

La libertà di iniziativa economica

16 Settore del credito finanziario e assicurativo

16.1. Credito

Nel 2003 il settore del credito è stato oggetto di particolare attenzione da parte del Garante, in special modo a seguito dei numerosi ricorsi, segnalazioni e reclami da parte di clienti di istituti di credito e di associazioni di consumatori, concernenti specialmente l'impropria divulgazione di dati personali da parte di uffici o dipendenti di banche.

Diversi cittadini si sono ad esempio lamentati delle particolari modalità con cui sono stati contattati telefonicamente da impiegati di istituti bancari per esigenze connesse allo svolgimento del rapporto bancario. In varie occasioni, infatti, addetti di istituto di credito, per mezzo del telefono, hanno comunicato a persone diverse dal diretto interessato informazioni relative al rapporto in essere o hanno addirittura sollecitato la regolarizzazione di situazioni di sofferenza, anche di lieve entità.

In altri casi, alcuni clienti hanno lamentato l'invio di comunicazioni bancarie in busta aperta (che ne ha reso conoscibile il contenuto da parte di terzi), oppure l'erroneo invio ad estranei di comunicazioni bancarie relative invece ai segnalanti e ad altri clienti.

In merito alle predette vicende, l'Autorità ha sottolineato in varie occasioni la necessità, per gli istituti di credito, di impartire precise istruzioni ai propri dipendenti ed incaricati e di predisporre apposite procedure per limitare al minimo indispensabile la divulgazione anche accidentale a terzi di dati personali dei clienti, non necessari per espletare le comunicazioni bancarie.

Per ciò che concerne, invece, l'esercizio dei diritti previsti dall'art. 13 della legge n. 675/1996 (ora, art. 7 del Codice), le questioni più rilevanti affrontate dall'Autorità nel settore del credito, anche in relazione alle novità normative, hanno riguardato il diritto di accesso ai dati personali del defunto e la gratuità dell'accesso, come già illustrato nella parte di questa *Relazione* specificamente dedicata al diritto di accesso ai dati personali (v. *supra*, parag. 7.7.).

16.2. Intermediazione finanziaria

Anche il settore dell'intermediazione finanziaria ha visto presentare, nel 2003, vicende di rilevante interesse per l'Autorità.

In particolare, merita di essere ricordato un caso che ha riguardato il trattamento di alcuni dati personali (compresi quelli relativi a rapporti bancari e finanziari) da parte di un promotore finanziario, pure incaricato in termini generali del trattamento da parte della banca titolare. Il promotore ha trattato i dati in discorso prima

Trattamento di dati da parte di promotore finanziario

che gli fosse formalmente richiesto di curare clienti già seguiti da altri promotori. Questo trattamento era finalizzato alla presa di contatto con i clienti per conto della banca, così da consentire la continuità del rapporto contrattuale.

In tale occasione il Garante ha segnalato alla banca la necessità e l'urgenza di specificare meglio ai promotori finanziari della propria rete di distribuzione l'ambito e le modalità del trattamento nella fase antecedente alla formale assegnazione dei clienti già seguiti da altri promotori, assicurando la puntuale osservanza delle istruzioni e dei compiti impartiti in proposito e rispettando i principi di necessità e pertinenza. L'Autorità ha inoltre prescritto alla banca di fornire ai clienti maggiori chiarimenti in ordine all'ambito ed alle modalità del trattamento in questione, con particolare riferimento alla possibile comunicazione dei loro dati personali ad un promotore finanziario, anche prima della sua formale investitura, nonché al ruolo rivestito dal promotore medesimo in tale fase.

16.3. "Centrali rischi" e società finanziarie

Nel 2003 si è registrato un ulteriore e significativo incremento delle istanze riguardanti il trattamento di dati personali relativi a richieste o a rapporti di finanziamento da parte di banche, società finanziarie e "centrali rischi" private. I numerosi ricorsi, segnalazioni e reclami hanno messo in luce soprattutto il mancato rispetto dei principi e degli obblighi richiamati nel provvedimento generale adottato in materia dal Garante il 31 luglio 2002.

La delicata materia del trattamento dei dati relativi ai sistemi di informazione gestiti da soggetti privati, ed utilizzati per il rilascio di crediti al consumo e la valutazione dell'affidabilità e puntualità nei pagamenti, è destinata a trovare nel più breve periodo una compiuta regolamentazione con il codice deontologico di cui è imminente la sottoscrizione.

Il codice deontologico

I lavori di tale codice hanno richiesto un notevole impegno soprattutto per la definizione dello schema delle nuove regole di comportamento che, dopo un ampio confronto con gli operatori interessati, è stato sottoposto alle valutazioni di soggetti e organismi controinteressati, in particolare delle associazioni dei consumatori e degli altri soggetti partecipanti ai lavori del codice. Lo schema, dopo la temporanea diffusione del suo contenuto anche tramite il sito *web* del Garante, verrà presto formalmente sottoscritto.

Le linee essenziali del codice deontologico riguarderanno in particolare:

- l'ambito soggettivo, con la precisazione delle categorie degli enti partecipanti e delle modalità con le quali gli stessi potranno accedere caso per caso alle singole tipologie di informazioni;
- le modalità con cui viene resa l'informativa agli interessati e le procedure adottate per consentire loro l'esercizio dei diritti di accesso e degli altri diritti ora previsti dall'art. 7 del Codice (d.lg. n. 196/2003);
- le modalità di trattamento relative all'utilizzo di tecniche o sistemi cd. di *credit scoring*, nonché le misure di sicurezza adottate per la protezione dei dati e dei sistemi informativi;

- i tempi di conservazione dei dati nei sistemi di rilevazione del rischio creditizio, con particolare attenzione alla distinzione tra le informazioni di tipo positivo e i cd. dati negativi (relativi, ad esempio, a morosità o sofferenze), nel rispetto dei principi in tema di consenso degli interessati e relativi casi di esclusione (tra cui, il bilanciamento degli interessi: v. art. 24, lett. g), d.lg. n. 196/2003).

Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, l'Autorità, a seguito dei ricorsi presentati da alcuni consumatori, ha ribadito la necessità di cancellare entro un anno dall'avvenuta regolarizzazione le segnalazioni relative a "sofferenze" successivamente sanate senza alcuna perdita per l'ente finanziatore, confermando l'illiceità di ogni ulteriore conservazione dei dati relativi a finanziamenti così estinti da un termine più lungo.

