2.4 Statistica, ricerca scientifica e ricerca storica

2.4.1 Attività di ricerca scientifica

Nel testo originale della legge n. 675 non vi erano specifiche disposizioni che riguardassero i trattamenti aventi le finalità di ricerca scientifica, storica e statistica: gli unici riferimenti erano anzi di dubbia efficacia, essendo relativi alla previsione dell'esonero dalla preventiva acquisizione del consenso dell'interessato nel caso in cui il trattamento per fini di ricerca scientifica o di statistica riguardava dati anonimi (artt. 12, comma 1, lett. d) e 21, 4° comma lett. a)), nonché al rinvio, in quanto compatibile, alla normativa sulla statistica pubblica (art. 43, comma 2).

Da queste iniziali previsioni si è opportunamente giunti ad una apposita disciplina di settore con l'emanazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 281, ("Disposizioni in materia di trattamento dei dati personali per finalità storiche, statistiche e di ricerca scientifica"), con cui il Governo ha dato attuazione ad uno dei criteri di delega previsti dalla legge 31 dicembre 1996, n. 676, il cui termine di scadenza era stato prorogato dalla legge 6 ottobre 1998, n. 344.

Il riconoscimento di questa peculiarità trova fondamento nell'importante lavoro di elaborazione svolto a livello internazionale ed in particolare nella direttiva n. 95/46/CE che prevede discipline speciali rispetto ai principi generali in materia di trattamento dei dati personali per le attività svolte a fini storici, di ricerca e di statistica (si vedano i "considerando" nn. 29 e 40, nonché gli artt. 6, comma 1, e 32, comma 3). Coerentemente la legge delega n. 676/1996 ha richiamato il legislatore delegato al rispetto dei princìpi contenuti in alcune raccomandazioni del Consiglio d'Europa e tra queste la n. R. (83) 10, relativa alla protezione dei dati personali utilizzati a fini di ricerca scientifica e statistica, adottata il 23 settembre 1983 dal Consiglio d'Europa, e nelle loro "successive modificazioni", al chiaro scopo di permettere al legislatore delegato di tenere conto della Raccomandazione, all'epoca ancora in corso di adozione, n. R. (97) 18 del 30 settembre 1997 in materia di statistica.

Il decreto legislativo n. 281 fa propri i principi richiamati nella legge delega e definisce le procedure relative all'utilizzazione di dati personali a fini storici, di ricerca e di statistica in modo compatibile con la necessaria tutela del singolo, semplificando notevolmente gli adempimenti previsti dalla legge n. 675/1996 a tutela dei dati personali. A tal fine il testo interviene su tre direzioni:

- contiene disposizioni integrative alla legge n. 675/1996, a cominciare dalla fondamentale previsione dell'art. 3 del d. lg. n. 281 che, per questi tipi di trattamento, deroga alle disposizioni sulle finalità e sulla temporaneità della conservazione dei dati personali (art. 9, comma 1 bis, l. 675). Inoltre si prevede la possibilità di effettuare la notificazione in forma semplificata o in alcuni casi addirittura di prescinderne, purché questi trattamenti siano effettuati nel rispetto delle normative nazionali e comunitarie e dei codici di deontologia e di buona condotta (art. 2 d.lg. 281). Infine, l'art. 4 del d. lg. n. 281 esclude che questi trattamenti necessitino di forme di consenso per il trattamento, per la comunicazione e per il trasferimento all'estero di dati comuni, sempre se ciò viene effettuato "nel rispetto dei codici di deontologia e di buona condotta sottoscritti ai sensi dell'art. 31";
- introduce alcune modifiche alla normativa vigente nei diversi settori coinvolti ed in particolare al d.lg. 6 settembre 1989, n. 322 ("Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica") ed al decreto legislativo 20 settembre 1963, n. 1409 ("Norme relative all'ordinamento e al personale degli Archivi di Stato");
- riconosce un ruolo molto rilevante ai codici di deontologia, la cui adozione diviene sostanzialmente obbligatoria in tali settori di attività e la cui adozione è stata promossa dal Garante entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo; inoltre, una volta che il Garante ne abbia

verificato positivamente la legalità, verranno pubblicati sulla Gazzetta ufficiale (sui codici di deontologia in generale si veda il par. 3.6 di questa relazione). Tali codici non sono quindi da intendere come un insieme di norme di etica professionale idonee a tracciare principi o regole di comportamento affidati alla sola eventuale reattività disciplinare dei soggetti professionali interessati, ma assumono uno specifico rilievo giuridico, in quanto il loro rispetto, per l'art. 6, comma 2, del d.lg. n. 281, diviene "condizione essenziale per la liceità del trattamento dei dati". Inoltre, come abbiamo appena visto, solo il rispetto delle disposizioni dei codici di deontologia e di buona condotta permette di ridurre fortemente una serie di vincoli nel trattamento dei dati personali. Ed infine le specifiche disposizioni che prevedono i codici di deontologia nel settore della ricerca storica, della statistica e della ricerca medica, attribuiscono solo a questi atti la possibilità di introdurre ulteriori deroghe alla legislazione generale sulla tutela dei dati personali (cfr. artt. 7 e 10 d.lg. 281/1999; art. 17, comma 3, modificato dall'art. 3 del d.lg. 282/1999).

In attesa dell'entrata in funzione delle nuove disposizioni, largamente dipendenti dall'adozione dei codici di deontologia e, per il settore dei dati medici, di alcune disposizioni normative del Ministero della sanità, continuano a svolgere un ruolo fondamentale le autorizzazioni generali emanate dal Garante ai sensi dell'art. 41, comma 7, della legge n. 675 nel corso del 1999, al fine di permettere il trattamento da parte dei soggetti privati dei dati sensibili.

Nella autorizzazione n. 2 del 29 settembre 1999, relativa ai dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, si confermano sostanzialmente le indicazioni già presenti nei provvedimenti autorizzativi degli anni passati, valevoli per i trattamenti effettuati *"per scopi di ricerca scientifica, anche statistica, finalizzata alla tutela della salute dell'interessato, di terzi o della collettività in campo medico, biomedico o epidemiologico, allorché si debba intraprendere uno studio delle relazioni tra i fattori di rischio e la salute umana, o indagini su interventi sanitari di tipo diagnostico, terapeutico o preventivo, ovvero sull'utilizzazione di strutture socio-sanitarie..."* (punto 1.2, lett. a)).

Nel provvedimento sono rinvenibili alcuni dei più importanti principi su cui si basa la disciplina a protezione dei dati personali e che possono essere così riassunti:

- il trattamento dei dati personali è consentito qualora la disponibilità di dati solo anonimi su campioni della popolazione non permetta alla ricerca di raggiungere i suoi scopi;
- il trattamento successivo alla raccolta non deve permettere di identificare gli interessati anche indirettamente, salvo che l'abbinamento al materiale di ricerca dei dati identificativi dell'interessato sia temporaneo ed essenziale per il risultato della ricerca, e sia motivato, altresì, per iscritto;
- i risultati della ricerca non possono essere diffusi se non in forma anonima;
- è necessario acquisire il consenso scritto nel caso in cui si trattino dati sensibili o attinenti a provvedimenti giudiziari;
- il divieto di diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute.

La medesima autorizzazione, inoltre, come abbiamo accennato al par. 2.2.2, continua a disciplinare provvisoriamente anche il trattamento dei dati genetici.

Altri provvedimenti autorizzativi generali considerano nel loro testo le finalità in esame. Anche l'autorizzazione numero 3/1999 al *"trattamento dei dati sensibili da parte degli organismi di tipo associativo e delle fondazioni"*, richiama al punto 1, lett. c), tra le finalità del trattamento quelle relative alla ricerca scientifica.

