'ufficio) che si trattasse soltanto di una fiammata iniziale, dovuta alla novità, ed agli interrogativi che questa provocava. Così non è stato. Il nostro secondo anno è stato accompagnato da ventimila richieste, sì che a questo punto s'impone una riflessione sulle ragioni del permanere di una attenzione tanto forte. Una analisi qualitativa deve seguire la rilevazione quantitativa.

E' legittimo un dubbio. E se tutta questa attenzione fosse dovuta soprattutto alle difficoltà determinate dalla legge, che spingono ad interrogare continuamente il Garante? Una analisi dell'insieme dei

ricorsi, reclami, segnalazioni e quesiti ci dice che non è così. Esistono richieste in cui si esprimono difficoltà oggettive e soggettive: ma si tratta di una percentuale ridotta, che si può stimare intorno al dieci per cento del totale, sicuramente fisiologica, e che scompare del tutto se si esaminano le richieste avanzate in forma di ricorso.

La grandissima parte delle richieste, quindi, ha radici e motivazioni ben diverse, che possono essere raggruppate in tre filoni. Si può parlare di una "privacy/rispetto", invocata da tutti quelli che, finalmente, dispongono di strumenti efficaci per respingere indebite invasioni e discriminazioni, e così sviluppare pienamente la loro personalità; di una "privacy/alibi", dietro la quale si trincerano quanti vogliono sottrarsi al controllo o coprire inefficienze; di un intreccio tra "privacy e trasparenza", che si è manifestato nei moltissimi interventi del Garante volti ad eliminare barriere alla conoscenza di dati significativi, che non trovavano alcun fondamento nella legge. Vi è, poi, un numero ridotto di richieste che esprimono esigenze che non possono essere soddisfatte attraverso gli strumenti previsti per la tutela dei dati personali, e che tuttavia meritano d'essere considerate perché in esse, probabilmente, è una delle chiavi interpretative per comprendere la spinta dei cittadini verso il Garante.

Qui si manifesta non tanto un travisamento dei fini della legge, quanto piuttosto un estremo tentativo di arrivare alla soluzione di problemi incancreniti. Il Garante per la protezione dei dati personali si presenta così come una istituzione "scialuppa", dove si cerca di salire quando ogni altro appiglio sembra perduto, come una sorta di difensore civico senza confini. E' ovvio che, in casi come questi, il

Garante comunica di non poter intervenire. Ma l'atteggiamento di chi considera il Garante come l'unico appiglio si ritrova anche in casi in cui è certa la sua competenza. E allora bisogna dire con franchezza che il flusso delle richieste esprime anche una sorta di distacco da altre istituzioni, ed un trasferimento delle attese verso una istituzione appena creata, quasi che questa potesse ricostituire un circuito di fiducia che altrove appare spezzato.

In questo atteggiamento si può certo cogliere il rischio d'una distorsione. In realtà, siamo di fronte ad un effetto della innovazione più significativa introdotta dalla legge n. 675: il trasferimento al cittadino del diritto di governare direttamente i propri dati personali ha determinato una redistribuzione di poteri che non poteva non investire nel suo insieme il sistema istituzionale.

Proprio partendo da questa constatazione, abbiamo fatto la scelta - impegnativa, ma a nostro giudizio obbligata - di cercar di rendere al massimo agevole l'accesso al Garante, di spogliarlo d'ogni formalismo e, di conseguenza, di rispondere a tutte le richieste. Ho parlato di scelta obbligata, perchè la novità del sistema non consiste nell'aver creato un organo al quale il cittadino deve necessariamente rivolgersi quando viene messo in discussione o violato uno dei suoi nuovi diritti. L'innovazione vera sta nell'aver costituito ogni cittadino come garante di se stesso, dal momento che ciascuno può direttamente curare la tutela dei propri diritti senza alcuna intermediazione burocratica. Anzi, i ricorsi al Garante, previsti dall'art. 29 della legge, sono in via generale ammissibili solo dopo che i diritti indicati dall'art. 13 siano stati esercitati nei confronti del responsabile.

