

Il Garante

PAGINA BIANCA

La trattazione dei ricorsi

62 Principali problemi esaminati

Il primo dato caratterizzante la trattazione dei ricorsi nel corso del 2002 e nei primi mesi del corrente anno è un dato statistico: l'aumento consistente di tali atti proposti ai sensi dell'art. 29 della legge n. 675. Nell'anno solare 2002 sono stati infatti esaminati dal Collegio del Garante 390 ricorsi, un numero più che doppio rispetto all'anno precedente (erano stati, infatti, 169 i ricorsi decisi nel corso del 2001). Nel periodo del 1 gennaio -15 aprile 2003 sono stati decisi 110 ricorsi.

L'impressione è che il ricorso al Garante per la tutela delle posizioni giuridiche di cui all'art. 13, comma 1, della legge n. 675 sia uno strumento ormai entrato nella diffusa conoscenza non solo di professionisti, ma anche di un ampio numero di persone che dimostrano di saperlo utilizzare con efficacia.

Velocità della procedura, economicità dello strumento, facilità di utilizzo dello stesso giustificano il rapido diffondersi di questo meccanismo di tutela.

La ragione vera dell'affermarsi dei ricorsi consiste però, probabilmente, nell'estrema duttilità di questo strumento di tutela e nella vastità del suo campo d'azione a tutela dei diritti previsti dal citato art. 13.

L'ampia nozione di "dato personale" accolta dalla legge n. 675, oggetto in questi anni di precisazioni sempre più puntuali da parte del Garante, amplia infatti la latitudine del diritto di accesso ai dati personali previsto dal predetto art. 13 e, di conseguenza, estende l'applicabilità anche delle altre posizioni giuridiche tutelate dal medesimo articolo (diritto di integrazione e/o di correzione dei dati, opposizione al trattamento per motivi legittimi...). L'esperienza di questi mesi dimostra, anzi, come in molteplici settori della vita economica e sociale si affaccino sempre nuove situazioni rispetto alle quali i diritti tutelati dalla legge sulla protezione dei dati personali possono aprire prospettive innovative di tutela. Naturalmente ciò comporta un rilevante e continuo sforzo interpretativo da parte dell'Autorità per individuare correttamente l'ambito di applicazione della legge, difendere le legittime aspirazioni dei cittadini che se ne avvalgono, e prevenire, al tempo stesso, un uso strumentale e improprio della legge medesima.

Indubbiamente l'accesso ai dati personali ha reso più concreta quell'autodeterminazione informativa del singolo individuo tante volte segnalata come uno degli obiettivi della legge n. 675. Qualche volta, però, non è mancato da parte dei ricorrenti il tentativo di passare da richieste volte ad accedere ad informazioni relative all'interessato medesimo (così come richiesto dalle norme citate) ad istanze riferite in realtà a terzi. Né sono mancati tentativi di utilizzare certi strumenti (cancellazione dei dati, blocco degli stessi, opposizione al trattamento) non per motivi legittimi, o come reazione a dimostrate violazioni della legge, ma come tentativi di impedire legittimi utilizzi di informazioni da parte di soggetti pubblici e privati.

A dimostrazione della varietà di situazioni che sono state sottoposte all'attenzione del Garante sono qui tratteggiati una serie di settori in riferimento ai quali è stata proposta una pluralità di ricorsi, rinviando l'approfondimento delle specifiche questioni alle singole parti della presente Relazione.

“Centrali rischi” private

Il trattamento di dati personali (essenzialmente riferito ad operazioni di finanziamento, con particolare riguardo al credito al consumo) svolto dalle cd. “centrali rischi” ha da sempre costituito oggetto di numerose pronunce del Garante in riferimento a ricorsi proposti ai sensi dell’art. 29. Nel corso del 2002 la casistica si è moltiplicata e l’Autorità ha adottato numerose decisioni con le quali ha focalizzato l’attenzione su questi particolari tipi di trattamenti, fissando alcuni significativi principi di riferimento.

L’importanza dei diritti e degli interessi coinvolti ed il rilevante numero di ricorsi e segnalazioni pervenute ha indotto il Garante a svolgere un’approfondita istruttoria e ad adottare in data 31 luglio 2002 anche un provvedimento di carattere generale su tale tema (sul punto vedi il paragrafo 33).

Modalità del rilascio del consenso informato da parte dell’interessato, tempi di conservazione dei dati riferiti allo svolgimento dei rapporti di finanziamento negli archivi delle “centrali rischi”, posizione dei soggetti che rivestono il ruolo di garanti di finanziamenti erogati a terzi sono solo alcuni degli aspetti in ordine ai quali il Garante, nelle motivazioni delle decisioni sui ricorsi, è più volte intervenuto in riferimento ai fondamentali principi di esattezza, aggiornamento, completezza e proporzionalità nel trattamento dei dati di cui all’art. 9 della legge n. 675. Tutti principi che nel citato provvedimento del 31 luglio 2002 hanno trovato un più sistematico tracciamento.

