

GIUSEPPE MIRABELLI

LE POSIZIONI SOGGETTIVE NELL'ELABORAZIONE ELETTRONICA DEI DATI PERSONALI (*)

SOMMARIO: 1. Descrizione dell'interesse che richiede tutela. — 2. Insufficienza dell'inquadramento nel c.d. diritto alla riservatezza. — 3. Rilevazione degli interessi contrastanti. — 4 Libertà di raccolta e limiti alla utilizzazione. — 5. Consenso e contemperamento degli interessi. — 6. Tutela della sicurezza dei dati. — 7. Il diritto di accesso, elemento completivo del diritto alla tutela dei propri dati personali. — 8. Accesso e riservatezza nei confronti della P.A.

1. DESCRIZIONE DELL'INTERESSE CHE RICHIEDE TUTELA.

Circa 25 anni or sono è stata prospettata l'esistenza di un interesse del soggetto contrastante con l'inserzione di informazioni che lo concernono in elaboratori elettronici e con il trattamento delle informazioni stesse.

Di mano in mano che l'argomento è stato preso in esame da organismi internazionali¹, da legislatori² e da studiosi³ i caratteri distintivi del fenomeno si sono andati specificando.

* Questo scritto è il contributo dell'Autore agli Studi in onore di Elio Fazzalari.

¹ Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, dopo uno studio preliminare iniziato nel 1968, costituì, nel 1981, un Comitato intergovernativo di esperti, che elaborò e sottopose al Comitato dei Ministri due Risoluzioni, nn. 22 del 1973 e 29 del 1974; i principi enunciati in tali Risoluzioni sono stati incorporati nella Convenzione per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale, sottoposta alla firma degli Stati membri il 28 gennaio 1981 (c.d. Convenzione di Strasburgo); v. BUQUICCHIO, *Aspetti internazionali della protezione dei dati: il ruolo svolto dal Consiglio d'Europa*, in *Privacy e banche dati*, a cura di MATTEUCCI, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 67 ss.; ID., *Informatique et liber-*

tés: bilan de 15 années d'activité au sein du Conseil de l'Europe, in *Les effets de l'informatique sur le droit à la vie privée*, Atti del Colloquio organizzato dall'Istituto internaz. di studi sui diritti dell'uomo, Trieste, 14-16 dicembre 1987 a cura di Gerin, CEDAM, Padova, 1990; FICKJE, in *Banche dati e diritti della persona*, Atti del Convegno di Sciacca, 9-10 novembre 1989, Giuffrè, Milano, 1986, p. 76 ss.

² I testi legislativi ed i progetti pubblicati fino al 1981 si trovano riportati in *Banche dati e tutela della persona*, a cura del Servizio per la documentazione automatica della Camera dei Deputati, Roma, 1981.

³ Il fenomeno è magistralmente esposto in ogni suo aspetto da Stefano RODOTÀ, *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, Il Mulino, Bologna, 1973, e *Tecnologie dell'informazione e frontiere del siste-*

È apparso subito evidente che ciò che si presentava come pregiudizievole è la caratteristica degli elaboratori elettronici di rendere possibile in tempi brevi la congiunzione di informazioni inserite in memorie e programmi diversi, in modo di presentare, intorno ad un medesimo soggetto, un rilevante complesso di informazioni, fino ad un massimo, di difficile verifica ma pur sempre ipotizzabile, della fornitura di tutte le informazioni concernenti un soggetto che in qualsiasi luogo ed in qualsiasi tempo siano state raccolte ed inserite in memorie elettroniche.

L'allarme è stato destato dalla sensazione che chi potesse disporre dei mezzi elettronici, capaci di collegare, se non tutte, quanto meno una notevole molteplicità di informazioni intorno ad un soggetto fosse in grado di acquisire nei confronti di questo un potere di notevoli dimensioni, sì da condizionarne l'esistenza, vuoi con l'utilizzazione delle informazioni per propria utilità, vuoi con la minaccia di propagare le informazioni in modo da presentare un profilo del soggetto comunque suscettibile di valutazione negativa.⁴

Non è da escludere che tale sensazione fosse resa più acuta dal ricordo di dittature poliziesche, in parte scomparse da non molto tempo ed in parte allora ancora esistenti, di persecuzioni politiche e razziali, di pubblicazione di elenchi di informatori e di schedari più o meno segreti.

Ha preso corpo, quindi, la nozione di « potere informatico »⁵, dalla soggezione al quale il soggetto dovesse sottrarsi, e si è prospettata l'esigenza di sottoporre a controllo la raccolta e l'elaborazione elettronica delle informazioni su persone.

L'esigenza si è subito concentrata nei confronti della raccolta di informazioni ad opera della pubblica amministrazione ed a questa si sono rivolte le iniziative legislative prime in ordine di tempo⁶; quasi contemporaneamente si è proposto lo stesso problema nei

ma socio-politico, in *Banche dati, telematica e diritti della persona*, a cura di ALPA e BESSONE, Cedam, Padova, 1984, p. 89 ss., ed esaminato nei suoi aspetti dinamici e sistematici da Vittorio FROSINI, in numerosi scritti, poi raccolti sui volumi: FROSINI, *Il diritto nella società tecnologica*, Giuffrè, Milano, 1981; *Informatica, diritto e società*, Giuffrè, Milano, 1988.

⁴ Sui sistemi interattivi, NASH, *Le nuove frontiere dell'informatica*, in *Banche dati, telematica e diritti delle persone*, a cura di ALPA e BESSONE, cit., p. 309 ss.; sullo sviluppo tecnico degli elaboratori, DADDA, *Dentro quella macchina c'è l'uomo*, in *Banche di dati e diritti del-*

la persona, Atti del Convegno di Verona, 2 giugno 1984, Cedam, Padova, p. 7 ss., e in particolare sull'informatica distribuita, p. 19.

⁵ Così, tra gli altri, FROSINI, *Diritto alla riservatezza e calcolatori elettronici*, in *Banche dati, telematica e diritti della persona* a cura di ALPA e BESSONE, cit., p. 32.

⁶ Ad esempio, Legge del Land Hesse, Datenschutzgesetz, del 7 ottobre 1970, su cui, TRAVERSI, *Il diritto dell'informatica*, IPSOA, 1985, p. 42; Legge Canadese, 2 giugno 1977, parte IV, in *Camera dei Deputati, Banche dati e tutela delle persone*, cit., p. 104.

confronti della ipotizzata raccolta ad opera di privati, ed a questa si è indirizzata l'attenzione dell'organismo internazionale particolarmente sensibile alle esigenze di tutela degli interessi delle persone in quanto tali e di altri organismi⁷.