S'impone, a questo punto, un'altra considerazione. La dimensione quantitativa dell'"utenza" della legge n. 675 non può essere misurata solo con il riferimento, già imponente, alle quarantasettemila richieste al Garante. In questa cifra, infatti, non è compreso il numero di cittadini che si sono rivolti direttamente alle amministrazioni pubbliche o al settore privato per far valere i diritti riconosciuti dalla legge n. 675. Molteplici indizi, tratti da diversi materiali di cui disponiamo, ci dicono che si tratta di un fenomeno ormai diffuso: ma non siamo in grado di misurarne l'ampiezza e la frequenza. Un dato, tuttavia, merita d'essere riferito. In diversi settori, molti hanno avvertito come un fastidio l'invio di moduli d'informativa e di richieste di consenso al trattamento dei dati, lamentando soprattutto la loro prolissità e oscurità (di questo ci siamo preoccupati, e proprio in questi giorni abbiamo messo a punto un nuovo schema, estremamente semplificato). Molti altri, però, hanno percepito che in quel fastidio era contenuta pure una opportunità: più di tre milioni e mezzo di clienti delle banche hanno chiesto di ricevere solo i materiali strettamente necessari per la gestione del loro rapporto con la banca. Un "sondaggio di massa", se così vogliamo chiamarlo, davvero senza precedenti, e che merita d'essere attentamente considerato per comprendere le diverse valenze sociali ed economiche della disciplina dei dati personali, se a queste si guarda partendo dal suo primo protagonista, il cittadino.

Ma v'è un'altra considerazione che impone di guardare ai quarantasettemila casi come ad un punto di partenza e non come ad un dato definitivo. Vi sono provvedimenti del Garante che, pur riferiti ad un soggetto specifico, in realtà riguardano una pluralità di soggetti, fino ad interessare la totalità dei cittadini. E' quel che è accaduto, ad

esempio, quando si sono affrontate questioni riguardanti la salute, le notificazioni giudiziarie, il traffico telefonico. E non si tratta di effetti indiretti: in questi casi, il provvedimento del Garante modifica immediatamente la condizione di tutti i potenziali interessati. Siamo di fronte ad una tutela con effetti collettivi.

Questo, dunque, è il circuito istituzionale e sociale che si va delineando, con innovazioni notevoli e problemi di cui non può essere sottovalutata la portata. In questo circuito si manifesta la presenza anche di soggetti che possono arricchirne il significato e rendere più agevole la trasmissione delle domande sociali. E' già avvenuto che taluni temi siano stati segnalati al Garante da difensori civici locali, che finiscono così con l'adempire ad una duplice funzione: rilevazione di questioni significative e selezione di quelle più rilevanti. L'importanza della dimensione locale, peraltro, è stata ben considerata dal Garante che ha sottoscritto con l'Anci una convenzione per la diffusione dei suoi provvedimenti riguardanti l'amministrazione locale, e per "formare i formatori" in un settore nuovo e complesso. Si intravedono così occasioni di decentramento che possono consentire una migliore percezione ed utilizzazione della disciplina di tutela dei dati personali.

Accanto all'articolazione territoriale si colloca quella sociale, di cui può essere buona espressione l'iniziativa delle associazioni dei consumatori, che ha avuto un ruolo significativo nell'avvio dell'attività del Garante, la cui prima pronuncia rispondeva appunto a loro sollecitazioni. Ora è possibile che la nuova disciplina delle associazioni

rappresentative dei consumatori determini una loro maggior presenza nel complesso circuito istituzionale individuato dalla legge n. 675.

Parlare di un nuovo circuito istituzionale, che sta prendendo forma, non è una forzatura, determinata da una pretesa di attribuire al Garante una posizione di particolare rilievo. Il tipo di richieste rivolte al Garante, i soggetti che le alimentano, le risposte del Garante e i loro effetti collettivi mostrano che siamo di fronte non solo ad una istituzione di garanzia, ma ad un insieme di strumenti e di procedure che possono contribuire ad una più diffusa e radicata democrazia dei cittadini.