Dati relativi allo stato di salute e dati conservati nelle perizie medico legali redatte in campo assicurativo

In diverse occasioni il Garante si è pronunciato su richieste di accesso a dati di questo tipo, normalmente con riferimento a informazioni contenute in cartelle cliniche o riferite ad accertamenti diagnostici. In qualche caso (vedi ad esempio decisione del 30 settembre 2002) è stato nuovamente precisato che i dati, oltre che in modo esatto e completo, devono essere anche messi a disposizione in forma intelligibile. In tali ipotesi il titolare del trattamento deve trascrivere il contenuto dei referti diagnostici non comprensibili e rendere intelligibili i risultati di esami ed altri accertamenti eventualmente espressi attraverso codici o altri riferimenti di non immediata comprensibilità. Si tratta, anche in questo caso, di prescrizioni che mirano a rendere effettiva la piena conoscenza dei dati personali dell’interessato che, nel campo dei dati riferiti allo stato di salute, trova un’ulteriore tutela nella disposizione dell’art. 23, comma 2, della citata legge n. 675/1996 (per il quale, come si è detto, tali dati possono essere resi noti all’interessato stesso solo per il tramite di un medico).

Fra i dati relativi allo stato di salute rientrano anche quelli contenuti nelle perizie medico legali redatte in ambito assicurativo. È questo un tema sempre vivo e per alcuni aspetti controverso, anche se i principi più volte fissati al riguardo dal Garante (vedi Relazioni degli anni precedenti) sembrano ora meglio conosciuti dagli interessati e dagli operatori del settore. Ciò sia in riferimento alla possibilità di esercitare al riguardo il diritto di accesso previsto dall'art. 13 della legge n. 675, sia in ordine alla possibilità per i titolari del trattamento di eccepire, in caso di pregiudizio, il differimento del diritto stesso ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera e), della legge n. 675.

Trattamento di dati da parte di operatori telefonici e problematiche relative ai trattamenti in rete

È il settore che ha registrato nel corso del 2002 il più alto numero di ricorsi pervenuti, a dimostrazione di una sensibilità diffusa fra gli interessati, ma anche della necessità di un chiarimento da parte dell'Autorità in ordine al quadro normativo di riferimento.

Si inseriscono in quest'ambito i molti provvedimenti di accoglimento di ricorsi proposti con riguardo all'invio di messaggi di posta elettronica aventi contenuto promozionale e pubblicitario, senza che risultasse acquisito il previo consenso dell'interessato od operante uno dei presupposti del trattamento di cui all'art. 12 della legge n. 675/1996, all'art. 10 del d.lg. 13 maggio 1998 n. 171 (in materia di tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni) all'art. 10 del d.lg. 22 maggio 1999, n. 185 in materia di contratti a distanza.

Con tali provvedimenti il Garante ha in particolare ribadito l'illiceità della raccolta (a volte effettuata anche con l'ausilio di particolari *software*) di indirizzi di posta elettronica reperiti in rete in assenza dei requisiti di legge sopra citati.

Ugualmente illecito è risultato poi il trattamento svolto anche da singoli utenti della rete che inviano a terzi messaggi *e-mail* contenenti l'invito ad inserirsi in un meccanismo per l'invio sistematico di messaggi di posta elettronica al fine di conseguire benefici economici.

In tale ipotesi (il caso più diffuso ha riguardato l'invio di *e-mail* collegate al sistema "Mlm") il trattamento ricade nell'ambito di applicazione della legge n. 675. Infatti lo stesso attiva, per sua natura, una comunicazione sistematica di dati personali a scopo di possibile lucro e, pur vedendo coinvolte persone fisiche, anziché imprese, non può essere qualificato alla stregua di un trattamento a "fini esclusivamente personali" ai sensi dell'art. 3 della legge n. 675/1996 (vedi, fra gli altri, provvedimento del 21 novembre 2002).

Per quanto concerne poi il trattamento di dati svolto da società telefoniche, vanno segnalati alcuni ricorsi che hanno portato all'attenzione dell'Autorità illeciti trattamenti di dati svolti da rivenditori autorizzati attraverso l'attivazione di schede telefoniche o di altri servizi, associati al nome di interessati ignari ed estranei al reale utilizzo del servizio in questione o, addirittura, defunti. Sul grave fenomeno è stata richiamata l'attenzione dei gestori dei servizi e si è proceduto anche ad ulteriori accertamenti attraverso interventi ispettivi e successive denunce di reato all'autorità giudiziaria.

Alcuni ricorsi hanno riguardato poi il problema del diritto di accesso ai dati personali relativi al traffico telefonico “in entrata”. Al riguardo il Garante ha richiamato il disposto dell’art. 14, comma 1, lettera *e) bis*, della legge n. 675, che esclude l’esercizio del diritto di accesso a tali particolari tipi di dati “*salvo che possa derivarne pregiudizio per lo svolgimento delle investigazioni difensive di cui alla legge 7 dicembre 2000 n. 397*”. Nell’esame delle singole fattispecie (vedi ad esempio provvedimento del 16 ottobre 2002) l’Autorità ha verificato in concreto l’effettiva esistenza degli specifici presupposti richiesti dalla norma citata, per consentire, in via di eccezione, l’accesso da parte dell’interessato. Nei casi finora esaminati tali presupposti non ricorrevano e pertanto le richieste di accesso a tali dati sono state rigettate.

Dati relativi ai dipendenti

Si tratta di una problematica ricorrente in quanto logicamente connessa allo svolgimento del rapporto di lavoro, spesso propedeutica o contestuale alla proposizione di ulteriori istanze dinanzi al giudice ordinario. I casi sottoposti all’esame del Garante hanno generalmente riguardato problemi relativi al completo accesso dell’interessato ai dati personali relativi alla propria esperienza professionale, anche con riguardo alla eventuale formulazione di schede di valutazione, note caratteristiche, ecc. In due significativi provvedimenti del 30 settembre 2002 è stata sottolineata la possibilità di accedere altresì a informazioni personali conservate in documenti sottratti al diritto di accesso agli atti e documenti amministrativi tutelato dalla legge n. 241/1990 (nel caso di specie si trattava di procedimenti di tipo disciplinare), rimarcando l’autonoma disciplina che regola diversamente il diritto di accesso ai dati personali dell’interessato rispetto al diritto tutelato dalla citata legge n. 241.