L'interesse si è esplicato in questa fase soprattutto nell'impedire o condizionare al consenso del soggetto o comunque limitare la raccolta di informazioni; soprattutto si è ritenuto di dovere vietare del tutto o limitare drasticamente le informazioni su caratteristiche peculiari delle persone, la cui conoscenza si è ritenuto potesse attribuire al detentore della raccolta un precipuo potere sul soggetto.

Per l'ammissibilità della raccolta si è previsto di collegarla ad uno specifico scopo ed all'attuazione di questo limitarne la fattibilità.

Per l'osservanza dei divieti e delle limitazioni si è ipotizzato di attribuire al soggetto la facoltà di consentire, o meno, la raccolta e controllare l'osservanza dello scopo enunciato⁸.

Poiché l'attenzione è rimasta rivolta alle sole informazioni inerenti i particolari stati o comportamenti del soggetto la cui conoscenza si riteneva potesse attribuire al raccoglitore una posizione di supremazia, queste previsioni sono apparse utilizzabili e sufficienti. Presupposto ne era che gli elaboratori fossero apparecchiature di notevole mole ed alto costo, a disposizione soltanto di enti pubblici o di privati di grandi capacità economiche, sì che rimanesse agevole individuare a chi imporre divieti e limitazioni e su chi esercitare il controllo.

In breve tempo il fenomeno dell'elaborazione elettronica ha mutato aspetto. Non poche caratteristiche individuali, ma ogni comportamento di un soggetto suscettibile di documentazione è divenuto possibile oggetto di raccolta di informazioni; si pensi, per fare qualche esempio, alla prenotazione di un viaggio in aereo e ad un acquisto a mezzo di carta di credito. Non mere notizie su situazioni statiche, ma informazioni su attività; si pensi alle richieste di finanziamento ed alla dazione di garanzie. E, ancora, per limitarsi al settore del credito, si è rivelata l'utilità di raccogliere informazioni non soltanto su chi chieda credito o promuova af-

⁷ Alle iniziative del Consiglio di Europa, indicate nella nota 1, sono seguiti: la Risoluzione del Parlamento europeo 8 maggio 1979, sulla tutela dell'individuo di fronte al crescente processo tecnico nel settore dell'informatica, in *Camera dei Deputati, Banche dati e tutela della persona*, cit., p. 474; la Raccomandazione del Consiglio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, OCSE, 23 settembre 1980, *ivi*, p. 441; la Raccomandazione della Commissione della Comuni-

tà Economica Europea, CEE, 29 luglio 1981, cui sono seguite le proposte di Direttiva di cui alla nota 38; la Risoluzione del Parlamento Europeo 9 marzo 1982.

⁸ Su questa linea si poneva il disegno di legge « Costituzione ed esercizio delle banche di dati personali ad elaborazione informatica » presentato alla Camera il 5 maggio 1984 (Atti Camera Deputati, IX legislatura, n. 1657), decaduto per fine di legislatura.

fari, ma anche su chi ha chiesto di conoscere chi abbia chiesto credito, nonché, per chi abbia promosso affari, quale sia stato il tipo degli affari, a chi sia stata prospettata la compartecipazione; ed ancora, sono divenute possibile oggetto di raccolta le informazioni su protesti cambiari, su risultanze dei registri immobiliari, sulla pendenza di procedimenti ingiuntivi, esecutivi, fallimentari; le imprese di assicurazione hanno raccolto dati sui rischi assicurati e sulle condizioni fissate per singoli assicurati presso le varie imprese assicurative. E le esemplificazioni potrebbero continuare.

In pari tempo gli elaboratori sono divenuti di dimensioni sempre minori ed a costo progressivamente più basso, di guisa che ne è accresciuta a dismisura la diffusione e la quantità delle raccolte è ormai divenuta incommensurabile.

Il mutamento della ampiezza e dei connotati del fenomeno non hanno, però, alterato l'essenza dell'interesse del soggetto che aspira ad essere tutelato. Se non è più possibile limitare la quantità e qualità delle informazioni; se l'acquisizione del dato informativo è sempre più agevole in quanto spesso promossa dallo stesso soggetto, che lo offre nello svolgimento della sua vita di relazione e di solito al fine di soddisfare altro suo interesse; se non è più facilmente percepibile il numero e la qualità delle raccolte di informazioni, resta pur sempre il bisogno del soggetto quanto meno ad essere messo in grado di conoscere quali informazioni che lo concernono sono state raccolte e quale ne sia l'utilizzazione, di verificarne la veridicità e di evitare la propagazione di quelle la cui conoscenza da parte di altri appaia meno accettabile.

L'interesse qui delineato non è, dunque, venuto meno e che abbia rilevanza sociale è dimostrato dalla introduzione in molte legislazioni di specifici strumenti giuridici diretti a riconoscerlo e tutelarlo⁹, nonché dalla costante richiesta di inserimento di una disciplina giuridica negli ordinamenti in cui questa manchi¹⁰.

⁹ La Convenzione di Strasburgo, al luglio 1991, risultava ratificata da tredici Stati, Austria, Danimarca, Francia, Germania, Guernay, Islanda, Irlanda, Isola di Man, Jersey, Lussemburgo, Norvegia, Svezia, Regno Unito; altri quattro Stati, alla stessa data, avevano introdotto nell'ordinamento un provvedimento normativo che attua i principi della Convenzione, Finlandia, Israele, Paesi Bassi, Portogal-

lo, e si ritiene abbiano già ratificato la Convenzione od abbiano in corso la ratifica.

¹⁰ Tra le sollecitazioni più recenti, in Italia, SPONZILLI, *Privacy e informatica in Italia alle soglie dell'integrazione europea*, in *La Comunicazione*, 1991, fasc. 1-2, p. 13 ss.; TORTORELLI, *Prigionieri di un dischetto*, in *Panorama*, 24 novembre 1991, pp. 79-80.

2. INSUFFICIENZA DELL'INQUADRAMENTO NEL C.D. DIRITTO ALLA RISERVATEZZA.

Fin dalla prima emersione sul piano dei fenomeni socialmente e giuridicamente rilevanti, l'esigenza di tutela dell'interesse qui delineato è stata ricondotta ai principi della tutela della *privacy*, quale si è manifestata nella esperienza americana, all'*allgemeines Persönlichkeitsrecht* nella ricostruzione costituzionale dell'ordinamento tedesco¹¹, al *droit à la vie privée*, elaborato in Francia, al c.d. diritto alla riservatezza, costruito dalla dottrina e dalla giurisprudenza italiane¹².