Non sono parole. La nostra Relazione è, in primo luogo, un catalogo dei casi in cui sono cresciuti i diritti di tutti, non di un manipolo di privilegiati. E' la testimonianza di come sia possibile eliminare discriminazioni odiose dei più deboli, ammalati di Aids o portatori di handicap. E' l'indicazione concreta del modo in cui si possono respingere piccole e grandi prevaricazioni di amministrazioni pubbliche o di poteri privati, si tratti dei questionari sottoposti a dipendenti comunali o dei test sul posto di lavoro, dei rapporti con l'amministrazione fiscale o dell'uso dei dati nelle indagini giudiziarie. Gli ammalati guadagnano rispetto, ai consumatori viene data voce. Emergono i diritti dei cittadini nel sistema delle telecomunicazioni, nei rapporti con i gestori dei diversi servizi. Si affrontano le questioni di un futuro già presente - il controllo capillare dei cittadini attraverso reti internazionali, schedature, videosorveglianza

Nella discussione pubblica, così intensa da risultare persino sorprendente, questa dimensione è talvolta oscurata da una accezione

ristretta e inadeguata del termine "privacy", ormai entrato stabilmente nel linguaggio comune. Si è detto che la propensione dei cittadini non è tanto quella di cercare maggiore riservatezza, quanto l'opposto desiderio di apparire, di esibirsi, di denudarsi in pubblico. Si è aggiunto che troppo diverso è l'humus culturale di un paese come l'Italia perché possa attecchire una pianta nata e cresciuta nel ben diverso ambiente degli Stati Uniti. Si è sottolineato il rischio di un crescente isolamento individuale, di un allentarsi dei legami sociali, che proprio l'accento posto sulla privacy potrebbe determinare.

E' questa la frontiera culturale dalla quale il Garante non può ritrarsi, proprio perché la legge stessa gli dà il compito di contribuire a definire davanti all'opinione pubblica il significato della tutela dei dati personali. E allora bisogna ricordare che la società dell'informazione e della comunicazione non genera spinte tutte convergenti. Convivono al suo interno pulsioni diverse, tutte parimenti forti: il bisogno di notorietà, per il quale nessun prezzo è troppo alto, fosse pure il sacrificio d'ogni pudore o intimità; e la richiesta imperiosa di rispetto o di silenzio, estesa anzi anche ad aree che in passato non l'avevano conosciuta. Sono, se si vuole, culture a confronto. E chi crede che la cultura del rispetto, di sé in primo luogo, meriti d'essere secondata, ha oggi a disposizione uno strumento che prima mancava.

Peraltro, negli stessi Stati Uniti dall'antico bozzolo del "diritto ad essere lasciato solo" è progressivamente uscita una nozione più ricca e comprensiva di privacy, che ne fa una condizione della cittadinanza, una premessa per un comprensivo statuto delle informazioni persona-

li, uno strumento per la definizione di relazioni personali e sociali, dunque di quella "vita comune" che per l'individuo è condizione di esistenza. Trasferita in Europa, questa nozione non solo non ha trovato difficoltà ad attecchire ma, incontrandosi con la tradizione della tutela legislativa dei diritti dell'uomo, si è irrobustita al punto da raggiungere un livello di tutela che oggi non ha pari nel mondo. Ed è proprio qui, in questo paradossale divario tra una tutela che s'indebolisce nel paese d'origine e si rafforza nel continente europeo, che s'innesta la dialettica tra Unione Europea e Stati Uniti per quanto riguarda il trasferimento in quest'ultimo paese dei dati personali trattati in Europa, perché si dubita che il sistema statunitense offra quell'"adequata protezione" che la Direttiva 95/46 esige nel paese di destinazione, per evitare la creazione di "paradisi dei dati" che vanificherebbero la tutela raggiunta dai cittadini europei.

In questo confronto il Garante italiano ha avuto un ruolo di rilievo, tanto che sotto la sua presidenza è stato possibile giungere ad un documento unanime dei garanti europei sulla trattativa ancora in corso. Si dilata così la dimensione istituzionale, che condiziona anche i diritti dei cittadini italiani e, quindi, impone al Garante un continuo allargamento dei confini della sua azione, con una crescita degli stessi impegni quotidiani che è stato possibile fronteggiare solo grazie al permanere nell'intero personale di una tensione e di una abnegazione particolari.

Infatti, mentre il Garante si trovava a partecipare come protagonista alla nascita di un nuovo circuito istituzionale, si palesavano difficoltà non trascurabili all'interno dei circuiti formali e consolidati.

