

*del diritto. E' una dinamica che si coglie già nella dimensione internazionale e che, accanto ai tradizionali "produttori" di norme, vede crescere il ruolo di altri soggetti, in particolare privati. A questi si riconoscono spazi di autonomia, che tuttavia non si presentano come fine a se stessi, ma rappresentano la premessa di forme originali di integrazione con l'azione di soggetti pubblici.*

*In Italia questa tendenza ha avuto la manifestazione più significativa nel Codice di deontologia dell'attività giornalistica, entrato in vigore il 29 luglio 1998. L'innovazione è grande perché, dietro la formula tradizionale del codice deontologico, in realtà si trova una normativa secondaria che, pur fondata sulla previsione dell'art. 25 della legge n. 675, è il risultato della collaborazione tra il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti e il Garante per la protezione dei dati personali. Si tratta di un insieme di norme che si rivolgono a tutti coloro i quali operano nel sistema dell'informazione, iscritti o no all'albo dei giornalisti; sono applicabili quindi anche in sede giurisdizionale; e, soprattutto, trovano la loro fonte immediata in un potere affidato integralmente ad un soggetto privato (l'Ordine) e ad una autorità indipendente.*

*Il Codice è nato tra furibonde polemiche, suscitate soprattutto da chi indicava in quel testo uno strumento limitativo del diritto d'informazione e nel Garante l'incarnazione di un nuovo censore. Ora quelle polemiche, più che infondate, appaiono lontane, e al suo posto troviamo significativi riconoscimenti di tutte le associazioni rappresentative dei giornalisti, che hanno indicato quel testo come un significati-*

*vo punto di equilibrio tra due valori in eterna tensione, cronaca e riservatezza. E, con il passare del tempo, è probabile che si apprezzerà sempre di più che le regole contenute in quel codice rappresentano pure un importante elemento di garanzia per i giornalisti, la cui attività non potrà essere più giudicata secondo criteri, non dirò arbitrari, ma eccessivamente discrezionali.*

*Questa vicenda, ad ogni modo, ha proiettato il Garante sulla frontiera certamente più esposta, quella appunto del sistema dell'informazione, essenziale per la comunicazione tra il Garante e i cittadini, ma che può anche determinare una presentazione della nostra attività comprensibilmente condizionata dalle specifiche esigenze professionali dei giornalisti. E tuttavia, malgrado distorsioni e incomprensioni, molti timori e molti fantasmi sono stati dissipati dalla forza dei fatti, dall'esperienza concreta di questi pochi mesi.*

*Quando, ad esempio, il Garante intervenne nella materia dei cosiddetti "fuori onda", segnalando la necessità di evitare la diffusione di immagini raccolte all'insaputa di un soggetto invitato ad una trasmissione per finalità diverse, non ci si limitò ad esercitare un più che legittimo diritto di critica verso quella decisione. Con toni aggressivi si disse che non sarebbe stato più possibile render note indiscrezioni, diffondere foto che non fossero "posate", e via dicendo.*

*Nessuna di queste previsioni pessimistiche si è verificata. E non perché il Garante abbia poi adottato interpretazioni più "benevole",*

*ma perché nulla nel suo provvedimento autorizzava quella conclusione. Questo non vuol dire che siano mancate difficoltà, tuttavia legate spesso al fatto che l'entrata in vigore della legge n. 675 ha, in questa materia come altrove, amplificato segnali in passato deboli, determinato una rinnovata attenzione istituzionale e sociale per norme a tutela della riservatezza che, già presenti nell'ordinamento, erano tuttavia inapplicate. Si coglie qui un altro effetto di sistema di questa legge, consistente appunto nell'aver dato un centro ed una rinnovata forza a discipline sparse e disorganiche (norme sui minori, sulla violenza sessuale, sull'uso delle manette), con una particolare evidenza della "privacy-rispetto".*

*Al di là delle singole vicende, nel sistema dell'informazione è venuta crescendo una spontanea adesione non tanto a questa o quella norma della legge n. 675, quanto piuttosto ai valori che questa intende promuovere. Non è un caso che il Codice di deontologia, e significative decisioni del Garante, facciano intenso riferimento alla dignità della persona come costante ed ineliminabile principio di riferimento.*

*Il segno della percezione dell'alto significato di questa prospettiva si coglie non soltanto nella più rispettosa presentazione di molte notizie, ma negli interventi di molti ordini regionali e, soprattutto, nel fatto che a sollecitare l'intervento del Garante siano stati, in casi particolarmente delicati, gli stessi giornalisti, individualmente o attraverso i loro organismi associativi. Tuttavia, proprio l'analisi di questi casi, come quello triste e recente della ragazza uccisa a*