Va sottolineato che questi riferimenti eliminano un possibile equivoco, ossia l'inquadramento della tutela dell'interesse di cui si parla nella tutela del segreto. Nessuna delle informazioni che vengono in considerazione è coperta da segreto ed anzi tutte provengono o da rilevazioni di organi pubblici o da esternazioni spontanee dallo stesso soggetto.

Tuttavia questi stessi riferimenti sembrano ispirati al concetto che sia da tutelare qualcosa che rientra nella sfera di intimità della persona fisica, e che venga violato o in certo qual modo venga a questa sottratto.

Ma l'interesse di cui si tratta, anche se include il bisogno di impedire che siano acquisite e diffuse informazioni che il soggetto non intende fornire o di cui è disposto a dare conoscenza entro ambiti limitati, si estende ad un più ampio bisogno, che è quello di sottrarsi al collegamento di informazioni diverse, molte delle quali da lui stesse spontaneamente fornite. È da chiedersi, quindi, se sia adeguato l'inquadramento di questo ulteriore bisogno nelle nozioni di « privacy » o « riservatezza ».

Deve essere, invero, rilevato che un mero inquadramento di questo interesse nella figura del diritto alla tutela della vita privata o del diritto alla riservatezza non sembra offrire quel particolare soddisfacimento che consiste nell'evitare il conglobamento di informazioni per scopi non desiderati o non previsti.

Anche se si accetta una nozione di diritto alla riservatezza che sia la più ampia possibile¹³ e si ammette che in questo vanno annoverate non soltanto le ipotesi di diritto soggettivo specificamente previste da norme di legge, ma anche una ampia considerazione della posizione sociale del soggetto nell'ambito della collettività¹⁴, si deve

¹¹ Sulla posizione costituzionale della categoria, ROPPO, *I diritti della personalità*, in *Banche dati telematica e diritti della persona*, a cura di ALPA e BESSONE, cit., p. 61 seguenti.

¹² Su cui, *Il diritto alla riservatezza in Italia e in Francia, Due esperienze a confronto*, a cura di Giacobbe e Bessone,

Cedam, Padova, 1988.

¹³ Su ciò, FERRI G.B., *Persona e privacy*, in *Il riserbo e la notizia*, Atti del Convegno di Macerata 5-6 marzo 1982, ESI, Napoli, 1983, p. 33 seguenti.

¹⁴ V. GIACOBBE, *La responsabilità civile per la gestione delle banche dati*, in *Le banche dati in Italia*, a cura di ZENO-

riconoscere che la tutela che l'ordinamento offre alla riservatezza è una tutela repressiva e sanzionatoria, successiva al verificarsi della lesione.

L'interesse di cui si tratta richiede, invece, una tutela preventiva, diretta ad evitare la stessa possibilità di lesione.

Tuttavia è soltanto in un ordinamento che si propone la tutela della persona in tutte le sue esplicazioni, come indirizzo fondamentale di politica legislativa, che questo interesse può ricevere riconoscimento e soddisfacimento, nel senso che non sarebbe neppure ipotizzabile la tutela di questo interesse in un ordinamento che muovesse dal principio della subordinazione degli interessi della persona all'interesse della collettività¹⁵.

In questo ambito, però, affinché l'interesse riceva tutela vanno costruite posizioni giuridiche nuove ed in tale costruzione non possono non venire in considerazione anche gli interessi contrastanti di altri soggetti o della collettività.

3. RILEVAZIONE DEGLI INTERESSI CONTRASTANTI.

È appunto sulla via della costruzione di posizioni giuridiche soggettive nuove che si sono incamminati sia gli organismi internazionali sia le legislazioni che alle statuizioni di questi si sono andate o si vanno adeguando.

Di mano in mano, però, che questa costruzione si è venuta concretando hanno assunto consistenza sempre più viva gli interessi che si contrappongono a quello di cui si parla.

Pur nel breve tempo trascorso da quando tale interesse è emerso, già si prospetta l'eventualità che i mezzi di tutela finora proposti vadano rimessi in discussione.

Il primo e sempre più sentito interesse che si contrappone a quello del soggetto al quale i dati si riferiscono è l'interesse alla informazione, che è, in pari tempo, interesse di ogni singolo ed interesse della collettività.

Chiunque svolge attività ha interesse a conoscere tutto ciò che a tale attività si riferisce, al fine di indirizzarla al risultato migliore.

Questo interesse ha, in primo luogo, la Pubblica Amministrazione, che per soddisfare gli interessi della collettività ha bisogno di conoscere ciò che concerne i soggetti che la compongono.

Lo stesso interesse ha chi esercita attività imprenditoriale, al quale occorre conoscere sia ciò che riguarda gli imprenditori con-

ZENCOVICH, Jovene, Napoli, 1985, p. 67 seguenti.

¹⁵ Sulla pregnante rilevanza anche in questo campo, del precetto contenuto nel-

l'art. 2 della Costituzione, BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1987, p. 61 seguenti.

correnti sia le caratteristiche dei destinatari della sua attività, ossia della clientela.

Chi esercita professioni intellettuali ha bisogno di ampliare costantemente la propria conoscenza, anche intorno alle soggettività altrui.

A questi interessi può dirsi che sovrasti quello della ricerca scientifica rivolta ai fenomeni sociali (sanità, previdenza, economia), che ha come oggetto, appunto, informazioni su soggetti.

A questi si aggiunge, e diviene sempre più rilevante, l'interesse dell'imprenditore di informazione. Poiché, infatti, l'interesse ad essere informati può assumere una valenza economica, si è andata diffondendo una attività organizzata di raccolta e comunicazione di informazioni, finalizzata a soddisfare specifici bisogni di informazione¹⁶.

Sullo sfondo di questi interessi di singoli si pone il generale interesse della collettività ad essere informata di quel che avviene, interesse al cui soddisfacimento si dirigono i mezzi di informazione di massa, che ormai fruiscono ampiamente di elaboratori elettronici.

Fin dall'inizio dell'emersione del fenomeno si è posto in evidenza, peraltro, un altro interesse ad essere informato, in parte convergente, ma in parte divergente da quello di cui si discute, l'interesse del soggetto non soltanto a conoscere le informazioni che la Pubblica Amministrazione ha acquisito intorno alla sua persona, ma anche ad essere informato delle attività che questa svolge nei suoi riguardi¹⁷; ma poiché la P.A. agisce sovente in riferimento a pluralità di individui, si configura anche l'interesse degli altri soggetti che si trovino accomunati con il primo nell'attività della P.A., ma che sono terzi nei confronti del rapporto del primo con questa, che è interesse a che non vengano conosciute informazioni che li riguardino; si presenta, così, un interesse alla « riservatezza » nell'ambito della trasparenza della P.A.¹⁸.