Non è stata poi ritenuta conforme ai principi espressi nel citato provvedimento generale del luglio 2002 l'annotazione da parte di una società, in via temporanea, della dicitura "regolarizzato", accanto al nominativo della ricorrente, per documentare l'integrale estinzione del debito: anche in tal caso si deve comunque procedere alla cancellazione integrale dei dati relativi a ritardi di pagamento regolarizzati senza debiti residui, che non possono essere ulteriormente conservati rispetto ai tempi indicati dal Garante (*Prov. 12 marzo 2003 e 5 novembre 2003*).

È stata quindi affrontata la questione della conservazione ed ulteriore comunicazione dei dati cd. positivi, che evidenziano un andamento regolare dei pagamenti degli interessati. Anche per questo tipo di dati è stato rivendicato il "diritto all'oblio": nelle decisioni adottate a seguito dei numerosi ricorsi presentati in proposito, si è confermato che, a prescindere dalla mancanza di specifiche annotazioni "negative" per l'interessato, i dati riferiti a tali posizioni estinte da tempo non possono essere ulteriormente trattati in assenza di un idoneo presupposto del trattamento, e in particolare del consenso dell'interessato (*Prov. 5 novembre 2003 e 22 dicembre 2003*).

Nonostante quanto puntualmente indicato nel citato provvedimento del 2002, la condotta di alcune finanziarie o "centrali rischi" private non è risultata in vari casi conforme alle relative prescrizioni e ciò ha determinato l'accoglimento anche parziale di innumerevoli ricorsi che continuano a caratterizzare buona parte del contenzioso pendente presso il Garante. L'Autorità si è anche costituita in giudizio in tutti i procedimenti instaurati dai predetti operatori allorché questi hanno impugnato decisioni del Garante, e seguirà con estrema attenzione l'affermazione dei principi di diritto già evidenziati, confidando comunque che il nuovo codice deontologico possa porre rapidamente fine in modo condiviso ad un quadro che non è ancora tranquillizzante per i cittadini interessati.

Numerose sono state le istanze relative alle segnalazioni obbligatorie effettuate da banche e società finanziarie, anche a quelle riguardanti il sistema di centralizzazione dei rischi gestito dalla Banca d'Italia. In particolare, è stata lamentata la comunicazione di dati effettuata da parte di alcuni istituti di credito a tale centrale, erroneamente inseriti nella categoria di censimento "sofferenze". L'Autorità ha osservato che la comunicazione, da parte delle banche, alla centrale rischi gestita dalla Banca d'Italia dei dati di clienti relativi all'indicazione di un particolare stato contabile del rapporto, come quello ascrivibile alla categoria di "sofferenza", deve essere effettuata attenendosi scrupolosamente a quanto prescritto dalla stessa Banca d'Italia nelle

I cd. dati negativi

Cancellazione delle "sofferenze"

Il "diritto all'oblio" per i dati positivi

Comunicazione dei dati alla centrale rischi gestita dalla Banca d'Italia

proprie istruzioni rivolte agli intermediari creditizi. In particolare, le istruzioni prevedono che la segnalazione di una sofferenza sia preceduta da un'attenta valutazione, da parte dell'intermediario, della complessiva situazione finanziaria del cliente e non possa invece scaturire automaticamente da un mero ritardo nei pagamenti.

In base a tali considerazioni, l'Autorità ha pertanto sollecitato gli istituti di credito ad adottare misure ed accorgimenti, anche organizzativi, idonei ad assicurare il pieno rispetto dei principi di correttezza, pertinenza e non eccedenza dei dati, nonché delle istruzioni per gli intermediari creditizi impartite dalla Banca d'Italia, in relazione alla comunicazione dei dati alla centrale rischi gestita da quest'ultima.

16.4. Anagrafe degli assegni bancari e postali

Anche l'archivio informatizzato degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento istituito ai sensi della legge n. 205/1999 e del d.lg. n. 507/1999 presso la Banca d'Italia, e in funzione dal giugno 2002, è interessato dalle novità introdotte dal d.lg. n. 196/2003, in materia, ad esempio, di trattamento dei dati giudiziari, dei diritti degli interessati e di misure di sicurezza.

Centrale d'allarme interbancaria

L'archivio, denominato Centrale d'allarme interbancaria (Cai), è composto, in primo luogo, da una sezione centrale presso la Banca d'Italia, che, oltre ai dati anagrafici degli interessati, contiene ulteriori segmenti relativi agli strumenti di pagamento presi in considerazione, assegni o carte di pagamento, ad informazioni rilevate riguardanti, ad esempio, smarrimenti o revoche, nonché ad eventuali sanzioni amministrative e penali. La Cai è inoltre composta da sezioni remote che riproducono, in tutto o in parte, l'intero archivio presso le banche, gli uffici postali e gli intermediari finanziari vigilati emittenti carte di pagamento, abilitati alla loro consultazione ed interessati all'individuazione di situazioni anomale od irregolari, anche rispetto alla propria clientela.

La Banca d'Italia e tali soggetti dovranno adeguarsi alle nuove disposizioni del Codice, con particolare riferimento alle attività di trasmissione e ricezione dei dati, nel rispetto del livello minimo di sicurezza previsto per i trattamenti di dati effettuati con l'ausilio di strumenti elettronici e per la gestione dei dati giudiziari (ciò per la parte dell'archivio relativa a sanzioni anche di natura penale).

Come ricordato nelle precedenti relazioni annuali, l'archivio risponde alla finalità di interesse generale di assicurare il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti e viene alimentato da soggetti pubblici (autorità giudiziaria e Ministero dell'interno) e privati (banche, uffici postali, società emittenti carte di credito), tenuti a trasmettere i provvedimenti o le segnalazioni riguardanti sia persone che hanno emesso assegni senza autorizzazione o provvista, sia titolari di carte di pagamento revocate (per mancato pagamento o costituzione di fondi), sia, ancora, carte di pagamento o assegni sottratti, smarriti, o bloccati.

Nei confronti delle persone i cui nominativi risultano iscritti nella Cai, vi è un obbligo, per la banca, di revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni, con un divieto che si estende anche agli altri istituti di credito per non meno di sei mesi.

