Da mettere in luce, tuttavia, nell'ultimo anno il persistere sulla stampa di vere e proprie «leggende metropolitane» derivanti dagli aspetti più di «colore» collegati al concetto di *privacy* e dallo spazio concesso a casi di eccessiva ed errata, quando non strumentale, interpretazione della legge. Queste «leggende» finiscono per ingenerare, nei cittadini come negli operatori, ingiustificati allarmi o pregiudizi infondati.

Una verifica, operata oltre che sul grado di attuazione della norma anche sul livello di comprensione e consapevolezza raggiunto da istituzioni, cittadini, pubblica amministrazione e sistema delle imprese, ha messo in luce l'esigenza di proseguire nell'impegno di chiarificazione e approfondimento sugli aspetti più complessi e delicati della legge sulla *privacy*.

In questa direzione, il Garante sta promuovendo iniziative e campagne di informazione ai cittadini attraverso diverse tipologie di media e forme di comunicazione mirata. Tra queste va ricordato il recente avvio di una *newsletter* settimanale che viene inviata alle redazioni degli organi di informazione, sia della carta stampata, sia dei media. La *newsletter*, redatta a cura del servizio stampa, si pone l'obiettivo di fornire in via continuativa e periodica un aggiornamento sull'attività dell'Autorità e di offrire uno strumento ulteriore di conoscenza e approfondimento delle tematiche connesse con la *privacy*.

Tra le attività di comunicazione va ricordata anche la pubblicazione a carattere bimestrale del bollettino «Cittadini e Società dell'Informazione» che, proseguendo nel cammino intrapreso all'indomani dell'entrata in vigore della legge, raccoglie i provvedimenti del Garante, la normativa in materia, i comunicati stampa e altra documentazione sull'attività dell'Autorità. Il bollettino, che viene inviato gratuitamente a chi ne fa richiesta, si è dimostrato uno strumento di approfondimento largamente richiesto sia da semplici cittadini che vogliono conoscere in maniera diretta l'attività del Garante, sia da quanti, funzionari pubblici, professionisti, imprenditori, intendano tenersi aggiornati sull'applicazione della normativa.

3.2.7 La gestione finanziaria

Con delibera del 29 aprile 1998, le risorse finanziarie a disposizione dell'Autorità sono state quantificate preventivamente in lire 15.045 milioni, di cui 12.045 milioni provenienti dal bilancio dello Stato (capitolo 4797 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro) e lire 3 miliardi provenienti dai diritti di segreteria versati dai soggetti che hanno notificato l'esistenza di un trattamento di dati personali, così come previsto dalla normativa.

Con successiva delibera del 10 dicembre 1998, il Collegio ha approvato una variazione al documento contabile di lire 2.700 milioni per maggiori accertamenti di entrata derivanti dai versamenti dei diritti di segreteria nel conto corrente postale aperto con le Poste Italiane Spa con la convenzione del 29 dicembre 1997. A tale aumento di entrate ha fatto riscontro un corrispondente incremento di spese con la creazione di un apposito capitolo il cui stanziamento è utilizzato per affrontare gli oneri derivanti dalla istituzione e tenuta del registro generale dei trattamenti sulla base delle notificazioni ricevute, così come prescritto dall'art. 31, comma 1, della l. n. 675/1996.

Per l'esercizio 1998 le risorse a disposizione del Garante sono così ammontate complessivamente a lire 17.745 milioni.

Il documento di programmazione finanziaria per il 1998, redatto ai sensi dell'art. 3 del d.P.C.M. 6 ottobre 1994, n. 769, ha previsto alcuni settori strategici d'intervento sui quali far affluire le risorse a disposizione. Sede del Garante, sistema in-

formatico, biblioteca, attività connessa a seminari, convegni e incontri, acquisto di beni e servizi, spese per il personale e gli organi istituzionali sono stati i settori prioritari sui quali si è approntato il documento contabile.

Alle spese di funzionamento dell'ufficio del Garante si è provveduto già dall'esercizio 1997 con l'apertura di una contabilità speciale presso la Banca d'Italia Tesoreria Provinciale dello Stato Sezione di Roma, sulla quale sono confluiti, in entrata, i fondi derivanti dal Tesoro e quelli provenienti dal trasferimento dal conto corrente postale. Alle spese si provvede con la emissione di ordinativi tratti sulla stessa contabilità speciale, intestati ai legittimi creditori.

A seguito di questa impostazione la gestione finanziaria ha avuto un percorso senza eccessivi problemi, anche se la fase di assestamento organizzativo delle risorse umane e materiali dell'Autorità non è stata ancora raggiunta.

Durante l'esercizio 1998 i pagamenti sono risultati inferiori a lire 5.500 milioni di cui oltre 400 milioni di lire per spese relative a impegni dell'esercizio 1997.

L'indennità spettante al Presidente ai sensi dell'art. 30, comma 6 della l. n. 675/1996, è stata liquidata per un ammontare lordo di lire 357.892.472. Agli altri tre componenti il Collegio, come disposto dalla stessa norma, l'indennità liquidata è stata pari ai due terzi (238.594.980 lire lorde) di quella spettante al Presidente. L'onere complessivo per l'indennità ai componenti il Collegio del Garante è risultato di lire 1.073.677.412 per l'esercizio 1998.

I compensi accessori al personale distaccato presso il Garante in base all'art. 33, comma 1 della l. n. 675/1996, sono stati liquidati per un ammontare di lire 859.084.496 lorde a cui debbono aggiungersi gli oneri residui per la restituzione dei trattamenti che, alla approvazione definitiva del ruolo dell'Ufficio del Garante, saranno richiesti dalle amministrazioni di appartenenza. I 22 milioni di lire pro-capite non sono quindi una cifra rilevante sotto il profilo finanziario, se si tiene conto delle qualifiche del personale distaccato (sei dirigenti, tre IX livelli, dieci VIII livelli). L'unico dato che va chiarito concerne il consistente ricorso all'istituto del lavoro straordinario (500 milioni), che si è reso assolutamente necessario al fine di poter fronteggiare l'enorme carico di lavoro con le poche risorse umane a disposizione.

