

Direttive dell'OCDE per la tutela della «privacy» ed il flusso transfrontiera dei dati personali

Il Consiglio dell'OCDE ha approvato in data 23 settembre 1980 una Raccomandazione sulla tutela della vita privata e sul flusso transfrontiera dei dati personali.

Parte integrante della Raccomandazione è l'Allegato contenente il testo delle direttive rivolte agli Stati membri per una regolamentazione della materia.

Il testo delle direttive è stato preparato da un gruppo di esperti operanti in seno all'OCDE.

Al testo delle direttive segue un'Appendice contenente una relazione esplicativa delle direttive stesse.

Nelle pagine che seguono sono pubblicati, in versione italiana, i tre documenti.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DELL'OCDE

CONCERNENTE LE LINEE DIRETTIVE RIGUARDANTI LA PROTEZIONE DELLA VITA PRIVATA E I FLUSSI TRANSFRONTIERA DI DATI DI CARATTERE PERSONALE ¹

Il Consiglio,

visti gli articoli 1 c), 3 a) e 5 b) della Convenzione relativa all'Organizzazione della Cooperazione e lo Sviluppo Economico in data 14 dicembre 1960;

1. Adottata dal Consiglio nel corso della sua 523^a sessione il 23 settembre 1980, con l'astensione dei Governi dell'Australia, del Canada, del Regno Unito e della Turchia.

riconoscendo:

che, per quanto le legislazioni e le politiche nazionali possano differire, è nel comune interesse dei paesi membri tutelare la vita privata e le libertà individuali e conciliare valori ad un tempo fondamentali e contrapposti, quali il rispetto della vita privata e la libera circolazione dell'informazione;

che il trattamento automatico e i flussi transfrontiera dei dati di carattere personale creano nuove forme di relazioni fra paesi ed esigono l'adozione di regole e pratiche compatibili;

che i flussi transfrontiera di dati di carattere personale contribuiscono allo sviluppo economico e sociale;

che i diritti interni concernenti la tutela della vita privata e i flussi di dati di carattere personale possono ostacolare questi ultimi;

intenzionato a favorire la libera circolazione dell'informazione fra i paesi membri e ad evitare la creazione di ostacoli ingiustificati allo sviluppo delle relazioni economiche e sociali fra paesi;

RACCOMANDA

1. che i paesi membri tengano conto, nella loro legislazione interna, dei principi concernenti la tutela della vita privata e delle libertà individuali esposti nelle linee direttive che compaiono nell'Allegato alla presente Raccomandazione di cui esso fa parte integrante;
2. che i paesi membri si adoperino per sopprimere o evitare di creare, in nome della tutela della vita privata, ostacoli ingiustificati agli interscambi di dati di carattere personale;
3. che i paesi membri cooperino per attuare le linee direttive enunciate in Allegato;
4. che i paesi membri concordino per quanto possibile procedure specifiche di consultazione e di cooperazione in vista dell'applicazione delle presenti direttive.

DIRETTIVE PER REGOLARE LA TUTELA
DELLA VITA PRIVATA ED I FLUSSI ATTRAVERSO
LE FRONTIERE DI DATI DI CARATTERE PERSONALE

Definizioni

1. Ai fini delle presenti direttive:

a) per «responsabile dello schedario» si intende ogni persona fisica o giuridica che, conformemente al diritto interno, è abilitata a decidere la scelta e l'utilizzazione dei dati di carattere personale, tanto che tali dati siano o meno raccolti, registrati, elaborati o diffusi da tale persona o da un agente operante a nome della stessa;

b) per «dati di carattere personale» s'intende ogni informazione relativa ad una persona fisica identificata o identificabile (persona interessata);

c) per «flusso transfrontiera di dati di carattere personale» s'intende la circolazione di dati di carattere personale attraverso le frontiere nazionali.

Campo d'applicazione delle direttive

2. Le presenti direttive si applicano ai dati di carattere personale, nei settori pubblico e privato, che, tenuto conto del loro modo di elaborazione, della loro natura o del contesto in cui essi sono utilizzati, comportano un pericolo per la vita privata e per le libertà individuali.

3. Le presenti direttive non dovranno essere interpretate nel senso di impedire di:

a) applicare, a varie categorie di dati di carattere personale differenti misure di protezione secondo la loro natura e il contesto in cui essi sono collezionati, registrati, trattati e diffusi;

b) escluderne l'applicazione a dati di carattere personale che, manifestamente, non presentano alcun rischio per la vita privata e le libertà individuali;

c) limitarne l'applicazione al trattamento automatico dei dati di carattere personale.

4. Le eccezioni ai principi enunciati ai capitoli secondo e terzo delle presenti direttive, ivi comprese quelle interessanti la sovranità nazionale, la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico dovranno essere:

a) le meno numerose possibili e

b) portate a conoscenza del pubblico.

5. Nel caso particolare dei paesi a struttura federale, l'applicazione delle presenti direttive può essere influenzata dalla ripartizione dei poteri nello Stato federale.

6. Le presenti direttive dovranno essere considerate come norme minime suscettibili di completamento con altre particolari misure miranti a tutelare la vita privata e le libertà individuali.

PARTE SECONDA: PRINCIPI FONDAMENTALI APPLICABILI SUL PIANO NAZIONALE

Principio della limitazione in materia di raccolta

7. Converrà assegnare limiti alla raccolta dei dati di carattere personale e tutti i dati di questo tipo dovrebbero essere ottenuti attraverso mezzi leciti e leali e, in caso particolare dopo aver informato la persona interessata, o con il suo consenso.

Principio della qualità dei dati

8. I dati di carattere personale dovrebbero essere pertinenti alle finalità in vista delle quali essi dovranno essere utilizzati e, nella misura in cui queste finalità l'esigono, essi dovrebbero essere esatti, completi e aggiornati.

9. Le finalità per le quali i dati di carattere personale sono raccolti dovrebbero essere determinate non oltre il momento della loro raccolta e gli stessi dovrebbero essere utilizzati in seguito unicamente per raggiungere le finalità medesime o anche diverse ma che non siano affatto incompatibili con le precedenti e che saranno determinate al momento della loro modifica.

Principio della limitazione dell'uso

10. I dati di carattere personale non dovrebbero essere divulgati, né forniti, né utilizzati per scopi diversi da quelli specificati al paragrafo 9, salvo i seguenti casi:

- a) quando vi sia il consenso della persona interessata, o
- b) quando una norma lo consente.

Principio delle garanzie di sicurezza

11. È necessario proteggere i dati di carattere personale, attraverso ragionevoli garanzie di sicurezza contro i rischi quali la perdita dei dati o il loro accesso, distruzione, utilizzazione, modificazione e divulgazione non autorizzati.

Principio della trasparenza

12. Sarà opportuno assicurare, in linea generale, la trasparenza delle conseguenze, pratiche e politiche, attinenti ai dati personali. Dovrebbe essere

possibile procurarsi facilmente i mezzi atti a determinare l'esistenza e la natura dei dati di carattere personale, le principali finalità della loro utilizzazione, così come la identità del dirigente, lo schedario e la sua abituale sede di attività.

Principio della partecipazione individuale

13. Ogni persona fisica dovrebbe avere il diritto:

- a) di ottenere dal dirigente dello schedario, o attraverso altre vie, conferma del fatto che lo stesso dirigente detiene o no dati che la riguardano;
- b) di farsi comunicare i dati che la riguardano;

- i) in un tempo ragionevole;
- ii) attraverso, eventualmente, una moderata tariffa;
- iii) secondo modalità ragionevoli; e
- iv) sotto una forma facilmente intellegibile;

- c) di essere informata circa le ragioni per le quali una sua eventuale domanda presentata in conformità a quanto specificato nei precedenti punti a) e b) non è stata accolta e di poter contestare il mancato accoglimento; e
- d) di contestare i dati che la riguardano e, nel caso in cui la contestazione sia fondata, di farli cancellare, rettificare, completare o correggere.

Principio della responsabilità

14. Ogni dirigente di schedario dovrebbe essere responsabile del rispetto delle norme che attuano i principi sopra enunciati.

PARTE TERZA: PRINCIPI FONDAMENTALI SUL PIANO INTERNAZIONALE: LIBERA CIRCOLAZIONE E LEGITTIME RESTRIZIONI

15. I paesi membri dovrebbero prendere in considerazione le conseguenze per altri paesi membri di un trattamento effettuato nel proprio territorio e del trasferimento dei dati di carattere personale.

16. I paesi membri dovrebbero adottare tutti i provvedimenti ragionevoli ed appropriati per assicurare che i flussi attraverso le frontiere di dati di carattere personale, ed in particolare il transito attraverso un paese membro, avvengano senza interruzione ed in tutta sicurezza.

17. Un paese membro dovrebbe astenersi dal limitare i flussi attraverso le frontiere di dati di carattere personale fra il proprio territorio e quello di un altro paese membro, salvo quando quest'ultimo non si adegui ancora per l'essenziale alle presenti direttive o quando il trasferimento di detti dati permetterebbe di aggirare la propria legislazione interna sulla tutela della vita privata e delle libertà individuali. Un paese membro può del pari imporre restrizioni nei confronti di talune categorie di dati di carattere perso-

nale per le quali la sua legislazione interna sulla tutela della vita privata e delle libertà individuali prevede regolamentazioni specifiche a causa della natura di tali dati e per i quali l'altro paese membro non prevede protezioni equivalenti.

18. I paesi membri dovrebbero evitare di elaborare leggi, politiche e procedure che, col pretesto della tutela della vita privata e delle libertà individuali, creerebbero ostacoli alla circolazione attraverso le frontiere dei dati di carattere personale, andando al di là delle esigenze proprie di tale tutela.

PARTE QUARTA: ATTUAZIONE DEI PRINCIPI SU SCALA NAZIONALE

19. Al momento della messa in opera, sul piano nazionale, dei principi europei enunciati nella parte seconda e terza, i paesi membri dovrebbero stabilire le procedure giuridiche, amministrative e altre, o le istituzioni per tutelare la vita privata e le libertà individuali, riguardo ai dati di carattere personale. I paesi membri dovrebbero particolarmente sforzarsi di:

- a) adottare una legislazione nazionale appropriata;
- b) favorire e sostenere i sistemi di autoregolamentazione (codici di deontologia o altre forme);
- c) permettere alle persone fisiche di disporre di mezzi ragionevoli per esercitare i loro diritti;
- d) stabilire sanzioni e ricorsi appropriati in caso di inosservanza dei provvedimenti che attuano i principi enunciati nelle parti seconda e terza, e
- e) controllare che le persone interessate non siano oggetto di alcuna discriminazione.