Nel 2003 sono pervenute all'Autorità diverse segnalazioni relative al trattamento dei dati personali effettuato da alcune banche, uffici postali e società di carte di

pagamento nell'ambito della Cai. È aumentato anche il numero delle istanze presentate dagli interessati al fine di ottenere l'accesso, la rettificazione o la cancellazione dei dati iscritti nell'archivio. In particolare, è stato lamentato che la segnalazione nell'archivio avviene spesso senza rispettare i termini previsti per il dovuto preavviso, oppure a fronte di meri errori o disguidi nei pagamenti.

In relazione all'utilizzo di carte di pagamento, si rileva che taluni automatismi segnalati, relativi all'iscrizione in Cai anche per scoperti di conto corrente di lieve importo, rischiano di penalizzare i clienti che non riuscirebbero a tutelare in maniera tempestiva i propri diritti anche a causa dell'assenza (diversamente da quanto accade per gli assegni) di precise indicazioni circa le modalità di preavviso dell'eventuale revoca della carta di pagamento. Tali profili saranno oggetto d'esame nei prossimi mesi, anche nell'ambito della collaborazione avviata con la Banca d'Italia in questa materia sin dalla fase di istituzione dell'archivio.

16.5. Assicurazioni

Il settore assicurativo continua ad essere interessato da novità normative che si riflettono sulla materia della protezione dei dati personali. A tal proposito si può fare accenno, in primo luogo, al d.m. n. 74/2004 sull'accesso agli atti delle imprese di assicurazione (v. *infra*, par. 45.2.). Merita pure di essere ricordato l'art. 120 del Codice, il quale riproduce le disposizioni dell'art. 2, commi 5-*quater* e 5-*quinqies*, della legge n. 137/2000, recanti l'istituzione, presso l'Isvap, di una banca dati dei sinistri relativi all'assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore immatricolati in Italia, al fine di rendere più efficace la prevenzione ed il contrasto di comportamenti fraudolenti in tale settore (per le procedure e le modalità di funzionamento della banca dati, nonché di accesso alle informazioni in essa contenute, cfr. il provvedimento Isvap n. 2179 del 10 marzo 2003, già menzionato nella *Relazione* 2002).

Anche l'annunciata emanazione di un "Codice delle assicurazioni private", allo studio del Ministero per le attività produttive, potrebbe offrire l'occasione per approfondire alcuni aspetti dell'attività assicurativa che hanno delle implicazioni sulla protezione dei dati personali.

L'Autorità ha avviato una nuova riflessione con l'associazione di categoria, per esaminare alcune problematiche del settore connesse all'entrata in vigore del Codice, nonché per risolvere questioni da tempo evidenziate dagli operatori.

In particolare, questi ultimi hanno sostenuto che la formulazione dell'informativa agli interessati dovrebbe tenere in considerazione le peculiari caratteristiche dei trattamenti effettuati in questo settore e la complessa struttura della "catena assicurativa". In proposito si deve peraltro osservare che, anche nel 2003, l'Autorità ha avviato l'esame di numerosi reclami e segnalazioni riguardanti carenze nelle informative fornite dalle società di assicurazioni a clienti o a soggetti cui liquidare i sinistri, carenze che — si ricorda — si riflettono sulla validità del consenso manifestato dagli interessati. La necessità di rivedere i modelli di informativa si pone anche nei casi, frequenti, in cui l'impresa di assicurazioni intenda acquisire, con uno stesso modulo, il consenso ai diversi trattamenti effettuati da altri autonomi titolari dei trattamenti.

L'Autorità ha comunque confermato la propria disponibilità a fornire un ausilio per la predisposizione di un idoneo modulo *standard* di informativa delle imprese

Segnalazione di scoperti
di lieve importo

Il problema della
"catena assicurativa"

alla clientela (in analogia con quanto avvenuto per le banche), nonché ad affrontare alcuni delicati problemi interpretativi concernenti i presupposti di liceità del trattamento di dati sensibili, in particolare quelli sanitari.

Sempre nel merito dell'attività svolta dall'Autorità nel settore, va inoltre ricordata la segnalazione di un assicurato che aveva chiesto il rimborso della penale prevista per l'annullamento di un viaggio prenotato anche per conto di altre persone e poi annullato per la malattia di un congiunto di un compagno di viaggio. L'impresa di assicurazioni ha negato il rimborso a causa della mancata acquisizione della cartella clinica del malato, il cui esame, sarebbe stato a suo avviso necessario per verificare se la patologia che aveva determinato l'annullamento del viaggio rientrava o meno tra i rischi assicurati.

Al riguardo l'Ufficio del Garante ha in primo luogo richiamato la disposizione (art. 3 legge n. 675/1996, ora, art. 5, comma 3, d.lg. n. 196/2003), in base alla quale il trattamento di dati effettuato da persone fisiche per fini esclusivamente personali è soggetto all'applicazione della normativa sulla protezione dei dati solo se i dati sono destinati alla comunicazione sistematica o alla diffusione. Nel caso esaminato, si è pertanto constatata l'inapplicabilità di tale normativa alla raccolta ed al trattamento di dati personali anche sensibili relativi a compagni di viaggio —e relativi familiari— del segnalante, effettuati da quest'ultimo, pure per conto di altri, per prenotare il viaggio. Ad identica conclusione si è giunti per quanto riguarda la comunicazione all'impresa di assicurazione della documentazione necessaria al rimborso della penale conseguente all'annullamento del viaggio, visto il carattere non sistematico della comunicazione.

Inoltre, l'Autorità ha ritenuto indebita la peculiare forma di acquisizione dei dati consistente nell'esercizio, da parte del segnalante o di altri soggetti, del diritto di accesso alla cartella clinica detenuta dalla struttura ospedaliera presso cui la persona interessata è stata ricoverata. Infatti, alla luce dell'art. 60 del Codice e dei principi richiamati dal Garante nel provvedimento del 9 luglio 2003 (su cui v. *infra* lo specifico paragrafo 19.2.), l'accesso alle cartelle cliniche detenute presso strutture sanitarie deve ritenersi consentito solo se la situazione giuridica che si intende tutelare con la richiesta di accesso è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale o inviolabile. Ciò non si era invece verificato nel caso segnalato, in cui il diritto fatto valere aveva ad oggetto unicamente la pretesa al rimborso della penale pagata al *tour operator* in seguito all'annullamento del viaggio. A breve, l'Autorità valuterà nuovamente la questione all'esito del riscontro chiesto all'impresa assicurativa.