Trattamenti svolti da pubbliche amministrazioni

Sono numerosi i casi di richieste rivolte ai sensi dell’art. 13 nei confronti di pubbliche amministrazioni. Quasi sempre gli interessati chiedono di accedere a complessi più o meno ampi di dati, spesso accompagnando tale richiesta con ulteriori istanze volte ad ottenere l’integrazione o l’aggiornamento dei dati o ad opporsi all’ulteriore utilizzo dei dati stessi sulla base di asserite violazioni di legge compiute dal titolare del trattamento (vedi ad esempio provvedimento del 25 novembre 2002 relativo ad istanze formulate nei confronti dell’INPS).

Un caso significativo ha riguardato una richiesta di aggiornamento dei dati personali di un interessato proposta ai sensi dell’art. 13 nei confronti dell’Automobile Club d’Italia in qualità di conservatore del Pubblico registro automobilistico (PRA). In tale occasione il Garante ha ritenuto infondato il ricorso (vedi provvedimento dell’8 novembre 2002), in quanto l’operazione di trattamento richiesta risulta specificamente disciplinata da apposita disposizione normativa non abrogata dalla legge n. 675. Tale disposizione subordina la modifica dei dati personali in questione (nel caso di specie il cambio del nome dell’interessato) ad una specifica procedura (che prevede altresì il versamento di somme a titolo di imposte e diritti di segreteria) la quale non può essere aggirata invocando in altra sede, ovvero sul piano del trattamento dei dati, la gratuità di alcuni diritti previsti dall’art. 13 della legge n. 675/1996.

Con tre provvedimenti adottati in data 30 dicembre 2002 e 9 gennaio 2003 il Garante ha poi esaminato, in relazione ad altrettante istanze di opposizione al trattamento, il sistema di videosorveglianza recentemente attivato nel centro storico della città di Brescia. Al riguardo, dai pochi atti acquisiti, non risultava accertato che i trattamenti in questione eccedessero i limiti richiamati dal provvedimento di carattere generale in materia di videosorveglianza del 29 novembre 2000. L'Autorità ha pertanto deciso di verificare nell'ambito di un autonomo procedimento l'idoneità e la completezza dell'informativa rilasciata ai sensi dell'art. 10 e le più specifiche modalità di funzionamento del sistema di videosorveglianza in questione, con particolare riguardo al rispetto del principio di proporzionalità e alla non eccedenza dei tempi di conservazione dei dati personali raccolti.

In altro ambito, con provvedimento del 6 settembre 2002, il Garante ha poi ritenuto infondata la richiesta degli interessati volta ad ottenere la cancellazione totale dai registri immobiliari di iscrizioni ipotecarie a suo tempo apposte. Al riguardo, l'Autorità ha confermato la legittimità dei trattamenti svolti da un ufficio provinciale dell'Agenzia del territorio che aveva negato la cancellazione dei dati richiesti dagli interessati ai sensi dell'art. 13 della legge n. 675 rilevando, nel caso di specie, le specifiche disposizioni del codice civile che regolano le modalità di tenuta dei registri immobiliari e le formalità per la cancellazione delle ipoteche.

Trattamenti svolti in ambito bancario

È un settore dove la legge sulla protezione dei dati personali ha trovato ampia applicazione. Nel periodo più recente l'Autorità ha avuto modo di affrontare, decidendo su alcuni ricorsi profili specifici di particolare rilievo. Con la decisione del 3 aprile 2002 è stato affermato il diritto di un erede testamentario ad accedere ad informazioni relative ai rapporti bancari precedentemente intrattenuti dal defunto, anche con riferimento ad alcuni dati, sempre relativi a rapporti bancari, riferiti a terzi. Ciò in quanto, nel caso di specie, alcune informazioni relative ai contestatari che avevano effettuato operazioni rilevanti nel comune rapporto erano indispensabili per rendere intelligibili i dati del richiedente.

In un altro caso, deciso in data 8 novembre 2002, è stato accolto un ricorso in riferimento alla richiesta di rettifica dei dati personali dell'interessato comunicati da un istituto di credito ad una società di emissione di carte di credito. Ciò in relazione ad una complessa controversia in atto fra l'interessato e la banca, vicenda che non legittimava, però, quest'ultima a comunicare a terzi la posizione dell'interessato indicando lo stesso come "insolvente" senza dare correttamente conto del contenzioso in essere.