*Gravina, ha messo in evidenza come all'origine di molte notizie giudicate lesive della riservatezza vi sia non un comportamento aggressivo del giornalista, ma la violazione di segreti investigativi, professionali, d'ufficio. Il Garante ha così evitato di indicare nei giornalisti gli unici responsabili di eventuali violazioni, e ha preso specifiche iniziative per impedire "alla fonte" il sorgere di tali violazioni. In questa prospettiva si è rivelata particolarmente importante la collaborazione con la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza e la Polizia penitenziaria, che stanno mettendo a punto regole per evitare, fuori dei casi in cui ciò corrisponde a necessità istituzionali, le traduzioni in manette e la diffusione di foto segnaletiche.*

*Ma non corrisponderebbe alla realtà dei fatti una rappresentazione dei rapporti tra sistema dell'informazione e attività del Garante integralmente risolta nella crescita di limitazioni. Il Garante ha agito e continua ad agire come "istituzione della trasparenza", tanto che quasi un terzo dei suoi provvedimenti va proprio in questa direzione. E' così cresciuta la disponibilità di informazioni rilevanti alle quali i giornalisti possono liberamente accedere, come dimostrano diversi provvedimenti, relativi ad esempio a retribuzioni e incarichi. Lungi dall'essere compresso, il giornalismo d'inchiesta trova così nuovi canali e materiali.*

*La costruzione progressiva di un nuovo circuito istituzionale, tuttavia, non può passare soltanto attraverso comportamenti virtuosi e interpretazioni che valorizzano la nuova dimensione individuata*

*dalla legge n. 675 e dai suoi principi. E' indispensabile il completamento del sistema voluto dal legislatore attraverso la delega contenuta nella legge n. 676 e il suo rinnovo. Alcuni decreti legislativi sono già stati emanati, ma rimangono da regolare materie complesse e di grandissima rilevanza, come sono quelle che riguardano i dati sensibili di cui dispone la pubblica amministrazione, i dati sulla salute, l'attività di direct marketing, le reti telematiche, e quindi uno dei fenomeni oggi più importanti su scala mondiale, Internet. I futuri decreti delegati, inoltre, offriranno pure l'occasione per risolvere alcuni problemi applicativi sottolineati dall'esperienza di questi due anni, che il Garante ha già messo in evidenza e ora segnala nella sua Relazione.*

*E' probabile che, una volta completato l'intervento legislativo, divenga necessaria la redazione di un vero e proprio testo unico, che non solo renda immediatamente percepibile l'ampiezza del nuovo quadro normativo, ma ne faciliti la comprensione. Continuiamo a rilevare, infatti, casi di scarsa attenzione per la stessa lettera delle norme. Questa constatazione sollecita il Garante a promuovere una conoscenza più diretta e un accesso più immediato all'insieme delle norme, ai suoi provvedimenti e a tutto il materiale rilevante, compreso quello internazionale. L'ormai imminente apertura del nostro sito Web e di un centro di documentazione, la previsione di borse di ricerca contribuiranno alla creazione di una indispensabile cultura diffusa.*

*Questo è tanto più necessario in quanto la tutela dei dati personali non costituisce una materia compatta, in qualche modo settoriale. Si diffonde, invece, in tutta la società, in ogni sua articolazione,*

*investe l'attività economica, i comportamenti istituzionali, le scelte individuali. E' quindi più difficile, o comunque più lenta, la nascita di "esperti della privacy", capaci di abbracciare ogni interesse e ogni settore. Viene così confermata la necessità di una forte presenza del Garante, tuttavia né accentratrice né autoritaria, ma che mantenga e promuova significative forme di collaborazione nei diversi settori, come peraltro già avviene.*

*Mi limito qui a ricordare che, confermando una prassi seguita nel passato, il Garante ha promosso consultazioni informali attraverso la pubblicazione di bozze di suoi documenti sulla stampa, sollecitando le osservazioni di tutti gli interessati. Ha svolto indagini conoscitive, come quella che ha riguardato gli oltre 800 modelli sottoposti ai clienti delle diverse banche o quella, appena avviata, sulla videosorveglianza, che è fenomeno che si diffonde con straordinaria rapidità, sul quale il Garante è già intervenuto e che, comunque, richiede un tempestivo intervento legislativo.*