Infine, l'Autorità è tornata ad esaminare il problema dei limiti di ammissibilità del trattamento di dati idonei a rivelare lo stato di salute da parte delle imprese di assicurazione, in relazione alla gestione del contratto assicurativo ed all'acquisizione dei dati di assicurati o di terzi.

Sul punto, si è ribadita la liceità della raccolta di dati sanitari contenuti in cartelle cliniche degli assicurati qualora tali dati siano strettamente necessari per fornire le specifiche prestazioni richieste dagli interessati. Si è tuttavia osservato che, in ossequio a quanto stabilito dalla legge (art. 26, comma 1, del Codice) e dalle autorizzazioni generali nn. 2/2002 e 5/2002 (efficaci sino al 30 giugno 2004), la previsione contrattuale dell'onere di fornire, ai fini del rimborso, copia della cartella clinica in

caso di ricovero, è comunque subordinata anche all'acquisizione del consenso scritto dell'interessato al quale si riferiscono i dati contenuti nella cartella. Il consenso deve essere preceduto da idonea informativa e deve avere specifico riguardo al trattamento dei dati sanitari. Rispetto alla vicenda analizzata, sono state pertanto ritenute inoperti le ipotesi equipollenti al consenso individuate dalla normativa (v. l'art. 26, comma 4, del Codice).

In ogni caso, come si è detto, la raccolta ed il successivo trattamento dei dati sanitari devono essere effettuati in conformità ai principi di indispensabilità, pertinenza e non eccedenza dei dati rispetto alle finalità perseguite (art. 11 del Codice) e ciò proprio con riguardo alla stretta necessità per l'impresa di assicurazione di acquisire copia integrale di una cartella clinica ai fini della liquidazione di un sinistro. La stessa acquisizione dell'intera cartella clinica può non essere rispettosa di tali principi poiché tale documento, insieme ad elementi che potrebbero essere necessari ai fini delle verifiche effettuate dalla società di assicurazione per procedere al rimborso richiesto dall'assicurato (riguardo, ad esempio, ad informazioni che permettono di stabilire la natura della malattia, documentabile in modo idoneo con modalità alternative), contiene ulteriori dati di carattere sanitario che possono non avere alcun rilievo ai fini delle verifiche e che devono essere quindi stralciati.

Va ricordato anche in questo paragrafo che il Garante ha riaffermato più volte il principio (ora confermato anche nel citato d.m. del 2004) secondo cui le informazioni personali comprese nelle valutazioni e negli altri elementi di giudizio riportati nelle perizie medico-legali delle compagnie di assicurazione rientrano nella sfera dei dati personali e vanno pertanto comunicate all'interessato quando questi ne faccia richiesta. La questione è stata affrontata in dettaglio nella parte della *Relazione* specificamente dedicata al diritto di accesso ai dati personali, cui si fa rinvio (parag. 7.9.; cfr. pure parag. 50.1.)

Comunicazione dei dati
contenuti nelle perizie
medico-legali

17 Marketing

Numerosi reclami e quesiti hanno confermato la forte sensibilità di consumatori rispetto alle intrusioni nella propria vita privata derivanti dall'adozione di nuovi strumenti e strategie di commercializzazione di prodotti o servizi.

In particolare, nel corso dell'anno sono stati sottoposti al Garante diversi episodi di ricezione di lettere, telefonate ed altre comunicazioni indesiderate da parte di operatori di *direct marketing*, soprattutto nell'ambito di attività di promozione di carte di credito.

Per quanto riguarda, poi, la prassi, diffusa tra gli operatori commerciali, di attingere dati personali da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque per intraprendere operazioni di *marketing*, il Garante ha evidenziato alcune importanti novità introdotte nel settore in esame dal Codice. L'art. 177, comma 5, del d.lg. n. 196/2003 ha, infatti, modificato le norme relative all'utilizzabilità delle liste elettorali, prevedendo che tali liste possano essere accessibili e rila-

Utilizzo delle liste
elettorali a fini di
marketing

sciate in copia solo “in applicazione della disciplina in materia di elettorato attivo e passivo, di studio, di ricerca scientifica o storica, o a carattere socio-assistenziale” o, ancora, per la tutela di un interesse collettivo o diffuso. Perciò, le liste elettorali, sebbene di formazione “pubblica”, non possono più essere sfruttate per scopi commerciali o pubblicitari, a differenza di quanto era consentito alla luce della disciplina in vigore fino al 31 dicembre scorso, che dava invece la possibilità a chiunque di copiarle, stamparle o metterle in vendita.

In ambito diverso, oggetto anch'esso di approfondita analisi, il Garante ha poi autorizzato una casa editrice, previa fissazione di limiti e garanzie, a trattare eventuali dati sensibili forniti spontaneamente all'atto della formulazione di quesiti rivolti ad esperti di vari settori, da parte delle persone che richiedono servizi di consulenza *on line* offerti a pagamento attraverso siti e pagine *web* di testate giornalistiche.

Consulenze *on line* e dati sensibili

L'Autorità, nel richiamare la casa editrice al rispetto dell'autorizzazione generale n. 2/2002 riguardante i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, ha autorizzato il trattamento di altri dati sensibili, eventualmente rilasciati, soltanto se realmente pertinenti all'argomento trattato o al quesito posto, oltre che indispensabili per fornire il servizio di consulenza *on line*. Alla società istante è stato, quindi, prescritto di inserire in modo visibile, nell'informativa fornita agli utenti, l'invito a non indicare nei quesiti dati di carattere sensibile non strettamente necessari per la risposta.