PARTE QUINTA: COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

20. I paesi membri dovrebbero, a richiesta, far conoscere ad altri paesi membri le modalità dettagliate per l'applicazione dei principi enunciati attraverso le presenti direttive. I paesi membri dovrebbero egualmente controllare che le procedure applicabili ai flussi tra frontiere dei dati di carattere personale, nonché alla tutela della vita privata e delle libertà individuali, siano semplici e compatibili con quelli di altri paesi membri che si adeguano alle presenti direttive.

21. I paesi membri dovrebbero stabilire particolari procedure allo scopo di facilitare:

- i) lo scambio di informazioni relative alle presenti direttive; e
- ii) l'assistenza reciproca quando si tratta di questioni procedurali e di scambio reciproco di informazioni.

22. I paesi membri dovrebbero impegnarsi a stabilire determinati principi, sia sul piano interno che sul piano internazionale, allo scopo di determinare il diritto applicabile in caso di interscambio di dati di carattere personale.

DIRETTIVE CHE REGOLANO LA TUTELA
DELLA VITA PRIVATA E LA CIRCOLAZIONE
INTERNAZIONALE DEI DATI DI CARATTERE PERSONALE

ESPOSIZIONE DEI MOTIVI

Introduzione

L'ultimo decennio è stato caratterizzato, tra i paesi membri dell'OCDE, dall'apparizione di leggi aventi per scopo la tutela della vita privata. Queste leggi presentano forme differenti secondo i vari paesi e sono tuttora in corso di elaborazione in diversi altri paesi. Le disparità delle norme può creare ostacoli alla libera circolazione delle informazioni tra i paesi. Questa circolazione si è fortemente intensificata nel corso degli ultimi anni ed è destinata ad accrescersi ancora in seguito all'introduzione di nuove tecnologie dell'informatica e delle comunicazioni.

L'OCDE, che da alcuni anni ha condotto in questa materia appositi lavori, ha deciso di impegnarsi ancor più sui problemi che pongono le legislazioni dei vari paesi membri. Un gruppo di esperti è stato incaricato di studiare il problema e di elaborare delle linee d'azione. Questo gruppo attualmente ha concluso i suoi lavori.

Le direttive hanno un carattere generale e riflettono decisioni e norme di legge adottate nel corso degli anni fra i paesi membri. Il gruppo di esperti, che ha elaborato le linee direttive, ha ritenuto importante accompagnare le stesse con una relazione allo scopo di chiarire e precisare le direttive e i problemi fondamentali sollevati dalla tutela della vita privata e delle libertà individuali. La relazione richiama l'attenzione sulle questioni chiave emerse dagli scambi di vedute sulle linee direttrici ed enuncia le ragioni che hanno presieduto alla scelta di determinare soluzioni di carattere particolare.

La prima parte della relazione presenta considerazioni di ordine generale relative all'argomento preso in esame, come esso è percepito nei paesi membri. Essa illustra la necessità di un'azione internazionale e riepiloga i lavori condotti fino ad oggi dall'OCDE e da altri organismi internazionali. In conclusione, essa ha fatto l'inventario dei principali problemi riscontrati dal gruppo di esperti nello svolgimento dei suoi lavori.

La parte seconda contiene due suddivisioni: la prima è costituita dal commento relativo a certe caratteristiche generali delle linee direttive, mentre la seconda contiene dettagliate osservazioni su vari paragrafi.

La presente relazione è un documento informativo redatto allo scopo di esplicitare e descrivere in via generale i lavori del gruppo di esperti. È su-

bordinata alle stesse linee direttive, delle quali non può modificare il tenore, ma può essere di aiuto ai fini di una loro corretta interpretazione e applicazione.

I. CONSIDERAZIONI D'ORDINE GENERALE

I problemi

1. Si può dire che gli anni settanta siano stati caratterizzati da una intensificazione dei lavori di ricerca e di attività legislativa concernenti la tutela della vita privata nei riguardi della raccolta e della utilizzazione dei dati di carattere personale. Risulta quindi da numerosi rapporti ufficiali che i problemi sono considerati con serietà a livello politico, ma d'altra parte è difficile conciliare interessi contrastanti ed è poco probabile che si possa giungere a conclusioni definitive. L'opinione pubblica è incline a orientarsi sui rischi e le incidenze derivanti dal trattamento automatico dei dati di carattere personale e alcuni paesi hanno deciso di promulgare norme di legge che trattano esclusivamente di informatica e di attività basate sull'informatica. Altri paesi hanno preferito affrontare la questione della tutela della vita privata da un punto di vista più generale senza tener conto della particolare tecnologia di trattamento dell'informazione in causa.

2. Le misure correttive attualmente allo studio comprendono essenzialmente le garanzie offerte all'individuo allo scopo di impedire una intromissione nella sua sfera privata nel senso classico del termine, cioè l'utilizzazione abusiva e la divulgazione di dati concernenti l'intimità delle persone; tuttavia, la necessità di garantire una protezione si è manifestata in campi più o meno prossimi. L'obbligo per i dirigenti di schedari di informare il gran pubblico sulle attività di trattamento dei dati ed il diritto delle persone interessate di far completare o emendare i dati esistenti che li riguardano sono due esempi presi a caso. Nel complesso si è avuta la tendenza ad allargare il concetto tradizionale della vita privata (ossia il «diritto di stare in pace») nello stabilire una sintesi più complessa di differenti interessi in gioco che il termine di vita privata e libertà individuali permette probabilmente di definire in maniera più corretta.

3. Per quanto riguarda i problemi giuridici sollevati dal trattamento automatico dell'informazione, la tutela della vita privata e delle libertà individuali costituisce forse l'aspetto che suscita le più ampie controversie. Questa preoccupazione molto diffusa si spiega particolarmente per il fatto che gli elaboratori elettronici sono ovunque utilizzati per il trattamento di dati di carattere personale, che le possibilità di registrazione, di paragone, di raffronto e di scelta di dati di carattere personale, come anche l'accesso a questi ultimi, si sia considerevolmente diffuso e che la fusione della tecnologia degli elaboratori e delle telecomunicazioni rischia di mettere i dati di

carattere personale simultaneamente a disposizione di migliaia di utenti geograficamente dispersi, così come permette di mettere insieme dati e di creare complesse reti di dati su scala nazionale e internazionale. Si ritiene infatti particolarmente urgente studiare alcuni problemi, soprattutto quelli che suscitano le nuove reti internazionali di dati e la necessità di conciliare gli interessi antagonisti legati, da una parte, alla protezione della vita privata e, dall'altra, alla libertà di informazione, allo scopo di poter pienamente sfruttare le possibilità delle tecnologie moderne del trattamento dell'informazione, nella misura più favorevole possibile.

Le attività su scala nazionale

4. Attualmente, più di un terzo dei paesi membri dell'OCDE hanno promulgato una o più leggi che, particolarmente, mirano a proteggere le persone fisiche contro l'utilizzazione abusiva dei dati che le riguardano e a conferire loro il diritto d'accesso allo scopo di verificarne l'esattezza e l'adeguatezza.

Negli Stati federali le leggi di questo tipo possono esistere sia a livello nazionale che a livello dei vari Stati federati o di province. La denominazione «dato» in tali leggi varia secondo i Paesi. Così è di pratica corrente, nell'Europa continentale, parlare di «leggi sui dati» (*data laws*) oppure di «legge sulla protezione dei dati», mentre nei paesi anglofoni, esse sono abitualmente qualificate come *privacy protection laws* (leggi sulla tutela della vita privata). Questi testi di legge sono stati per lo più promulgati dopo il 1973 e il periodo attuale può essere considerato come caratterizzato dal proseguimento, perfino allargamento, dell'intervento legislativo. I paesi in cui sono già in vigore norme di legge, si rivolgono verso nuovi settori suscettibili di essere oggetto di tutela o si adoperano per rivedere o completare le norme esistenti. Diversi altri paesi che accedono ora a tale settore hanno progetti di legge in corso di esame o studiano il problema in previsione di elaborare una legislazione. Questi sforzi sul piano nazionale ed in particolare gli importanti rapporti e documenti di ricerca elaborati da commissioni pubbliche o da organismi analoghi contribuiscono a chiarire i problemi, come pure a mostrare i vantaggi e le conseguenze delle diverse soluzioni. Allo stadio attuale essi offrono un solido fondamento all'azione internazionale.

5. Le procedure adottate dai diversi paesi circa la tutela della vita privata e delle libertà individuali hanno numerosi tratti in comune. È dunque possibile definire taluni interessi o valori di base che sono correntemente considerati quali componenti elementari del settore della tutela.

Fra i principi fondamentali di tale tipo figurano i seguenti: assegnare limiti alla raccolta dei dati di carattere personale a seconda degli obiettivi della persona incaricata di tale raccolta e di criteri analoghi, limitare l'utilizza-

zione dei dati in modo da conformarsi a finalità dichiarate, creare i mezzi che consentano alle persone fisiche di conoscere l'esistenza ed il contenuto dei dati e di farli correggere, determinare le persone fisiche o giuridiche che sono incaricate di far osservare le regole e le decisioni riguardanti la tutela della vita privata.

In termini generali, le norme di legge destinate ad assicurare la tutela della vita privata e delle libertà individuali in relazione ai dati di carattere personale mirano a salvaguardare le successive tappe del ciclo che iniziano con la prima raccolta dei dati per concludersi con la loro cancellazione o con misure analoghe, ed a garantire per quanto possibile che gli interessati avranno conoscenza di tale processo, potranno parteciparvi e controllarlo.

6. Le differenze tra le procedure nazionali, quali esse scaturiscono, allo stato attuale delle leggi, progetti di legge o proposte di legge, concernono aspetti quali l'estensione della legislazione, l'importanza accordata a diversi elementi della tutela, le modalità dettagliate di attuazione dei sovramenzionati principi generali ed il meccanismo di applicazione. Sembra dunque che le opinioni divergano quanto a prescrizioni in materia di autorizzazione ed ai meccanismi di controllo che rivestono la forma di organi di tutela speciali («autorità incaricate dell'ispezione dei dati»). Si constata che le categorie di dati particolarmente delicati sono definite in maniera diversa e che i mezzi impiegati per assicurare la trasparenza e la partecipazione individuale variano, per non citare che alcuni esempi. Va da sé che le differenze tradizionali esistenti fra gli ordinamenti giuridici comportano delle disparità, tanto nei modi di legiferare che nella dettagliata elaborazione del quadro normativo applicabile alla tutela dei dati di carattere personale.