Nel corso del 1998 il Garante ha organizzato il convegno «Internet e *privacy*: quali regole» che si è svolto a Roma l'8 e il 9 maggio, con la partecipazione di rappresentanti esteri di istituzioni similari e di eminenti studiosi della materia. Il costo del convegno ha superato di poco lire 240 milioni. Con tale cifra sono state coperte tutte le spese: affidamento dell'incarico di organizzare il convegno a una società del settore, compenso per la collaborazione ai relatori esteri e nazionali, viaggio e soggiorno degli stessi, stampa degli atti da distribuire durante il convegno, spese telefoniche e telematiche (teleconferenza).

All'inizio del 1998, l'Autorità ha preso possesso di una nuova sede, affittata da privati, ristrutturata e arredata con il fattivo e professionale intervento del Provveditorato generale dello Stato. La dimensione della sede (circa 500 mq), però, non era tale da poter rappresentare l'unica e definitiva sistemazione del Garante. Si è così provveduto, come si dirà, dopo attente ricerche di mercato, a individuare locali più ampi e più rispondenti alle necessità dell'Autorità. Le spese per i canoni di locazione della sede attuale hanno comportato un esborso di lire 158.818.500, mentre per i lavori di ristrutturazione la spesa congruita è stata di quasi 300 milioni di lire. Le risorse non spese nell'anno 1998 sullo stanziamento previsto (4,2 miliardi di lire) consentono al Garante di poter impegnare cifre ragguardevoli per gli oneri di locazione e l'adattamento dei locali della nuova e definitiva sede dell'Autorità.

Particolare cura ha riservato il Garante all'acquisto di libri e riviste sui temi propri della *privacy*. Le risorse stanziate per la nascente biblioteca, che sarà parte importante del «Centro di documentazione multimediale» e che troverà sistemazione nei locali disponibili nella futura sede, hanno consentito già l'acquisto di pubblicazioni italiane ed estere per oltre 150 milioni di lire di cui circa 80 milioni spese durante l'anno.

A fine anno, le risorse ancora disponibili sono state oggetto d'impegno mediante delibere finalizzate interessanti il settore informatico, compresa l'apertura del sito *Web*, il settore del registro dei trattamenti e il recepimento degli istituti del Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale delle amministrazioni cui appartengono i dipendenti attualmente in servizio presso il Garante.

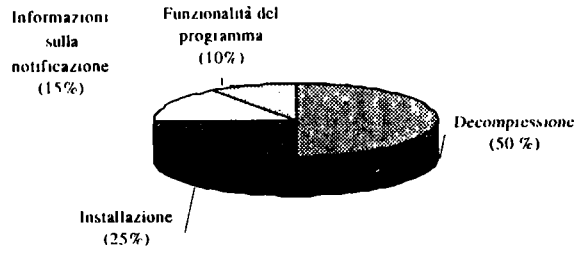
La gestione amministrativo-contabile delle risorse si è mossa lungo le direttrici tracciate dal documento programmatico finanziario assecondando il raggiungimento degli obbiettivi istituzionali perseguiti dal Garante.

3.2.8 Informatizzazione

Le tecnologie dell'informazione, seppure in un quadro di ridotta disponibilità di risorse umane, hanno avuto nel corso del 1998 un ruolo significativo soprattutto nei rapporti tra l'Ufficio del Garante e l'utenza.

Va ricordato infatti che la predisposizione di un programma informatico per le notificazioni di trattamenti di dati personali in formato elettronico, al di là del lavoro svolto per l'analisi e la realizzazione del programma stesso, ha comportato la necessità di svolgere un servizio significativo in termini di assistenza agli utenti, servizio per certi aspetti di portata inattesa e determinata dalla diffusione del programma via Internet effettuata da soggetti convenzionati con il Garante. Tale forma di diffusione del programma si è affiancata a quella principale prevista dal Garante che è consistita nella distribuzione dei modelli cartacei e dei floppy disk contenenti il programma stesso attraverso gli uffici postali, possibile grazie alla stipula di un'apposita convenzione con l'Ente Poste Spa[1].

Richieste di assistenza



1) Il servizio di assistenza ha presentato caratteristiche dimensionali e di contenuti del tutto inattese al momento della programmazione del lavoro. Il 50% delle richieste di assistenza ha riguardato le procedure di decompressione del programma posto su siti *Web* e il 25% le procedure di installazione del programma sul personal computer.

Considerando una media di circa cento richieste telefoniche al giorno per il periodo gennaio-ottobre, si può affermare che siano pervenute complessivamente non meno di 20mila richieste di assistenza per il solo servizio delle notificazioni. Tale carico di lavoro ha rappresentato una quota non trascurabile della più generale attività volta alla predisposizione del registro generale dei trattamenti.

Parallelamente si è provveduto alla progettazione architetturale e dimensionale dell'elaboratore server necessario a ospitare il registro in formato elettronico. Tale attività, condotta con l'ausilio di una apposita Commissione di esperti, ha consentito l'espletamento di una gara per l'acquisizione del server e dei servizi connessi.

Attività per l'organizzazione interna

Il regolamento che disciplina l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio del Garante prevede «che l'Ufficio operi, di regola, mediante strumenti informatici e telematici» (art. 7, comma 2, lett. *e)*, del d.P.R. 31 marzo 1998, n. 501). Pertanto, e anche allo scopo di favorire lo sviluppo dell'Ufficio del Garante in piena armonia con l'innovazione tecnologica, nei primi mesi del 1998 si è provveduto a completare le dotazioni di strumenti informatici a tutto il personale in servizio. Ogni operatore dispone pertanto di personal computer dell'ultima generazione, completo di accessori e dotato di strumenti software per l'informatica individuale praticamente completi rispetto allo stato dell'arte.

Tali dotazioni consentono la predisposizione dei documenti interni del Garante in formato elettronico, favorendo altresì lo sviluppo del sistema informativo automatizzato basato su una organizzazione efficace.