L'autorizzazione n. 7/1999, relativa al trattamento di dati a carattere giudiziario da parte di privati, di enti pubblici economici e di soggetti pubblici, si riferisce ad attività di ricerca allorché disciplina le condizioni dell'attività di documentazione, studio e ricerca in campo giuridico (*come*

è noto, questa particolare autorizzazione che riguarda i dati indicati all'art. 24 della legge n. 675 è configurata dal legislatore come alternativa alla stessa disciplina legislativa). In particolare, questa autorizzazione permette la diffusione di dati relativi a precedenti giurisprudenziali in ragione sia dell'affinità che tali attività presentano con quelle di manifestazione del pensiero, già disciplinate dagli articoli 12, 20 e 25 della legge n. 675/1996, sia della possibile adozione di norme volte a favorire lo sviluppo dell'informatica giuridica.

2.4.2 Trattamento di dati personali per finalità di statistica

Il trattamento di dati personali per finalità di statistica è stato considerato nel corso del 1999 in vari provvedimenti legislativi.

È anzitutto il caso del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 135 (vedi par. 2.1.5) che, nel dettare le regole al trattamento di dati sensibili effettuato da soggetti pubblici, individua alcune rilevanti finalità di interesse pubblico e tra queste vi comprende anche i trattamenti effettuati a fini di "statistica" (art. 22) e quelli di "ricerca storica e archivi" (art. 23).

Inoltre, come evidenziato nel paragrafo precedente, la disciplina del trattamento di dati personali per finalità di ricerca contenuta nel decreto legislativo 281/1999, si riferisce espressamente anche all'attività svolta per fini statistici.

In questo decreto delegato, infatti, viene delineato l'ambito del trattamento dei dati personali per finalità statistiche, mediante l'individuazione dei requisiti e delle modalità di trattamento, di conservazione e di comunicazione dei dati personali utilizzati a tali fini.

Il testo, nel tenere in debito conto l'attuale dibattito in materia di statistica, contiene una disciplina flessibile applicabile sia alla statistica pubblica, sia alla statistica privata non compresa nel Sistema statistico nazionale, e prevede oltre alle disposizioni integrative e correttive alla legge n. 675/1996, alcune modifiche al decreto legislativo n. 322 del 1989 relativo a norme sul *"Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica"*.

In particolare è prevista un'importante disposizione che riguarda la possibilità che il consenso relativo ai dati di carattere sensibile possa essere prestato con le modalità semplificate che saranno determinate dal codici deontologici (art. 10, comma 4, d.lg. n. 281).

Inoltre, come già visto nel precedente paragrafo, vengono ampliati i casi di esclusione dal consenso anche nel caso del trattamento di dati comuni finalizzato a scopi statistici effettuato nel rispetto dei codici di deontologia e buona condotta (artt. 12, 21 e 28 della legge n. 675).

Oltre ai decreti legislativi appena citati, la statistica è stata oggetto di considerazione anche nelle autorizzazioni al trattamento dei dati sensibili da parte dei soggetti privati che sono state adottate dal Garante in data 29 settembre 1999.

In tal senso l'autorizzazione n. 3/1999, relativa al *"trattamento dei dati sensibili da parte di diverse categorie di titolari"*, dedica l'intero Capo II alla attività di sondaggi e ricerche.

In quest'ultima autorizzazione è precisato che il trattamento dei dati sensibili per tali scopi deve riguardare i dati attinenti ai soggetti che abbiano manifestato il proprio consenso informato, manifestato in ogni caso per iscritto, e che abbiano risposto a questionari o ad interviste effettuate nell'ambito di sondaggi di opinione, di ricerche di mercato o di altre ricerche campionarie.

Anche in questo provvedimento il Garante ha richiamato l'attenzione su diversi principi che governano la normativa a tutela dei dati personali:

- i dati personali di natura sensibile possono essere trattati solo se il trattamento di dati anonimi non permette al sondaggio o alla ricerca di raggiungere i suoi scopi;

- il trattamento successivo alla raccolta non deve permettere di identificare gli interessati, neanche indirettamente, mediante un riferimento ad una qualsiasi altra informazione;
- i dati personali, individuali o aggregati, devono essere distrutti o resi anonimi subito dopo la raccolta, e comunque non oltre la fase contestuale alla registrazione dei campioni raccolti. La registrazione deve essere effettuata senza ritardo anche nel caso in cui i campioni siano stati raccolti in numero elevato;
- la possibilità per il titolare della raccolta, nonché per i suoi responsabili o incaricati, di utilizzare i dati personali al fine di verificare presso gli interessati la veridicità o l'esattezza dei campioni;
- i dati sensibili non possono essere né comunicati né diffusi;
- i campioni del sondaggio o della ricerca possono essere comunicati o diffusi in forma individuale o aggregata, sempreché non possano essere associati, anche a seguito di trattamento, ad interessati identificati o identificabili;
- vi è l'obbligo di informare l'interessato, ai sensi dell'art. 10, commi 1 e 3, della legge n. 675/1996, anche quando i dati sono raccolti presso terzi;
- i dati possono essere conservati per un periodo non superiore a quello necessario per perseguire le finalità ovvero per adempiere agli obblighi o agli incarichi menzionati nei precedenti capi, verificando anche periodicamente la stretta pertinenza e la non eccedenza dei dati trattati.

Il Garante nel corso del 1999, oltre ad aver seguito con attenzione l'elaborazione dei decreti delegati prima citati e ad aver adottato le autorizzazioni generali a cui ci si è riferiti nel presente paragrafo ed in quello precedente, ha fornito pareri su una serie di richieste specifiche.

In tal senso appaiono interessanti le indicazioni fornite all'I.S.T.A.T. nel provvedimento del 2 agosto 1999 (in Bollettino n. 9, pag. 13) relativamente a una comunicazione di dati da effettuare verso un soggetto pubblico facente parte del Sistema statistico nazionale: anzitutto si ricorda che l'art. 27, comma 2, della legge n. 675 considera lecito lo scambio di dati tra soggetti pubblici in presenza di una norma di legge o di regolamento che preveda detta comunicazione, o in via del tutto subordinata, ove ciò sia necessario per lo svolgimento di funzioni istituzionali (in questo caso, previa apposita comunicazione al Garante).

Ulteriori argomentazioni sono state dedotte dal decreto legislativo 281: ci si è, infatti, riferiti all'art. 4, comma 9 del d.lg. n. 322/1989, parzialmente modificato dall'art. 12, comma 4, del d.lg. n. 281, secondo cui tra i dati tutelati dal segreto statistico *"non rientrano gli estremi identificativi di persone o di beni provenienti da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque"*; inoltre è stata richiamata l'attenzione su un'ulteriore disposizione in base alla quale i dati raccolti per uno scopo statistico possono essere trattati dai soggetti che fanno parte o partecipano al Sistema statistico nazionale e che operano per altri scopi statistici di interesse pubblico (art. 6-bis, comma 4, del d.lg. n. 322 introdotto dall'art. 11 del d.lg. n. 281).

Il Garante ha inoltre espresso il 21 febbraio 2000 il parere previsto all'art. 6-bis, comma 2, del d.lg. n. 322/1989 sul programma statistico nazionale 2000-2002. Pur nella valutazione positiva delle tutele relative al trattamento dei dati sensibili, l'Autorità ha richiamato la necessità di porre una maggiore attenzione sulle modalità per l'esercizio dei diritti di cui all'art. 13 da parte degli interessati.

Degno di considerazione appare anche il parere positivo formulato dal Garante il 21 febbraio 2000 sullo schema di *"Regolamento per la definizione dei criteri e delle procedure per la individuazione dei soggetti privati partecipanti al Sistan , ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 28 aprile 1998, n. 125"*. In detto parere, espresso ai sensi dell'art. 31, comma 2, della legge n. 675/1996, il Garante ha rilevato che il regolamento reca gli opportuni richiami alle garanzie previste sia dalla legge n. 675, sia dal decreto legislativo n. 322/1989, ed ha richiamato l'attenzione sulla eventuale opportunità di menzionare e considerare anche il recente d.lg. n. 281/1999.