Trattamenti svolti da professionisti e da investigatori privati

I trattamenti svolti da avvocati nell'esercizio del mandato difensivo o da investigatori privati sono stati al centro di alcune significative pronunce che hanno messo in luce il complesso rapporto fra legittimo esercizio del diritto di difesa e tutela della riservatezza. Vanno in particolare ricordate due pronunce (entrambe del 17 settembre 2002) che hanno in parte accolto due ricorsi con i quali gli interessati avevano chiesto di conoscere l'origine dei dati personali

che li riguardano, oggetto di trattamento da parte dei legali di controparte nell'ambito dei complessi contenziosi in essere. In entrambe le situazioni (diverse fra loro) non sono stati rappresentati elementi idonei volti a far ritenere che dalla rivelazione dell'origine dei dati potesse derivarne un concreto pregiudizio per l'esercizio di un diritto in sede giudiziaria. Per quanto concerne gli investigatori privati, gli spazi per l'esercizio della relativa attività e i limiti che la stessa incontra sono stati precisati in alcuni provvedimenti (vedi, ad esempio, quello del 30 settembre 2002) che hanno ribadito le specifiche prescrizioni fissate al riguardo dall'autorizzazione generale n. 6/2000.

Trattamenti in ambito giornalistico

La diffusa sensibilità degli interessati fatti oggetto di cronache giornalistiche ha portato all'attenzione dell'Autorità diverse vicende nelle quali, attraverso gli strumenti di tutela propri della legge n. 675, gli stessi hanno proposto istanze volte a conoscere l'origine dei dati che li riguardano, ad opporsi al loro ulteriore trattamento e, più in generale, a denunciare l'asserita violazione dei limiti posti al diritto di cronaca in relazione alla tutela della riservatezza personale (limiti enunciati nell'art. 25 della legge n. 675 e specificati nel relativo codice deontologico pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 3 agosto 1998). Come in passato, le vicende portate all'attenzione dell'Autorità hanno riguardato sia trattamenti svolti a mezzo di pubblicazioni a stampa, sia trasmissioni radio-televisive.

Quanto agli specifici diritti fatti valere si segnala in particolare la pronuncia dell'11 luglio 2002 con la quale il Garante -nell'accogliere parzialmente un ricorso proposto nei confronti di alcune testate giornalistiche in relazione ad alcuni articoli di cronaca che fornivano numerosi dettagli sugli interessati- ha messo in luce il mancato rispetto dei principi dell'essenzialità rispetto a fatti di interesse pubblico, con particolare riferimento alla pubblicazione delle generalità complete dei ricorrenti e del loro domicilio che, nel caso di specie, non erano indispensabili ai fini dell'intelligibilità e dell'efficacia informativa della notizia.

Significativa è stata anche la decisione del 19 dicembre 2002 con la quale il Garante, accogliendo un ricorso proposto in via d'urgenza da un'associazione costituita per tutelare i diritti delle vittime del terremoto verificatosi il 31 ottobre 2002 a San Giuliano di Puglia, ha riconosciuto l'illiceità dell'acquisizione e della successiva pubblicazione delle immagini dei bambini deceduti nel crollo della scuola del paese, immagini che risultavano raccolte, senza il consenso dei genitori, presso le tombe ove le quali le famiglie le avevano poste, tra l'altro in modo ancora provvisorio.

Con decisione del 31 luglio 2002 è stato poi precisato che anche il trattamento di dati personali svolto tramite un sito *Internet* rientra nella sfera di applicazione della legge n. 675/1996 e ricade nella fattispecie disciplinata dall'art. 25, comma 4 *bis*, della medesima legge.

63

Profili procedurali, impugnazione dei provvedimenti dell'Autorità

Messi a fuoco negli anni scorsi i principali problemi interpretativi connessi alle disposizioni procedurali in materia di ricorsi di cui al d.P.R. n. 501/1998, sono emersi nel periodo più recente profili nuovi e specifici sui quali il Garante nel corso del 2002 ha preso posizione con interventi significativi.

Con decisione del 4 luglio 2002 l'Autorità ha dichiarato inammissibile un ricorso munito di sottoscrizione non autenticata apposta da una persona che risultava iscritta nel registro speciale dei laureati in giurisprudenza che svolgono pratica nei termini previsti dal r.d.l. n. 1578 del 1933.

Al riguardo è stata sottolineata la necessità, ai sensi dell'art. 18, comma 1, del citato d.P.R. n. 501/1998, che il ricorso rechi la sottoscrizione del ricorrente o del procuratore speciale autenticata nelle forme di legge o che, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, la sottoscrizione sia apposta presso l'Ufficio *“da un procuratore speciale iscritto all'albo degli avvocati e al quale la procura sia stata conferita ai sensi dell'art. 83 del codice di procedura civile”*.

Con la decisione adottata il 22 ottobre 2002 è stato poi ricordato che, ai sensi dell'art. 17 del d.P.R. n. 501/1998 la persona che agisce su incarico dell'interessato -in sede di esercizio dei diritti di cui all'art. 13 della legge n. 675- deve esibire o allegare copia della procura o della delega recante sottoscrizione autenticata nelle forme di legge.

Nel caso di specie non risultava che, all'epoca della proposizione dell'istanza *ex art. 13*, tali atti fossero stati allegati, né, pur in presenza di specifica istanza del resistente, tale delega o procura anteriore all'istanza medesima era stata prodotta in atti con il ricorso o durante il procedimento.