È previsto infatti che tali strumenti tecnologici siano collegati tra loro in rete locale e colloquino con un elaboratore server detto «di stage» idoneo a predisporre in modo semiautomatico la documentazione di alimentazione del sito *Web* del Garante per il quale è in corso la procedura di realizzazione.

Tra le prime applicazioni gestite in rete locale va menzionata la gestione automatica del protocollo d'archivio. Nel corso del 1998 sono stati protocollati circa 10mila documenti e grazie all'uso della tecnologia è stato possibile estrarre alcuni rapporti di natura statistica, volti a determinare principalmente lo stato di trattazione delle pratiche, i carichi di lavoro e la distribuzione per tipologia di documento. Un nuovo sistema di protocollo è attualmente in fase di sperimentazione, in linea con le indicazioni del recente d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 428, per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche.

Sito Web e servizi di connettività in rete

Il 1998 è stato un anno significativo per l'impostazione tecnologica dell'architettura del Garante. A più riprese e con significativi contributi di tecnici esperti, appositamente nominati, si sono analizzati i fabbisogni di tecnologie, anche in relazione alle funzionalità ritenute necessarie, e sono state definite le linee guida per lo sviluppo del sistema.

Ciò, anche in relazione a quanto già consolidato in organismi omologhi a livello internazionale, ha condotto alla scelta di tecnologie Internet (in particolare la *suite*

dei protocolli TCP/IP, peraltro come è noto in evoluzione) per sviluppare il sistema informativo. Le suddette tecnologie rappresentano oramai un consolidato standard di mercato, e risultano certamente economiche e facilmente disponibili anche in termici di disponibilità delle relative risorse professionali.

Dopo i necessari approfondimenti sono state condotte due indagini di mercato che hanno consentito la definizione delle caratteristiche del sito *Web* del Garante che potrà essere realizzato e messo in linea nel entro il giugno del 1999.

Parallelamente, anche per la gestione dello stesso sito *Web* in linea, sono stati definiti in termini di prestazioni e tecnologie di sicurezza i servizi di connettività necessari al Garante per completare la propria organizzazione tecnologica. Non va infatti dimenticato che se è di fondamentale importanza fornire all'utenza un servizio informativo completo ed efficace di natura elettronica, è oltremodo importante che il personale del Garante possa accedere alla rete Internet per soddisfare i propri fabbisogni informativi, soprattutto a livello internazionale. Non si deve poi trascurare l'efficacia dei servizi di posta elettronica e di trasferimento di *file* per favorire tempestività ed efficienza nell'attività quotidiana.

Da ultimo, va sottolineata la stretta correlazione esistente tra le attività tecnologiche in corso di sviluppo e i benefici che tali attività potranno portare alla costituzione e alla gestione dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico, prevista per la fine del 1999, e alla costituzione e gestione di un servizio di documentazione e di biblioteca. A tale ultimo servizio il Garante ha attribuito notevole importanza ai fini dello sviluppo della cultura della *privacy* nel nostro Paese.

3.2.9 Creazione di un Centro di documentazione

La vasta quantità di materiale documentale concernente la protezione dei dati rende opportuna la costituzione di un Centro di raccolta, di selezione e di catalogazione con funzione di archivio a supporto delle attività del Garante.

Il nucleo di base di questo Centro di documentazione consisterà delle seguenti dotazioni:

- biblioteca, con libri e riviste giuridiche d'interesse;
- stazioni anche multimediali di lavoro;
- notiziario con lo spoglio di articoli di riviste italiane specializzate, la segnalazione di convegni e seminari e il riversamento di documenti dai siti Internet;
- rassegne stampa italiana ed estera;
- osservatori su temi specifici condotti su periodici nazionali e internazionali specializzati.

Le collezioni delle rassegne, degli osservatori e dei notiziari coincidono solo in parte con una tipologia di documentazione destinata esclusivamente a uso interno. Anche sul piano del materiale documentale ricavato dalla stampa quotidiana, l'archiviazione si estende infatti a campi, temi e situazioni che oltrepassano il raggio di iniziative messe già in opera dal Garante, disegnando orizzonti e scenari possibili per la ideazione di nuovi interventi (in questo senso è stata indicativa la raccolta di materiali per l'iniziativa sulla video-sorveglianza, *v. § 2.12.2*).

A questo riguardo, si è avviata una schedatura della totalità del materiale documentale con un sistema di catalogazione messo a punto con l'apporto dell'Istituto per la Documentazione Giuridica (Cnr) e degli Archivi di Stato per la classificazione degli atti amministrativi dell'Ufficio. L'adozione di questo criterio scientifico di indicizzazione e di archiviazione consente di trasferire in una banca dati «aperta» (perché quotidianamente incrementabile) la documentazione, anche giuridica, le notizie e gli articoli di stampa selezionati a fini di informazione. In tal modo la funzione classificatoria si arricchisce di una funzione ausiliaria rispetto alle attività dell'Ufficio, poiché l'univocità del sistema di catalogazione rende disponibile per via telematica tutta la documentazione di stampa collegata ai singoli provvedimenti.

Questo sistema di trasmissione *on line* potrà comodamente interfacciarsi con il sito *Web* del Garante costituendo un *iperlink* dei documenti ufficiali nonché del testo del Bollettino.

La creazione di un archivio telematico dei materiali va di pari passo con l'allargamento dei criteri di raccolta della documentazione. Nel progetto del Centro di documentazione rientra perciò l'apertura di una biblioteca di approfondimento del concetto di *privacy* in chiave interdisciplinare, con attenzione ai campi del diritto, della filosofia, della sociologia e della storia della tecnologia. La biblioteca - per la quale è prevedibile la progressiva disponibilità di ca. 4mila volumi e delle collezioni complete di circa 30 riviste italiane e straniere - sarà destinata anche a una utenza esterna qualificata di ricercatori e di studiosi interessati ad analizzare argomenti di rilevanza particolare.