Inoltre, in occasione della recente richiesta di un parere sullo schema di regolamento formulata dall'I.S.T.A.T. in merito al censimento dell'agricoltura, il Garante ha rilevato il 28 febbraio 2000 che alcuni organi periferici dell'Amministrazione statale avevano chiesto se fosse possibile, per i soggetti appartenenti al SISTAN, semplificare le operazioni del censimento, raccogliendo alcuni dati direttamente dalle associazioni di categoria del settore. Il Garante ha osservato che mentre non si rinvengono ragioni ostative di fondo alla raccolta di questo genere di dati, in considerazione della nozione assai vasta di dato sensibile contenuta nell'art. 22 della legge 675/1996 potrebbero essere considerati come dati sensibili le stesse appartenenze di talune aziende a determinate associazioni di categoria.

Il Garante ha segnalato pertanto l'opportunità all'Amministrazione che propone il regolamento di inserire nello stesso una disposizione che preveda l'ipotizzata forma di raccolta delle informazioni direttamente dalle associazioni di categoria (anche in eventuale collegamento all'obbligo di fornire dati statistici di cui all'art. 7 del d.lg. n.322/1989), in quanto altrimenti le associazioni di agricoltori non sarebbero tenute a fornire gli estremi delle aziende agricole iscritte. Il Garante ha inoltre osservato che le associazioni restano comunque soggette agli obblighi previsti all'art. 22 della legge n. 675 (acquisizione del consenso scritto degli interessati e rispetto delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni del Garante). In tal caso il consenso non deve essere necessariamente richiesto in forma specifica, potendo derivare anche dal più generale consenso manifestato una tantum dagli interessati in riferimento al perseguimento, da parte delle associazioni, delle finalità previste statutariamente.

Infine, nel parere del 1° marzo 2000 sullo schema di decreto ministeriale relativo al certificato di assistenza al parto, il Garante ha segnalato al Ministero della sanità la necessità di integrare la previsione che la trasmissione all'I.S.T.A.T. delle informazioni rilevate attraverso i suddetti certificati devono essere prive di elementi identificativi diretti, con la analoga previsione che anche la trasmissione semestrale di tali informazioni da parte delle Regioni al Ministero della sanità avvenga in modo che non possa risalirsi all'identità delle persone interessate.

2.4.3 Dati personali e ricerca storica

Da tempo era avvertita da parte di studiosi e giuristi l'esigenza di armonizzare la disciplina della ricerca storica alla mutata realtà sociale con particolare riferimento alla riservatezza e alla consultabilità dei documenti rilevanti ai fini storici.

Questa attività di aggiornamento non poteva prescindere dall'attenta valutazione delle opposte esigenze che caratterizzano la materia. Basti pensare alle necessità della ricerca storica, che richiede la conservazione permanente dei documenti d'interesse, in apparente contrasto con alcuni dei principi che emergono dalla legge n. 675/1996 per il corretto trattamento dei dati personali ed in particolare con quello che prevede la loro conservazione per un tempo limitato (il cosiddetto "diritto all'oblio"). Ma, come abbiamo visto al par. 2.4.1, il bilanciamento fra le diverse esigenze era già previsto nella direttiva europea ed il decreto legislativo n. 281 lo ha risolto nelle sue linee di fondo soprattutto attraverso il nuovo comma 1 bis dell'art. 9 della legge 675/1996.

Inoltre lo stesso decreto legislativo n. 281 ha introdotto tutta una serie di importanti modifiche alla normativa previgente ed in particolare al decreto legislativo 30 settembre 1963, n. 1409, la cosiddetta legge archivistica.

Tra queste merita un rilievo particolare quella operata sui limiti alla consultabilità dei documenti, con le modificazioni all'art. 21 della legge archivistica e l'introduzione del nuovo art. 21 bis. Sono stati riconsiderati in tale ottica sia i termini necessari alla libera consultabilità dei documenti contenenti dati personali, sia le stesse categorie di dati personali particolarmente tutelati, fermo restando il principio generale della libera consultabilità dei documenti conservati negli Archivi di Stato. Né è stato trascurato il problema dell'armonizzazione della disciplina dell'accesso ai docu-

menti a fini storici con la normativa in tema di accesso ai documenti amministrativi.

La modifica fondamentale ha riguardato l'accesso alla documentazione contenente dati personali: mentre in generale il termine per gli stessi dati sensibili è stato determinato in quaranta anni (corrispondente al termine ordinario di versamento dei documenti), esso sale a settanta anni per i soli dati che siano "idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale o rapporti riservati di tipo familiare" (come è noto, la precedente legislazione si riferiva all'indeterminata categoria delle "situazioni puramente private" ed alla documentazione relativa ai processi penali). Per scopi di ricerca storica il termine può essere ridotto dal Ministro dell'interno "previo parere del direttore dell'Archivio di Stato competente e udita la Commissione per le questioni inerenti la consultabilità degli atti di archivio riservati" (organo collegiale in parte riformato dallo stesso decreto delegato). È significativo che si preveda espressamente che la concessione di un'autorizzazione ad accedere ai dati riservati prima della scadenza deve essere "rilasciata, a parità di condizioni, ad ogni altro richiedente".

Anche per il trattamento dei dati a scopi storici è prevista l'adozione di un codice deontologico che deve individuare le specifiche cautele cui dovranno attenersi non solo gli archivisti ma, ai fini della comunicazione e diffusione dei dati personali, anche gli utenti degli archivi di Stato e degli archivi privati dichiarati di notevole interesse storico (sui codici di deontologia in generale si veda il par. 3.6 di questa relazione). Va rilevato che gli utenti degli archivi non si inquadrano in una specifica categoria professionale, ma ricomprendono, oltre ai ricercatori di professione e agli studenti universitari, una vasta gamma di persone che si rivolgono alle fonti documentarie per le finalità più diverse.

Un importante risultato raggiunto dal decreto legislativo in argomento è l'aver risolto il nodo apparentemente spinoso, dato dalla coesistenza della possibilità di esercitare i diritti riconosciuti dall'art. 13 della legge 31 dicembre 1996, n. 675 con la conservazione dei documenti per fini storici.

Da una parte, infatti, non si poteva certo negare l'esercizio anche in questo settore dei diritti riconosciuti in generale dalla legge 675, dal momento che lo stesso art. 9 della direttiva 95/46/CE, nel momento in cui prevede che si possano introdurre speciali deroghe alla disciplina generale di tutela dei dati personali per favorire la ricerca storica, tuttavia esige che si assicurino "garanzie adeguate" a tutela dei diretti interessati. Dall'altra non è sottovalutabile il rischio che potrebbe derivare alla ricerca storica da un esercizio di questi diritti da parte degli interessati e dei loro eredi tale da impedire praticamente l'utilizzazione di molti dati e documenti.

Il punto di equilibrio individuato dal decreto legislativo da una parte si concreta nel fatto che i diritti di cui all'art. 13 possono essere esercitati non solo dal diretto interessato ma, se riferiti a dati personali inerenti persone decedute, *"da chiunque vi abbia interesse"*; inoltre il codice deontologico dovrà prevedere che "l'interessato o chi vi abbia interesse" sia informato dall'utente della prevista diffusione di dati idonei a rivelare lo stato di salute, la vita sessuale o rapporti riservati di tipo familiare". Peraltro di norma l'esercizio dei diritti di cui all'art. 13 non può alterare la documentazione a cui si è avuto accesso, ma può portare solo alla sua eventuale integrazione tramite l'allegazione ad essa di un'altra documentazione correttiva o integrativa. La stessa misura più incisiva, consistente nel blocco dei dati personali, è possibile soltanto in casi rarissimi e cioè qualora il loro trattamento comporti un *"concreto pericolo di lesione della dignità, della riservatezza o dell'identità personale degli interessati e i dati non siano di rilevante interesse pubblico"* (art. 21-bis, comma 2, del d.P.R. 20 settembre 1963, n. 1409, introdotto dall'art. 9, comma 1 del d.lg. n. 281).