*Torna così il tema dell'infinita frontiera lungo la quale si distende l'attività del Garante. Che diventa ancor più impegnativa se si considera la dimensione internazionale, anzi mondiale, dei problemi, com'è nella natura stessa della società dell'informazione. Qui, nel flusso incessante di dati che percorre il mondo, i confini nazionali sono una convenzione sempre più precaria, e quindi la stessa tutela delle informazioni personali esige regole comuni e forme di coordinamento che diano vita ad un circuito istituzionale che superi le frontiere.*

*Tra mille difficoltà e resistenze, soprattutto da parte di chi pensa che le regole del mercato possano sostituire ogni altra regola, la costruzione di questo circuito va avanti. E qui il ruolo dell'Italia è quello di un paese che conosce molte precarietà tecnologiche, ma che sul piano istituzionale è riuscito a guadagnare una posizione di primissimo piano, sopravanzando anche paesi di più lunga tradizione. Si sommano la tempestiva trasposizione delle direttive europee sui dati personali e sui servizi di telecomunicazioni, le norme sul documento elettronico e la firma digitale, le iniziative per l'informatica nella pubblica amministrazione, le sperimentazioni delle reti civiche, la costituzione di un comitato dei ministri e di un forum per la società dell'informazione. Si delineano i tratti di una organizzazione istituzionale e sociale pronta a frequentare il futuro. Ma, proprio per questo, è necessaria un'azione più convinta, che componga in un disegno coerente e incisivo le diverse iniziative, e che non perda mai di vista l'esigenza di tutelare i diritti e le libertà fondamentali, come esplicitamente vuole l'art. 1 della legge n. 675.*

*La Relazione, che oggi presentiamo, vuol essere un contributo anche in questa direzione, nel suo sforzo non solo di rendere conto di una attività, ma pure di delineare i tragitti istituzionali che determina. Ripetiamo l'auspicio, che già formulavamo l'anno passato, di una sua discussione in Parlamento.*

*Questa può rappresentare uno dei momenti più significativi per meglio definire il ruolo delle autorità indipendenti, come auspicava il Presidente della Repubblica intervenendo proprio alla presentazione della nostra Relazione dell'anno scorso. Conosciamo le polemiche che,*

*nella fase più recente, hanno riguardato queste istituzioni. E penso che siamo tutti consapevoli della necessità di non mettere a rischio proprio quell'indipendenza che è la loro ragion d'essere.*

*Ma un ripensamento è necessario, anche per chiarire, come già aveva cercato di fare la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, quali siano i requisiti perché si possa dire d'essere davvero in presenza d'una autorità indipendente. D'altra parte, già si delineano i diversi strumenti che consentono di mantenere piena l'indipendenza, senza però trasformarla in separazione istituzionale: discussione parlamentare delle relazioni, audizioni da parte delle Camere, confronti a livello europeo, procedure di massima trasparenza, controllo giurisdizionale sui provvedimenti, controllo contabile sull'attività.*

*Ma ogni meccanismo istituzionale non deve perdere di vista i valori da tutelare. Il Garante ha respinto la tentazione, sempre presente purtroppo in una parte della cultura giuridica, di considerare le indicazioni di principio contenute nell'art. 1 della legge come una pura enunciazione retorica, priva di concreta portata normativa. I riferimenti ai diritti ed alle libertà fondamentali, al principio della dignità della persona, sono stati la sua bussola.*

*E' per questa ineludibile ragione che in diversi settori, da quello fiscale a quello delle indagini di polizia, abbiamo incessantemente richiamato l'attenzione sulla necessità di non abbandonarsi ad una deriva tecnologica che, utilizzando le infinite e crescenti possibilità di trattamento delle informazioni, avvolga la società intera in una rete a*

*maglie fittissime. Proprio perché vogliamo che si possa continuare a parlare di “tecnologie della libertà”, dobbiamo evitare che lo strumento tecnologico venga invece piegato alla costruzione di una società della sorveglianza e della classificazione. Dobbiamo evitare un inquinamento tecnologico dell’ambiente delle libertà civili e politiche. Riteniamo che il Parlamento abbia voluto il Garante come presidio dei nuovi diritti nella società dell’informazione.*

*Nell’azione nostra quotidiana pensiamo d’aver contribuito all’inveramento di essenziali valori costituzionali. Anche in questo secondo anno di attività crediamo d’aver operato per liberare la tutela dei dati personali dall’angustia delle interpretazioni che vorrebbero chiuderla in una sorta di presidio dell’egoismo. Abbiamo cercato, in ogni momento, di guardare ad essa come ad una componente essenziale della cittadinanza, dunque come ad uno strumento per un complessivo arricchimento individuale e sociale.*

*Il lavoro era, e rimane, difficile. Thomas Stearns Eliot diceva che non possiamo “sopportare troppa realtà”. Ma proprio al carico del reale non è dato sottrarci. E non per presunzione, ma perché questo è il compito che ci è stato affidato.*

PAGINA BIANCA

La presente relazione è riferita al 1998 e contiene alcune notizie ulteriori, aggiornate al 19 marzo 1999, relative a taluni sviluppi significativi che si è ritenuto opportuno menzionare.