Anche nel corso del 2002 è stato molto contenuto il numero delle decisioni dell'Autorità che sono state oggetto di opposizione in tribunale secondo la procedura delineata dai commi 6 e 7 dell'art. 29 della legge n. 675. In proposito va ricordata la sentenza n. 7341/2002 della prima sezione civile della Corte di cassazione. Con tale pronuncia la Suprema Corte -sciolgendo autorevolmente un dubbio che aveva dato luogo a contrastanti decisioni a livello di merito- ha precisato che *“il ricorso al giudice ordinario in opposizione al provvedimento del Garante non può essere inteso che come primo rimedio giurisdizionale a disposizione del soggetto che si pretende leso dall'atto del Garante”*. Pertanto l'Autorità può partecipare al giudizio di impugnativa di un proprio atto quale che sia stato il procedimento che lo ha preceduto per far valere davanti al giudice lo stesso interesse pubblico a tutela del quale l'Autorità agisce. Coerentemente con questa impostazione l'Autorità si è costituita in giudizio a difesa dei provvedimenti oggetto di opposizione in tribunale mirando sempre alla corretta interpretazione della legge sulla protezione dei dati personali e sottolineando altresì la valenza generale di molti dei problemi oggetto dei giudizi in questione.

Vanno altresì rimarcate due decisioni, adottate a seguito di opposizioni in tribunale, con le quali sono stati confermati precedenti provvedimenti del Garante adottati in relazione a ricorsi proposti ai sensi dell'art. 29 della legge n. 675/1996.

In particolare con decreto del 2 luglio 2002 il Tribunale di Bologna -in relazione alla richiesta di accesso al complesso dei dati personali proposta da un dipendente nei confronti del proprio datore di lavoro- ha confermato la precedente decisione del Garante specificando che i dati devono essere messi a disposizione in modo completo e intelligibile mediante estrapolazione degli stessi dai supporti sia cartacei sia informatizzati nei quali gli stessi sono conservati, “*o mediante consegna di copia integrale dei dati stessi*”. Nella stessa decisione il tribunale ha poi concluso nel senso che anche i giudizi valutativi riferiti ai dipendenti costituiscono dati personali agli stessi riferiti.

Con decisione del 31 luglio 2002 il Tribunale di Bergamo ha invece confermato tre decisioni del Garante del 19 febbraio 2002 che avevano affrontato ambiti e limiti dell’attività svolta dagli investigatori privati (sul punto v. *Relazione 2001*, pp. 58 e 101 e il paragrafo 30 della presente *Relazione*).

Attività ispettive e applicazioni di sanzioni amministrative

64

Tipologia degli accertamenti ispettivi e criteri adottati

Tra i compiti del Garante previsti dall'art. 31 della legge 31 dicembre 1996, n. 675, vi è anche quello di controllare se i trattamenti sono effettuati nel rispetto delle norme di legge e di regolamento e in conformità alla notificazione.

A questa attività provvede in particolare il Dipartimento vigilanza e controllo il cui personale riveste, nell'esercizio dei poteri di accertamento previsti dalla legge, la qualifica di ufficiale/agente di polizia giudiziaria.

Le *attività ispettive* sono costituite da accertamenti effettuati, direttamente dall'Ufficio ovvero, su suo incarico da altri organi dello Stato, nei luoghi dove si svolgono i trattamenti utilizzando i poteri previsti dall'art. 32 della legge 31 dicembre 1996, n. 675.

La scelta dello strumento potestativo da utilizzare per l'esercizio dell'attività di controllo, continua ad essere informata a principi di *proporzionalità, adeguatezza e gradualità*, tenendo presente, di volta in volta, il contesto operativo di riferimento (rischio di dispersione o alterazione degli elementi di prova) ed il profilo soggettivo del controllato in termini di collaboratività.

I controlli possono essere pertanto effettuati mediante: richieste, anche *in loco*, di informazioni ed esibizioni di documenti; accessi alle banche di dati o altre ispezioni e verifiche nei luoghi ove si svolge il trattamento o nei quali occorre effettuare rilevazioni comunque utili al medesimo controllo.

Le richieste di informazioni *in loco* vengono effettuate sulla base del disposto dell'art. 32, comma 1, della legge, hanno natura collaborativa e si svolgono con la presenza di funzionari nei luoghi dove si svolge il trattamento per procedere, di concerto con il titolare o il responsabile, all'acquisizione diretta di informazioni e di documenti. Si tratta di una procedura utilizzata sia quando sono necessarie descrizioni analitiche alle quali titolare e responsabile potrebbero avere difficoltà a rispondere in modo esaustivo, sia quando è necessario effettuare controlli incrociati rispetto a trattamenti di dati personali cui siano interessati più titolari. Considerata la natura "collaborativa" di queste attività esse vengono di regola effettuate mediante preavviso.

Gli accessi alle banche dati sono effettuati in base ai poteri dell'art. 32, comma 2, della legge. La norma fa riferimento anche ad "*altre ispezioni e verifiche nei luoghi ove si svolge il trattamento o nei quali occorre effettuare rilevazioni comunque utili al medesimo controllo*". I funzionari incaricati possono pertanto procedere a rilievi e ad operazioni tecniche e possono estrarre copia di ogni atto, dato e documento, anche a campione e su supporto informatico o per via telematica. Questi tipi di controlli sono di regola disposti quando, per acquisire gli elementi

necessari per la compiuta definizione del contesto, non è ritenuto opportuno procedere alla richiesta di informazioni o di esibizione di documenti, ovvero nei casi in cui non sono pervenute le informazioni o i documenti richiesti o, se pervenuti, sono ritenuti incompleti o non veritieri. A differenza del potere di cui al comma 1 dell'art. 32 della legge, quella prevista dal comma 2 del medesimo articolo è una potestà di tipo marcatamente inquisitoria ed *"i soggetti interessati agli accertamenti sono tenuti a farli eseguire"* (art. 32, comma 4 della legge 31 dicembre 1996, n. 675). L'accertamento, come previsto dall'art. 15, comma 5 del d.P.R. 31 marzo 1998, n. 501, è eseguito anche in caso di rifiuto e le spese in tal caso occorrenti sono poste a carico del titolare. Durante l'accertamento il titolare o il responsabile possono farsi assistere da persone di loro fiducia. Dell'accesso è redatto sommario processo verbale nel quale sono annotate anche le eventuali dichiarazioni dei presenti.