Aspetti internazionali della tutela dei dati individuali e delle banche di dati

7. Per un certo numero di ragioni, i problemi che pone la messa a punto di garanzie individuali in relazione alla elaborazione dei dati di carattere personale non possono essere risolti esclusivamente a livello nazionale. L'aumento considerevole dei flussi dei dati attraverso le frontiere nazionali e la creazione di banche internazionali di dati hanno messo in evidenza la necessità di un'azione nazionale concertata, pur sostenendo gli argomenti in favore della libera circolazione dell'informazione, che debbono spesso essere considerati con riguardo alle esigenze connesse con la tutela dei dati e con le limitazioni imposte alla raccolta, alla elaborazione e alla diffusione di tali dati.

8. A livello internazionale, ci si preoccupa soprattutto di pervenire ad un accordo circa i principi fondamentali sui quali deve fondarsi la tutela delle persone fisiche. Un tale accordo eliminerebbe o ridurrebbe i motivi per regolamentare la esportazione dei dati e faciliterebbe la soluzione di problemi sollevati da conflitti di leggi. Inoltre esso potrebbe segnare un primo passo

sulla via dell'elaborazione di accordi internazionali più dettagliati aventi carattere obbligatorio.

9. Vi sono altre ragioni per le quali la regolamentazione dell'elaborazione dei dati di carattere personale dovrebbe essere esaminata in un contesto internazionale: i principi in gioco concernono valori che numerosi paesi sono molto preoccupati di salvaguardare e di vedere generalmente accolti; essi possono aiutare a realizzare economie sulle spese relative alla circolazione internazionale dell'informazione; è nell'interesse comune dei paesi impedire la costituzione di «territori liberi» nei quali ci si potrebbe facilmente sottrarre ai regolamenti nazionali in materia di elaborazione dell'informazione; infatti, tenuto conto della mobilità internazionale delle persone, dei beni e delle attività commerciali e scientifiche, le procedure accettate di comune accordo relativamente all'elaborazione dei dati possono comportare dei vantaggi, anche quando la circolazione dell'informazione attraverso le frontiere non è direttamente in causa.

Attività internazionali afferenti

10. Esistono diversi accordi internazionali su diversi aspetti delle telecomunicazioni che, pur facilitando le relazioni e la cooperazione fra i popoli, riconoscono pienamente a ciascun paese il diritto sovrano di regolamentare le proprie telecomunicazioni (Convenzione internazionale delle telecomunicazioni del 1973). La tutela dei dati informatizzati e dei programmi di calcolo è stata studiata particolarmente dall'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale, che ha messo a punto un progetto di disposizioni-tipo per le legislazioni nazionali applicabili alla tutela della produzione del software². Si possono trovare accordi specializzati che mirano ad instaurare una cooperazione in materia d'informazione in un certo numero di settori, quali l'applicazione della legge, i servizi sanitari, le statistiche ed i servizi giudiziari (particolarmente per ciò che concerne la raccolta di testimonianze).

11. Un certo numero di accordi internazionali trattano in modo più generale questioni che sono attualmente allo studio, come la tutela della vita privata e la libera diffusione dell'informazione. Si tratta in particolare della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950 e del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Nazioni Unite, 19 dicembre 1966).

12. Tuttavia, tenuto conto dell'insufficienza degli strumenti internazionali in vigore circa l'elaborazione dell'informazione ed i diritti della persona, diverse organizzazioni internazionali hanno proceduto ad uno studio dettagliato dei problemi in questione al fine di pervenire a soluzioni più soddisfacenti.

2. Vedi il testo nel «Notiziario di Informatica», n. 6, 1978 (N. d. r.).

13. Nel 1973 e nel 1974 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato due risoluzioni relative alla tutela della vita privata delle persone fisiche nei confronti delle banche di dati elettroniche rispettivamente nel settore privato e nel settore pubblico. In queste due risoluzioni è raccomandato ai governi degli Stati membri del Consiglio d'Europa di adottare i provvedimenti necessari per applicare un certo numero di principi fondamentali di tutela concernenti l'ottenimento dei dati, l'accesso ai dati ed il diritto delle persone fisiche di essere informate dell'esistenza dei dati stessi e delle attività di elaborazione dell'informazione.

14. Successivamente, il Consiglio d'Europa, conformemente alle istruzioni del suo Comitato dei Ministri, ha iniziato ad elaborare una Convenzione internazionale sulla tutela della vita privata in riferimento all'elaborazione dei dati all'estero e al passaggio degli stessi attraverso le frontiere. Esso ha pure avviato lavori su modelli di regolamentazioni applicabili alle banche di dati sanitari e di codici di comportamento destinati agli addetti all'informatica. Secondo i piani attuali, i lavori relativi alla Convenzione dovranno concludersi prima del 30 giugno 1980. Il progetto di Convenzione³ mira a stabilire principi fondamentali per la tutela dei dati che sarebbero applicati dai paesi membri, a ridurre le limitazioni imposte ai flussi attraverso le frontiere di dati fra le Parti contraenti su una base di reciprocità, ad instaurare una cooperazione fra le autorità nazionali incaricate della tutela dei dati, come pure a creare un comitato consultivo per l'applicazione e la messa a punto della Convenzione.

15. La Comunità Europea ha effettuato degli studi sui problemi dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali in seno alla Comunità in relazione ai flussi dei dati attraverso le frontiere ed eventuali distorsioni della concorrenza, ai problemi relativi alla sicurezza ed al carattere confidenziale dei dati ed alla natura dei flussi dei dati attraverso le frontiere. Una sottocommissione del Parlamento Europeo ha organizzato, all'inizio del 1978, un dibattito pubblico sull'informatica ed i diritti della persona. I suoi lavori sono sfociati nella presentazione di un rapporto al Parlamento Europeo nella primavera del 1979. Tale rapporto che è stato adottato dal Parlamento Europeo nel maggio 1979, contiene una risoluzione sulla tutela dei diritti della persona di fronte allo sviluppo dei progressi tecnici nel campo dell'informatica⁴.

Attività dell'OCDE

16. Il programma dell'OCDE relativo ai flussi di dati attraverso le frontiere s'ispira a studi sull'informatica nel settore pubblico che sono stati avviati

3. Vedi il testo in «Notiziario di Informatica», n. 4, 1980 (N. d. r.).

4. Vedi Parlamento Europeo, Documento 100/79, 4 maggio 1979. Relazione della Commissione giuridica sulla tutela dei diritti dell'individuo di fronte al crescente sviluppo tecnico nel settore dell'informatica. Relatore: on. Alfonso Bayerl (N. d. r.).

nel 1969. Un gruppo di esperti, e precisamente il sottogruppo sulle banche di dati, ha analizzato e studiato diversi aspetti del problema della tutela delle libertà individuali, in particolare con riferimento all'informazione numerica, all'amministrazione pubblica, ai flussi di dati attraverso le frontiere e alle incidenze sul piano dell'azione governativa in generale. Al fine di raccogliere dati di fatto sulla natura dei problemi, il sottogruppo sulle banche di dati ha organizzato nel 1977 a Vienna un Colloquio, che ha permesso di ottenere pareri e dati sperimentali provenienti da diversi ambienti interessati, in particolare della pubblica amministrazione, dell'industria, degli utilizzatori di reti internazionali di trasmissione di dati, di servizi di elaborazione dell'informazione e da organizzazioni internazionali interessate.

17. Sono stati elaborati un certo numero di principi direttivi in un contesto generale in modo da poter svolgere una azione internazionale. Tali principi ammettevano:

- a) la necessità di una circolazione generalmente permanente e senza interruzioni;
- b) il legittimo interesse dei paesi ad impedire i trasferimenti di dati che siano pericolosi per la loro sicurezza o contrari alle loro leggi sull'ordine pubblico ed il buon costume o che violano i diritti dei loro cittadini;
- c) il valore economico dell'informazione e l'importanza che vi è di tutelare gli «scambi di dati» mediante regole riconosciute di concorrenza non sleale;
- d) la necessità di prevedere garanzie di sicurezza al fine di ridurre al minimo la violazione di dati posseduti in proprio e l'utilizzazione abusiva dei dati di carattere personale nonché la portata che avrebbe un'adesione dei paesi ad una raccolta di principi fondamentali applicabili alla tutela di dati di carattere personale.

18. All'inizio del 1978, è stato creato nel quadro dell'OCDE un nuovo gruppo *ad hoc* di esperti sugli ostacoli al movimento di dati attraverso le frontiere e sulla tutela delle libertà individuali; esso è stato incaricato di elaborare linee direttive relative alle regole fondamentali che reggono il movimento attraverso le frontiere di dati di carattere personale e la tutela delle libertà individuali, al fine di favorire l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, senza che ciò escluda l'istituzione ulteriore di una convenzione internazionale. Tali lavori dovevano svolgersi in stretta cooperazione con il Consiglio d'Europa e la Comunità Europea e concludersi il 1° luglio 1979.

19. Il gruppo di esperti, posto sotto la presidenza del sig. Kirby (Australia) e con il concorso del sig. Peter Siepel (consulente) ha definito diversi progetti ed esaminato diversi rapporti contenenti in particolare analisi comparative di diverse procedure adottate in materia di legislazione in tale campo. Esso si è dedicato in particolare ad un certo numero di questioni-chiave, qui di seguito esposte:

- a) *Il problema specifico dei fatti di carattere delicato.* In primo luogo, si

tratta di sapere se le direttive debbono essere di natura generale o se esse debbono essere strutturate in modo da riguardare diversi tipi di dati o di attività (indagini sulla solvibilità, per esempio). Infatti, non è, probabilmente, possibile definire un insieme di dati che siano universalmente considerati delicati.

b) *Il problema dell'elaborazione automatica dei dati.* L'argomentazione secondo la quale l'elaborazione automatica dell'informazione costituisce il principale motivo di preoccupazione è discutibile, ed infatti è contestata.

c) *Il problema delle persone giuridiche.* Talune legislazioni nazionali, ma in nessun caso la totalità delle stesse, assicurano la tutela dei dati relativi alle persone giuridiche in modo analogo a quello dei dati relativi alle persone fisiche.

d) *Il problema degli strumenti di tutela e delle sanzioni.* Le procedure adottate relativamente ai meccanismi di controllo variano considerevolmente; è così che si potrebbero paragonare i sistemi che implicano l'esercizio di una sorveglianza ed il rilascio di autorizzazioni da parte di specifiche autorità a tal fine istituite ai sistemi che implicano l'osservanza facoltativa delle regole da parte dei responsabili degli archivi ed il ricorso ai mezzi giudiziari tradizionali offerti dai tribunali.