Sempre nell'ambito delle iniziative del Centro di documentazione, l'editore Laterza è stato incaricato della pubblicazione dei *Quaderni del Garante*. I *Quaderni* avranno periodicità quadrimestrale (il n. 1 è attualmente in corso di stampa) e saranno aperti a collaboratori esterni. La loro finalità è quella di raccogliere contributi di provenienza diversa su singoli temi in modo da evidenziare il rapporto spesso di leggibilità non immediata ma anzi controverso e complesso tra la *privacy* e le nuove strutture della società dell'informazione.

3.2.10 Assetto organizzativo per il 1998

Nel 1998 l'Autorità si è avvalsa di un contingente di personale di 39 unità, poste in posizione di comando o fuori ruolo. Delle predette unità, l'80% circa riveste una qualifica direttiva (comprendendo in questa definizione il personale dalla VII alla IX qualifica funzionale). o dirigenziale.

L'Ufficio si è, altresì, avvalso di 12 consulenti, con la finalità precipua di approfondire le problematiche connesse con la realizzazione del sistema informativo e con la creazione del sito *Web* del Garante, nonché di acquisire esperienze e professionalità, nel campo giuridico e amministrativo, decisive soprattutto nella prima fase di vita dell'Ufficio stesso.

Al 31 dicembre 1998, le consulenze in atto erano 5.

Tabella 3 - Contingente di personale in servizio presso l'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali e rapporti di consulenza avviati

Qualifica	Comando	Fuori ruolo	Consulenti
Dirigenti generali o equiparati		1	
Dirigenti o equiparati	1	5	
IX qualifica funzionale		3	
VIII qualifica funzionale		11	
VII qualifica funzionale	1	9	
VI qualifica funzionale		1	
V qualifica funzionale	1	4	
IV qualifica funzionale		1	
III qualifica funzionale		1	
Totale	**3**	**36**	**12** (*)

Il personale in servizio presso l'Autorità proviene per la maggior parte dalle pubbliche amministrazioni; due unità appartengono ai ruoli delle magistrature ordinaria e contabile e uno al comparto degli enti di ricerca.

Quanto alla formazione, 30 unità su 39 sono in possesso di laurea, 8 di diploma di scuola media superiore e una di licenza media.

Tabella 4 - Personale per tipo di formazione ed esperienza lavorativa precedente

Esperienze precedenti	Laurea	Diploma sc. media sup.	Licenza media	Totale
Pubblica amministrazione	27	8	1	36
Magistratura amministrativa, ordinaria, contabile	2			2
Università o centri di ricerca	1			1
Totale	**30**	**8**	**1**	**39**

(*) 5 alla data del 31 dicembre 1998.

Dall'analisi per classi di età, emerge che il 50% del contingente si colloca nelle fasce centrali di età (comprese fra 30 e 39 anni), che un terzo del personale non supera i 34 anni, mentre solo 11 unità si collocano oltre i 45 anni di età. L'età media è di 39,7 anni.

Tabella 5 - Personale per classi di età

ANNI	< 30	30-34	35-39	40-45	45>
	2	9	11	5	11

3.2.11 Sede dell'Ufficio

Superata la fase di avvio dell'Ufficio, durante la quale la disponibilità di locali è stata garantita solo grazie alla collaborazione della Camera e del Senato, questa Autorità utilizza attualmente alcuni vani posti a disposizione dal Senato in Via della Chiesa Nuova, nonché un immobile di proprietà privata di circa 500 mq, per la cui locazione è stata acquisita l'autorizzazione dell'Ufficio del Programma per Roma Capitale.

Tali unità immobiliari sono da tempo assolutamente insufficienti per ospitare a regime, in maniera funzionale, l'intera struttura organica, per la cui collocazione si è rivelato necessario disporre di un immobile di almeno 2500 mq.

Dopo aver ricevuto la conferma dall'amministrazione finanziaria che non esistevano edifici demaniali o patrimoniali idonei all'uso richiesto e aver accertato che vari istituti ed enti previdenziali non possedevano immobili aventi le caratteristiche richieste, si è proseguita una attenta ricerca - già avviata dal maggio del 1997 - utilizzando tutti gli strumenti offerti dal mercato e cioè:

- contatti con altri enti e amministrazioni;
- esame di annunci economici pubblicati su riviste specializzate;
- indagine presso varie società immobiliari;
- pubblicazione di un avviso di ricerca di immobile su quotidiani.

La ricerca e la scelta sono state orientate in una zona centrale, considerata la necessità per questa Autorità di dislocare i propri uffici in un'area limitrofa a quella di vari altri organi istituzionali e amministrazioni che hanno frequenti contatti con l'Ufficio. La ricerca si è basata, come parametro decisivo, su quello di economicità e vantaggiosità per l'Ufficio, tenendo peraltro conto della necessità di usufruire di una sala convegni e di un'annessa biblioteca (che verrebbe messa a disposizione, mediante apposita convenzione, anche di altri organismi specie pubblici per iniziative di pubblico interesse), e di garantire un giusto decoro all'Ufficio che mantiene stretti contatti con altre autorità garanti straniere, ospitando anche rappresentanti stranieri in occasione di riunioni e seminari.

Le suddette ricerche di mercato e le offerte pervenute hanno consentito di individuare varie proposte immobiliari fra le quali, sulla base di un attento studio comparativo, è stata selezionata quella relativa ad alcune unità site nel «Palazzo Macchi di Celere» con accesso da Piazza di Montecitorio 115 - 121.

Sulla base del parere favorevole reso dall'Ufficio tecnico erariale di Roma (in merito alla congruità del canone di locazione richiesto), e dell'emanando decreto interministeriale per l'assenso alla locazione da parte dell'Ufficio Roma Capitale, si è potuto concludere un contratto preliminare il 31 dicembre 1998, approvato poi dal Garante in data 7 gennaio 1999.

È previsto un trasferimento graduale delle unità di personale nel corso del 1999 che dovrebbe essere ultimato, parallelamente ai lavori di sistemazione, entro il mese di febbraio del prossimo anno.

3.2.12 Dati sulle principali attività del Garante

I seguenti dati quantitativi si riferiscono al periodo 1° gennaio - 31 dicembre 1998.