Nell'eventualità, poi, che la domanda e la risposta siano inserite, previo consenso dell'utente, negli spazi consultabili liberamente dal pubblico (ad esempio in una rubrica delle domande più frequenti, cd. *faq*), l'Autorità ha imposto alla società di verificare prima della loro pubblicazione che, oltre al nome ed all'indirizzo *e-mail* dell'interessato, non vi compaiano altri dati, anche diversi da quelli sensibili, che possano rendere identificabile l'utente. Gli esperti *on line*—designati responsabili del trattamento— devono perciò controllare che nelle risposte pubblicate non vi sia alcun elemento che permetta di risalire all'identità della persona che ha richiesto la consulenza. Essi devono ricevere poi adeguate istruzioni in merito alla necessità di verificare la pertinenza dei dati sensibili riportati nei quesiti, in vista della loro eliminazione ove non necessari per la prestazione del servizio.

Nel periodo di riferimento, sono stati anche completati gli accertamenti (v. *Relazione* 2002, p. 104) riguardanti la raccolta e il trattamento dei dati personali nell'ambito della distribuzione nei supermercati di carte di fidelizzazione della clientela per promuovere operazioni a premi o sconti. È quindi imminente l'adozione di un provvedimento di carattere generale su tale tematica, per richiamare l'attenzione di quanti ricorrono a tali iniziative sulla necessità di riformulare alcuni modelli di informativa agli interessati e di richiesta del consenso, e di adottare altre misure necessarie per conformare alle leggi i trattamenti di dati.

Profilazione della clientela

Dall'istruttoria svolta è già emersa la necessità di far assicurare il rispetto della normativa sulla *privacy* nei casi di trattamento dei dati con finalità di profilazione della clientela, quando, cioè, sulla base dei volumi di spesa e delle tipologie di prodotti acquistati dai singoli clienti, vengono predefinite determinate categorie o gruppi di consumatori abituali o meno, per procedere poi alla realizzazione di promozioni ed offerte ad essi mirate (volte a premiare la frequenza di visita, a promuovere l'acquisto di determinati prodotti, ecc.).

È stata peraltro già rilevata la tendenza di alcune società ad effettuare in tutto o in parte il trattamento dei dati dei clienti in forma prevalentemente anonima.

Particolare rilevanza riveste poi, per il settore in esame, la prossima definizione del codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali a scopo di *marketing* diretto e di invio di materiale pubblicitario, ovvero per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale. Tale codice dovrà, infatti, prevedere a breve forme semplificate per la manifestazione del consenso da parte dell'interessato, ovvero per rendere meglio conoscibile la sua eventuale opposizione all'invio di determinate comunicazioni commerciali.

A livello europeo si segnala infine l'approvazione, a seguito della consultazione delle parti interessate, del codice di condotta proposto dalla Federazione europea del *marketing* diretto. Nel Parere 3/2003 del 13 giugno 2003, il Gruppo istituito dall'art. 29 della direttiva n. 95/46/CE ha ritenuto il codice di condotta conforme alla direttiva sulla protezione dei dati ed alle disposizioni nazionali di attuazione. Il codice in questione affronta i problemi specifici della protezione dei dati nel settore del *marketing* diretto e propone alcune soluzioni.

**Codice di condotta
proposto dalla Fedma**

IV - La privacy nelle pubbliche amministrazioni

18 Profili generali Dati sensibili e giudiziari

Al trattamento dei dati personali effettuato dai soggetti pubblici continua ad applicarsi una disciplina in parte differenziata rispetto a quella cui sono sottoposti i soggetti privati e gli enti pubblici economici.

Sulla base di alcuni principi generali fissati dal Codice per tutti i trattamenti effettuati da soggetti pubblici e privati, le amministrazioni pubbliche sono legittimate a trattare dati personali comuni, sensibili o giudiziari soltanto per svolgere funzioni istituzionali, rispettando gli eventuali altri presupposti e limiti stabiliti da disposizioni normative estranee al Codice ed astenendosi dall'acquisire il consenso degli interessati, specie per rendere lecito un trattamento altrimenti non ammesso.

Malgrado questi principi non siano di nuovo conio, si registrano ancora nel settore pubblico vari ritardi applicativi nell'adempiere agli obblighi previsti in materia di protezione dei dati. Per contribuire a risolvere queste difficoltà anche sul piano della comunicazione e formazione, l'Autorità sta completando un *vademecum* sui principali adempimenti a carico delle amministrazioni e sui diritti dei cittadini, modelli di informativa e di designazione dei responsabili e degli incaricati del trattamento, nonché il testo di alcune *Faq (Frequently asked questions)* funzionali alla risoluzione di questioni di carattere generale che si presentano nel settore pubblico anche sanitario.

Problemi peculiari continua a porre il trattamento dei dati sensibili (attinenti a profili particolarmente delicati della sfera privata delle persone: la salute, le abitudini sessuali, le convinzioni religiose, politiche, sindacali e filosofiche, l'origine razziale ed etnica) o giudiziari.

La legislazione previgente aveva introdotto già particolari garanzie per entrambe le categorie di informazioni, garanzie che sono rimaste sostanzialmente inattuata o eluse in numerosi uffici pubblici a causa della perdurante inerzia delle amministrazioni nell'adeguare i propri ordinamenti alla normativa in materia di riservatezza, malgrado le reiterate proroghe di termini e alcune disposizioni di favore rispetto al settore privato.

Il Codice rafforza ulteriormente le garanzie per i cittadini; inoltre, ridefinisce la categoria dei dati giudiziari, anche alla luce della nuova disciplina in materia di casellario giudiziario (d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313), includendovi le informazioni relative alla qualità di indagato o di imputato, secondo le nozioni che ne danno, rispettivamente, gli artt. 60 e 61 c.p.p.

In particolare, viene rafforzato e sviluppato il principio di proporzionalità nel trattamento di queste informazioni, ritenendosi legittimo il trattamento dei soli dati

sensibili e giudiziari “indispensabili” allo svolgimento di attività che non potrebbero essere adempiute mediante il ricorso a dati anonimi o a dati personali di diversa natura (art. 22 d.lg. n. 196/2003).

Con questo limite, resta ferma la possibilità per i soggetti pubblici di trattare i dati sensibili o giudiziari quando ciò sia previsto da una norma di legge (oppure, se si tratta di dati giudiziari, da un provvedimento del Garante) che specifichi espressamente le rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite, i dati personali che possono essere utilizzati e le operazioni di trattamento eseguibili (v. anche art. 27 d.lg. n. 196/2003).