Da ultimo, il Garante ha ravvisato l'esigenza di una sollecita integrazione e modifica del recente testo unico in materia di beni culturali e ambientali, approvato con d.lg. n. 490/1999. Tale testo ha tra l'altro abrogato e riformulato alcune disposizioni del d.P.R. n. 409/1963 in materia di archivi e ricerca a fini storici, senza però tener conto delle modifiche ed integrazioni apportate nel luglio del 1999 al d.P.R. stesso (in particolare, artt. 21 e 21-bis), che vanno ora rapidamente riprodotte nel d.lg. anche per evitare errori applicativi).

2.5 Associazioni, partiti e confessioni religiose

L'art. 8, comma 2, lett. *d)* della direttiva n. 95/46 CE, prevede che la legislazione nazionale di recepimento possa stabilire che le fondazioni, le associazioni o qualsiasi altro organismo che non persegua scopo di lucro ed abbia carattere politico, filosofico, religioso o sindacale, trattino i dati sensibili connessi all'adesione associativa degli aderenti e delle persone che hanno contatti regolari con i medesimi organismi, anche senza il consenso degli interessati, purché siano previste adeguate garanzie ed i dati non vengano comunicati a terzi.

La legge n. 675, com'è noto, non ha considerato tale possibilità ed ha sottoposto i predetti organismi alla disciplina comune, basata sul consenso degli interessati e sull'autorizzazione del Garante.

La materia è stata in parte innovata dal decreto legislativo n. 135/1999, il cui art. 5, comma 1, ha aggiunto all'art. 22 della legge n. 675 il comma 1-*bis*, stabilendo che la rigida disciplina prevista per i dati sensibili non si applica ai trattamenti effettuati dagli organi o dagli enti civilmente riconosciuti della Chiesa cattolica e delle confessioni religiose che hanno stipulato un'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, relativamente ai dati dei loro aderenti e dei soggetti che, con riferimento a finalità di carattere esclusivamente religioso, hanno contatti regolari con le medesime confessioni, purché detti dati non siano comunicati o diffusi all'esterno.

Questa innovazione, com'è agevole comprendere, è di carattere parziale e, come peraltro annunciato dalla stessa relazione di accompagnamento al d. lg. n. 135/1999, dovrà essere completata con riferimento agli altri e più numerosi organismi contemplati dal citato art. 8 della direttiva.

Nelle more di tale regolamentazione complessiva, questi ultimi soggetti devono continuare a gestire i dati sensibili richiedendo il consenso agli interessati e l'autorizzazione al Garante. Quest'ultima, già rilasciata con il provvedimento generale n. 3 nel 1997 e nel 1998, è stata rinnovata, con poche modifiche, anche nel 1999 con scadenza al 30 settembre 2000.

La Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, non potendo avvalersi del regime introdotto dall'art. 5 del d. lg. n. 135/1999 fino a quando non sarà stata approvata l'intesa con lo Stato, ha chiesto al Garante, anche in deroga al ricordato provvedimento generale n. 3/1999, di essere autorizzata a procedere al trattamento dei dati sensibili dei propri aderenti senza richiedere il loro consenso scritto. Tale istanza, però, sollecitando il rilascio di un provvedimento che aveva un contenuto non previsto dalla legge n. 675 ed anzi contrastante con la modifica introdotta dal d.lg. n. 135, è stata rigettata dal Garante con provvedimento dell'11 gennaio 2000.

Contestualmente, la stessa Congregazione ha impugnato, con un ricorso al Tribunale amministrativo del Lazio, la citata autorizzazione n. 3/1999 per "*violazione e falsa applicazione*" dell'art. 22 della legge n. 675, ritenuto in contrasto con gli artt. 3, 7, 8 e 19 della Costituzione. L'Autorità, nel rappresentare le proprie osservazioni all'Avvocatura dello Stato, ha prioritariamente eccepito il difetto di giurisdizione, considerato che l'art. 29, comma 8, della legge n. 675 affida le controversie relative a tali autorizzazioni al giudice ordinario, ed ha poi esplicitato ulteriori elementi (obbligo per l'Autorità di uniformarsi al chiaro dettato normativo, funzione "anticipatrice" e non di privilegio del comma 1 bis dell'art. 22 nell'ambito del pieno recepimento della direttiva comunitaria, ecc.) a conforto della correttezza del proprio agire.

Contemporaneamente, un'aderente alla Congregazione ha citato quest'ultima in giudizio, con ricorso ai sensi dell'art. 700 c.p.c., affinché fosse accertato che la medesima, in quanto membro della confessione religiosa, non era tenuta a prestare il consenso scritto per il trattamento dei propri dati personali. Il giudice adìto ha ritenuto sussistere la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità ed ha pertanto sollevato la questione di legittimità costituzionale con ordinanza del 14 febbraio 2000.

Il fenomeno associativo, nel corso dell'anno, è stato poi interessato da diversi provvedimenti dell'Autorità. Con riferimento a quelli di maggior rilievo, va ricordata anzitutto la pronuncia del 1° dicembre 1999 relativa alla comunicazione da parte di alcune pubbliche amministrazioni ad alcune associazioni di categoria di dati concernenti persone invalide.

L'entrata in vigore del d. lg. n. 135/1999, infatti, ha chiaramente reso impossibile la prosecuzione di tali procedure, considerato che i soggetti pubblici, nel predisporre le necessarie norme regolamentari, devono preoccuparsi di verificare che l'eventuale comunicazione di dati sia strettamente necessaria al perseguimento delle rilevanti finalità individuate dalla normativa primaria o dal provvedimento del Garante.

In una successiva occasione (decisione del 29 settembre 1999, in Bollettino n. 10, pag. 35) l'Autorità ha affrontato il tema dell'utilizzo dei dati degli iscritti ad un'associazione per finalità diverse da quelle loro indicate nell'informativa; nel caso specifico, erano state inviate agli aderenti messaggi di propaganda da parte del presidente dell'associazione, candidatosi ad una consultazione elettorale. Il Garante ha valutato come illegittimo il comportamento, in quanto non riconducibile alle finalità dell'associazione così come risultanti dall'informativa rilasciata agli interessati ed ha quindi segnalato all'associazione semmai la necessità di integrare l'informativa originariamente fornita, specificando meglio i trattamenti legati alle finalità istituzionali dell'associazione e distinguendo, eventualmente, come trattamento "facoltativo" e "non essenziale" la comunicazione dei dati a fini elettorali.

Va infine ricordata, anche per il risalto che la vicenda ha avuto sulla stampa quotidiana, la decisione sul ricorso di una persona che aveva chiesto la cancellazione dei propri dati personali contenuti nei registri dei battezzati (vedi il provvedimento del 13.9.1999, in Bollettino n. 9, pag. 54).

I responsabili ecclesiastici, ai quali l'interessato si era rivolto motivando la richiesta con le proprie convinzioni di ateo, pur assicurando di aver allegato la richiesta di cancellazione all'atto di battesimo, avevano risposto di non poter dar corso alla materiale cancellazione dei dati, considerato che questi attestavano un fatto realmente verificatosi.

Il collegio del Garante, nel dichiarare infondato il ricorso sotto diversi profili, ha evidenziato che, effettivamente, la registrazione dei dati in questione, rappresentando "l'ingresso" della persona in un determinato organismo, non costituisce solo un dato relativo all'aderente, ma rappresenta un aspetto della vita dell'organismo stesso. In altre parole, la Chiesa, al pari di quanto può avvenire per vari altri organismi di tipo associativo (partiti, sindacati, associazioni, ecc.), non può cancellare la traccia di un avvenimento che storicamente l'ha riguardata, se non a costo di modificare la stessa rappresentazione della propria realtà.

L'aspirazione degli interessati, comunque, a vedere correttamente riferita la propria immagine attuale, può essere adeguatamente soddisfatta da misure diverse dalla pura e semplice cancellazione (ad. es., attraverso un'annotazione, ovvero, tramite allegazione di atti, ecc.). Il Garante ha inoltre posto in evidenza che dalla volontà dell'interessato di abbandonare una determinata comunità discende l'impossibilità di continuare a considerare la persona in questione come appartenente al gruppo, all'associazione o, nel caso specifico, alla confessione religiosa. In questa prospettiva, risulta altresì impedita la possibilità di continuare a considerare la persona fra gli aderenti alla comunità in caso, ad esempio, di eventuali attività, anche di tipo statistico, che debbano essere compiute successivamente a detta manifestazione di volontà.