Tabella 6 - Dati sulle principali attività del Garante

Attività	Numero
Richieste di informazione e quesiti telefonici	13.000
Segnalazioni, reclami, quesiti e prospettazioni di problemi applicativi	7.000
Assistenza telefonica relativa alle notificazioni	15/20.000
Notificazioni dei trattamenti previste dagli articoli 7, 16 e 28 (dato aggiornato al 19/3/99)	270.000
Comunicazioni previste dall'art. 27, comma 2	346
Autorizzazioni al trattamento dei dati sensibili (art. 22) rilasciate per categorie di titolari e di trattamenti (art. 41, comma 7)	6
Autorizzazioni rilasciate a singoli destinatari	3
Risposte a richieste di autorizzazione (art. 22)	146
Comunicazioni in tema di dati sensibili e giudiziari previste dall'art. 41, comma 5	537
Segnalazioni del Garante	112
Provvedimenti di richiesta di informazioni e documenti (art. 31 e 32, comma 1)	950
Altri provvedimenti relativi a ricorsi (art. 29)	14
Risposte a quesiti formulati per iscritto	150
Pareri	70
Comunicati stampa e dichiarazioni alla stampa	61
Bollettini	4

3.2.13 Indagine conoscitiva

Ulteriori dati ed elementi relativi al Garante, alla natura delle sue attività, all'organizzazione dell'Ufficio, potranno essere forniti in occasione dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, attualmente in corso di svolgimento presso la Camera dei Deputati.

Infatti, il 19 gennaio 1999, la I Commissione affari costituzionali ha deliberato di dar luogo a un'indagine per favorire una approfondita riflessione sulla posizione delle Autorità indipendenti nel sistema costituzionale, con specifico riferimento ai rapporti intercorrenti tra esse e gli altri poteri dello Stato.

Verranno così raccolti elementi di conoscenza relativi alle competenze, all'organizzazione interna, allo *status* delle Autorità, ai loro caratteri di autonomia e indipendenza, al fine di pervenire ad una razionalizzazione, all'individuazione di denominatori comuni, alla predisposizione di una disciplina legislativa unitaria.

Il Garante – così come le altre Autorità indipendenti – avrà modo di portare il proprio contributo in occasione delle audizioni che sono state previste nell'ambito dell'indagine conoscitiva.

4 Attività comunitarie e internazionali

4.1 Premessa

Nel periodo considerato l'impegno del Garante per seguire le attività in corso a livello europeo e internazionale è cresciuto ulteriormente a causa dell'intensificarsi del carattere di «orizzontalità» che l'esigenza di una tutela adeguata dei dati personali assume riguardo alle iniziative tendenti a predisporre strumenti di coordinamento, anche normativo, delle azioni dei Governi e degli altri soggetti interessati allo sviluppo della Società dell'Informazione. La necessità di un bilanciamento degli interessi di volta in volta coinvolti si pone in maniera sempre più stringente, proprio per evitare il predominio delle esigenze del «mercato» e dei soggetti pubblici che trattano i dati su quelle dei consumatori e degli altri individui da tutelare.

È proseguita, inoltre, da parte del Garante l'opera di promozione della conoscenza negli altri Paesi della Comunità della normativa italiana che ha in buona misura attuato la direttiva 95/46/CE e la direttiva 97/66 sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni. Per entrambe il termine di recepimento era fissato al 24 ottobre 1998, ma allo stato attuale solo alcuni Stati membri hanno completato l'iter parlamentare per la trasposizione della prima direttiva e quattro quello della seconda direttiva (per un quadro comparativo delle singole legislazioni nazionali, si rinvia al successivo *§ 4.2.2.)*

Altri importanti avvenimenti hanno caratterizzato l'attività del Garante per il 1998 per le notevoli implicazioni sotto il profilo della tutela dei dati personali: in particolare l'entrata in funzione dell'Ufficio europeo di Polizia (EUROPOL), avvenuta il 1° ottobre 1998 e la Conferenza ministeriale svoltasi a Ottawa, il 7-9 ottobre 1998, organizzata dall'OCSE sullo sviluppo del commercio elettronico.

Proprio il tema del commercio elettronico e dei modi per favorirne la diffusione a livello europeo e mondiale, salvaguardando o definendo i necessari livelli di tutela della riservatezza, è considerato oggi cruciale. Diverse sono le iniziative e le sedi che sono state individuate per aprire un confronto: oltre ai lavori già citati svolti in seno all'OCSE, occorre menzionare il completamento della lunga fase di elaborazione che ha portato il Consiglio d'Europa a predisporre «Linee-guida» sull'uso di Internet e ad approvare il 23 febbraio 1999 una «Raccomandazione» per consentirne la diffusione e l'applicazione. Il Garante, come già detto (v. cap. 2.13 e § 3.2.5), si è fatto promotore di un convegno internazionale, svoltosi a Roma nei giorni 8 e 9 maggio, proprio per riflettere e tenere conto delle diverse elaborazioni e soluzioni adottate dai diversi Paesi in relazione ai rapporti tra «Internet e *privacy*» (gli atti del convegno sono pubblicati a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1999).

Le Comunità europee, attente agli sviluppi della Società dell'Informazione e dei riflessi sul mercato interno della globalizzazione dell'economia, hanno presentato poi due proposte di direttive, rivolte ad armonizzare l'una il quadro legale per l'utilizzo della firma elettronica, l'altra alcuni aspetti giuridici del commercio elettronico. Le proposte sono entrambe in discussione nei gruppi di lavoro del Consiglio.

Altro importante settore di attenzione, ancorché ancora non completamente definito nelle sue concrete implicazioni, riguarda l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e la definizione del cd. *acquis* di Schengen.