e) *Il problema dei meccanismi fondamentali o dell'attuazione.* La scelta dei principi fondamentali ed il loro grado appropriato di precisione solleva delle difficoltà. Ci si può per esempio interrogare sulla misura in cui i problemi di sicurezza dei dati (protezione dei dati contro le ingerenze non autorizzate, l'incendio ed altri fatti analoghi) dovrebbero essere considerati come facenti parte integrante della tutela della *privacy*; le opinioni possono divergere in ciò che concerne i limiti da assegnare nel tempo alla conservazione dei dati o le condizioni richieste per la loro cancellazione, e la stessa osservazione si applica alle prescrizioni secondo le quali i dati debbono essere pertinenti in riferimento a determinate finalità. In particolare, è difficile tracciare una linea di demarcazione netta fra il livello dei principi od obiettivi di base ed i problemi di «meccanismo» che si collocano ad un livello inferiore e di cui sarebbe opportuno riservare l'attuazione sul piano interno.

f) *Il problema della scelta della legislazione applicabile.* I problemi legati alla scelta della giurisdizione, alla scelta della legislazione applicabile ed al riconoscimento delle sentenze pronunziate all'estero si sono rivelati complessi nel contesto dei movimenti dei dati attraverso le frontiere. Tuttavia, si pone il problema di sapere se ed in quale misura ci si dovrebbe sforzare allo stato attuale di proporre, nelle direttive, soluzioni non aventi forza vincolante.

g) *Il problema del partito preso.* Infine, esiste un conflitto di fondo fra la tutela e la libera circolazione di dati di carattere personale attraverso le frontiere. L'accento può essere posto sull'uno o sull'altro di tali aspetti e può essere difficile stabilire una distinzione fra gli interessi in materia di

tutela della *privacy* e di altri interessi che si riferiscano soprattutto agli scambi, alla cultura, alla sovranità nazionale.

20. Nel corso dei suoi lavori, il gruppo di esperti ha tenuto stretti contatti con i corrispondenti organi del Consiglio d'Europa. Esso non ha risparmiato alcuno sforzo per evitare di introdurre inutili differenze fra i testi definiti dalle due organizzazioni; così, l'insieme dei principi fondamentali è per numerosi riguardi analogo. Esiste per contro un certo numero di differenze.

Innanzitutto, le direttive dell'OCDE non hanno carattere obbligatorio dal punto di vista giuridico, mentre il Consiglio d'Europa ha definito una Convenzione che, se sarà adottata, vincolerà giuridicamente i paesi che l'avranno ratificata. Ciò implica a sua volta che il problema delle eccezioni è stato trattato in forma più dettagliata dal Consiglio d'Europa.

Quanto al campo di applicazione, la Convenzione del Consiglio d'Europa si riferisce principalmente all'elaborazione automatica dei dati di carattere personale mentre le direttive dell'OCDE si applicano ai dati di carattere personale che presentino pericoli per la vita privata e le libertà individuali, quali che siano i metodi ed i meccanismi utilizzati per l'elaborazione.

Quanto al grado di precisione, i principi fondamentali di tutela proposti dalle due organizzazioni non sono identici e la terminologia impiegata differisce per certi riguardi. Il quadro istituzionale, in vista del conseguimento della cooperazione, è trattato più in dettaglio nella Convenzione del Consiglio d'Europa che nelle direttive dell'OCDE.

21. Il gruppo di esperti ha pure continuato a cooperare con la Commissione delle Comunità europee, come prevedeva il suo mandato.

II. LE DIRETTIVE

A. Oggetto e portata

Generalità

22. Il preambolo della Raccomandazione riassume le preoccupazioni fondamentali che richiedono un'azione. La Raccomandazione conferma l'impegno assunto dai paesi membri di tutelare la vita privata e le libertà individuali e di rispettare i flussi di dati di carattere personale attraverso le frontiere.

23. Le linee direttive enunciate nell'allegato alla Raccomandazione, si dividono in cinque parti. La prima parte comprende un certo numero di definizioni ed indica la portata delle direttive, precisando che esse costituiscono norme minime. La parte seconda enuncia otto principi fondamentali (paragrafi dal 7 al 14) concernenti la tutela della vita privata e delle libertà individuali a livello internazionale.

La parte terza riguarda i principi applicabili sul piano internazionale, vale a dire i principi che si riferiscono essenzialmente alle relazioni fra paesi membri.

24. La parte quarta espone, in termini generali, i mezzi per attuare i principi fondamentali enunciati nelle parti precedenti e stabilisce che tali principi dovrebbero essere applicati senza alcuna discriminazione.

La parte quinta tratta dei problemi di mutua assistenza fra paesi membri, essendo posto l'accento sullo scambio d'informazioni e sulla necessità di evitare le incompatibilità nelle procedure nazionali in materia di tutela dei dati di carattere personale. È fatta menzione, infine, dei problemi concernenti la legislazione applicabile allorché i flussi di dati di carattere personale facciano intervenire più paesi membri.

Obiettivi

25. La sostanza delle linee direttive risiede nei principi esposti nella parte seconda dell'Allegato. È fatta raccomandazione ai paesi membri di osservare tali principi in modo da:

- a) fare accettare ai paesi membri talune norme minime di tutela della vita privata e delle libertà individuali con riguardo ai dati di carattere personale;
- b) ridurre al minimo le differenze fra le regole e le procedure interne dei paesi membri in materia;
- c) vigilare che siano presi in considerazione, nella tutela dei dati di carattere personale, gli interessi di altri paesi membri e la necessità di evitare ingerenze ingiustificate nel flusso dei dati di carattere personale fra paesi membri;
- d) eliminare nella misura del possibile le ragioni che potrebbero indurre i paesi membri a restringere i flussi di dati di carattere personale attraverso le frontiere a causa di rischi eventuali connessi con i flussi.

Come è indicato nel preambolo, due valori fondamentali giocano un ruolo essenziale: la tutela della vita privata e delle libertà individuali e lo sviluppo della libera circolazione dei dati di carattere personale. Le direttive tendono a conciliare questi due valori; pur ammettendo certe restrizioni alla libera circolazione dei dati di carattere personale attraverso le frontiere, esse cercano di diminuire la necessità di tali restrizioni e, pertanto, a rafforzare la nozione di libera circolazione della informazione fra i paesi.

26. Infine, le parti quarta e quinta delle linee direttive contengono principi che hanno per oggetto:

- a) assicurare l'attuazione, a livello nazionale, di provvedimenti efficaci per la tutela della vita privata e delle libertà individuali;
- b) evitare le procedure implicant una ingiusta discriminazione fra persone fisiche;
- c) gettare le basi di una cooperazione internazionale accompagnate anche

da procedure compatibili nel quadro di ogni regolamentazione dei flussi di dati di carattere personale attraverso le frontiere.

Grado di precisione

27. Il grado di precisione delle direttive varia secondo due principali fattori, vale a dire, *a*) la misura in cui si è pervenuti al consenso circa le soluzioni proposte e *b*) le conoscenze e l'esperienza di cui si dispone per determinare le soluzioni da adottare a tale stadio. Per tale ragione, ad esempio, il principio della partecipazione individuale (paragrafo 13) tratta specificamente di diversi aspetti della tutela degli interessi delle persone fisiche, mentre la disposizione relativa ai problemi sollevati dalla scelta della legislazione ed ai problemi connessi (paragrafo 22) non fa che enunciare un punto di partenza per l'elaborazione progressiva di metodi comuni e di accordi internazionali in settori specifici. Nell'insieme le direttive costituiscono un quadro generale nel quale i paesi membri potranno condurre azioni concertate; gli obiettivi proposti dalle linee direttive potranno essere realizzati in diverse maniere, a seconda degli strumenti giuridici e delle strategie che i paesi membri preferiranno adottare per la loro attuazione. In conclusione, è necessario che le linee direttive siano oggetto di un esame continuativo da parte dei paesi membri come pure da parte dell'OCDE. Soltanto allorché si sarà acquisita esperienza, potrà rivelarsi auspicabile sviluppare ed adottare, in conseguenza, tali linee direttive.

Paesi non membri

28. La Raccomandazione è rivolta ai paesi membri, come risulta da diverse disposizioni espressamente limitate alle relazioni fra paesi membri (vedere paragrafi 15, 17 e 20 delle linee direttive). Tuttavia, sarebbe auspicabile che le linee direttive fossero largamente accettate e nessuna loro disposizione dovrebbe essere interpretata come ostacolante l'applicazione delle disposizioni pertinenti da parte dei paesi membri a paesi non membri. Tenuto conto dell'intensificazione dei flussi di dati attraverso le frontiere e della necessità di garantire l'adozione di soluzioni concertate, ci si sforzerà di portare le linee direttive all'attenzione dei paesi non membri e delle organizzazioni internazionali competenti in materia.

Il contesto regolamentare allargato

29. È stato già segnalato che la tutela della vita privata e delle libertà individuali non costituisce che uno dei numerosi aspetti giuridici del trattamento della informazione che si intersecano reciprocamente. Le direttive sono uno strumento nuovo che si aggiunge ad altri strumenti internazionali connessi che regolano problemi quali i diritti dell'uomo, le telecomunicazioni, gli scambi internazionali, i diritti d'autore e diversi servizi d'informazione. Qualora se ne sentisse la necessità, sarebbe possibile nel quadro delle

attività intraprese dall'OCDE con riguardo alle politiche dell'informazione, dell'informatica e delle comunicazioni, allargare ulteriormente i principi enunciati nelle direttive.

30. Taluni paesi membri hanno fatto valere i vantaggi che offrirebbe una convenzione internazionale di vasta portata avente forza obbligatoria. A termini del suo mandato, il gruppo d'esperti aveva l'incarico di elaborare delle linee direttive relative alle regole fondamentali disciplinanti il movimento di dati di carattere personale attraverso le frontiere e la tutela delle libertà individuali, senza con ciò escludere l'ulteriore definizione di una convenzione internazionale di carattere obbligatorio. Le linee direttive ci potrebbero servire quale punto di partenza per l'elaborazione di una convenzione internazionale allorché se ne manifesterà la necessità.

Persone morali, gruppi ed entità analoghe

31. Secondo il parere di alcuni paesi, la tutela da accordare ai dati relativi a persone fisiche può essere della stessa natura di quella richiesta per i dati concernenti le imprese industriali e commerciali, le associazioni e i gruppi aventi o meno personalità giuridica. L'esperienza acquisita da un certo numero di paesi dimostra anche che è difficile tracciare con chiarezza la linea di demarcazione tra i dati che hanno un carattere personale e dati che non lo hanno. I dati relativi ad una piccola impresa, per esempio, possono nello stesso tempo riguardare il suo o i suoi proprietari e fornire informazioni di carattere personale più o meno delicate. In tali casi, può essere possibile estendere a organismi costituiti in società la tutela offerta da regole che si riferiscono principalmente ai dati di carattere personale.