Poco tempo dopo l'emanazione di tale pronuncia, la Conferenza episcopale italiana (CEI) ha annunciato l'approvazione di un decreto relativo alla tutela dei dati personali conservati nei registri e negli archivi degli enti ecclesiastici *"Disposizioni per la tutela del diritto alla buona forma e alla riservatezza"*, stabilendo, fra l'altro, rigide regole per la loro consultabilità da parte di estranei e la

possibilità per l'interessato che chieda di non essere più considerato aderente alla confessione, di ottenere in luogo della cancellazione del dato -che non è mai consentita- l'annotazione della sua richiesta sul registro dei sacramenti.

Nel ribadire i concetti già espressi nella sopra ricordata pronuncia, l'Autorità, con una decisione del 17.11.1999, ha precisato che l'adesione ad una associazione, pur costituendo anche un dato del soggetto associativo, non può sottrarre all'interessato il diritto di far valere prerogative così tipicamente personali come quelle previste dall'art. 13 della legge n. 675, trasferendone la disponibilità in capo all'associazione. Tale precisazione si è resa necessaria a seguito del ricorso presentato all'Autorità dal presidente di un'associazione, in nome e per conto degli iscritti all'organismo stesso, non già in veste di loro delegato, ma in quanto "organo espressivo della volontà di un'associazione".

L'attenzione nei confronti del mondo associativo, in senso lato, non si è però manifestata esclusivamente all'atto dell'emanazione di alcuni provvedimenti, ma anzi, conformemente ad una prassi avviata fin dalla sua istituzione, il Garante ha cercato anche nel 1999 di instaurare proficui rapporti di collaborazione con alcuni organismi.

In quest'ottica si situa, ad esempio, l'incontro, avvenuto nel mese di settembre, con le associazioni dei consumatori facenti parte del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti. In tale occasione sono stati approfonditi diversi temi di rilievo: dall'uso non corretto o strumentale della legge sulla *privacy* (tanto da parte delle pubbliche amministrazioni, quanto del mondo delle imprese), al *marketing* diretto; dalle indagini di mercato ai rapporti con il sistema bancario; dal diritto alla trasparenza al mondo delle telecomunicazioni, a Internet e al commercio elettronico, anche alla luce del dibattito che si sta svolgendo tra Europa e Stati Uniti sui flussi di dati transfrontalieri.

Particolare attenzione è stata posta, inoltre, all'elaborazione dei codici di condotta previsti per diversi settori dalla legge n. 675, in merito ai quali Autorità ed associazioni hanno concordato sulla necessità di assicurare ai consumatori e agli utenti alcune garanzie, anche mediante un loro coinvolgimento in quanto "soggetti interessati" nei procedimenti di valutazione dei codici nei settori che li interessano direttamente.

2.6 Settore del credito e assicurativo

2.6.1 Accesso alle perizie medico legali in ambito assicurativo

Fin dalla prima fase di applicazione della legge n. 675, il settore assicurativo si è rivelato come un campo nel quale le nuove disposizioni sulla protezione dei dati personali hanno avuto una forte incidenza sul rapporto fra clienti e imprese di assicurazione già caratterizzato, tra l'altro, da un diffuso contenzioso.

In particolare, diversi contraenti hanno esercitato il diritto di accedere ai propri dati personali detenuti dalle imprese, innestando poi alcuni ricorsi al Garante ai sensi dell'art. 29 della legge n. 675 per la tutela dei diritti di cui all'art. 13.

Il principale denominatore comune di tali ricorsi è stato rappresentato dalle richieste di accesso da parte degli interessati alle perizie medico-legali redatte dai sanitari di fiducia delle imprese.

Le richieste si sono innestate a margine di una specifica fase del rapporto assicurativo che si verifica in rapporto ad una richiesta di risarcimento a seguito di un sinistro. La persona che in conseguenza di incidenti di qualsiasi tipo ha riportato danni specie fisici viene invitata dall'impresa a sottoporsi ad una visita medica presso lo studio di un medico di sua fiducia. Quest'ultimo, com-

piuta un'anamnesi del soggetto visitato, esprime le proprie valutazioni (alla stregua di giudizio peritale) in ordine all'entità del danno sofferto, al rapporto di causalità fra il danno ed il sinistro, alla percentuale di invalidità che residua, ecc... Non di rado il medico esprime all'impresa alcune valutazioni personali e suggerimenti in ordine alla condotta da osservare sia in rapporto agli esiti di eventuali perizie di parte già effettuate, sia in relazione alla perizia tecnica d'ufficio che potrebbe essere richiesta nel corso dell'eventuale controversia civile.

Si tratta, come è evidente, di un momento molto delicato nella gestione delle richieste di risarcimento, nel quale l'impresa di assicurazione acquisisce elementi di valutazione e di giudizio che possono ispirare e condizionare la sua condotta successiva, inducendola, ad esempio, a resistere in giudizio alle richieste della controparte, a formulare proposte transattive, ad accogliere le richieste del sinistrato, ecc.

In casi particolari la valutazione peritale si inserisce anche in un momento in cui la società di assicurazione può acquisire elementi in ordine alla veridicità del fatto denunciato e apprestare quindi idonee misure a tutela della propria posizione anche attraverso ulteriori investigazioni o tramite denunce penali. Si tratta di situazioni di particolare delicatezza, specie in presenza del fenomeno delle truffe assicurative.

È però evidente come un diritto eguale e contrapposto esista in capo all'interessato (cioè alla persona i cui dati, ordinari e sensibili, siano stati appunto trattati nell'ambito della visita medica) per conoscere, in base alla legge n. 675, dati personali a sé riferiti e caratterizzati da così delicati profili.

La situazione evidenziata dà luogo ad uno dei confronti fra situazioni soggettive che frequentemente si manifestano nell'ambito della disciplina sulla protezione dei dati personali. Di questa evenienza si è fatta carico la stessa legge n. 675, la quale, nell'art. 14, comma 1, lettera e), ha previsto che i diritti di cui all'art. 13, comma 1, lettere c) e d) non possano essere esercitati nei confronti dei trattamenti di dati personali raccolti ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera h) "limitatamente al periodo durante il quale potrebbe derivarne pregiudizio per lo svolgimento delle investigazioni o per l'esercizio del diritto di cui alla medesima lettera h)".

La legge ha quindi previsto che possano esistere situazioni nelle quali, in ragione della specifica esigenza di salvaguardare il diritto di difesa del titolare del trattamento, possa essere consentito il temporaneo differimento dell'esercizio del diritto di accesso e di eventuale rettifica.

I recenti ricorsi presentati al Garante in materia di accesso ai dati contenuti nelle perizie medico/legali hanno appunto messo in luce la necessità di precisare limiti e portata della citata disposizione dell'art. 14.

Al riguardo sono emersi due profili specifici sui quali il Garante ha avuto modo di pronunciarsi più volte:

- la ricomprensione di larga parte delle informazioni contenute nelle predette perizie medico-legali nel novero dei "dati personali";

- i limiti di applicabilità della disposizione sul differimento del diritto di accesso di cui all'art. 14, comma 1, lettera e).

Fin dalla sua prima decisione in proposito, risalente al 21 giugno 1999, il Garante ha avuto modo di precisare che le valutazioni espresse dal medico in sede di perizia (e relative al giudizio formulato in ordine all'entità del danno subito dalla vittima del sinistro e alla quantificazione del periodo di inattività della stessa) rientrano pienamente nel concetto di dato personale di cui all'art. 1, comma 2, lettera c) della legge.