4.2 Normativa comunitaria

4.2.1 La direttiva-quadro n. 95/46/CE e la direttiva n. 97/66/CE sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni

Gli aspetti relativi alla tutela dei dati personali sono affrontati, come già indicato nella *Relazione per l'anno 1997*, dal «Gruppo per la tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali» (organismo a carattere consultivo e indipendente composto dai rappresentanti delle Autorità di controllo nazionali e istituito dall'art. 29 della direttiva) e da un Comitato previsto dall'art. 31 della stessa (che assiste la Commissione ed esprime il suo parere su progetti da essa sottoposti).

La vicepresidenza del Gruppo è affidata al Presidente del Garante, prof. Stefano Rodotà, che ha presieduto la riunione del 25 gennaio 1999.

Il Gruppo ha adottato, in particolare, i seguenti atti (v. *Allegati*, cap. 5.7):

– Raccomandazione 1/98, adottata il 28 aprile 1998, in materia di sistemi telematici di prenotazione (CRS) nel trasporto aereo;

– Parere 1/98, adottato il 16 giugno 1998, sulla piattaforma per le preferenze in materia di protezione della vita privata (P3P- Platform for Privacy Preferences) e la «norma aperta per i profili» (OPS-Open Profiling Standard);

– Documento di lavoro sul trasferimento dei dati personali verso Paesi terzi approvato il 24 luglio 1998: applicazione degli artt. 25 e 26 della direttiva europea sulla tutela dei dati;

– Documento sull'attività futura riguardante i codici di condotta, con particolare riferimento alla definizione della procedura relativa alla valutazione dei codici di condotta comunitari a opera del Gruppo, approvato il 10 settembre 1998;

– Parere 1/99 relativo al livello di protezione dei dati negli Stati Uniti e al dibattito in corso fra la Commissione europea e il Governo degli Stati Uniti, adottato il 26 gennaio 1999.

Il termine del 24 ottobre per il recepimento è scaduto e, come già anticipato, solo una parte dei Paesi ha provveduto alla trasposizione. Anche l'Italia non ha ultimato la trasposizione della direttiva e dovrà pertanto completare l'iter con sollecitudine, utilizzando lo strumento dei decreti delegati che possono essere adottati entro il 31 luglio 1999.

Peraltro, secondo un orientamento informale della Commissione europea che si basa sulla più generale giurisprudenza elaborata dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, la direttiva sarebbe direttamente applicabile per taluni aspetti in virtù dell'effetto verticale diretto, attribuito ad alcune parti chiaramente e immediatamente dispositive.

Da quanto emerso nelle riunioni dei gruppi di lavoro, le difficoltà maggiori dei Paesi Ue sembrano legate alla soluzione di aspetti relativi al trasferimento dei dati da e verso Paesi terzi (artt. 25 e 26 della direttiva), nonché alla determinazione della legge applicabile, alla nozione di stabilimento (art. 4 della direttiva), al «bilanciamento degli interessi» secondo l'art. 7, lett. *b)*, al cd. *prior-checking* (art. 20 della direttiva) e alla natura e all'adeguatezza delle sanzioni. Il Garante ha pertanto proposto ai rappresentanti delle autorità di controllo che compongono il Gruppo di riflettere e confrontare le proprie esperienze. Dopo ampia valutazione, il Gruppo ha stabilito alcune priorità di azione che comporteranno approfondimenti da curare anche attraverso un seminario di lavoro in Italia.

Il Gruppo si è anche occupato della definizione del regolamento che dovrà portare alla istituzione di un organo di controllo indipendente, incaricato, secondo l'art. 286 del Trattato di Amsterdam, di sorvegliare l'applicazione degli atti comunitari sulla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali - in sostanza le direttive citate - alle istituzioni e agli organismi comunitari. Tale autorità avrebbe dovuto essere già operante alla data del 1° gennaio 1999, ma i ritardi nella ratifica del Trattato di Amsterdam da parte di alcuni Paesi dell'Unione ne hanno finora impedito l'entrata in vigore.

Anche le istituzioni comunitarie, quindi, saranno tra breve chiamate ad applicare pienamente al loro interno i princìpi delle direttive, incaricando un apposito organismo di svolgere un controllo indipendente sul loro rispetto.

A seguito dell'entrata in vigore della direttiva 97/66/CE del 15 dicembre 1997, il cui termine di recepimento, come si è detto, era fissato anch'esso al 24 ottobre 1998 (e che è stata attuata dall'Italia con il decreto n. 171 del 13 maggio 1998) il Gruppo ha visto estendere i suoi compiti «alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché dei legittimi interessi nel settore delle telecomunicazioni», ai sensi dell'art. 14, § 3 della direttiva.

Il Comitato previsto dall'art. 31, nell'imminenza dell'entrata in vigore della direttiva, ha invece incentrato i suoi lavori soprattutto sugli aspetti legati alla definizione del concetto di adeguatezza ai fini del trasferimento di dati verso Paesi terzi. Particolare delicatezza ha assunto a questo riguardo il dialogo con gli Stati Uniti, considerando le diversità esistenti tra le due parti nel considerare questo tema. Numerosi sono stati i colloqui e gli incontri, tra cui assume indubbio rilievo la visita effettuata in Italia il 26 gennaio 1999 dal Sottosegretario al commercio estero americano, ambasciatore Aaron, e l'incontro con il Garante avutosi nell'occasione.

Altri temi di interesse attengono ai lavori del gruppo di lavoro «problemi economici - protezione dati» del Consiglio: nel corso dell'anno l'attenzione è stata posta sulla definizione dei modi per consentire l'adesione delle Comunità europee alla Convenzione n. 108 del Consiglio d'Europa e alla connessa posizione comunitaria, espressa attraverso la Commissione riguardo al progetto di «Linee-guida» su Internet e, soprattutto, al protocollo aggiuntivo alla Convenzione n. 108 con il quale si intendono apportare alla stessa importanti modificazioni per renderla più in linea con il contenuto della direttiva 95/46/CE. Il protocollo disciplina la creazione di autorità di controllo nazionali e la trasmissione di dati verso Paesi terzi.

Altro importante tema che ha caratterizzato i lavori del Gruppo, soprattutto nella prima metà dell'anno, è stato quello della definizione della posizione dei quindici Paesi dell'Unione in relazione al progetto di dichiarazione dei ministri partecipanti alla conferenza di Ottawa sul commercio elettronico relativa alla tutela della *privacy*.