Per quanto riguarda i dati sensibili, nel caso in cui la legge (o, in via transitoria, il Garante) specifichi soltanto le finalità di rilevante interesse pubblico, il Codice conferma l'adeguata soluzione secondo cui l'atto con il quale le amministrazioni devono individuare e rendere pubblici i tipi di dati utilizzabili e le operazioni eseguibili deve avere natura regolamentare e non già meramente amministrativa (artt. 20 s. d.lg. n. 196/2003).

Secondo la nuova disciplina, i regolamenti devono essere inoltre adottati in conformità al parere reso dal Garante, che può essere formulato anche su schemi-tipo al fine di rendere più agevole e rapida l'adozione di tali atti. Qualora gli schemi regolamentari predisposti dalle amministrazioni corrispondano ai modelli su cui il Garante ha reso un parere conforme, non sarà quindi necessario sottoporli caso per caso allo specifico esame da parte dell'Autorità.

Al fine di consentire un efficace adeguamento al sistema di garanzie delineato dal Codice, per i trattamenti iniziati prima della sua entrata in vigore è stato anche fissato un termine improrogabile (30 settembre 2004) entro il quale i soggetti pubblici formalmente o sostanzialmente inadempienti (alcuni atti già adottati, a volte anche senza il parere del Garante, non recano alcuna effettiva disciplina o ricognizione della materia) dovranno emanare il regolamento. In vista di tale scadenza, è in corso di prossima adozione un provvedimento con il quale il Garante fornirà chiarimenti ed indicazioni di carattere generale allo scopo di agevolare l'adempimento da parte dei soggetti pubblici.

Al riguardo, va anche ricordato che l'Autorità, nel parere del 4 settembre 2003 sullo schema di regolamento predisposto dal Ministero degli affari esteri, ha sottolineato come varie finalità di rilevante interesse pubblico che possono giustificare il trattamento di dati sensibili e giudiziari, sono espressamente individuate dalla legge (ora, dal Codice). È peraltro insufficiente l'indicazione solo di alcune macro-tipologie di dati, corredata da descrizioni del loro impiego, dovendosi piuttosto specificare i tipi di dati concretamente utilizzati e le operazioni su di essi effettuate.

**Termine per l'adozione
del regolamento**

19 Trasparenza dell'attività amministrativa

La necessità di bilanciare il principio di trasparenza dell'attività amministrativa, sancito dalla legge n. 241/1990 e da altre disposizioni di settore (per gli enti locali, cfr. l'art. 10, comma 1, del d.lg. n. 267/2000) con quello di tutela della riservatezza continua a rappresentare una delle problematiche che più di frequente vengono sottoposte all'attenzione del Garante.

Di tale tematica si è già dato parzialmente conto più sopra (cfr. par. 8.2.), in riferimento all'esercizio, ad opera degli interessati, del diritto alla cancellazione dei dati trattati in violazione di legge. In quella sede si è detto che un criterio guida del bilanciamento tra riservatezza e trasparenza dell'attività amministrativa è stato individuato dall'Autorità anche nel rispetto dei principi di pertinenza e non eccedenza.

Con particolare riferimento agli enti locali, l'Autorità ha ribadito poi in varie occasioni che, sebbene la normativa preveda la pubblicità per le deliberazioni comunali attraverso la loro affissione all'albo pretorio, nel caso in cui esse contengano dati sulla salute occorre tenere presente il divieto di diffusione di tali informazioni (art. 23, comma 4, legge n. 675/1996; ora, art. 22, comma 8, d.lg. n. 196/2003). L'ente può quindi utilizzare unicamente diciture generiche, codici numerici o lettere puntate che impediscano di giungere all'identificazione dell'interessato, attraverso una nuova tecnica di redazione dei provvedimenti soggetti ad obbligatoria pubblicazione, che lascia comunque impregiudicato il diritto dei controinteressati ad accedere in conformità ai presupposti di legge, presso gli uffici dell'ente, ai dati sensibili (da omettere, invece, nella delibera diffusa ad un pubblico indeterminato).

Anche in riferimento ad altri momenti della vita amministrativa, le amministrazioni sono tenute in termini più generali a selezionare con particolare attenzione i dati personali, specie se di tipo sensibile o attinenti a vicende giudiziarie, la cui menzione sia effettivamente necessaria per perseguire, nei singoli casi, le finalità di trasparenza delle attività dei propri organi, nel rispetto dei principi di pertinenza e non eccedenza (art. 9 legge n. 675/1996; ora, art. 11 d.lg. n. 196/2003).

La necessità del rispetto di tali principi, quale criterio che deve concorrere al bilanciamento tra le esigenze di riservatezza e quelle di trasparenza dell'attività amministrativa, è stata ribadita anche in altre circostanze.

Così, nel caso di un ente locale (che aveva riportato su un manifesto affisso per le vie del comune l'ordine del giorno di una seduta del consiglio comunale, contenente vari dati personali riferiti ad un dipendente e ad una vicenda giudiziaria che lo vedeva coinvolto), l'Autorità ha ritenuto contraria al principio di non eccedenza l'indicazione dettagliata di informazioni personali, sebbene in forma di pubblicazione effettuata legittimamente dall'amministrazione. L'avviso pubblico destinato all'affissione avrebbe dovuto infatti contenere soltanto la menzione dell'oggetto e degli estremi della pronuncia giudiziaria di interesse, e non anche il nominativo delle parti interessate. La documentazione integrale poteva, invece, essere comunicata ai consiglieri comunali, ai quali va garantita, ai sensi dell'art. 39, comma 4, del d.lg. n. 267/2000, un'informazione adeguata e preventiva sulle questioni sottoposte

al consiglio, per consentire loro l'espletamento dei propri compiti istituzionali (*Prov. 9 dicembre 2003*).

Analogamente, non è stata giudicata proporzionata l'introduzione, in una deliberazione comunale riguardante una controversia che opponeva l'amministrazione alla ricorrente, del testo integrale di una relazione dell'ufficio legale nella quale era riportata una serie di dati personali concernenti la ricorrente stessa. La relazione, che indicava tra l'altro nel dettaglio le richieste di risarcimento del danno formulate dall'interessata nei confronti del comune, avrebbe potuto essere infatti riportata in sintesi, oppure semplicemente riassunta nella deliberazione, senza con ciò pregiudicare l'obbligo di adeguata motivazione degli atti amministrativi (art. 3, comma 3, legge n. 241/1990) e rimanendo pur sempre accessibile ai controinteressati, nella sua versione integrale, in base alle norme vigenti in materia (*Prov. 17 aprile 2003*).