32. Allo stesso modo ci si può chiedere in quale misura le persone appartenenti a gruppi particolari (handicappati, immigrati, minoranze etniche, per esempio) dovranno beneficiare di una tutela supplementare contro la diffusione di informazioni concernenti i gruppi suddetti.

33. Per contro, le linee direttive riflettono il punto di vista secondo cui i termini di integrità individuale e di vita privata sono per molti aspetti di carattere particolare e non dovrebbero essere trattati alla stregua dell'integrità di un gruppo di persone o della sicurezza delle società e del carattere confidenziale delle loro attività.

I bisogni di tutela sono diversi come diversi sono il quadro in cui le soluzioni dovranno essere formulate e gli interessi dovranno essere conciliati.

Alcuni membri del gruppo di esperti hanno suggerito di prevedere la facoltà di estendere le direttive alle persone morali (società e associazioni).

Questo suggerimento non ha però suscitato molti consensi; la scelta delle linee direttive è dunque limitata ai dati concernenti le persone fisiche, lasciando ai paesi membri la possibilità di fissare la linea di demarcazione e

di adottare le misure riguardanti società, gruppi e organismi analoghi (vedere il paragrafo 49).

Trattamento automatico e non automatico dei dati

34. Le attività che l'OCDE ha consacrato nel passato alla protezione della vita privata e ai problemi connessi erano fondate sul trattamento automatico dell'informazione e sulle reti di computers. Il gruppo di esperti si è particolarmente soffermato sulla questione di sapere se la portata di queste direttive debba o no essere limitata al trattamento automatico dei dati di carattere personale. Questo modo di affrontare il problema si può giustificare con varie ragioni, quali i danni particolari derivanti alle libertà individuali dall'automazione e dalle banche di dati, il crescente predominio dei metodi di trattamento automatico dell'informazione particolarmente nel contesto dell'interscambio di dati fra paesi, il quadro stesso delle politiche dell'informazione, dell'informatica e delle telecomunicazioni, nel quale il gruppo di esperti ha intrapreso a svolgere il suo mandato.

35. Peraltro, il gruppo di esperti è giunto alla conclusione che limitare la portata delle direttive al trattamento automatico dei dati di carattere personale avrebbe notevoli inconvenienti. Anzitutto è difficile, a livello di definizione, stabilire una distinzione netta fra il trattamento automatico e quello non automatico dell'informazione. Esistono, ad esempio, sistemi misti di trattamento dell'informazione e certe fasi del trattamento dell'informazione che possono o meno essere automatizzate. Queste difficoltà sono spesso complicate dal costante progresso tecnico, quale l'introduzione di sistemi semiautomatici perfezionati che si basano sulla utilizzazione di microfilms o di microcalcolatori che potranno essere sempre più utilizzati per fini privati che sono nello stesso tempo inoffensivi e incontrollabili. Inoltre, se saranno unicamente basate sui calcolatori elettronici, le direttive potranno dar luogo a incoerenze e lacune, come pure potranno dare ai dirigenti dello schedario possibilità di sottrarsi alle regole stabilite dalle direttive attraverso l'utilizzazione di mezzi non automatici per fini suscettibili di essere nocivi.

36. In ragione delle difficoltà esposte, le linee direttive non enunciano la definizione di «trattamento automatico dei dati» benché il preambolo ed il paragrafo 3 dell'Allegato vi facciano riferimento. Si può ammettere che per interpretare questa nozione è possibile ispirarsi a fonti quali i vocabolari tecnici classici.

37. Si può soprattutto far valere il concetto secondo cui i principi relativi alla tutela della vita privata ed alle libertà individuali esposti nelle direttive sono applicabili al trattamento dell'informazione in genere, quale che sia il tipo di tecnologia applicato. In conseguenza le direttive si applicano ai dati di carattere personale in genere o, più precisamente, ai dati di carattere personale che, per lo scopo per cui sono trattati, per loro natura o per il

loro contesto, comportano la possibilità di un danno per la vita privata e per le libertà individuali.

38. È opportuno notare tuttavia che le direttive non costituiscono una raccolta di principi generali applicabili alla tutela della vita privata: le intrusioni nella vita privata, come la ripresa di foto all'insaputa del soggetto, i maltrattamenti fisici o la diffamazione, per esempio, hanno un loro campo di applicazione, a meno che questi atti non siano in un modo o nell'altro legati alla manipolazione dei dati di carattere personale.

B. Commenti dettagliati

Generalità

39. I commenti formulati qui di seguito si riferiscono al testo stesso delle direttive che figurano come allegato alla Raccomandazione. Essi hanno lo scopo di precisare il senso dei dibattiti che hanno avuto luogo in seno al gruppo di esperti.

Paragrafo 1: Definizioni

40. Si è fatto in modo che la lista delle definizioni sia breve. Il termine *maître du fichier* riveste una importanza capitale. Esso mira a definire la persona che, in forza del diritto interno, dovrebbe assumere in ultima istanza la responsabilità delle attività relative al trattamento dei dati di carattere personale. Secondo la definizione che ne è stata data il dirigente dello schedario è una persona abilitata a decidere sia del contenuto che del tipo di utilizzazione dei dati, siano questi o meno raccolti, memorizzati, trattati e diffusi dalla stessa persona o da un agente incaricato a suo nome. Il dirigente dello schedario può essere una persona morale o fisica, un'autorità pubblica, un'agenzia o un altro organismo. Sono escluse da questa definizione almeno quattro categorie di persone morali e fisiche in grado di intervenire in materia di trattamento dell'informazione: *a)* le autorità incaricate di rilasciare autorizzazioni e gli organismi similari esistenti in alcuni paesi membri che autorizzano il trattamento dell'informazione ma non sono abilitati a decidere (nel senso proprio del termine) quali attività debbano essere esercitate e per quali fini; *b)* i centri di elaborazione nel momento che procedono alla elaborazione dei dati per conto terzi; *c)* le autorità competenti in materia di telecomunicazioni e gli organismi similari che svolgono un ruolo di semplice trasmissione; *d)* gli «utilizzatori dipendenti» che possono avere accesso ai dati ma non sono nel contempo autorizzati a decidere quali dati dovranno essere registrati, quale deve essere la misura della loro utilizzazione, ecc. Al momento della entrata in vigore delle linee direttive, i paesi membri potranno elaborare delle disposizioni più complesse che fisseranno i vari livelli e i vari tipi di responsabilità. I paragrafi 14 e 19 delle linee direttive potranno servire di base agli sforzi che verranno compiuti in questo senso.

41. I termini *dati di carattere personale* e *persona interessata* hanno per oggetto quello di sottolineare che le direttive riguardano le persone fisiche. Può essere difficile tracciare una linea di demarcazione precisa tra i dati di carattere personale nel senso dell'informazione relativa a persone fisiche identificate o identificabili, e i dati anonimi; toccherà alla regolamentazione di ciascun paese il farlo. In linea di principio i dati di carattere personale trasmettono una informazione che, a causa di legami diretti (numero di matricola civile, per esempio) può essere ricollegata a una persona fisica particolare.

42. Il termine *flusso attraverso le frontiere di dati di carattere personale* limita l'applicazione di alcune disposizioni contenute nelle direttive ai flussi internazionali dei dati e, per conseguenza, non tiene conto dei problemi connessi al flusso dei dati riferiti agli Stati di una Confederazione. Il movimento di dati si effettua spesso attraverso l'intermediazione della trasmissione elettronica ma può lo stesso servirsi di altri mezzi di trasmissione. Secondo il significato delle presenti direttive i flussi di dati oltre frontiera comprendono la trasmissione di dati per via satellite.

Paragrafo 2: Campo di applicazione

43. La parte della Relazione relativa all'oggetto e alla portata delle direttive pone la questione della loro applicazione al trattamento automatico dei dati di carattere personale. Il paragrafo 2 delle direttive, che tratta questo problema, si fonda su due criteri limitativi. Il primo è connesso alla nozione di dati di carattere personale: le linee direttive si applicano ai dati che possono essere ricollegati a persone fisiche identificate o identificabili. Le operazioni di raccolta di dati che non offrono tali possibilità (raccolta di dati statistici in una forma anonima) ne sono escluse. Il secondo criterio, più complesso, è legato ad un elemento di rischio specifico di natura concreta, ossia che i dati comportino un danno alla vita privata e alle libertà individuali. Danni di questo tipo possono derivare dall'uso di metodi di trattamento automatizzato dell'informazione (modo in cui i dati sono trattati) ma esiste un largo ventaglio di altre fonti di rischi. Così, dati che sono, in sé, semplici e concreti potranno essere utilizzati in un contesto in cui potrebbero diventare nocivi a una determinata persona. Per converso i rischi esposti nel paragrafo 2 delle direttive mirano ad escludere le operazioni di raccolta di dati di natura manifestamente inoffensiva (taccuini personali, per esempio). I pericoli delineati nel paragrafo 2 delle direttive dovrebbero riferirsi alla vita privata ed alle libertà individuali. Tuttavia gli interessi protetti hanno una larga portata (vedere il paragrafo 2, di seguito) e potranno essere considerati in maniera diversa secondo i paesi e i tempi. I principi enunciati nella seconda parte delle direttive permette ai paesi membri di disporre di una certa discrezionalità circa il rigore con cui le linee direttive stesse dovranno essere applicate e circa la portata delle misure da prendere. In particolare, a termini del capoverso 3 b), molti casi « insignificanti » di raccolta

e utilizzazione di dati di carattere personale (vedere di seguito) saranno tutti esclusi dal campo di applicazione delle direttive. Certamente, questo non significa che il paragrafo 3 dovrà essere considerato come uno strumento destinato a sovvertire le norme fissate dalle linee direttive. Ma, nell'insieme, non si suppone che le direttive vengano applicate in modo uniforme da parte dei paesi membri nei minimi dettagli. Per esempio, è opportuno tener conto delle diverse tradizioni e delle diverse attitudini del pubblico. Così, in un determinato paese, i codici di identificazione universali potranno essere considerati inoffensivi e utili, mentre in un altro paese essi potranno essere considerati estremamente delicati e la loro utilizzazione potrà essere limitata, anche proibita. In un certo paese, la tutela potrà essere accordata ai dati concernenti gruppi e entità analoghe, mentre in un altro paese, questa tutela sarà completamente assente, ecc. In conclusione, può darsi il caso che qualche paese membro reputi utile limitare l'applicazione delle direttive al trattamento automatico dei dati di carattere personale. Il capoverso 3 c) prevede una tale limitazione.