La Commissione europea ha infatti partecipato ai lavori preparatori in seno all'OCSE, rappresentando, di volta in volta il punto di vista dell'Ue rispetto ai testi proposti.

4.2.2 Quadro comparativo sul recepimento delle direttive 95/46/CE e 97/66/CE nei Paesi membri dell'Ue

L'elemento caratterizzante il 1998 in chiave di normativa sovranazionale applicabile ai dati personali è stata la scadenza del termine di recepimento della direttiva 95/46 al giorno 24 ottobre. Alla stessa data era prevista anche l'analoga scadenza

per un'altra direttiva strettamente legata alla precedente (tanto da essere detta comunemente «direttiva-figlia»), ossia la 97/66 sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni.

Le posizioni dei singoli Stati appartenenti all'Unione europea possono quindi essere utilmente collocate in rapporto a tale scadenza, nel senso che non tutti hanno recepito in tempo le disposizioni comunitarie attraverso la legislazione nazionale. Possiamo dunque esaminare in prima battuta gli sviluppi legati alla direttiva «madre»; vedremo successivamente il quadro legislativo nazionale per quanto riguarda la direttiva «figlia».

In particolare, tre Stati (*Portogallo* - Lei da Protecção de Dados Pessoais no. 67/98; *Regno Unito* - Data Protection Act (DPA) of 16th July 1998; *Svezia* - Personuppgiftslag ov 29 april 1998) hanno completato per primi i lavori parlamentari per il recepimento della direttiva 95/46 entro il termine previsto, e in un quarto (il *Belgio* - Loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel) il Parlamento ha licenziato il testo definitivo della nuova legge nel mese di dicembre 1998. Essi si sono così aggiunti all'Italia e alla Grecia, che avevano già recepito in gran parte la normativa comunitaria rispettivamente attraverso la l. n. 675/1996 e la l. n. 2472/1997.

È bene premettere che tutti e quattro i Paesi citati disponevano già di leggi in materia di protezione dei dati e di autorità incaricate di vigilare su tale protezione. Il recepimento della direttiva comunitaria ha quindi comportato un adeguamento della legislazione preesistente attraverso integrazioni o modifiche delle disposizioni già in vigore.

Le leggi nazionali di recepimento in linea di massima presentano forti analogie in termini sia di struttura sia di contenuti. I princìpi fondamentali della direttiva trovano ovviamente tutti attuazione, a partire dai diritti dell'interessato (accesso, opposizione, informazione) fino all'obbligo di notifica preventiva del trattamento a una Autorità indipendente, al divieto di trasferire dati verso Paesi terzi tranne in casi determinati, alla definizione dei compiti e dei poteri dell'Autorità di controllo, alle sanzioni previste per le inadempienze. Tuttavia, i legislatori dei singoli Paesi hanno fatto uso del margine di manovra loro riconosciuto nell'attuazione delle disposizioni comunitarie, per cui esistono alcune significative differenze fra le varie leggi che sarà interessante evidenziare, anche in rapporto alla scelta operata dal legislatore italiano.

Tutti e quattro i testi approvati nel corso del 1998 prevedono che il trattamento dei dati personali possa avvenire solo con il consenso dell'interessato o in base ad altri precisi presupposti, in ciò uniformandosi al principio sancito dagli artt. 7 e 8 della direttiva. Mentre però la legge belga distingue fra dati personali (art. 5), per i quali occorre che l'interessato abbia «indubitablement donné son consentement» e dati «sensibili» (art. 6), per i quali occorre il consenso «par ecrit», negli altri testi non si fa menzione di un consenso «per iscritto» - uniformandosi al dettato degli artt. 7 e 8 della direttiva. La legge inglese, ad esempio, parla di «explicit consent» nel caso dei dati sensibili, mentre usa il solo termine «consent» per i dati personali in genere.

Considerazioni analoghe valgono per la legge portoghese, ove si parla di «consentimento expresso» e di «consentimento», rispettivamente. Si realizza dunque un livello diverso di tutela non sempre del tutto omogeneo rispetto a quanto previsto dal legislatore italiano, che ha scelto di introdurre una garanzia ulteriore ai fini della manifestazione della libera volontà degli interessati.

Anche per quanto riguarda l'informativa all'interessato le indicazioni della direttiva sono recepite nel dettaglio in rapporto all'obbligo di indicare l'identità del responsabile del trattamento e le finalità di quest'ultimo, fornendo per il resto indicazioni puramente esemplificative («any further information which is necessary», DPA, Schedule I, Part II, 2(3); «outras informacoes, tais como: (?)», Lei 67/98, Art. 10(1); «all övrig information», Personuppgiftslag art. 25). La legge belga menziona invece esplicitamente anche il diritto di opposizione dell'interessato fra le informazioni da fornire a quest'ultimo.

La direttiva riconosce alcune esenzioni per quanto riguarda gli obblighi di informativa degli interessati, in particolare rispetto ai trattamenti per scopi di pubblica sicurezza e per finalità di giornalismo o espressione artistica o letteraria. Le legislazioni nazionali hanno recepito tali esenzioni, seppure in modo non uniforme. Ad esempio, la legge inglese (DPA) prevede in una apposita sezione esenzioni più o meno ampie a seconda che i dati attengano alla salvaguardia della sicurezza nazionale (con una deroga a princìpi di legittimità, adeguatezza, pertinenza, esattezza, ecc.), alla prevenzione e repressione di reati (limiti al principio di liceità e correttezza e ai diritti di accesso dell'interessato) o ai dati trattati nell'ambito di finalità giornalistiche o sanitarie o di ricerca storica e statistica (artt. 27-33).