È in riferimento a questa molteplicità di interessi che le posizioni giuridiche nuove, costruite da legislazioni vigenti e da proposte le-

¹⁶ Sull'informazione come bene, da ultimo, CARDARELLI, *Profili di diritto delle tecnologie dell'informazione*, Univ. di Camerino, Istituto di studi storico-giuridici, filosofici e politici, 1992, p. 59 seguenti.

¹⁷ A ciò in Italia ha provveduto la legge 7 agosto 1990, n. 241, « Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi ». L'apparente paradosso per il quale « muovendo dalla necessità di rendere più tutelate le situazioni dei privati si giunge a discipline che accentuano la tra-

sparenza di talune ... organizzazioni che raccolgono informazioni » era stato già segnalato da RODOTÀ, *Progresso tecnico e problemi istituzionali nella gestione delle informazioni*, in *Privacy e banche dati*, a cura di MATTEUCCI, cit., 1981, p. 27.

¹⁸ La tutela della riservatezza del terzo è prevista nell'art. 24, 2, d, della citata legge 7 agosto 1990, n. 241, su cui MIRABELLI, *Tutela della riservatezza nella trasparenza della P.A.*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, II, Giuffrè, Milano, 1992, p. 663 seguenti.

gislative, vanno qualificate e coordinate con altre posizioni giuridiche.

4. LIBERTÀ DI RACCOLTA E LIMITI ALLA UTILIZZAZIONE.

Per individuare le posizioni soggettive che vengono proposte per la tutela dell'interesse dell'individuo nei confronti dell'elaborazione elettronica delle informazioni, in contemperamento con gli interessi contrastanti, si deve muovere dalla Convenzione di Strasburgo¹⁹, che ha conglobato i risultati degli studi e delle legislazioni anteriori e costituisce il punto di riferimento per le successive iniziative legislative²⁰; dalla Convenzione e dalle normative va tratto anche il lessico corrente nella materia.

Nel testo della Convenzione viene individuato come « dato a carattere personale » la « informazione concernente una persona identificata o identificabile »; viene qualificato « schedario (*fichier*) » quello che nella prassi ormai corrente è individuato come « banca di dati », ossia un « insieme di informazioni oggetto di elaborazione automatizzata », ed « elaborazione automatizzata » è definito il trattamento dei dati, ossia le « operazioni » di « registrazione dei dati, esecuzione di operazioni logiche e/o aritmetiche su tali dati, loro modificazione, cancellazione, estrazione e diffusione »²¹.

La prima norma che la Convenzione pone in riferimento al fenomeno è la seguente: « I dati a carattere personale che formano oggetto di elaborazione automatica devono essere: *a*) ottenuti ed elaborati lealmente e legalmente; *b*) registrati per fini determinati e legittimi e non devono essere utilizzati in modo incompatibile con tali fini; *c*) adeguati, pertinenti e non eccessivi in rapporto ai fini per i quali sono registrati; *d*) esatti e, se necessario, aggiornati; *e*) conservati sotto una forma che permetta l'identificazione della persona interessata per un periodo non superiore a quello necessario per i fini per i quali essi sono registrati »²².

Viene aggiunto che i dati a carattere personale che rivelino l'origine razziale, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o altre

¹⁹ Alla traduzione non ufficiale allegata alla legge 21 febbraio 1989, n. 98 (che ha autorizzato la ratifica della Convenzione di Strasburgo, ratifica non effettuata per mancanza nell'ordinamento italiano di una normativa che attui i principi della Convenzione), si preferisce la traduzione contenuta nel citato volume *Camera dei Deputati, Banche dati e tutela della persona*, p. 423 seguenti.

²⁰ V. *Legislation and data protection*,

Proceedings of the Rome conference on problems relating to the development and application of legislation on data protection, a cura dell'Ufficio Stampa e pubblicazioni della Camera dei Deputati, Roma, 1983, in part. p. 236 seguenti.

²¹ Convenzione di Strasburgo, art. 2, Definizioni.

²² Convenzione di Strasburgo, art. 5, Qualità dei dati.

convinzioni, nonché i dati a carattere personale relativi alla salute o alla vita sessuale, non possono essere elaborati automaticamente a meno che il diritto interno non preveda delle garanzie appropriate e che « lo stesso vale per i dati relativi a condanne penali »²³.

La Convenzione non enuncia né un divieto di raccolta di dati personali né i mezzi che assicurino l'osservanza del precetto concernente la qualità dei dati.

Ma la statuizione dei caratteri che i dati raccolti devono presentare implica necessariamente la negazione di una piena libertà di raccolta dei dati personali, e ponendo, quanto meno, limiti a tale raccolta, ipotizza nella persona alla quale i dati si riferiscono la titolarità di una pretesa alla osservanza del precetto.

In questi sensi il principio enunciato dalla Convenzione è stato tradotto in norme nelle legislazioni che vi hanno dato attuazione; sono state previste: autorizzazioni alla raccolta²⁴ o, quanto meno, notificazioni della raccolta con indicazione dei fini²⁵; organi di controllo sull'osservanza dei principi all'atto della raccolta²⁶, esercitabilità di pretese in relazione alla formazione della raccolta²⁷.

Queste previsioni trovavano giustificazione, come si è detto, nella situazione rilevata nel tempo in cui i principi venivano espressi e le regole venivano statuite, ossia in un tempo in cui pochi, di grandi dimensioni e costosi erano gli impianti di raccolta ed elaborazione dei dati e come dati meritevoli di attenzione si presentavano soprattutto quelli attinenti a caratteristiche del soggetto, la cui rilevazione veniva effettuata o da organismi pubblici o da privati fuori dell'intervento della persona interessata.

Questa situazione, se mai è esistita in questi termini, può dirsi che non esista più: i mezzi tecnici permettono ormai a chiunque di formarsi una o più raccolte di dati per soddisfare i propri bisogni, spesso neppure specificabili all'atto della raccolta.

Da ciò consegue che oggi l'imposizione di un divieto di raccolta o la subordinazione dell'attività di raccolta all'autorizzazione da parte di un organo pubblico non appaiono ipotizzabili.

Ma non è soltanto questa impossibilità materiale di rilevazione delle raccolte che rende inconcepibile un divieto od una limitazione totale.

Il bisogno di informazione, come si è detto, si presenta sempre

²³ Convenzione di Strasburgo, art. 6, Categorie speciali di dati.

²⁴ Legge norvegese 9 giugno 1978, n. 48, art. 9, in *Camera dei Deputati, Banche dati e tutela della persona*, p. 261, in part. p. 267; legge austriaca 18 ottobre 1978, n. 565, *ivi*, p. 52 ss., in part. p. 55; legge del Lussemburgo, 31 marzo 1979, *ivi*, p. 251.