L'esercizio del potere di accesso di cui all'art. 32, comma 2, è subordinato dalla legge alla previa autorizzazione del presidente del tribunale territorialmente competente (art. 32, comma 3, della legge), ma è esercitato anche in assenza di tale autorizzazione, qualora sia acquisito il preventivo assenso scritto e informato dei titolari o dei responsabili dei trattamenti (art. 15, comma 1, d.P.R. n. 501/1998).

Le ispezioni sono collegate a procedimenti amministrativi di controllo al termine dei quali l'Autorità:

- segnala, ai titolari o responsabili del trattamento dei dati, le modificazioni *necessarie o opportune* al fine di rendere il trattamento conforme alle disposizioni vigenti;
- contesta le sanzioni amministrative eventualmente rilevate;
- invia, nei casi più gravi previsti dalla legge, una comunicazione di notizia di reato all'autorità giudiziaria per l'accertamento delle violazioni costituenti reato.

65

La collaborazione con organi dello Stato. Il protocollo d'intesa con la Guardia di finanza

Nello svolgimento dell'attività ispettiva il Garante può avvalersi, ove necessario, della collaborazione di altri organi dello Stato e di fatto già da tempo si sono avute molteplici occasioni di collaborazione con le forze di polizia ed in particolare con la Guardia di finanza, (in ragione delle peculiari competenze nel campo delle attività di controllo in campo amministrativo proprie del Corpo) e con la con la Polizia postale e delle comunicazioni, (per quanto riguarda attività in ambito telematico).

Nell'ottica del potenziamento dell'attività di vigilanza e controllo pertanto, il 26 ottobre 2002 il Garante e la Guardia di finanza hanno siglato un protocollo d'intesa attraverso il quale è stata potenziata l'attività di collaborazione tra le due istituzioni.

Il protocollo prevede che la Guardia di finanza collabori alle attività ispettive del Garante in particolare attraverso:

- il reperimento di dati e informazioni sui soggetti da controllare;
- la partecipazione di proprio personale agli accessi alle banche dati, ispezioni, verifiche e alle altre rilevazioni nei luoghi ove si svolge il trattamento;
- l'assistenza nei rapporti con l'autorità giudiziaria;
- lo sviluppo di attività delegate o sub-delegate per l'accertamento delle violazioni di natura penale e amministrativa;
- l'esecuzione di indagini conoscitive sullo stato di attuazione della legge in determinati settori.

Il reparto competente a ricevere le richieste di collaborazione è il Comando unità speciali con sede a Roma il quale, in ragione della natura della richiesta, può procedere direttamente o interessare i reparti del Corpo territorialmente competenti.

Successivamente al perfezionamento del protocollo di intesa, nel mese di gennaio del 2003, è stata effettuata un'intensa attività di formazione del personale del Corpo destinato a svolgere in via continuativa l'attività di collaborazione (venti unità circa tra ufficiali, ispettori e sovrintendenti). La formazione ha riguardato tutti i principali campi di applicazione della legge ed è stata concepita per consentire, sin da subito, nonostante l'elevato grado di tecnicismo che caratterizza la materia della tutela dei dati personali, il più efficace impiego delle risorse nelle attività ispettive ed agevolare le sinergie informative tra il Garante ed il Corpo.

La collaborazione con la Guardia di finanza si è dimostrata immediatamente proficua sia nella fase preparatoria degli interventi più delicati, grazie alle capacità investigative proprie del Corpo, sia nella fase esecutiva con l'esecuzione, pure in un arco limitato di tempo, di 8 interventi di cui 4 in collaborazione.

Proficua è stata anche la collaborazione avviata con la Polizia postale, per quanto riguarda gli accertamenti effettuati nei confronti di titolari di trattamenti di dati personali che utilizzano *Internet* come dimostra la prima operazione, effettuata nel mese di luglio del 2002, in cui si è proceduto alla notifica di provvedimenti di blocco del trattamento dei dati personali contenuti nei *data-base* di sette società responsabili di “*spamming*” (pratica di inviare via *e-mail* informazioni pubblicitarie e commerciali indesiderate utilizzando indirizzi di posta elettronica senza il consenso degli interessati).

Assai significative sono risultate anche le collaborazioni e i flussi informativi ricevuti dall’Arma dei carabinieri.

La collaborazione con le forze di polizia, che sarà ulteriormente intensificata nel prossimo anno, ha così costituito un importante elemento di rafforzamento dell’efficacia dell’azione di tutela dei diritti dei cittadini che passa anche attraverso una più intensa attività di vigilanza e controllo.

66

La programmazione delle ispezioni e i risultati

L'attività ispettiva effettuata nel periodo di riferimento è stata pari a 40 controlli effettuati nei confronti di soggetti pubblici (9) e privati (31) ed è stata effettuata con i poteri previsti dall'art. 32, comma 2, in 5 casi e con quelli di cui al 32, comma 1, nei restanti 35 casi.