Paragrafo 4: Eccezioni alle direttive

46. Può apparire superfluo prevedere esplicitamente delle eccezioni nelle linee direttive che fanno parte di una Raccomandazione che non ha forza cogente. Tuttavia, il gruppo di esperti, ha ritenuto opportuno inserire a questo riguardo una disposizione secondo la quale due criteri di carattere generale dovranno orientare l'attività suscettibile d'essere condotta, a livello nazionale, per limitare l'applicazione delle direttive. Le eccezioni dovrebbero anche essere il meno numerose possibili e dovrebbero essere portate a conoscenza del pubblico (soprattutto attraverso la pubblicazione sulla «Gazzetta Ufficiale»). La conoscenza generale dell'esistenza di certi dati o di schedari sarebbe sufficiente per soddisfare i presenti criteri, benché i dettagli concernenti dati particolari, ecc., possano essere tenuti segreti. La formula del paragrafo 4, sia pure breve, ha lo scopo di far fronte a varie preoccupazioni e a vari fattori limitativi, perché non è sicuramente possibile fornire una lista esaustiva di eccezioni; da cui l'introduzione dell'espressione «ivi comprese quelle interessanti la sovranità nazionale e l'ordine pubblico». Un'altra preoccupazione primaria a livello nazionale riguarda ad esempio il credito pubblico. Inoltre, il paragrafo 4, prevede diversi modi di attuazione delle direttive; bisognerà non perdere di vista il fatto che i paesi membri si trovano attualmente a gradi differenti in ordine alla attuazione di regole e istituzioni destinate ad assicurare la tutela della vita privata e che essi, inoltre, progrediranno verosimilmente a ritmi differenti nella applicazione di strategie differenti, compresa la regolamentazione di alcuni tipi di dati o di attività in opposizione ad una regolamentazione d'ordine generale («metodo globale»).

47. Il gruppo di esperti ha riconosciuto che i paesi membri potrebbero applicare in modo differenziato le direttive ai vari tipi di dati di carattere per-

sonale. Differenze potranno verificarsi sulla frequenza ammissibile delle ispezioni, sul modo di conciliare gli interessi contrastanti, quale il carattere confidenziale delle cartelle cliniche riguardo al diritto della persona fisica a verificarne i dati, ecc. La valutazione della solvibilità, la sicurezza nazionale e il settore bancario sono alcuni esempi di aree di dati che possono essere trattate in modo diverso. I paesi membri potranno inoltre optare per soluzioni differenti in ciò che concerne le eccezioni legate alla ricerca e alle statistiche, per esempio. Una enumerazione esaustiva di tutti questi casi e di tutte queste preoccupazioni non è né necessaria né possibile.

Alcuni paragrafi figuranti dopo le linee direttive e i commentari annessi forniscono chiarimenti sul campo di applicazione di queste ultime e sulle questioni strettamente legate che pone la conciliazione di interessi contrastanti (confrontare con i paragrafi 7, 8, 17, 18 delle linee direttive). In conclusione, il gruppo di esperti ha ammesso che le eccezioni si limiteranno a quelle che si impongono in una società democratica.

Paragrafo 5: Paesi a struttura federale

48. Nei paesi a struttura federale, l'applicazione delle direttive è soggetta a varie limitazioni costituzionali. Di conseguenza, il paragrafo 5 serve a sottolineare che non esiste nessun impegno di applicare le direttive fuori del quadro di competenze costituzionali.

Paragrafo 6: Norme minime

49. In primo luogo, il paragrafo 6 assimila le direttive alle norme minime che dovrebbero essere adottate nel diritto interno. In secondo luogo e per conseguenza, si è convenuto che le linee direttive sono suscettibili d'essere completate da altre misure intese a tutelare la vita privata e le libertà individuali sia su scala nazionale che su scala internazionale.

Paragrafo 7: Principio della limitazione in materia di raccolta

50. È il caso di far notare, a guisa di introduzione ai principi enunciati nei paragrafi 7 e 14 delle direttive, che i principi stessi sono interdipendenti e si sovrappongono parzialmente. Così, le distinzioni che sono ammesse nei principi tra le varie attività e fasi di trattamento dell'informazione, sono alquanto artificiali ed è essenziale che i principi siano affrontati congiuntamente e studiati come un tutto. Il paragrafo 7 si riferisce a due questioni: *a)* i limiti alla raccolta dei dati che, in ragione del modo con cui saranno elaborati, della loro natura, del contesto in cui verranno utilizzati o di altre circostanze, sono considerati particolarmente delicati; *b)* le prescrizioni concernenti i metodi di raccolta dei dati.

Le opinioni espresse riguardo alla prima questione, spesso divergono fra loro. Si potrebbe far valere il concetto che a volte è possibile oltre che de-

siderabile elencare i tipi o le categorie di dati che sono in sé delicati e la cui raccolta dovrebbe essere limitata o addirittura proibita. Esistono nella legislazione europea precedenti in proposito (razza, convinzioni religiose, casellario giudiziario, per esempio). Al contrario, si può sostenere che nessun dato è in sé e per sé di natura privata o delicata ma che tale può divenire secondo il contesto e l'utilizzazione che se ne fa. Questa opinione si ritrova particolarmente nella legislazione degli Stati Uniti in materia di tutela della vita privata.

51. Il gruppo di esperti ha esaminato un certo numero di criteri di delicatezza, come il rischio di discriminazione, ma è giunto alla conclusione che non è possibile definire un insieme di dati che siano universalmente considerati delicati. Per cui, il paragrafo 7 contiene semplicemente una dichiarazione di carattere generale, secondo la quale determinati limiti dovrebbero essere posti alla raccolta di dati di carattere personale. Si tratta soprattutto di una raccomandazione affermativa nei confronti del legislatore per incitarlo a fissare limiti che mettano fine alla raccolta di dati senza un adeguato discernimento di dati di carattere personale. La natura dei limiti può riguardare:

- gli aspetti qualitativi dei dati (vale a dire che dovrebbe essere possibile estrarre dai dati raccolti una informazione di qualità discreta e che i dati dovrebbero essere raccolti in un appropriato quadro informativo, ecc.);
- la finalità del trattamento dell'informazione (vale a dire che soltanto alcune categorie di dati dovrebbero essere raccolte e, se possibile, che i dati raccolti dovrebbero essere limitati a quelli strettamente necessari per raggiungere la finalità specificata);
- la «marcatatura» di dati particolarmente delicati secondo le tradizioni e le attitudini proprie ad ogni paese membro;
- l'attività di raccolta di dati di certi dirigenti di schedari;
- le preoccupazioni legate ai diritti civili.

52. La seconda parte del paragrafo 7 (metodo di raccolta dei dati) mira a impedire le pratiche che implicano, ad esempio, l'utilizzazione di dispositivi segreti di acquisizione di dati, come i magnetofoni, o le manovre destinate a indurre in errore le persone interessate, allo scopo di ottenerne informazioni.

La necessità di portare i dati a conoscenza della persona interessata o di ottenerne il consenso è una regola basilare, costituendo la conoscenza un'esigenza minima.

Per contro, non è sempre possibile, per ragioni pratiche, imporre l'ottenimento del consenso. Inoltre, il paragrafo 7 ricorda anche («dandosi l'occasione») che esistono certi casi in cui, per ragioni pratiche o di principio, si può giudicare non necessario portare a conoscenza della persona interessata determinati dati o di ottenere il suo consenso. Le istruttorie della giustizia penale o l'aggiornamento degli elenchi di distribuzione possono servire di

esempio a questo riguardo. Infine, il paragrafo 7 non esclude la possibilità, da parte della persona interessata, di farsi rappresentare da una terza persona, per esempio nel caso di minori, di infermi mentali.

Paragrafo 8: Principio della qualità dell'informazione

53. Possono essere riguardate in maniera diversa le prescrizioni secondo le quali i dati debbono essere pertinenti.

Alcuni membri del Gruppo di esperti hanno manifestato qualche perplessità sul fatto se tali prescrizioni rientrino effettivamente nel campo della tutela della vita privata.

Il gruppo di esperti è tuttavia giunto alla conclusione che è conveniente collegare i dati ai fini per cui essi saranno utilizzati. È così che i dati concernenti le opinioni possono facilmente trarre in errore se essi sono utilizzati per fini con i quali essi non hanno alcun rapporto e la stessa osservazione vale per i dati di valutazione.

Il paragrafo 8 tratta anche dell'esattezza, dell'eshaustività e dell'aggiornamento, tutti elementi importanti, strettamente legati alla qualità dell'informazione.

Le prescrizioni a questo riguardo sono legate alle finalità dei dati, vale a dire che la loro portata non dovrà andare oltre quella richiesta dalle finalità per le quali i dati sono utilizzati. Cosicché i dati storici potranno essere raccolti e conservati; si tratta all'occorrenza di ricerche di scienze sociali che implicano studi detti longitudinali dell'evoluzione della società, ricerche storiche e attività di archiviazione. Il «criterio di finalità» condurrà spesso a chiedersi se un danno può essere o meno causato alle persone interessate a causa di un difetto di esattezza, di exhaustività e di aggiornamento.

Paragrafo 9: Principio della specificazione delle finalità

54. Il principio della specificazione delle finalità è strettamente associato ai due principi connessi, cioè il principio della qualità dei dati e quello della limitazione della utilizzazione.

Fondamentalmente il paragrafo 9 implica che prima o, in ogni caso, al più tardi al momento della raccolta dei dati dovrebbe essere possibile determinare le finalità in vista delle quali gli stessi dati saranno utilizzati e che ulteriori modificazioni delle finalità dovrebbero essere specificate allo stesso modo.

Tali finalità possono essere specificate in un certo numero di modi differenti o complementari, soprattutto attraverso dichiarazioni pubbliche, la informazione delle persone interessate, la legislazione, i decreti amministrativi e le autorizzazioni rilasciate dagli organi di vigilanza.

In forza dei paragrafi 9 e 10, nuove finalità non dovrebbero intervenire in maniera arbitraria; la libertà di introdurre ulteriori modificazioni dovrebbe implicare la compatibilità con le finalità iniziali.

Infine, quando i dati non avranno più finalità, e se questo sarà possibile, potrà rendersi necessario distruggerli (cancellarli) o conferire ad essi una forma anonima. Il fatto è che quando i dati non presentano più un interesse precipuo, può succedere che se ne perda il controllo, con seri rischi di furto, di riproduzioni non autorizzate o di altri atti illeciti.