²⁵ Legge francese 6 gennaio 1978, n.

78-17, art. 16, *ivi*, p. 153.

²⁶ Quale la Commission nationale de l'informatique e des libertés, prevista dalla legge francese citata, cap. II, e il Bundesbeauftragte für den Datenschutz, previsto dalla legge federale tedesca 27 gennaio 1977, p. 17, *ivi*, p. 192.

²⁷ In conformità dell'art. 8, lett. d, della Convenzione.

più come bisogno primario di ogni soggetto; la soddisfazione di questo bisogno si pone come esplicazione delle libertà di comportamento che compete ad ognuno.

L'evoluzione del fenomeno della elaborazione elettronica dei dati personali ha portato in chiara evidenza il principio fondamentale — perverso mai negato, ma certo sottovalutato — che l'attività di autoinformazione è esercizio di libertà, che non può essere soppressa ma, al più, può venire assoggettata a limitazione.

Di questa verità si sono resi conto gli estensori delle più recenti normative che hanno dichiarato scevre da vincoli le raccolte effettuate a fini personali²⁸ o le hanno totalmente escluse dall'ambito di applicazione delle norme che attuano i principi della Convenzione²⁹ od hanno, forse con migliore precisione, affermata la regola della libertà di raccolta, salvo limitazioni³⁰.

Fissato il principio della libertà di raccolta diviene evidente, però, che limitazioni vanno imposte, se non alla libertà di raccolta, alla utilizzazione dei dati raccolti.

Ciò risultava, a ben vedere, già nelle prime considerazioni del fenomeno, in cui l'esigenza di tutela veniva riferita alla « elaborazione » del dato, e la legittimità di tale elaborazione era collegata con il « fine ».

La costruzione, quindi, sia di una posizione soggettiva attiva in capo all'interessato sia di una posizione soggettiva passiva in capo all'elaboratore dei dati devono essere riferite non all'atto della raccolta, ma all'atto della utilizzazione.

Con l'introduzione della normativa che tutela l'interesse del soggetto a limitare l'utilizzazione dei dati personali si viene ad attribuire a questo una posizione soggettiva attiva, che egli è abilitato ad esercitare nei confronti di chi elabora i dati a lui riferiti, ed a carico del responsabile una posizione soggettiva passiva, che rende illegittima l'attività che egli compia in violazione del diritto attribuito all'interessato.

La posizione giuridica attiva si inquadra indubbiamente, come si è accennato, tra i diritti della personalità e può essere affiancata

²⁸ Legge irlandese, 25 maggio 1981, n. 63, art. 3, in *Camera dei Deputati, Banche dati e tutela della persona*, cit., p. 212; progetto di legge spagnola, art. 1, 2, lett. b), atto 91/39 del Comitato di esperti del Consiglio d'Europa; legge dei Paesi Bassi, 26 dicembre 1988, n. 665, sez. 2, 1, lett. a); legge finlandese, 30 aprile 1987, n. 471, art. 1.

²⁹ Disegno di legge presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia, Camera, XI legislatura, atto n. 1526, art. 2, 1, lett. a); pro-

posta modificata di Direttiva della Commissione della Comunità Europea, SYN 287 del 15 ottobre 1992, su cui v. nota 38.

³⁰ Proposta di legge dei Deputati Pelliganò ed altri, Camera dei Deputati, X legislatura, atto n. 6068, art. 2, sulla scorta dello schema predisposto dal gruppo di lavoro istituito presso il Ministero di Grazia e Giustizia; vedilo in questa *Rivista*, 1991, 267 ss., ed *ivi*, 67 ss., GIANNANTONIO, *Il nuovo disegno di legge sulle banche di dati personali*.

alle altre ipotesi in cui viene tutelato il c.d. diritto alla riservatezza, ma si presenta come posizione giuridica nuova, che in tanto viene in esistenza in quanto sia introdotta nell'ordinamento una normativa che limita l'utilizzazione delle raccolte dei dati personali concernenti altri soggetti³¹; come qualificazione di questa posizione può essere considerata adeguata quella di « diritto alla tutela dei propri dati personali »³².

La posizione del soggetto che esercita l'attività di utilizzazione dei dati si presenta legittima soltanto se questa attività viene posta in essere nei limiti previsti dalla legge; fuori di tali limiti si presenta come illegittima, come atto illecito.

Come tale, da un canto, abilita l'interessato ad esercitare pretese sia per evitarne l'esplicazione sia per eliminarne gli effetti dannosi e, dall'altro, si espone a sanzioni amministrative o penali, se queste sono introdotte nell'ordinamento.

5. CONSENSO E CONTEMPERAMENTO DEGLI INTERESSI.

Quasi tutte le elaborazioni normative della materia prevedono per la legittimità dell'utilizzazione dei dati il consenso delle persone interessate³³.

Il consenso, invero, appare previsto come condizionante la legittimità della raccolta ma, per i rilievi esposti dinanzi, deve ritenersi che si rivolge, in effetti, alla utilizzazione.

Costruita l'attività di utilizzazione della raccolta come attività illegittima se esercitata fuori dei limiti e qualificate la posizione della persona interessata nei confronti della legittimità della raccolta come posizione di diritto dalla personalità, il consenso qui ipotizzato va inquadrato nella generale categoria del consenso dell'avente diritto che elimina l'antigiuridicità del comportamento³⁴.

³¹ Sull'esigenza di costruire nuove posizioni soggettive, già, RODOTÀ, *Elaboratori elettronici*, cit., p. 52 ss.; cenni in MIRABELLI, *Problemi legislativi dell'attuazione del diritto alla privacy*, in *Les effets de l'informatique sur le droit à la vie privée*, cit., p. 48 ss.; ora TRAVERSI, *Il diritto dell'informatica*, cit., p. 103 seguenti.

³² Questa locuzione sembra riassumere, meglio di altre, le esigenze rilevate; sulla peculiarità di questa posizione giuridica nell'ambito del c.d. diritto alla riservatezza, tra gli altri, BORRUSO, *Computer e diritto*, II, *Problemi giuridici dell'informatica*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 351 seguenti.

³³ Si noti che il consenso non è richiesto dalla Convenzione, che si limita a richiedere, come si è detto, che i dati siano « ottenuti ed elaborati lealmente e legal-

mente »; tuttavia il consenso è richiesto nella maggior parte delle leggi riportate in Camera dei Deputati, Banche dati e tutela della persona, cit., *passim*, è richiesto nelle iniziative legislature italiane (d.d.l. Camera, X legislatura, n. 1657, cit., art. 10, per i dati c.d. « sensibili »); parimenti, nella proposta di legge Pellicanò, Camera, X legislatura, n. 6068, cit. art. 11, 3; nel recente d.d.l. n. 1526, art. 5.1; ed ancora nella proposta modificata di Direttiva della Commissione della Comunità Economica Europea, di cui alla nota 38, art. 7, benché con le deroghe di cui oltre.