Le ispezioni hanno riguardato:

- il riscontro di segnalazioni pervenute all'Ufficio (17 controlli);
- autonomi accertamenti a seguito di ricorsi presentati al Garante sulla base dell'art. 29 della legge (12 controlli);
- il riscontro dell'avvenuto adempimento di deliberazioni del Garante in seguito a ricorsi ex art. 29 della legge (1 controllo);
- l'esecuzione di due *indagini conoscitive*, per verificare lo stato di attuazione della legge, con riferimento all'utilizzazione di impianti di video sorveglianza (5 controlli) e ai trattamenti di dati personali sensibili da parte dei comuni (5 controlli). Per quanto riguarda i controlli effettuati nell'ambito di queste indagini i soggetti controllati sono stati individuati tramite segnalazioni ricevute dall'Ufficio oppure, come nel caso dei comuni, con metodo casuale, attraverso un sorteggio che ha tenuto conto della collocazione geografica (comuni del centro-nord e comuni del centro-sud) e del numero di abitanti (fino a 20.000 abitanti, fino a 200.000, sopra i 200.000).

Il complesso di attività sopra descritto ha comportato l'avvio di diversi procedimenti amministrativi di controllo, alcuni dei quali ancora in corso, nei confronti dei soggetti ispezionati, con l'applicazione di numerose sanzioni amministrative, di due provvedimenti di blocco del trattamento di dati personali, nonché, in cinque casi, l'invio di segnalazioni all'autorità giudiziaria per le valutazioni in ordine alla sussistenza di violazioni costituenti reato relativamente alle ipotesi previste dall'art. 35, trattamento illecito di dati personali, dall'art. 36, omessa adozione di misure di sicurezza e dall'art. 37, inosservanza dei provvedimenti del Garante.

Tra le attività più significative realizzate si evidenzia quella che ha consentito di accertare l'illecito trattamento di dati personali effettuato da una società concessionaria del marchio relativo ai servizi di una "veggente" che adottava il sistema dell'acquisizione di dati personali attraverso la pubblicazione di *coupon*, privi di qualsiasi informativa e di richiesta di consenso, su giornali a grande diffusione.

L'ingente quantità di dati personali illegittimamente acquisita era stata poi oggetto di cessione all'estero nei confronti di società operanti anche al di fuori dell'Unione europea. Al riguardo il Garante oltre a disporre il blocco dei trattamenti dei dati illecitamente acquisiti, ha trasmesso copia del provvedimento anche all'omologa autorità australiana e tedesca, oltre che alla *Federal trade commission* degli Stati Uniti, per le iniziative di competenza nei confronti delle società cessionarie.

67 L'attività sanzionatoria del Garante

Nella precedente Relazione erano state evidenziate, per quanto attiene alla potestà sanzionatoria del Garante, le principali modifiche apportate all'impianto della normativa sulla protezione dei dati personali dal decreto legislativo del 28 dicembre 2001, n. 467 (v. *Relazione 2001*, p. 107).

L'attività operativa effettuata in materia di sanzioni amministrative nel corso del 2002 è stata caratterizzata da un utilizzo di tale strumento più incisivo ed esteso.

Le attività di controllo e le indagini conoscitive effettuate d'ufficio, le segnalazioni inviate dagli interessati, i riscontri effettuati nell'ambito delle procedure attinenti ai ricorsi *ex art. 29* della legge, hanno portato all'applicazione di alcune decine di sanzioni amministrative (per le quali per completezza si rimanda al prospetto analitico contenuto nel paragrafo "Dati statistici" della presente *Relazione*) nei confronti di altrettanti titolari del trattamento.

Esaminando nel dettaglio gli articoli di legge assistiti dalla previsione di una sanzione amministrativa -e per i quali è stata predisposta la preliminare contestazione- il più ricorrente è stato sicuramente quello che riguarda l'obbligo di fornire le preventive, necessarie, idonee informazioni all'interessato (art. 10, l. n. 675/1996) in ordine al quale sono stati emessi e notificate ventotto contestazioni a seguito di procedimenti di controllo avviati nei confronti di titolari del trattamento a seguito sia di segnalazioni inviate da interessati, sia all'esito di attività ispettive o indagini conoscitive promosse d'ufficio dal Garante.

A seguire, l'inadempimento a richieste di informazioni formulate dall'Ufficio (art. 32, comma 1, della medesima legge) è stato oggetto di tredici contestazioni mentre, per quanto concerne la comunicazione di dati attinenti allo stato di salute (art. 23, comma 2, l. cit.), a seguito della conclusione di due procedimenti *ex art. 29* della legge, è stato accertato un trattamento effettuato in modo difforme dalla previsione normativa e, di conseguenza, si è proceduto alla contestazione della violazione medesima.

Infine, a seguito di due procedimenti amministrativi di controllo effettuati in conseguenza di una segnalazione e di un accertamento ispettivo, in materia di videosorveglianza, sono stati redatti due verbali di contestazione per notificazione incompleta (art. 34, l. cit) essendosi accertato, all'esito della verifica presso il registro generale dei trattamenti sulla notificazione inviata all'Ufficio ai sensi dell'art. 7 della legge, che il titolare aveva omesso di indicare tra le modalità di trattamento quella realizzata per mezzo appunto di sistemi di videosorveglianza.