È stato per altro verso considerato non contrastante con la normativa sulla riservatezza il rilascio ad organi interni al consiglio comunale, come ad esempio una commissione trasparenza, di determinati verbali di accertamento e di alcuni altri atti stilati dalla locale polizia municipale. In particolare, è stata riconosciuta a tale organo la possibilità di accedere anche a taluni documenti contenenti dati di natura sensibile, tenuto pure conto del fatto che lo svolgimento delle funzioni di controllo, di indirizzo politico e di sindacato ispettivo (nonché di altre forme di accesso a documenti riconosciute dalla legge e dai regolamenti degli organi interessati per consentire l'espletamento di un mandato elettivo), rientra tra le attività di rilevante interesse pubblico per il cui perseguimento è permesso il trattamento di questa categoria di informazioni (*Nota 13 maggio 2003*).

In merito alla pubblicità degli atti e delle sedute del consiglio comunale, l'Autorità ha anche precisato che un consigliere comunale può registrare con l'ausilio di strumenti propri le sedute dell'assemblea consiliare a condizione che, quando la registrazione, in ipotesi particolari, è effettuata per fini esclusivamente personali, i dati non siano destinati alla comunicazione sistematica o alla diffusione, e quando invece è (più spesso) effettuata per scopi diversi, gli interessati siano posti previamente in condizione di essere informati (*Nota 23 aprile 2003*).

Gli obblighi previsti in materia di informativa comportano peraltro che le amministrazioni pubbliche rendano conoscibile agli interessati, con modalità adeguate, anche il trattamento dei dati che li riguardano effettuato a fini istituzionali. In questo senso, può non contrastare con la normativa sulla protezione dei dati la verifica, per motivi di sicurezza, dell'identità delle persone che accedono ad uffici pubblici, purché sia resa l'informativa agli interessati, anche tramite modalità semplificate (ad esempio, mediante l'affissione di avvisi chiari e sintetici), e siano osservati rigorosamente i principi di pertinenza e di non eccedenza dei dati raccolti con particolare riferimento alla mera verifica dell'identità, all'annotazione degli ingressi oppure alla (spesso contestata) prassi di fotocopiare documenti (*Nota 23 aprile 2003*).

Sulla questione della raccolta di dati identificativi degli interessati, è stata infatti completata l'istruttoria sulla prassi adottata da alcuni soggetti pubblici di raccogliere e registrare dati personali mediante l'acquisizione della copia fotostatica di un documento di identità personale, a scopi di sicurezza (come avviene per i dati personali dei visitatori raccolti all'ingresso degli edifici sede di uffici pubblici), o addirittura "statistici", sia nel caso in cui la copia del documento di riconoscimento venga

**Registrazione di
sedute del consiglio
comunale**

acquisita per adottare atti o provvedimenti richiesti dal cittadino. La problematica sarà definita entro breve termine con la formulazione di utili prescrizioni al riguardo.

19.1. Accesso ai documenti amministrativi

L'Autorità è stata interpellata innumerevoli volte in merito alle problematiche relative al diritto di accesso agli atti amministrativi che, come ribadito in più occasioni anche alla luce della consolidata giurisprudenza, costituisce ancora una delle più significative applicazioni del principio di trasparenza (cfr., da ultimo, C.d.S. Sez. VI, 9 gennaio 2004, n. 14).

**Dati personali contenuti
in esposti e denunce**

A tal proposito, è stato rilevato (*Nota* 16 maggio 2003) che i principi di pertinenza e non eccedenza non permettono di riportare sugli atti di avvio degli accertamenti in materia di abusi edilizi alcuni dati personali contenuti negli esposti che hanno dato origine all'accertamento. Sebbene le persone interessate possano avere accesso agli atti che li riguardano, compresi, in determinate circostanze, anche eventuali esposti o denunce presentati contro di esse, una pubblicità indifferenziata del contenuto degli esposti non può ritenersi conforme ai principi in materia di protezione dei dati, come peraltro confermato anche dalla giurisprudenza amministrativa (C.d.S. Sez. V, 3 aprile 2000, n. 1916).

**Elenchi di intestatari di
contratti di fornitura di
pubblici servizi**

L'Autorità è stata anche chiamata a precisare ulteriormente il rapporto tra il diritto di accesso e quello alla protezione dei dati personali, con particolare riferimento alla possibilità per i comuni di accedere ad elenchi dettagliati detenuti dalle società concessionarie dell'erogazione di pubblici servizi, recanti gli intestatari di contratti di fornitura. Al riguardo è stato evidenziato che i soggetti privati possono comunicare i dati personali con il consenso degli interessati, ovvero in presenza di uno degli altri presupposti di liceità, come ad esempio l'adempimento di un obbligo previsto dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria. In particolare, si può prescindere dal consenso dell'interessato nel caso in cui sussistano esigenze di istituzione o completamento del catasto degli impianti termici, poiché l'art. 17 del d.P.R. n. 551/1999 ha espressamente previsto che le società distributrici di combustibile comunichino agli enti locali che ne facciano richiesta la titolarità degli impianti da esse riforniti nel corso degli ultimi dodici mesi (*Nota* 1° marzo 2004).

Occorre infine segnalare che è allo studio dell'Autorità la predisposizione di un nuovo provvedimento sulla delicata questione del diritto di accesso dei consiglieri comunali e provinciali, già oggetto di varie pronunce in casi specifici.

19.2. Il principio del cd. pari rango

L'esperienza applicativa ha individuato da tempo alcuni opportuni presupposti per bilanciare il diritto alla riservatezza e il diritto di accesso ai documenti amministrativi, specie quando i documenti contengono dati attinenti alla salute o alla vita sessuale.

La questione dei limiti alla comunicazione di dati sulla salute e sulla vita sessuale a persone diverse dall'interessato ha assunto, non di rado, rilevanza nel caso di richieste di accedere a cartelle cliniche detenute presso strutture sanitarie, a volte formulate da un difensore nell'ambito delle cd. indagini difensive (art. 391-*quater* c.p.p.).