³⁴ Nozione, come è noto, elaborata dalla dottrina del diritto penale, ma applicabile all'illecito civile; da ultimo, GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, ESI, Napoli, 1992, p. 679.

Deve essere rilevato, però, che nella materia di cui si tratta la regola del consenso può risultare, da un canto, onerosa e restrittiva, e, dall'altro, meramente illusoria.

Perché un consenso venga adeguatamente espresso occorre, come è espressamente previsto in molte normative³⁵, che il soggetto abbia piena conoscenza e dei dati raccolti e dei fini dell'utilizzazione; si prospetta, quindi, un onere a carico dell'utilizzatore di dare alla persona interessata, anteriormente alla prima utilizzazione, notizia della raccolta e della prevista utilizzazione.

Secondo le valutazioni diffuse nel mondo imprenditoriale, tale onere importa un dispendio che può incidere in tale misura sull'attività di informazione, da sconsigliarne l'esplicazione³⁶.

Una rigida applicazione della regola del consenso importa, poi, che la persona interessata viene abilitata ad impedire l'utilizzazione, anche se questa è diretta a soddisfare altro interesse di rilevanza sociale; può, invero, accadere che il consenso sia rifiutato per insufficiente considerazione della situazione, anche quando il dato debba essere utilizzato per soddisfare altro interesse del medesimo soggetto.

Per converso, una manifestazione di consenso può essere rilasciata senza adeguata ponderazione o per inesatta percezione della richiesta o in vista del soddisfacimento di altro presente bisogno³⁷.

La regola del consenso, pur costituendo in molti casi elemento sufficiente per eliminare la potenziale illegittimità dell'utilizzazione della raccolta, non sembra che possa essere considerata esauritiva.

L'esigenza di ricercare, accanto a questa, altra regola che tenga conto della molteplicità delle situazioni e si fondi su criteri di valutazione adeguati a ciascuna di queste, è ormai diffusamente percepita; tuttavia sembra che ancora regni incertezza intorno ai criteri da adottare³⁸.

³⁵ Secondo la proposta modificata di Direttiva della Commissione CEE, di cui alla nota 38, art. 2, lett. g), è « consenso della persona interessata qualsiasi manifestazione espressa di volontà con la quale la persona interessata accetta che i dati che la riguardano siano oggetto di un trattamento, purché essa disponga delle informazioni relative alla possibilità del trattamento, ai dati o alla categoria di dati su cui questo è basato, ai destinatari dei dati personali nonché al nome e all'indirizzo del responsabile del trattamento ».

³⁶ Un accurato esame delle implicazioni economiche della normativa di tutela dei

dati personali si trova in CHAMOUX, *Una riflessione in prospettiva delle leggi « informatica e libertà » in Europa*, in *Camera dei Deputati, Banche dati e tutela della persona*, cit. p. 24 ss.; nonché, con particolare riguardo alla persona interessata, Id., in *Legislation and data protection*, cit., p. 50.

³⁷ Di « mito del consenso », in riferimento anche a tali ipotesi, parlava già RODOTÀ, *Elaboratori elettronici*, cit., p. 45 seguenti.

³⁸ La Commissione della Comunità Europea, constatato che la circolazione dei dati tra gli Stati membri è ostacolata

È stato ipotizzato che dal consenso si può prescindere quando l'elaborazione del dato soddisfa uno specifico interesse del medesimo soggetto: così quando il trattamento dei dati sia necessario per l'esecuzione di un contratto stipulato dalla stessa persona o per misure precontrattuali³⁹, o quando il trattamento è necessario per la salvaguardia di un interesse vitale della persona interessata⁴⁰; si è considerata l'esigenza di soddisfare interessi della collettività, e quindi si è ipotizzato che si possa prescindere dal consenso se il trattamento è necessario per adempiere ad un obbligo di legge o ad una pubblica funzione⁴¹; alla fine, si è giunti ad ipotizzare che dal consenso si può prescindere quando il trattamento sia necessario « per il perseguimento dell'interesse legittimo del responsabile del trattamento o dei terzi cui vengono comunicati i dati, a condizione che non prevalga l'interesse della persona interessata ».

Alla percezione di questa esigenza di condizionare il soddisfacimento dell'interesse del soggetto, al quale i dati si riferiscono, alla insussistenza di altro interesse parimenti meritevole di tutela, si è giunti, invero, attraverso un laborioso riesame della materia⁴²; ma è questo, probabilmente, il punto focale della rilevanza giuridica del fenomeno.

Anche se deve essere probabilmente esclusa la costruzione di un diritto ad essere informato in capo ad ogni singolo soggetto⁴³, tuttavia non può essere ignorato che l'interesse alla informazione non

dal differente regime della tutela dei dati personali adottato dalle varie legislazioni, ha elaborato una proposta di Direttiva con il fine di uniformare la normativa (atto SYN 287, 27 luglio 1990, pubblicato nella G.U. della Comunità europea del 5 novembre 1990, n. 277; la proposta è stata presentata per il parere al Parlamento europeo, che ha espresso numerosi emendamenti (processo verbale della seduta dell'11 marzo 1992, atto P.E. 160.503); in relazione a questi la Commissione ha elaborato una proposta modificata, (Com. (92) 422 Dep., - SYN 287), che è stata rimessa al Presidente del Consiglio della Comunità il 22 ottobre 1992. Il precedente testo era stato pubblicato in ANFOV NEWS, n. 34, agosto '90-gennaio '91, 37 ss. Il nuovo testo, tuttora riservato, non risulta pubblicato, ma a questo si fa qui riferimento, trattandosi della più recente elaborazione della materia; tuttavia non è possibile prevedere se il testo così modificato verrà adottato o subisca ulteriori modifiche e quale ne sarà l'effettiva incidenza nella legislazione degli Stati membri.

³⁹ Proposta modificata di Direttiva CEE, cit., art. 7, lett. b) e d).

⁴⁰ Proposta modificata di Direttiva

CEE, cit. art. 7, lett. c) ed e).

⁴¹ Proposta modificata di Direttiva CEE, cit., art. 7, lett. f).

⁴² Nel precedente testo della proposta di Direttiva la considerazione di un « diritto equivalente di un'altra persona o diritti e libertà di terzi » era limitata alla previsione di una deroga all'obbligo di comunicazione; v. art. 15, lett. g), ed emendamento n. 58 proposto dal Parlamento Europeo.