Più contenuto rispetto alle contestazioni è stato il numero dei provvedimenti motivati di ordinanza-ingiunzione pagamento adottati (ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689/1981), con deliberazione dell'Autorità. Anche questo dato può essere considerato particolarmente indicativo dell'atteggiamento dei titolari che, nella stragrande maggioranza dei casi, una volta fatti

oggetto di preliminare accertamento e contestazione da parte dell’Ufficio, hanno preferito avvalersi della facoltà di effettuare il pagamento in misura ridotta e conseguentemente rendere conforme alle disposizioni di legge e di regolamento il trattamento di dati personali effettuato nell’ambito delle loro attività istituzionali.

Al riguardo, in occasione di controlli amministrativi effettuati nell’ambito di proprie attività istituzionali, altri organi dello Stato (Carabinieri, Guardia di finanza e Polizia di Stato), hanno preliminarmente rilevato e provveduto a contestare ai trasgressori violazioni della normativa sulla protezione dei dati personali, inviando all’Autorità il rapporto (ai sensi dell’art. 17 della legge n. 689/1981) necessario all’adozione del provvedimento di ordinanza-ingiunzione. In ordine a ciò preme sottolineare il maggiore livello qualitativo delle attività poste in essere in materia dagli organi sopra citati, che testimonia l’attenzione e la sensibilità istituzionale posta riguardo alla normativa sulla protezione dei dati personali.

Con riguardo alle risultanze di detta attività, a prescindere dai procedimenti che sono in corso a quelli attivati nei primi mesi del 2003, si rileva che i trasgressori destinatari delle contestazioni, in oltre il settanta per cento dei casi, si sono avvalsi della facoltà di effettuare il pagamento in misura ridotta (art. 16 della legge n. 689/1981). L’ammontare delle somme pagate a titolo di contestazioni di sanzioni amministrative nell’anno 2002 è pari a € 73.336,94.

Per quanto riguarda i provvedimenti di ordinanza-ingiunzione adottati, si rileva che in un solo caso è stata proposta un’infondata impugnazione (ai sensi dell’art. 22-bis della legge n. 689/1981) innanzi ad un giudice di pace che si è all’esito dichiarato incompetente per territorio. L’Autorità, presentando memoria di costituzione ha esercitato la facoltà di stare in giudizio personalmente ai sensi dell’art. 23 della citata legge.

Per quanto attiene invece gli altri provvedimenti di ordinanza-ingiunzione, che non sono stati impugnati, si sta predisponendo quanto necessario per il recupero forzato delle somme ai sensi dell’art. 27 della legge n. 689/1981.

Attività di informazione e comunicazione

68 Profili generali

In linea con l’obiettivo di promuovere una sempre più estesa cultura del rispetto e di rendere, al contempo, quanto più trasparente l’attività svolta, l’Autorità ha mantenuto un elevato livello di produzione di informazione, fornendo a cittadini, imprese, istituzioni un costante flusso di informazioni riguardo alle tematiche sulle quali si incentra l’azione del Garante (prime fra tutte, la salvaguardia della libertà e della dignità della persona, la gestione trasparente delle banche dati, l’uso non discriminatorio delle informazioni personali, specie di quelle più delicate) e gli strumenti attuativi delle norme.

Particolare significato ha assunto l’impegno costante dell’Autorità volto alla definizione di regole e cautele per l’utilizzo sempre più diffuso delle tecnologie di sorveglianza e dei nuovi sistemi di comunicazione, sia da parte di privati cittadini, sia da parte di imprese e pubbliche amministrazioni, così come l’attenzione posta ai rischi che possono derivare per la liberà delle persone dalle indagini genetiche, dalla raccolta dei dati *on line*, dalla localizzazione.

La ricerca di un corretto ed equilibrato rapporto tra sicurezza collettiva e tutela della riservatezza dell’individuo, anzitutto alla luce dei cambiamenti sociali intervenuti dopo l’11 settembre, ha connotato anche nel 2002 l’azione dell’Autorità, sia in ambito nazionale, sia in sede internazionale.

Con l’obiettivo di “comunicare” la *privacy*, l’Autorità ha mantenuto la scelta di affidare la sua informazione ad un linguaggio rigoroso ed insieme attento ad una funzione divulgativa, teso a ricordare a pubbliche amministrazioni e mondo dell’impresa, da una parte gli obblighi imposti dalla legge n.675/1996 e, dall’altra, la necessità di considerare la *privacy* più una risorsa che un ostacolo allo sviluppo di un più proficuo e corretto rapporto con cittadini, utenti, consumatori.

Gli aspetti ai quali i *mass media* hanno dedicato più spazio sono stati quelli relativi alle violazioni della *privacy* in rete e nel settore delle telecomunicazioni (in particolare lo spamming) e alle tutele messe in campo dalla disciplina sulla protezione dei dati personali, ai rapporti tra diritto di cronaca e dignità delle persone, alla protezione dei minori sia *on line* che *off-line*, alla tutela dei consumatori (specie per il credito al consumo), ai *test* genetici, alla videosorveglianza, ai previsti codici deontologici (primo fra tutti quello per *Internet*).

Nel periodo dal gennaio 2002 al marzo 2003, sulla base della rassegna stampa prodotta dall’Ufficio, le pagine dedicate alle tematiche della *privacy* dai maggiori quotidiani e periodici nazionali sono state circa 5000, delle quali oltre 1900 (compresi quotidiani internazionali) dedicate specificamente all’attività del Garante. Le prime pagine dedicate ai temi della *privacy* sono state circa 750. Numerose sono state le interviste pubblicate sulla carta stampata, su tv e radio, nazionali e locali, e diverse su pubblicazioni *on line*.