Paragrafo 10: Principio della limitazione dell'utilizzazione

55. Questo paragrafo tratta di vari tipi di utilizzazione, compresa la divulgazione, che implicano deviazioni in rapporto a finalità specifiche. Infatti i dati possono essere trasmessi da un elaboratore ad un altro e utilizzati per finalità non autorizzate senza verifiche e, pertanto, divulgati nel senso proprio del termine. In via generale, le specifiche finalità sia originarie che ulteriormente stabilite dovrebbero rivestire un ruolo decisivo nelle utilizzazioni che potranno essere fatte dei dati.

Il paragrafo 10 prevede due eccezioni generali a questo principio che si enunciano come segue: «con il consenso della persona interessata» (o di un suo rappresentante - cfr. paragrafo 52 precedente) o «quando una norma lo prevede» (specialmente nel caso di autorizzazioni rilasciate dagli organi di vigilanza). Si può per esempio prevedere che i dati raccolti in previsione dell'adozione di decisioni d'ordine amministrativo, siano suscettibili di essere forniti per scopi di ricerca, di statistiche e di pianificazione sociale.

Paragrafo 11: Principio delle garanzie di sicurezza

56. Le nozioni di sicurezza e di tutela della vita privata non hanno lo stesso significato. Tuttavia, le limitazioni imposte alla utilizzazione ed alla divulgazione dei dati dovrebbero essere rinforzate da garanzie di sicurezza. Queste garanzie comprendono *misure d'ordine materiale* (chiavistelli alle porte, tessere di riconoscimento, per esempio), misure strutturali (quali i livelli gerarchici relativi all'accesso ai dati) e, in particolare con i sistemi informatici, le misure di carattere informativo (quali l'enumerazione e la sorveglianza delle attività inusuali capaci di arrecare un danno e le opportune misure destinate a farvi fronte). Conviene sottolineare che le categorie di misure strutturali comprendono l'obbligo per il personale incaricato del trattamento dell'informazione di tener presente il carattere segreto dei dati.

Il paragrafo 11 ha un esteso campo di applicazione. I casi di cui si fa cenno in questa disposizione in qualche modo si sovrappongono (accesso/divulgazione, per esempio). La «perdita» di dati riguarda particolarmente la cancellatura accidentale dei dati stessi, la distruzione dei supporti di informazione (e, pertanto, la distruzione dei dati) e il furto dei supporti medesimi.

La parola «modificazione» dovrebbe essere interpretata come comprendente l'ingresso non autorizzato di dati e la parola «utilizzazione» come comprendente la riproduzione non autorizzata di dati.

Paragrafo 12: Principio della trasparenza

57. Il principio della trasparenza può essere considerato come una condizione preliminare al principio della partecipazione individuale (paragrafo 13); perché quest'ultimo possa essere applicato in modo efficace deve essere possibile in pratica acquisire informazioni sulla raccolta, la registrazione o la utilizzazione dei dati di carattere personale.

La comunicazione regolare, a titolo facoltativo di informazioni da parte del dirigente dello schedario, la pubblicazione nei registri ufficiali delle descrizioni delle attività relative al trattamento dei dati di carattere personale e la iscrizione presso gli organismi pubblici sono alcuni, non certo la totalità, dei mezzi che permetterebbero il raggiungimento di questo obiettivo. Il riferimento ai mezzi che dovrebbe essere «possibile procurarsi agevolmente», implica che le persone fisiche dovrebbero essere in grado di ottenere informazioni senza molta difficoltà tenuto conto dei termini, della conoscenza preliminare, dei trasferimenti, ecc., e senza costi eccessivi.

Paragrafo 13: Principio della partecipazione individuale

58. Il diritto delle persone fisiche di avere accesso ai dati di carattere personale e di contestarli è, in via generale, considerato come forse la principale garanzia di protezione della vita privata. Questo punto di vista è condiviso dal gruppo di esperti che pur essendo cosciente del fatto che il diritto di accesso e di contestazione non potrà essere assoluto, ha ritenuto di esprimerlo in termini chiari e molto precisi. I vari capoversi di questo paragrafo richiedono le spiegazioni seguenti.

59. Il diritto di accesso dovrebbe essere, in via generale, di facile esercizio. Questo può significare specialmente che esso dovrebbe essere inserito nel quadro delle mansioni giornaliere del dirigente dello schedario o di un suo rappresentante e che non dovrà richiedere nessuna particolare azione giuridica o misura analoga. Pertanto potrà essere previsto un accesso intermedio ai dati; nel campo della medicina, per esempio, il medico potrà assumere questo ruolo intermediario. In alcuni paesi, gli organi di vigilanza, quali le autorità preposte alla ispezione dei dati, potranno assicurare servizi analoghi.

Ci sono vari modi di rispettare la prescrizione secondo cui i dati dovranno essere comunicati in un ragionevole lasso di tempo. Cosicché un dirigente di schedario che fornisce informazioni a persone interessate a intervalli regolari potrà essere dispensato dall'obbligo di rispondere immediatamente alle domande presentate a titolo individuale. Di norma il termine dovrà es-

sere conteggiato a partire dal momento del ricevimento della domanda. La durata potrà variare in una misura che in ogni caso tenga presente le circostanze legate alla natura dell'attività propria del trattamento dell'informazione.

Per trasmissione di dati «secondo modalità ragionevoli» si intende soprattutto che i problemi della distanza geografica dovrebbero essere tenuti in debita considerazione. Inoltre se sono prescritti intervalli in cui le domande di accesso dovrebbero essere soddisfatte, è opportuno che tali intervalli siano ragionevoli. La norma secondo la quale le persone interessate dovrebbero poter ottenere copie dei dati che li riguardano, è una questione che dovrà essere regolata da ogni paese membro.

60. Il diritto di essere informato delle ragioni di cui al capoverso 13 c) è di carattere ristretto, nel senso che è limitato ai casi in cui le domande di informazione sono state rigettate. L'idea di allargare l'ambito di questo diritto in modo da includere le ragioni per le quali le decisioni sfavorevoli in generale sarebbero prese sulla base di dati di carattere personale, ha suscitato una reazione favorevole in seno al Gruppo di esperti. Tuttavia al momento dell'esame finale si è ritenuto che un diritto di questa natura è di troppo vasta portata per essere incluso nel complesso dei principi di tutela della vita privata che formano le linee direttrici. Questo non significa che il diritto di essere informati sulle ragioni per le quali una decisione sfavorevole sia stata presa, possa non essere opportuno, per esempio, per informare e avvertire una persona interessata circa i suoi diritti affinché essa li eserciti effettivamente.

61. Il diritto di contestare previsto ai capoversi 13 c) e d), che ha una larga portata, riguarda in primo luogo le contestazioni davanti al responsabile dell'archivio dei dati nonché le contestazioni ulteriori davanti ai tribunali, agli organismi amministrativi, agli organismi professionali o altre istituzioni secondo le regole interne dei vari Paesi (confrontare con il paragrafo 19 delle direttive).

Il diritto di contestare non significa però che la persona interessata può decidere quali rimedi e quali riparazioni ottenere (rettifica, introduzione di una formula che precisi che i dati formano oggetto di lite, ecc.): queste questioni saranno risolte per mezzo del diritto interno e delle procedure giuridiche interne. In termini generali i criteri che regolano la soluzione di una contestazione sono quelli enunciati in altri punti delle direttive.

Paragrafo 14: Principio della responsabilità

62. Il capo dell'archivio dati decide sulla scelta dei dati e delle attività di trattamento dell'informazione: è lui che sceglie il modo di trattare i dati. In conseguenza è essenziale che, a termini del diritto interno, la responsabilità, di fronte alla legge, del rispetto delle regole e delle decisioni concernenti la

tutela della vita privata incomba sul capo dell'archivio, il quale non dovrà mai essere esentato da questo obbligo per la semplice ragione che il trattamento dei dati è effettuato per suo conto da terzi quale è da ritenersi appunto un centro trattamento dati che opera su ordinazione.

Per contro niente è previsto nelle direttive che impedisca di ritenere ugualmente responsabile il personale che opera nel centro trattamento dati per conto terzi, gli «utilizzatori dipendenti» e altri (vedere il paragrafo 40). Così le sanzioni contro la mancata osservanza dell'obbligo di rispettare la riservatezza delle operazioni potranno riguardare tutte le persone fisiche o morali incaricate del trattamento dei dati di carattere personale (vedere paragrafo 19 delle linee direttive).

Ai sensi del paragrafo 14 bisogna intendere per responsabilità, la responsabilità munita di sanzioni giuridiche nonché la responsabilità stabilita in virtù del codice di deontologia professionale, per esempio.

Paragrafi 15-18: Principi fondamentali applicabili a livello internazionale

63. I principi fondamentali applicabili a livello internazionale sono strettamente interdipendenti.

In termini generali, il paragrafo 15 tratta del rispetto da parte dei paesi membri dei loro interessi reciproci in materia di tutela dei dati di carattere personale, come della vita privata e delle libertà individuali dei loro cittadini e residenti.

Il paragrafo 16 tratta le questioni di sicurezza in senso lato e si può dire che esso corrisponde, su scala internazionale, al paragrafo 11 delle direttive.

I paragrafi 17 e 18 vertono sulle restrizioni imposte alla libera circolazione dei dati di carattere personale tra i paesi membri; sostanzialmente, per quanto concerne la protezione della vita privata e delle libertà individuali, il flusso tra le frontiere dovrebbe essere ammesso nel momento in cui le prescrizioni delle direttive relative alla tutela sopradetta siano state in sostanza applicate effettivamente. Altre motivazioni in grado di giustificare altre restrizioni al flusso dei dati di carattere personale sono state trattate nelle direttive.

64. Il paragrafo 15 ha due conseguenze per il trattamento dell'informazione sul piano interno. Da una parte ha lo scopo di impedire politiche troppo aperte e come tali contrarie allo spirito delle linee direttive e capaci inoltre di facilitare i tentativi intesi ad aggirare o a violare la legislazione di altri paesi membri in materia di tutela. Tuttavia tentativi del genere, pur essendo condannati da tutti i paesi membri, non sono stati specificatamente semplificati in questo paragrafo, poiché un certo numero di paesi ritiene inammissibile che un paese membro sia tenuto ad adottare, direttamente o indirettamente, senza congiunzione territoriale, la legislazione di altri paesi mem-

bri. È opportuno sottolineare che la disposizione menziona esplicitamente la riesportazione dei dati di carattere personale. A questo proposito, i paesi membri non dovrebbero perdere di vista la necessità di un sostegno reciproco negli sforzi tesi ad assicurare che i dati di carattere personale non cessino di essere protetti, nel caso di un loro trasferimento in vista dell'elaborazione dell'informazione, in territori e a istituzioni in cui il controllo è troppo elastico o inesistente.