⁴³ Sembra, invero, che anche chi fa discendere dal principio della libertà di pensiero, sancita dall'art. 21, comma 1, della Costituzione, un diritto oltre che ad informare, anche a conoscere, ossia ad essere informati, in effetti vi ravvisa l'esistenza di un interesse meritevole di soddisfacimento, ma non un diritto soggettivo in senso proprio; v. MACIOCE, *Tutela civile della persona e identità personale*, Cedam, Padova, 1984, pp. 223-224; CRISAFULLI, *Problematica della libertà di informazione*, in *Il Politico*, 1964, 287; LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Iovene, Napoli, 1971, p. 69; BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 29.

deve rimanere insoddisfatto soltanto perché si è in presenza del diniego di consenso dell'interessato od alla mera rilevazione di un interesse di questo.

Questo particolare diritto della personalità, che si è proposto di indicare come « diritto alla tutela dei propri dati personali », sembra che debba avere, dunque, una caratteristica peculiare: non è un diritto pieno ed assoluto, ma è un diritto che va riconosciuto al soggetto soltanto se si accerta che non sussiste un interesse di pari rilevanza, che a questa tutela si oppone.

Il riconoscimento della rilevanza di un interesse che contrasta con l'attuazione di un diritto non è nuova nell'ambito dei diritti della personalità, ma finora a contrastarne l'attuazione sono stati prospettati interessi della collettività; tale è l'ipotesi del c.d. diritto di cronaca, che è diniego di tutela di diritti personali riconosciuti dall'ordinamento in presenza di un generale interesse alla notizia.

Come caratteristica di questa nuova figura di diritto alla personalità, che è il diritto alla tutela dei propri dati personali, sembra, invece, che debba prospettarsi una essenziale limitazione alla attuazione: il diritto può essere pienamente attuato soltanto se non sussiste l'interesse contrastante di altro soggetto, che si presenti meritevole di soddisfacimento, quanto meno in misura pari.

Si è detto che questa verità non è stata ancora pienamente percepita nell'elaborazione della materia; ma si deve ritenere che soltanto quando diverrà oggetto di adeguata valutazione, la nuova figura giuridica potrà ricevere un soddisfacente assetto.

6. TUTELA DELLA SICUREZZA DEI DATI.

La Convenzione impone, all'art. 7, che « idonee misure di sicurezza saranno adottate per la protezione dei dati a carattere personale contro la distruzione accidentale o non autorizzata o la perdita accidentale, nonché contro l'accesso, la modificazione o la diffusione non autorizzati ».

In questa previsione, e nelle normative che l'hanno seguita⁴⁴, sembra che debba essere ravvisata la prospettazione di due distinte posizioni: nella seconda parte si sancisce il principio della responsabilità per colpa dell'utilizzazione non conforme alle prescrizioni e si prospetta l'assimilazione di quella alle ipotesi c.d. di responsabilità aggravata, che sussiste a carico di chi non prova

⁴⁴ Da ultimo, il d.d.l. Camera dei Deputati, XI legislatura, n. 1525, cit., art. 7, comma 1; proposta modificata di Direttiva CEE, art. 17.1; ma nel Considerando n. 21

della stessa: « garantisce la sicurezza ed impedisce in tal modo qualsiasi trattamento non autorizzato ».

di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare l'evento pregiudizievole⁴⁵.

La prima parte, invece, sembra richiedere la costruzione di una ulteriore posizione giuridica in testa al titolare dei dati, il diritto, cioè, a che i dati inseriti in una raccolta rimangano ivi raccolti ed inalterati.

Orbene, se si considera l'ipotesi in cui i dati sono raccolti per accordo con la persona interessata ed al fine di una utilizzazione a favore di questa, un diritto alla conservazione del dato è configurabile; ma si deve ritenere che vada inquadrato nella categoria generale dei diritti di obbligazione a fonte contrattuale.

Ipotizzare che il titolare della raccolta, per il solo fatto di averla posta in essere o, quanto meno, utilizzata, sia tenuto a mantenerla e che, fuori dell'ipotesi di un accordo, dal solo fatto dell'attività di raccolta o di utilizzazione sorga un diritto soggettivo nella persona, alla quale i dati si riferiscono, a pretenderne il mantenimento, appare invero arduo.

L'esercizio della generale libertà di raccolta ed il compimento di una attività di utilizzazione legittimamente svolta genererebbe a carico del titolare della raccolta un obbligo particolarmente gravoso, al quale non sembra che corrisponda un interesse meritevole di tutela.

Il punto appare, dunque suscettibile di più puntuale valutazione; sembra, invero, che un obbligo al mantenimento dei dati possa nascere da un accordo con l'interessato o, al più, discendere dall'esercizio di una pubblica funzione.

7. IL DIRITTO DI ACCESSO, ELEMENTO COMPLETIVO DEL DIRITTO ALLA TUTELA DEI PROPRI DATI PERSONALI.

Caratteristica della Convenzione, divenuta ormai elemento emblematico delle legislazioni che l'hanno attuata e di tutte le trattazioni della materia, è la costruzione di una ulteriore posizione soggettiva in capo alla persona cui si riferiscono i dati elaborati, che viene così specificata: «Ogni persona deve avere la possibilità di: a) conoscere l'esistenza di uno schedario automatizzato di dati a carattere personale, i suoi fini principali, nonché l'identità e la residenza abituale o la sede principale del responsabile dello schedario; b) ottenere a ragionevoli intervalli e senza eccessivo ritardo o spesa la conferma dell'esistenza, o meno, nello schedario automatizzato, di dati a carattere personale che la riguardano e la comunicazione di tali dati in forma intellegibile; c) ottenere, all'occor-

⁴⁵ Codice civile italiano, art. 2050; v. *nota di Direttiva*.
Considerando n. 24 della proposta modifi-

renza, la rettifica di tali dati o la loro cancellazione qualora essi siano stati elaborati in violazione delle norme di diritto interno che danno attuazione ai principi fondamentali; d) esercitare un'azione, se non viene dato seguito ad una domanda di conferma o, a seconda dei casi, di comunicazione, di rettifica o di cancellazione».

Questo complesso di facoltà, al quale è stato attribuito ormai diffusamente la qualifica di «diritto di accesso», viene presentato come «garanzie complementari», ossia come contenuto di una posizione giuridica distinta da quella propria del diritto alla tutela dei propri dati personali, sebbene servente nei confronti di quella⁴⁶.