Lunga è stata l'attesa del regolamento, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale solo il 1 febbraio 1999 (d.P.R. 31 marzo 1998, n. 501); faticoso è stato l'approdo, sempre nel febbraio di quest'anno, ad un provvedimento indispensabile, quello che definisce la complessiva situazione del personale (d.l. 26 febbraio 1999, n. 51); difficile permane il rapporto con alcune strutture amministrative.

Dobbiamo dar atto alla Presidenza del Consiglio dello sforzo fatto nell'ultima fase per chiudere definitivamente la partita organizzativa, sì che oggi possiamo ben dire che i maggiori problemi sono alle nostre spalle, anche se non sarà breve il tempo necessario per tradurre i provvedimenti in concrete attività organizzative. Permangono, invece, diversi altri problemi, in primo luogo quelli legati alla mancata consultazione del Garante, come vuole l'art. 31.2 della legge n. 675, su diversi atti normativi e amministrativi che pure interessavano la protezione dei dati personali e contenevano specifiche norme in materia. Qui non sono tanto le prerogative formali del Garante ad essere vulnerate: sono messe in discussione le garanzie dei cittadini per la cui salvaguardia, appunto, si è voluto prevedere il parere obbligatorio del Garante. Peraltro, la mancanza di tale parere determina un vizio della procedura di adozione dei provvedimenti con immaginabili e non lievi conseguenze. Ci auguriamo, quindi, che una più energica azione della Presidenza del Consiglio possa consentire il definitivo superamento di questa situazione, che certamente non favorisce il buon andamento dell'azione amministrativa.

Di alcuni atteggiamenti dell'amministrazione, ad ogni modo, conviene parlare ancora per un momento. La documentazione delle

resistenze al cambiamento da parte di ogni apparato appartiene da tempo agli studi sulle organizzazioni pubbliche e private. Ma è nostro preciso dovere ricordare che in molti casi, puntualmente documentati nella Relazione, queste resistenze hanno provocato carenze nell'informazione dei cittadini, mancata nomina di responsabili e incaricati dei trattamenti, genericità della regolamentazione di cornice di nuovi strumenti rilevanti per il trattamento di dati personali, ritardo nell'emanazione di atti importanti anche per il settore privato, come il regolamento di sicurezza. Ma, soprattutto, qui si è talvolta manifestato un ritorno verso una chiusura della macchina amministrativa, che ha fatto ricorso alla "privacy-alibi" per cercar di ridurre la trasparenza dell'attività, costringendo il Garante ad interventi che lo hanno trasformato, come si è detto, in un vero e proprio Garante "della trasparenza". L'amministrazione rischia così di contribuire al diffondersi e al radicarsi di un fenomeno che ci preoccupa assai, e al quale ci ripromettiamo di dedicare la massima attenzione nei prossimi mesi, cioè una disapplicazione della legge anche in momenti e situazioni di particolare rilevanza.

Al Garante potrebbe esser mosso un rimprovero, appunto quello di non aver esercitato in questa direzione un'adeguata vigilanza, anche perché, proprio in occasione della presentazione della Relazione dell'anno scorso, si era manifestata la consapevolezza del problema. Bisogna, tuttavia, tener conto di due fattori. Il primo riguardava l'assenza del regolamento, e dunque di tutte le garanzie legate allo svolgimento di una attività ispettiva che può avere conseguenze assai pesanti, anche sul piano penale, una volta accertate violazioni della legge. Il secondo era legato all'esiguità del personale, che

ha imposto un ordine di priorità nel quale risultavano assolutamente preminenti i provvedimenti relativi al fiume di segnalazioni, reclami, quesiti, ricorsi.

Ora quest'insieme di fattori negativi è, almeno formalmente, superato. Ci avviamo, quindi, verso una fase nella quale l'attività di ispezione andrà via via assumendo la sua giusta importanza, né vessatoria, né compiacente. Un'attività indispensabile: non solo per cancellare sacche di non applicazione della legge, ma anche per evitare disparità di trattamento, soprattutto nel settore privato, tra operatori che hanno attuato la disciplina sui dati personali, sopportando i relativi costi, e operatori che disapplicano la legge, raccolgono i dati in maniera scorretta e finiscono così con l'esercitare anche una forma di concorrenza sleale, che danneggia altri imprenditori e vanifica le garanzie per i cittadini. Queste non sono soltanto ipotesi. Informazioni da noi raccolte sull'andamento in alcuni settori, come quello del direct marketing, provano come l'attenta applicazione della legge n. 675 abbia avuto anche effetti di moralizzazione, eliminando operatori poco corretti o scarsamente affidabili.