Con riferimento al caso in cui una pubblica amministrazione riceva una richiesta di accesso a documenti amministrativi contenenti tale tipo di dati, il Codice (art. 60), risolvendo alcuni dubbi interpretativi sorti sulla base delle disposizioni previgenti (art. 16 d.lg. 11 maggio 1999, n. 135), dispone che il trattamento dei dati finalizzato a permettere l'accesso è consentito se la situazione giuridica che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è "di rango almeno pari ai diritti dell'interessato", ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale ed inviolabile.

Ad identica valutazione sul "rango" della situazione soggettiva fatta valere sono tenuti i soggetti privati nel caso in cui sia loro richiesto di comunicare a terzi singole informazioni sulla salute e sulla vita sessuale dell'interessato, come evidenziato dal Garante in una vicenda riguardante una casa di cura privata (*Nota* 4 settembre 2003).

In tutte queste ipotesi il destinatario della richiesta, per decidere se accogliere anche in parte l'istanza di comunicazione di dati o di accesso ai documenti, deve previamente verificare in concreto se il diritto che si intende far valere o difendere sulla base delle informazioni o della documentazione richiesta sia almeno "di pari rango" rispetto al diritto alla riservatezza, alla dignità ed agli altri diritti e libertà fondamentali dell'interessato. La comunicazione di dati che rientrano nella sfera di riservatezza dell'interessato può, in definitiva, ritenersi giustificata e legittima solo se il diritto del richiedente rientra nella categoria dei diritti della personalità o è compreso tra altri diritti fondamentali ed inviolabili.

Questa significativa affermazione, ora espressamente confermata dal Codice (artt. 26, comma 4, lett. c), 60, 71 e 92, comma 2, d.lg. n. 196/2003), è contenuta in un provvedimento del 9 luglio 2003 dell'Autorità, con il quale sono stati forniti alcuni criteri guida che devono caratterizzare il bilanciamento delle diverse situazioni coinvolte.

In tale provvedimento si fa riferimento in particolare alla richiesta di accesso, da parte di persone diverse dall'interessato, alla cartella clinica di quest'ultimo (che può presentare delicate informazioni riferite talvolta anche ad individui diversi dall'interessato: si pensi alle anamnesi familiari), accanto ad altre considerazioni utili per altri tipi di documenti detenuti in ambito pubblico o privato.

Si è così precisato che:

- la comunicazione all'interessato di dati personali sulla salute va effettuata solo per il tramite di un medico (art. 23, comma 2, legge n. 675/1996; vedi però, ora, art. 84 d.lg. n. 196/2003, in riferimento agli esercenti le professioni sanitarie e agli organismi sanitari);
- occorre avere presente, quale elemento di raffronto per il bilanciamento degli interessi, non già, in sé considerato, il diritto alla tutela giurisdizionale, che pure è costituzionalmente garantito, bensì il diritto soggettivo sottostante, che si intende far valere sulla base del materiale documentale di cui si vorrebbe avere conoscenza;
- la valutazione sui diritti soggettivi va fatta in concreto, così da evitare "il rischio di soluzioni precostituite poggianti su una astratta scala gerarchica

**La valutazione del
"rango" della situazione
soggettiva**

**Provvedimento del
9 luglio 2003
(cd. pari rango)**

dei diritti in contesa” (nello stesso senso, C.d.S. Sez. VI, 30 marzo 2001, n. 1882 e 9 maggio 2002, n. 2542; cfr. pure C.d.S. Sez. V, 31 dicembre 2003, n. 9276);

- oltre a verificare, anche nell’ottica di un eventuale accoglimento parziale della richiesta, l’effettiva necessità dei dati ai fini dell’azione o della difesa, occorre osservare comunque i principi di pertinenza e di non eccedenza nel trattamento, al cui rispetto sono tenuti pure i soggetti pubblici (artt. 3-4 d.lg. n. 135/1999; ora, art. 22 d.lg. n. 196/2003);

- se la richiesta è rivolta ad una amministrazione pubblica, nel procedimento instaurato dall’istanza di accesso dovrebbe essere poi informato l’interessato, stimolando un “contraddittorio anticipato” che ponga in condizione quest’ultimo di esercitare i propri diritti ed eventualmente opporsi per motivi legittimi al trattamento delle informazioni che lo riguardano;

- i medesimi criteri devono essere seguiti nel caso in cui la richiesta di accesso o di comunicazione di dati sia formulata da un difensore che abbia ricevuto specifico incarico, anche ai sensi della normativa sulle investigazioni difensive (così la *Nota* 10 dicembre 2003).

Il limite del “pari rango”, ad ogni modo, non trova applicazione nel caso di accesso ai dati personali direttamente da parte dell’interessato e per il rilascio di copia della cartella clinica all’interessato medesimo o a persona da lui specificamente delegata (o ancora, in caso di decesso, a chi “ha un interesse proprio o agisce a tutela dell’interessato o per ragioni familiari meritevoli di protezione”: art. 9, comma 3, d.lg. n. 196/2003). Deve trattarsi comunque di un esercizio del diritto di accesso frutto di una libera determinazione da parte dell’interessato e non di una costrizione, come quella che potrebbe venire da una controparte più “forte”, nel quadro ad esempio di un rapporto di lavoro o contrattuale.

20 Tessera elettorale

Le problematiche connesse ai dati personali da riportare nella tessera elettorale continuano ad essere seguite con attenzione dall’Autorità. Tale documento, che ha sostituito in via permanente il certificato elettorale, è stato sinora realizzato solo in forma cartacea (d.P.R. 8 settembre 2000, n. 120), sebbene l’art. 13 della l. 30 aprile 1999, n. 120 avesse previsto l’adozione, in via sperimentale, della carta d’identità elettronica con funzioni anche elettorali.

Profili critici

Il Garante ha già espresso in passato il proprio giudizio critico sull’utilizzo del formato cartaceo anziché del supporto informatico, anche alla luce delle caratteristiche del modello cartaceo approvato, nonché della circostanza che la tessera è in ipotesi utilizzabile per diciotto consultazioni elettorali e/o referendarie e presenta vari spazi per apporre timbri che certificano la partecipazione al voto. Tutto ciò