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

|                 |                                                   |
|-----------------|---------------------------------------------------|
| <i>art.</i>     | articolo                                          |
| <i>c.c.</i>     | codice civile                                     |
| <i>c.p.c.</i>   | codice di procedura civile                        |
| <i>c.p.p.</i>   | codice di procedura penale                        |
| <i>cd.</i>      | cosiddetto/a                                      |
| <i>cfr.</i>     | confronta                                         |
| <i>Cost.</i>    | Costituzione                                      |
| <i>d.l.</i>     | decreto legge                                     |
| <i>d.lg.</i>    | decreto legislativo                               |
| <i>d.m.</i>     | decreto ministeriale                              |
| <i>d.P.C.M.</i> | decreto del Presidente del Consiglio dei ministri |
| <i>d.P.R.</i>   | decreto del Presidente della Repubblica           |
| <i>G.U.</i>     | Gazzetta Ufficiale                                |
| <i>l.</i>       | legge                                             |
| <i>lett.</i>    | lettera                                           |
| <i>n.</i>       | numero                                            |
| <i>p.</i>       | pagina                                            |
| <i>Pa</i>       | pubblica amministrazione                          |
| <i>pag.</i>     | pagina                                            |
| <i>provv.</i>   | provvedimento                                     |
| <i>r.d.</i>     | regio decreto                                     |
| <i>reg.</i>     | regolamento                                       |
| <i>s.r.l.</i>   | società a responsabilità limitata                 |
| <i>T.U.</i>     | testo unico                                       |
| <i>u.s.</i>     | ultimo scorso                                     |
| <i>Ue</i>       | Unione europea                                    |
| <i>v.</i>       | vedi                                              |

*Bollettino* «Cittadini e Società dell'Informazione», Bollettino del Garante per la protezione dei dati personali.

PAGINA BIANCA

---

**Garante per la protezione dei dati personali**

---

*Presidente*

Stefano RODOTÀ

---

*Componenti*

Giuseppe SANTANIELLO, *Vice Presidente*

Ugo DE SIERVO

Claudio MANGANELLI

---

*Segretario generale*

Giovanni BUTTARELLI

---

PAGINA BIANCA

## PREFAZIONE

*Questa seconda relazione coglie il Garante per la protezione dei dati personali in un momento di passaggio difficile da un avvio avventuroso ad una stabilità ancora non raggiunta. Si sono via via delineati, con chiarezza crescente, i suoi rapporti con l'amministrazione pubblica e con il multiforme settore privato. Si è consolidato, soprattutto, il suo rapporto con i cittadini lungo una frontiera lunga e mobile, che non ignora quasi nessun problema della vita individuale e sociale. È divenuto sempre più evidente che l'innovazione introdotta dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675, ha creato un circuito istituzionale nuovo, nel quale interviene una molteplicità di soggetti e che prospetta sfaccettature molteplici dei rapporti tra pubblico e privato, tra opacità e trasparenza. La dimensione internazionale fa sentire il suo peso, e si distende sulle aree dove maggiore e più immediata è l'influenza delle nuove tecnologie.*

*Nel corso del secondo anno di attività si è manifestato con forza lo scarto tra ampiezza dei compiti e risorse limitate. Per questo è stato importante che, proprio verso la sua conclusione, siano arrivati provvedimenti importanti per la definitiva organizzazione del Garante, il regolamento e il decreto legislativo riguardante il personale e le risorse finanziarie. Da qui può ora cominciare uno sforzo che metta l'ufficio in condizione di fronteggiare in modo adeguato l'insieme delle richieste che gli vengono rivolte, e di estendere la sua attività ad aree che, come quella delle ispezioni, sono state finora trascurate.*

*Non è possibile apprezzare i diversi aspetti dell'attività del Garante fuori d'una cronaca minuta e puntuale di tutte le sue iniziative. La relazione ne dà una presentazione organizzata e sistematica. Viene così fornita una informazione che può consentire a tutti gli interessati di orientarsi meglio in una materia che quasi non conosce confini. Al tempo stesso, si propone una riflessione complessiva su una attività multiforme, che può consentirne una migliore valutazione, anche critica.*

PAGINA BIANCA