E' evidente che questi comportamenti virtuosi potranno proseguire e radicarsi, determinando quel mutamento culturale che poi è la ragione stessa della legge, solo se il Garante sarà capace di dare una continua e piena assicurazione di efficienza. E questa, per gli organismi che si pongono come interlocutori diretti dei cittadini, viene di solito misurata attraverso la capacità di risposta istituzionale, e le attese più o meno lunghe dei cittadini.

L'analisi dei dati relativi a questo aspetto dell'attività del Garante richiede alcune distinzioni. Se si volesse semplificare, e dare una interpretazione blandamente trionfalistica del nostro lavoro, si potrebbe mettere l'accento sul fatto che, per quanto riguarda lo strumento più importante nelle mani dei cittadini, cioè i ricorsi, non esiste nessun arretrato. Si può aggiungere, anzi, che la decisione del Garante arriva in tempi brevissimi, i venti giorni prescritti dalla legge, anche se proprio l'esperienza di queste ultime settimane ci fa ritenere che un termine più congruo potrebbe consentire una più adeguata presenza delle parti ed un miglior approfondimento delle questioni, come vuole la natura di "giustizia alternativa" che caratterizza questo aspetto dell'attività del Garante.

Ma non ci si può fermare a questo dato, pur relevantissimo, senza velare la realtà complessiva e rischiare di cadere prigionieri d'una contraddizione. Si ricordava prima che una delle decisioni più impegnative del Garante è stata quella di offrire ai cittadini un accesso ampio e non formalizzato: non si può trascurare, quindi, la situazione relativa a segnalazioni, reclami, quesiti, che rappresentano la gran massa delle richieste rivolte al Garante. Qui l'esiguità delle risorse a disposizione dell'ufficio ha determinato ritardi, che non possono essere sottovalutati. E' vero che molte richieste hanno ricevuto indiretta risposta attraverso provvedimenti del Garante che decidevano questioni analoghe o prossime; attraverso l'opera di chiarimento, anche telefonico, della portata della legge; attraverso pareri generali dati ad organismi rappresentativi di intere categorie. E tuttavia queste considerazioni ci sembrano insufficienti, sì che abbiamo già deciso di destinare al presidio di questa frontiera forze ben più consistenti di

quelle finora disponibili, e che non era possibile accrescere fino a che non fossero state approvate le norme sull'aumento del personale.

E' per questo motivo, e non per una modesta mania di grandezza, che abbiamo insistito presso Governo e Parlamento perché al Garante fossero messi a disposizione i mezzi umani e finanziari indispensabili per svolgere un compito la cui ampiezza non era prevedibile al momento dell'entrata in vigore della legge. Muovendosi in tale direzione, non è necessario considerare soltanto la dimensione quantitativa. Davanti a noi sta pure il compito di definire più precisi e rigorosi percorsi procedurali anche per gli strumenti diversi dai ricorsi, ai quali si affida la grande maggioranza dei cittadini. Queste sono regole che il Garante può definire autonomamente, grazie ai poteri che ormai gli sono stati riconosciuti.

Sia per disegnare meglio le modalità del proprio agire, sia per stimolare la necessaria cooperazione di altre istituzioni, dunque, rimane indispensabile una continua iniziativa del Garante. Che, tuttavia, non può essere autoreferenziale, finalizzata unicamente alla maggiore efficienza dell'ufficio. E' la stessa legge ad imporgli il dovere di segnalare al Governo l'opportunità di provvedimenti legislativi richiesti dall'evoluzione del settore e di stimolare una produzione normativa qualitativamente diversa, che coinvolga le categorie interessate, approdando a codici di deontologia e buona condotta, che il Garante verifica e di cui contribuisce a garantire diffusione e rispetto.

Il nuovo circuito istituzionale si arricchisce così in una ulteriore direzione, con una significativa innovazione sul terreno delle fonti