Le perizie in questione contengono anche valutazioni e giudizi di tipo soggettivo del medico fiduciario della società di assicurazione. Ma, come il Garante ha constatato fin dalla decisione del

2 giugno 1999 (relativa al diverso tema dell'accesso alle note di qualifica dei lavoratori dipendenti, in Bollettino n. 9, pag. n. 34) anche i rilievi, i giudizi, le valutazioni di tipo soggettivo rientrano nell'ambito di applicazione della legge. L'espressione "dato personale" comprende infatti ogni notizia, informazione o elemento che abbia un'efficacia informativa tale da fornire un contributo di conoscenza rispetto ad un soggetto identificato o identificabile.

Così chiarita la natura di dato personale delle informazioni contenute nelle perizie, il Garante ha affrontato il problema dell'applicabilità della citata disposizione dell'art. 14 relativa al temporaneo differimento del diritto di accesso. Al riguardo si è precisato (vedi, in particolare, le decisioni del 13 ottobre e del 9 dicembre 1999) che tale disposizione è di carattere eccezionale e impone pertanto di effettuare caso per caso una valutazione attenta dell'effettivo pregiudizio che potrebbe derivare al titolare del trattamento, nell'immediato, a seguito dell'ostensione dei dati personali richiesti. Inoltre, di tale pregiudizio il titolare medesimo deve sempre fornire all'interessato adeguata motivazione, comprovando le esigenze difensive che giustificherebbero tale differimento.

Come è stato ribadito in più occasioni, la mera pendenza di un giudizio non è, infatti, di per sé sufficiente per rendere applicabile la norma, dovendo l'impresa titolare del trattamento dimostrare i riflessi che l'immediata disponibilità dei dati accordata all'interessato avrebbe sulla posizione difensiva del titolare. In concreto, nei numerosi casi esaminati in sede di ricorso, è stata ravvisata più volte l'esistenza delle ragioni di tutela di cui al predetto art. 14, anche con riferimento a situazioni pre/contenziose nelle quali vi era ad esempio la temporanea necessità di non pregiudicare l'attività delle parti in ordine ad un determinato accertamento probatorio (riguardo, ad esempio, all'espletamento di perizie contrattuali previste nella polizza o alla determinazione delle modalità di svolgimento di una consulenza tecnica d'ufficio).

Va però precisato che il Garante, nel riconoscere in più occasioni la legittimità del differimento del diritto di accesso, ha però circoscritto rigorosamente questa parziale e temporanea limitazione dei diritti dell'art. 13, anzitutto in relazione alle parti propriamente valutative delle perizie medico- legali, statuendo che tali diritti sono comunque pienamente operanti per i dati personali dell'interessato di tipo meramente identificativo o aventi carattere oggettivo o comunque non incidenti sulle specifiche ragioni di tutela prospettate dal titolare del trattamento.

Inoltre, è stato rimarcato che la limitazione in parola del diritto di accesso è temporanea. Cessate infatti le esigenze di tutela cui l'art. 14 fa riferimento, il diritto di accesso può riespandersi e i dati devono essere comunicati integralmente all'interessato che li richieda.

2.6.2 Semplificazione dell'informazione nel settore bancario

Il Garante ha reso noto, nel maggio del 1999, uno schema di un nuovo modello semplificato di informativa e per il consenso che potrebbe essere opportunamente fornito ai clienti di istituti di credito.

Una prima bozza era stata messa a punto nel mese di febbraio (e proposta alla riflessione e ai contributi di tutti i cittadini e delle categorie coinvolte: v. *Relazione per l'anno 1998*, par. 2.10, pag. 66), a seguito di un'indagine conoscitiva condotta presso diversi istituti di credito, da cui era emerso che una parte consistente della clientela non aveva ancora risposto alle comunicazioni inviate dalle banche, anche a causa della loro non agevole comprensibilità.

In tali, assai numerosi, casi di mancato riscontro alle informative bancarie, altre prestazioni richieste dall'utenza (quali, ad esempio, un bonifico o un assegno) erano state finora considerate come provvisorie manifestazioni di consenso implicito. Anche per uscire da questa situazione di anomalia rispetto al dettato legislativo (in base al quale è, per diversi casi, richiesta invece la raccolta di un consenso espresso per determinate operazioni di trattamento quale la comunicazione), l'Autorità ha ritenuto opportuno suggerire agli operatori del settore un nuovo modello

che, pur mantenendo ferme le garanzie sancite dalla legge sulla privacy, renda più snello e chiaro l'adempimento "burocratico" nei confronti del pubblico, armonizzando peraltro i diversi modelli già in circolazione (analizzati nell'ambito della verifica di oltre ottocento esemplari utilizzati dai diversi istituti).

Il nuovo modello suggerito dal Garante è il risultato dello sforzo volto a sintetizzare al massimo le informazioni da fornire agli interessati e a dare alle stesse una veste meno giuridica e più vicina al c.d. "uomo della strada" (con eliminazione di ripetizioni inutili, passaggi generici e "tautologici", nonché di complicati riferimenti e di citazioni normative allorché superflue). Tale modulo può rappresentare, per alcuni aspetti, una svolta significativa rispetto ai moduli già in circolazione, nella direzione di un'attuazione più sostanziale e meno formalistica dei principi di lealtà e correttezza stabiliti dalla legge n. 675.

Si ricordano qui di seguito alcune delle maggiori innovazioni che verrebbero introdotte dal modello:

- la significativa riduzione delle firme che il cliente deve apporre per la manifestazione del consenso (da cinque o più, ad una o, al massimo, due);
- l'indicazione a parte di alcune caselle da barrare per i trattamenti di dati non strettamente collegati ai servizi attivati dalla clientela (per lo più, iniziative promozionali e di marketing);
- la possibilità per gli istituti di credito di predisporre a parte, di aggiornare e di mettere a disposizione degli interessati, in modo agevole e gratuito (attraverso anche un numero verde od un sito web), il lungo elenco delle società di fiducia che svolgono per conto della banche compiti di natura tecnica od organizzativa (ad eccezione, quindi, di taluni soggetti come, ad es., le centrali rischi private che effettuano stabilmente complessi trattamenti dei dati: v. il prossimo paragrafo);
- l'analoga facoltà di indicare ai clienti il servizio o la persona responsabile del trattamento a cui rivolgere eventualmente le proprie richieste di conoscenza, cancellazione o rettificazione dei dati, accedendo poi alla lista completa ed aggiornata di tutti gli altri responsabili (lista che le banche possono comunque rendere disponibile mediante numero verde o sito web);
- il sostanziale rinvio ad una ulteriore e specifica richiesta di consenso, manifestato volta per volta, per servizi che comportano la conoscenza e il trattamento da parte della banca di dati sensibili (mutui assistiti da assicurazione, polizze vita, ecc.), ferma restando, invece, l'idoneità dell'attuale modulo a "coprire" anche situazioni relative a versamenti che riguardano sindacati, forze politiche e determinate associazioni e ad accreditamenti di alcune pensioni o di speciali rimborsi assicurativi.

Nell'ambito delle iniziative assunte e dei chiarimenti forniti con riferimento alla semplificazione degli adempimenti per la tutela della privacy nel settore bancario, va poi segnalato un provvedimento del 5 giugno 1999, con il quale, in relazione ad un'operazione di cartolarizzazione relativa all'acquisto in blocco di migliaia di posizioni creditizie tra alcuni istituti di credito, il Garante ha autorizzato la Paribas-succursale di Milano ad effettuare l'informativa ai debitori ceduti nelle stesse forme previste dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia per l'annuncio della cessione dei rapporti giuridici in blocco (art. 58 d.lg. n. 385/1993), ovvero mediante pubblicazione della medesima informativa, per classi di operazioni, nella Gazzetta Ufficiale.

Nel richiamare una propria precedente pronuncia sugli esoneri dall'obbligo dell'informativa rispetto ai dati raccolti presso terzi e sulla possibilità di adottare modalità di informazione sostitutive (provvedimento del 26 novembre 1998, in *Relazione per l'anno 1998*, pag. 33), l'Autorità ha ritenuto infatti che, in considerazione anche del quadro normativo sulla cessione del credito, la singola informativa da parte della banca fiduciaria a ciascun interessato avrebbe comportato un impiego

di mezzi sproporzionato rispetto al diritto tutelato e allo specifico contesto in cui esso si colloca, pur essendo necessario assicurare un'informativa generale adeguata.