Ma è stato acutamente osservato che è proprio per la previsione di queste facoltà che «il diritto alla riservatezza si configura come una nuova forma di libertà personale, che non è più la libertà negativa di rifiutare o di vietare l'uso di informazioni sulla propria persona, ma è divenuta la libertà positiva di esercitare un diritto di controllo sui dati riferiti alla propria persona, che siano usciti dalla sfera della riservatezza per diventare elementi di un archivio elettronico»⁴⁷.

Queste facoltà, in effetti, non possono essere considerate come a sé stanti, ma sono complete della posizione giuridica che si è qualificata «diritto alla tutela dei propri dati personali» e si immedesimano in questa, sì da presentare una figura unitaria di nuovo diritto della personalità.

Si è detto, infatti, che l'interesse che richiede tutela non è un interesse statico, diretto ad impedire il compimento di attività altrui, ma è un interesse dinamico, che esige che nell'esercizio di tali attività siano osservati i limiti che la legge impone a tutela di quell'interesse.

Si è detto anche che l'interesse richiede non una tutela repressiva, ma una tutela preventiva, che non colpisca la lesione, ma ne eviti l'impatto.

⁴⁶ Convenzione, art. 8. Ancora li qualifica «diritti complementari», il precedente testo della Direttiva CEE, all'art. 14, mentre la proposta modificata sancisce, nell'art. 13, il «diritto di accesso», e mantiene la disciplina nell'ambito del «diritto alla vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali», art. 1.1.

⁴⁷ A questa posizione giuridica il FROSINI, con pregnante traslato, ha dato il nome di «libertà informatica», come diritto di autotutela della propria identità informatica: v. *Banche dati e tutela della persona*, in *Camera dei Deputati, Banche dati e tutela della persona*, Roma, 1983, p. 5;

Id., *Diritto alla riservatezza e calcolatori elettronici*, in *Banche dati telematici e diritti della persona*, a cura di ALPA e BESSONE, cit., p. 33, e già *La protezione della riservatezza nella società informatica*, in *Privacy e banche dei dati*, a cura di MATTEUCCI, cit., pp. 41-42, ora tutti raccolti nel volume, FROSINI, *Informatica, diritto e società*, Milano, 1988. Il TRAVERSI, *Il diritto dell'informatica*, cit., p. 78 ss., nel criticare questa qualificazione, e nel proporre di attribuire la locuzione libertà informatica alla libertà di raccolta, riconosce che nella materia va ravvisato e deve essere risolto un conflitto tra due libertà.

Le varie facoltà che abilitano al controllo dell'attività di elaborazione elettronica dei propri dati personali sono elementi non accessori, ma costitutivi del diritto alla tutela dei propri dati personali, che ne rendono adeguata l'attuazione.

Il c.d. diritto di accesso è, dunque, elemento costitutivo della nuova figura di diritto della personalità costruita dalla Convenzione e dalle normative che vi danno attuazione.

La costruzione del c.d. diritto di accesso null'altro è che la specificazione delle pretese che possono essere esercitate per l'attuazione del diritto alla tutela dei propri dati personali, cui si aggiunge la prospettazione delle sanzioni appropriate in caso di inosservanza.

Sembra si possa dire, dunque, che la Convenzione di Strasburgo e le legislazioni che vi hanno dato attuazione hanno costruito una figura nuova di diritto della personalità, consistente nella tutela dell'interesse a che i dati personali di un soggetto non vengono utilizzati senza il consenso di questo se non per il soddisfacimento di altro interesse meritevole di tutela quanto meno equivalente, attraverso il controllo sulla utilizzazione, affinché questa sia effettuata in osservanza dei limiti prescritti.

8. ACCESSO E RISERVATEZZA NEI CONFRONTI DELLA P.A.

Si è detto che nella maggior parte delle normative è prevista l'istituzione di un organo pubblico di controllo ed è attribuita alla persona interessata la facoltà di richiedere a questo notizie concernenti le banche di dati assoggettate a registrazione⁴⁸.

Si è anche detto che in molte legislazioni è previsto l'accesso del privato ai documenti della Pubblica Amministrazione.⁴⁹

Per converso va ricordato che i principi della Convenzione vanno applicati sia nel settore pubblico che nel settore privato⁵⁰.

Infine è stato rilevato che nella disciplina dell'accesso ai documenti della P.A. si è tutelata la « riservatezza » del terzo⁵¹.

⁴⁸ Ufficio di controllo, nell'art. 5 del d.d.l. Camera X legislatura, n. 1657, cit.; Garante, nell'art. 7 della proposta di legge, Camera, XI legislatura, n. 1526 cit.; v. anche nota 26.

⁴⁹ Nella recente legislazione italiana, la legge 7 agosto 1990, n. 241, cap. V, citata.

⁵⁰ Convenzione di Strasburgo, art. 3.1.

⁵¹ I criteri per l'applicazione di tale tutela dovrebbero essere fissati dai regolamenti di attuazione previsti nello stesso comma 2 dell'art. 24 della legge, ma non

sembra che sia adeguato allo scopo il regolamento emanato con d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, che all'art. 8, lett. g), enuncia che i documenti amministrativi possono essere sottratti all'accesso « quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni con particolare riferimento agli interessi epistolari, sanitari, professionali, finanziari, industriali e commerciali di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione degli stessi soggetti cui si riferiscono ».

Dai cenni esposti innanzi si può agevolmente dedurre quale debba essere la qualificazione di tali posizioni soggettive.

In riferimento agli obblighi imposti agli organi della P.A. la posizione soggettiva della persona interessata non può essere altra che quella che, negli specifici ordinamenti, va assegnata alla tutela degli interessi nei confronti della P.A.⁵².

In riferimento all'osservanza delle norme poste a tutela di quello che è stato qualificato « diritto alla tutela di propri dati personali » la posizione del soggetto è la medesima, nei confronti delle raccolte di dati sia private che pubbliche.

Sembra, però, che alla tutela del terzo nell'accesso della persona interessata ai documenti della P.A. non possa essere ipotizzato altro che una responsabilità della P.A. per fatto illecito. Se, infatti, si ammette che il trattamento di dati fuori delle previsioni di legge configura un illecito, a questo consegue la responsabilità per danno ingiusto, che va posto a carico della P.A., qualora questa non osservi, appunto, l'obbligo di « riservatezza » nei confronti del terzo, che la legge impone.

⁵² Nel sistema italiano deve farsi riferimento alla tutela degli interessi legittimi; in questo senso, l'art. 25,5 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241, prevede il ricorso alla giurisdizione amministrativa, e pari-

menti il d.d.l. n. 1657, all'art. 7, prevedeva il ricorso avverso i provvedimenti dell'Ufficio di controllo dinanzi il Tribunale Amministrativo Regionale di Roma.