La legge portoghese afferma chiaramente l'applicabilità delle disposizioni della legge stessa ai dati il cui trattamento sia finalizzato alla sicurezza pubblica, la difesa nazionale e la sicurezza dello Stato (art. 4(7)), ma è previsto che si possa fare riferimento a norme di legge specifiche. La dispensa dall'obbligo dell'informativa è esplicitamente prevista, oltre che in questi casi, per i trattamenti di natura giornalistica (art. 10(5) e 10(6)). Come si vede, si tratta di una materia che deve essere ulteriormente precisata attraverso la legislazione secondaria. Quest'ultima esigenza viene esplicitamente richiamata anche nella legge belga in rapporto ai trattamenti effettuati dal «Centre européen pour enfants disparus et sexuellement exploités» istituito nel 1997.

Anche in tema di notificazione del trattamento, pur prevedendosi in tutti i casi l'obbligo di notificare i trattamenti di dati personali (con determinate eccezioni) e di istituire un registro dei trattamenti, esistono alcune differenze nelle modalità specifiche di attuazione. Ad esempio, il DPA prevede che la notificazione effettuata sia mantenuta nel registro per un periodo determinato (di regola non superiore a un anno) e venga poi cancellata in mancanza del pagamento della prescritta tassa (art. 19 DPA).

Per quanto riguarda le esenzioni, la legge portoghese demanda all'Autorità nazionale di controllo il compito di autorizzare notificazioni in forma semplificata o esenzioni tramite provvedimenti da pubblicare sul *Diàrio da Repùblica*, mentre nel caso del Belgio è un'ordinanza reale, sentito il parere dell'Autorità nazionale di controllo, a stabilire i casi nei quali la notificazione può essere presentata in forma semplificata o può non essere presentata.

In tutti i casi il criterio-guida comune è quello enunciato nell'art. 18 (2) della direttiva e ripreso in modo letterale nei singoli testi di legge, ossia che si tratti di categorie di trattamento che non rechino pregiudizio ai diritti e alle libertà della persona interessata. Anche in questo campo occorrerà dunque attendere l'intervento di normative secondarie che daranno effettiva attuazione alle disposizioni della legge di recepimento.

Un altro ambito di rilevante interesse è rappresentato dalle norme che regolano il trasferimento di dati personali verso Paesi terzi. Il tema è particolarmente delicato, ed è oggetto di numerose riflessioni e discussioni a livello Comunitario che vertono, in modo particolare, sui criteri per valutare l'«adeguatezza» del livello di protezione

offerto nel Paese terzo (*v.* cap. 2.13). I legislatori nazionali hanno recepito il testo della direttiva in modo pressoché letterale, adottando il criterio dell'adeguatezza quale requisito per il trasferimento. È interessante osservare, inoltre, che in varie leggi nazionali si fa esplicito riferimento all'esistenza nel Paese terzo di codici di condotta quale circostanza da prendere in esame nel valutare l'adeguatezza del livello di protezione.

Peraltro, nel DPA si prevede che i Paesi terzi non sono i Paesi non appartenenti all'Ue, bensì quelli che non appartengono allo Spazio economico europeo così come definito dall'accordo di Oporto del 1992. In pratica, oltre ai Paesi dell'Ue, è ammesso il trasferimento di dati verso i Paesi membri della CECA, la Svizzera, il Liechtenstein, l'Islanda e la Norvegia. Un'analoga disposizione è contenuta anche nel Personuppgiftslag svedese.

Per completare il quadro relativo all'Ue è bene fare un cenno alla situazione del processo legislativo negli altri Paesi, che fino al febbraio 1999 non avevano ancora recepito la direttiva 95/46. Va detto che in tutti erano già precedentemente in vigore leggi relative alla protezione dei dati personali; tuttavia, mentre alcuni (Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Spagna) hanno già elaborato disegni di legge che prevedono emendamenti alla legislazione esistente in rapporto alle indicazioni della direttiva, i restanti (Francia, Germania, Irlanda e Lussemburgo) stanno provvedendo in tal senso - per motivazioni di varia natura legate alla complessità della materia, alla difficoltà delle scelte e, in taluni casi, a riserve e resistenze emerse.

In Francia - ove peraltro esiste una legge che dal 1978 disciplina la materia e ha istituito la *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* - non è stato ancora elaborato un disegno di legge anche se il Governo intende muoversi con rapidità sulla base del dibattito stimolato dal «rapporto Braibant». Per quanto riguarda la *Germania*, il Governo dovrà ripresentare un disegno di legge dopo che il precedente (dell'8 aprile 1998) non è stato oggetto di esame a causa delle elezioni tenutesi il 27 settembre 1998. Anche in *Irlanda* e *Lussemburgo* il Governo deve tuttora presentare un disegno di legge. In Finlandia, invece, la legge approvata di recente entrerà in vigore il 1° aprile 1999.

Strettamente connessa alla direttiva 95/46 è l'altra direttiva cosiddetta «figlia» (97/66 del 15 dicembre 1997) che, come si è detto, è entrata in vigore egualmente il 24 ottobre 1998. La direttiva è finalizzata ad armonizzare le disposizioni degli Stati membri per garantire un livello «equivalente» di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, «ed in particolare del diritto alla vita privata», rispetto al trattamento di dati personali nel settore delle telecomunicazioni (art. 1, comma 1).

Di fatto, come stabilito dal comma 2 dell'art. 1, le disposizioni di questa direttiva «precisano e integrano la direttiva 95/46/CE» - tanto che vengono riprese le stesse definizioni contenute nell'art. 2 della direttiva «madre» con l'aggiunta di alcune specificamente riferite al settore delle telecomunicazioni (abbonato, utente, rete pubblica di telecomunicazione, servizio di telecomunicazione).

La direttiva indica in sostanza le modalità atte a garantire i princìpi sanciti nella 95/46 rispetto ai servizi offerti sulle reti pubbliche di telecomunicazioni, anche con riguardo alle persone giuridiche. Esse sono relative ai seguenti temi:

- sicurezza del trattamento;
- riservatezza delle comunicazioni (divieto di intercettazione senza consenso, tranne che per gli scopi indicati all'art. 14 - v. qui di seguito);
- conservazione dei dati solo per scopi determinati e non oltre il periodo necessario;