Per questo motivo, la banca è stata autorizzata a ricorrere alle modalità già utilizzate per informare gli interessati in base al citato testo unico bancario, purché siano garantite forme concorrenti di informazione volte ad assicurare l'effettiva conoscibilità dell'inserzione nella Gazzetta Ufficiale. Ciò attraverso la comunicazione della data di pubblicazione nell'estratto conto degli interessati e la messa a disposizione dell'informativa nelle filiali che intrattengono rapporti con gli stessi, mediante opportuni accorgimenti che la rendano agevolmente visibile.

2.6.3 Le "centrali rischi" gestite dalla Banca d'Italia e dai privati

Nel settore bancario e finanziario, si è registrata in questi ultimi anni una crescente proliferazione di iniziative di privati volte a realizzare, soprattutto per le attività di credito al consumo, sistemi di rilevazione del rischio creditizio. Tali sistemi, che sono meglio noti al pubblico con la denominazione di "centrali rischi", permettono alle banche e alle società finanziarie di segnalare e di conoscere la situazione debitoria di nuovi potenziali clienti e rispondono, più in generale ad un'esigenza di circolazione delle informazioni nel mercato creditizio, nonché di sana e prudente gestione delle proprie attività.

Le centrali rischi private sono in qualche misura complementari al servizio di centralizzazione dei rischi gestito dalla Banca d'Italia, disciplinato da alcune disposizioni del t.u. bancario (artt. 53, comma 1, lett. b), 67, comma 1, lett. b) e 107, secondo comma), che attribuiscono a tale Autorità, nello svolgimento della funzione di vigilanza regolamentare, il compito di emanare, in conformità alle deliberazioni del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, disposizioni per il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni (v. la delibera Cicr del 29 marzo 1994 e le norme attuative adottate dalla Banca d'Italia). Tale servizio fornisce, appunto, a banche ed intermediari finanziari informazioni sull'indebitamento della clientela verso il sistema creditizio e finanziario, allo scopo di contenere i rischi derivanti dalla presenza di alcune condizioni derivanti, in particolare, dal cumulo di finanziamenti di importo pari o superiore ai 150 milioni o comunque in sofferenza.

La legge sulla privacy non ha posto particolari ostacoli al trattamento dei dati personali effettuato nell'ambito della centrale dei rischi gestita dalla Banca d'Italia, ferma restando, più in generale, l'esigenza di un'integrazione normativa sotto il profilo della tutela dei dati. Tale trattamento è, infatti:

- assoggettato alla particolare disciplina prevista per i soggetti pubblici (che consente a questi ultimi di operare senza il consenso dell'interessato, per lo svolgimento delle funzioni istituzionali e in base a quanto stabilito dalla legge e dai regolamenti: v. l'art. 27 legge n. 675/1996);
- oggetto di una specifica deroga per quanto riguarda le modalità di esercizio da parte degli interessati dei diritti di cui all'art. 13, rientrando nell'ambito dei trattamenti dei dati raccolti *"per esclusive finalità inerenti la politica monetaria e valutaria, il sistema dei pagamenti, il controllo degli intermediari e dei mercati creditizi e finanziari nonché la tutela della loro stabilità"* (art. 14, comma 1, lett. d) legge n. 675/1996: v. il provvedimento del 9 gennaio 1999, in Bollettino n. 7/1999, pag. 42, con cui è stato dichiarato inammissibile un ricorso per la cancellazione dei dati dalla centrale rischi della Banca d'Italia).

Anche per quanto concerne la comunicazione alla centrale dei dati relativi ai clienti, appare evidente che le previsioni del citato testo unico in materia bancaria, in base alle quali gli istituti di credito e finanziari sono obbligati a fornire all'autorità di vigilanza del settore le informazioni sugli indebitamenti della propria clientela, rendono superflua l'acquisizione da parte dei medesimi istituti di un preventivo consenso degli interessati (art. 20, comma 1, lett. c), legge n. 675/1996).

Le disposizioni introdotte dalla legge n. 675/1996 hanno fatto invece emergere alcuni pro-

blemi per i complessi e delicati trattamenti di dati personali svolti nell'ambito delle centrali rischi gestite da società. Per queste ultime, dopo l'entrata in vigore della legge n. 675, si è posta la questione dei presupposti di liceità del relativo trattamento dei dati, con particolare riguardo agli adempimenti dell'informativa e del consenso, nonché ai diritti degli interessati di accesso ai dati che li riguardano e di loro eventuale rettificazione o cancellazione.

Sono, infatti, in rapida crescita le segnalazioni, i reclami e i ricorsi presentati al Garante circa le attività e i connessi trattamenti di dati effettuati dalle centrali rischi gestite da privati. Ciò evidenzia la particolare delicatezza che tali attività rivestono nei riguardi dei diritti e delle libertà degli interessati, rendendo necessaria una riflessione più generale da parte degli operatori del settore bancario e finanziario (in particolare, delle società che gestiscono le centrali rischi), del Garante e dello stesso legislatore per trovare un giusto equilibrio tra le esigenze di tutela del credito e di salvaguardia della riservatezza.

Nei diversi provvedimenti adottati nel corso del 1999 (v. i provvedimenti del 9 gennaio 1999 e del 29 settembre 1999, pubblicati, rispettivamente, nei bollettini del 1999 nn. 7, p. 44, e 10 , pag. 45), il Garante ha comunque sottolineato che non è di per sé illecita la comunicazione alle centrali rischi private dei dati personali inerenti ai finanziamenti richiesti dagli interessati, ferma restando l'esigenza che nei relativi contratti sia presente una clausola per la manifestazione del consenso informato.

L'Autorità ha, infatti, esaminato numerosi casi di cittadini che chiedevano la cancellazione dei dati contenuti negli archivi di società finanziarie ritenute responsabili di aver comunicato a società di rilevazione dei rischi finanziari, senza il loro previo consenso, informazioni circa l' insolvenza e l'inaffidabilità patrimoniale (i ricorrenti hanno fatto invocato la norma che consente la cancellazione dei dati quando questi sono trattati in violazione di legge: v. anche il provvedimento del 9 dicembre 1999, pubblicato nel Bollettino n. 10/1999, pag. 48).

Il Garante ha però constatato che alcune doglianze non erano fondate. In taluni casi la manifestazione di consenso di cui l'interessato invocava la necessità non era, in realtà, un presupposto indefettibile del trattamento dei dati da parte della società finanziaria, in quanto quest'ultimo era stato effettuato prima dell'entrata in vigore della legge n. 675 del 1996. Per quanto riguarda, in secondo luogo, la divulgazione dei dati a terzi, il Garante ha evidenziato che nei contratti era presente un'apposita clausola di autorizzazione che, pur non essendo perfettamente conforme alle indicazioni contenute nella legge n. 675, perché redatta prima della sua entrata in vigore, poteva essere considerata come una manifestazione sostanziale di consenso alla comunicazione dei dati alle categorie di soggetti ivi indicati, e cioè alle società di rilevazione dei rischi creditizi.

Poiché tali clausole di trasmissione dei dati alle centrali rischi erano contemplate specificamente dai contratti di finanziamento ed espressamente accettate dagli interessati, è apparsa corretta la registrazione dei dati in questione presso le centrali rischi per un certo periodo (in genere, cinque anni), allo scadere del quale essi vengono di regola cancellati.

Recentemente, peraltro, nel sistema bancario è stata avvertita l'esigenza di rilevare in maniera più capillare, attraverso un'unica struttura centralizzata (anziché mediante più "centrali rischi" gestite da diversi soggetti privati), anche gli indebitamenti di importo inferiore a quelli censiti presso la Banca d'Italia, allo scopo di ridurre il più possibile il rischio creditizio e di salvaguardare la stabilità finanziaria degli istituti di credito e finanziari.

Con deliberazione del 3 maggio 1999 (pubblicata sulla G.U. n. 158 dell'8/7/99), il Cicr ha quindi previsto l'istituzione di un sistema centralizzato dei rischi riguardanti affidamenti di importo inferiore a quelli rilevati dalla Banca d'Italia. Tale sistema prevede per le banche e le società finanziarie, in analogia e secondo le procedure previste per la centrale rischi già gestita presso la Banca d'Italia, sia l'obbligo di comunicare i dati relativi alle esposizioni creditizie della clientela, sia la pos-

sibilità di ricevere i dati relativi alla situazione complessiva di ogni cliente segnalato. Per gli aspetti inerenti al trattamento dei dati personali, la stessa Banca d'Italia dovrà quindi emanare, sentito il Garante, le istruzioni necessarie per l'attuazione della deliberazione Cicr, verificandone poi il rispetto.

2.6.4 C.d. "anagrafe dei conti correnti"

Con provvedimento in data 17 novembre 1999 (in Bollettino n. 10, pag. 22), il Garante ha espresso, ai sensi dell'art. 31 della legge n. 675, il richiesto parere in ordine allo schema di regolamento concernente l'istituzione della c.d. "anagrafe dei rapporti di conto e di deposito".

La legge n. 413 del 1991 ha previsto un regolamento per stabilire "la destinazione e le modalità delle comunicazioni da parte delle aziende ed istituti di credito e dell'amministrazione postale nonché delle società fiduciarie e di ogni altro intermediario finanziario dei dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni soggetto che intrattenga con loro rapporti di conto o deposito o che comunque possa disporre del medesimo, nonché i criteri per le relative utilizzazioni".

La finalità è quindi quella di creare uno strumento che, data la natura dei dati conservati, riguarderebbe pressochè tutti i cittadini e potrebbe agevolare le indagini investigative e fiscali.

L'estensione ed il rilievo dello strumento pongono però rilevanti problemi di protezione dei dati personali trattati, che già erano stati percepiti dal legislatore del 1991 (quindi in un momento precedente l'adozione della stessa legge n. 675), il quale ha stabilito (art. 20) che l'emanando regolamento dovesse essere caratterizzato da una assai rigorosa disciplina dei vari profili di riservatezza.

Più specificamente il modello proposto con lo schema vedrebbe la costituzione di un apposito "centro operativo" presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. A tale centro una serie di soggetti (autorità giudiziaria, UIC, SECIT, funzionari degli uffici delle entrate del Ministero delle finanze, ufficiali della Guardia di Finanza) potrebbe richiedere "con riferimento a persone fisiche o giuridiche specificamente individuate, l'eventuale esistenza di rapporti di conto o di deposito alle medesime intestati...o relativamente ai quali esse agiscono in nome e per conto o ne possono disporre nell'ambito dell'archivio unico informatico tenuto dagli intermediari creditizi o finanziari e dalle Poste italiane S.p.A. ai sensi della legge 5 luglio 1991, n. 197".

Il centro operativo presso il Ministero, ai fini dell'acquisizione dei predetti elementi informativi, si dovrebbe avvalere poi del servizio fornito da una società attraverso la rete telematica da questa gestita.

Nell'esprimere il prescritto parere su tale schema di regolamento, il Garante ha messo in luce una serie di carenze dell'articolato, che richiedono significative modifiche per assicurare il pieno rispetto dei principi della legge n. 675.

In primo luogo è stato messo in luce che lo schema non disciplina, come necessario, tutti i profili relativi alla destinazione e alle modalità di comunicazione dei dati, effettuando anzi una subdelega a distinte fonti di disciplina.

Il Garante ha inoltre messo in luce la necessità di precisare con maggiore chiarezza le finalità che giustificano l'accesso all'archivio che si intende costituire, evitando formule generiche. In questo quadro la previsione, ad esempio, di un accesso ai dati per "l'espletamento di attività di prevenzione" è apparsa formula senza dubbio equivoca da circoscrivere con riferimento alle attività di prevenzione puntualmente previste da norme (ad esempio in materia tributaria).

Si è evidenziato infine come il regolamento debba prevedere espressamente che le richieste di accesso siano accompagnate dall'indicazione delle finalità e del procedimento di riferimento. In caso contrario non sarebbe infatti possibile verificare la legittimità della richiesta e, all'occorrenza, del successivo utilizzo dei dati.

Si è sottolineata poi la necessità di contenere il numero degli "incaricati" che avranno accesso ai dati ed ai quali andranno impartite precise istruzioni, nonché la necessità di evitare la conservazione dei dati relativi a rapporti ormai cessati, coerentemente con il disposto di cui all'art. 9 della legge n. 675 che prevede la conservazione dei dati per un periodo non superiore a quello necessario per gli scopi per i quali i dati stessi sono raccolti o successivamente trattati.

Le osservazioni relative al predetto schema regolamentare non riguardavano, invece, le disposizioni del decreto 9 dicembre 1999 del Ministero delle finanze (sul quale peraltro non è stato richiesto il previo parere di questa Autorità ai sensi dell'art. 31 della legge) con il quale è stata invece semplicemente approvata la nuova modulistica che potrà essere impiegata dagli uffici e dai servizi preposti agli accertamenti tributari per richiedere alle banche e a Poste italiane S.p.A. "dati, notizie e documenti di carattere specifico relativi ai conti intrattenuti con il contribuente".

2.6.5. Anagrafe degli assegni

L'art. 36 del decreto legislativo n. 507 del 1999 concernente la depenalizzazione di alcuni reati minori (che ha introdotto nella legge 15 novembre 1990, n. 386, il nuovo art. 10 bis), ha previsto l'istituzione di un archivio informatizzato.

La disposizione, al fine di assicurare il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, mira a creare un archivio unico informatizzato nel quale saranno inseriti i nominativi dei soggetti traenti degli assegni bancari o postali emessi senza autorizzazione o senza provvista, nonché gli elementi identificativi degli assegni emessi nelle medesime circostanze e l'indicazione delle sanzioni amministrative e penali comminate per la violazione della relativa disciplina. Nell'archivio confluiranno altresì l'indicazione delle carte di pagamento e degli assegni di cui sia stato denunciato il furto o la smarrimento.

I commi 2, 3 e 4 del citato art. 36 contengono significativi richiami alla disciplina sul trattamento dei dati personali, prevedendo la possibilità per la Banca d'Italia di avvalersi di un ente esterno per la gestione dell'archivio, da nominarsi responsabile ai sensi dell'art. 8 della legge n. 675, nonché il diritto per ogni soggetto interessato di accedere alle informazioni che lo riguardano e di esercitare anche gli altri diritti di cui all'art. 13 della medesima legge.

Con successivo regolamento in corso di emanazione su iniziativa del Ministro della giustizia, sentita la Banca d'Italia ed il Garante per la protezione dei dati personali, saranno individuate le norme necessarie per disciplinare la trasmissione, l'iscrizione, la raccolta, la conservazione e la consultazione dei dati.

2.7 Attività di marketing

La raccolta e l'utilizzazione dei dati personali costituiscono un aspetto rilevante delle attività di marketing che, in passato, non erano state oggetto di una dettagliata disciplina e sulle quali, quindi, l'introduzione di nuove regole per la tutela dei diritti fondamentali della persona ha prodotto significativi effetti. Dopo l'entrata in vigore della legge sulla privacy, i consumatori hanno infatti acquisito nuovi strumenti di difesa nei confronti del trattamento dei dati per finalità promozionali, pubblicitari e commerciali, avendo ora il diritto di consentire, in piena consapevolezza, o di opporsi ad un uso per questi scopi delle informazioni che li riguardano.

Il Garante, sin dall'inizio della propria attività, è stato particolarmente vigile su questo settore ed ha fornito diverse indicazioni per il rispetto da parte delle imprese degli obblighi di trasparenza, lealtà e correttezza che la legge sulla privacy prevede nei confronti dei cittadini, promuovendo attivamente, anche tra questi ultimi, una maggiore conoscenza dei princìpi affermati dalla