65. D'altra parte i paesi membri sono implicitamente incoraggiati a considerare la necessità di adattare regole e pratiche di trattamento dell'informazione alle particolari circostanze che possono presentarsi allorché sono in causa dati sia di origine straniera sia che concernano gli stranieri. A titolo di esempio può capitare che dati relativi a stranieri siano resi disponibili per fini che rispondono a interessi particolari dei loro paesi d'origine (per esempio, accesso a indirizzari di persone viventi all'estero).

66. Per quanto concerne le linee direttive, l'incoraggiamento dei flussi internazionali di dati di carattere personale non è in sé un obiettivo incontestato. Nella misura in cui tali flussi si verificano essi dovrebbero tuttavia, in forza del paragrafo 16, aver luogo senza interruzioni e in tutta sicurezza, cioè essere protetti contro un accesso non autorizzato, la perdita di dati e circostanze analoghe. Questa protezione dovrebbe anche essere accordata ai dati in transito, cioè ai dati che passano attraverso un paese membro senza essere utilizzati o memorizzati in vista di un loro impiego in tale paese.

L'impegno generale previsto nel paragrafo 16, per ciò che riguarda le reti di elaboratori, dovrebbe essere considerato nel contesto della Convenzione internazionale sulle telecomunicazioni di Malaga-Torremolinos 25 ottobre 1973. In virtù di questa Convenzione, i membri della Unione Internazionale di Telecomunicazioni (UIT), ivi compresi i paesi membri dell'OCDE, sono particolarmente impegnati a prendere le misure necessarie per creare, nelle migliori condizioni tecniche, vie e installazioni necessarie per assicurare lo scambio rapido e ininterrotto di telecomunicazioni internazionali. Inoltre, i membri dell'UIT hanno convenuto di adottare tutte le misure possibili, compatibili con il sistema di telecomunicazioni utilizzato, per assicurare il segreto sulla corrispondenza internazionale.

Quanto alle eccezioni i membri si sono riservati il diritto di sospendere il servizio delle telecomunicazioni internazionali nonché il diritto di comunicare le corrispondenze internazionali alle autorità competenti, allo scopo di assicurare l'applicazione della loro legislazione interna o la esecuzione di convenzioni internazionali di cui i Paesi membri dell'UIT fanno parte. Queste disposizioni si applicano ai dati incanalati sulle linee di telecomunicazione. Nel loro contesto, le direttive costituiscono un mezzo complementare per garantire che i flussi internazionali di dati di carattere personale abbiano luogo senza interruzione e in completa sicurezza.

67. Il paragrafo 17 tende a rafforzare il paragrafo 16 in ciò che concerne le

relazioni tra paesi membri. Anche esso tratta degli interessi che si oppongono alla libera circolazione, attraverso le frontiere, dei dati di carattere personale ma che possono nondimeno costituire legittimi motivi per limitare questa circolazione tra i paesi membri. A titolo di esempio caratteristico si possono citare i tentativi di sfuggire alla legislazione nazionale attraverso l'effettuazione di trattamento dell'informazione in un paese membro che non si adegui ancora alle direttive.

Il paragrafo 17 introduce una norma di protezione equivalente, cioè una protezione il cui effetto sia essenzialmente simile a quello del paese esportatore ma che non debba essere necessariamente identico a quello, sia nella forma che sotto altri punti di vista.

Come nel paragrafo 15, la riesportazione di dati di carattere personale è specificamente menzionata, essendo lo scopo, all'occorrenza, di impedire ad un Paese membro di cercare di aggirare la legislazione di altri paesi membri sulla tutela della vita privata.

La terza serie di ragioni per imporre restrizioni legittime, delle quali si parla nel paragrafo 17, a proposito dei dati di carattere personale di particolare natura, considera il caso in cui potrebbero essere lesi importanti interessi dei paesi membri.

Nel complesso, il paragrafo 17 è sottoposto alle disposizioni del paragrafo 4 delle direttive secondo le quali le restrizioni imposte al flusso dei dati di carattere personale dovrebbero restare le meno numerose possibili.

68. Il paragrafo 18 ha lo scopo di conciliare gli interessi legati alla protezione della vita privata e quelli relativi alla libera circolazione, attraverso le frontiere, di dati di carattere personale.

Esso mira soprattutto ad impedire la creazione di ostacoli ai flussi di dati di carattere personale che sarebbero artificiosi dal punto di vista della protezione della vita privata e delle libertà individuali e perseguirebbero obiettivi restrittivi di altro genere che non verrebbero dunque dichiarati. Tuttavia, il paragrafo 18 non è destinato a limitare i diritti dei paesi membri di regolamentare i movimenti tra le frontiere di dati di carattere personale nei settori riguardanti le libertà degli scambi, le tariffe doganali, l'impiego e le condizioni economiche connesse, applicabili alla circolazione internazionale di dati.

Si tratta di questioni che non sono state affrontate dal gruppo di esperti in quanto esulavano dal mandato ad esso assegnato.

Paragrafo 19: Attuazione dei principi a livello nazionale

69. È anzitutto di competenza dei paesi membri fissare le modalità dettagliate d'applicazione delle Parti 2 e 3 delle direttive. Queste modalità potranno variare secondo i diversi ordinamenti e le diverse tradizioni giuridi-

che; il paragrafo 19 si limita semplicemente a delineare un quadro generale che espone a grandi linee il tipo di meccanismo nazionale progettato per dare attuazione alle direttive.

La frase preliminare abbozza i vari modi in cui i paesi potrebbero affrontare la questione tanto sul piano generale quanto per ciò che attiene ai meccanismi di controllo (per esempio, la creazione di organi di tutela speciali, il ricorso a mezzi di controllo già in funzione, quali i tribunali, le pubbliche autorità, ecc.).

70. Nel capoverso 19 a) i paesi sono invitati ad adottare una appropriata legislazione interna dove la parola «appropriata» prefigura il giudizio portato dai diversi paesi sul carattere adeguato o meno delle soluzioni legislative.

Il capoverso 19 b) relativo all'autoregolamentazione riguarda soprattutto i paesi a diritto consuetudinario nei quali l'applicazione per vie non legislative delle direttive completerà l'azione legislativa.

Al capoverso 19 c) converrebbe dare una interpretazione estensiva; esso prevede strumenti come i pareri formulati dai responsabili dell'archivio e la prestazione di un aiuto soprattutto giuridico. Il capoverso 19 c) mira a sanzioni penali oltre che civili ed amministrative.

Il capoverso 19 d) permette di affrontare la questione dei meccanismi di controllo in diversi modi; si tratta, in poche parole, sia di creare organi di tutela speciali sia di appoggiarsi a mezzi di controllo già esistenti, quali i tribunali, le autorità pubbliche esistenti o altri organi.

Il capoverso 19 e), che verte sulla discriminazione, mira ad impedire le pratiche ingiuste, ma esso si preoccupa anche di assicurare la possibilità di una «discriminazione benevola» in vista di giovare, per esempio, a gruppi sfavoriti. La disposizione ha per oggetto di impedire la discriminazione ingiusta basata particolarmente sulla nazionalità, la residenza, il sesso, la razza, la fede religiosa o l'appartenenza a sindacati.

Paragrafo 20: Scambio di informazioni e compatibilità di procedure

71. Due problemi principali sono presi in esame e cioè:

a) la necessità di fare in modo che possano essere ottenute informazioni sulle norme, regolamenti, decisioni, ecc., attinenti l'applicazione delle linee direttrici;

b) la necessità di evitare che i flussi transfrontiera di dati di carattere personale non siano intralciati indebitamente da un complesso disparato di procedure e di prescrizioni di conformità.

Il primo problema attiene alla complessità delle regolamentazioni sulla protezione della vita privata e delle politiche in materia di dati in genere.

Esistono spesso vari livelli di regolamentazioni (nel senso largo del termine) per cui non potranno essere fissate in modo permanente regole importanti in un quadro dettagliato di disposizioni statutarie; è il caso di conservare in proposito un carattere molto elastico lasciando campo alla discrezione decisionale di organi di livello inferiore.

72. L'importanza del secondo problema è, in termini generali, proporzionale al numero delle legislazioni interne concernenti i flussi transfrontiera di dati di carattere personale. Allo stato attuale è chiaramente necessario coordinare nelle legislazioni interne le disposizioni speciali in materia di flussi transfrontiera di dati, ivi compresi gli aggiustamenti speciali aventi attinenza al controllo di conformità e, all'occorrenza, alle autorizzazioni di gestione dei sistemi di trattamento dell'informazione.

Paragrafo 21: Meccanismo di cooperazione

73. La disposizione relativa alle procedure nazionali parte dall'ipotesi che le direttive serviranno di base ad una cooperazione continua. Le autorità incaricate della protezione dei dati e gli organismi specializzati preposti alla definizione dell'azione governativa nel campo dell'informazione e della trasmissione dei dati, sono evidentemente associati nel quadro di una tale cooperazione. Il secondo obiettivo di queste misure che è enunciato nel capoverso 21 ii) e cioè la mutua assistenza nel caso in cui siano in giuoco questioni di procedura e di richiesta di informazioni, è orientato verso l'avvenire e la sua importanza pratica si accrescerà probabilmente nella misura in cui le reti internazionali di dati e i problemi che essi pongono diverranno più numerosi e più complessi.

Paragrafo 22: Conflitti di legge

74. Il gruppo di esperti ha riservato una grande attenzione ai problemi dei conflitti di legge e, soprattutto, alla questione relativa a quali tribunali dovranno ritenersi competenti per decidere su problemi specifici (scelta della giurisdizione) e quale sistema giuridico dovrà regolare problemi specifici (scelta della legislazione).

L'esame delle diverse strategie e dei diversi principi ha rafforzato il punto di vista secondo il quale, allo stato attuale, stante la rapidità dei progressi registrati sul piano della tecnologia e tenuto inoltre conto del carattere non obbligatorio delle direttive, non è il caso di tentare proposte per soluzioni precise e dettagliate. Non mancheranno difficoltà sia riguardo alla scelta di un modello di regolamento valido dal punto di vista teorico, sia riguardo alla necessità di acquisire una maggiore esperienza sugli effetti delle soluzioni che, di per sé, sono possibili.

75. Quanto alla questione della scelta della legislazione, un modo per affrontare questi problemi consiste nel definire uno o più fattori di collega-

mento che, al meglio, permettano di identificare *una* legislazione applicabile. Questa procedura è particolarmente delicata nel caso di reti internazionali di calcolatori in cui, in ragione della disseminazione e del rapido movimento di dati e della dispersione geografica delle attività di trattamento dell'informazione, potrebbero intervenire molti fattori di collegamento, in maniera complessa capaci di mettere in giuoco elementi nuovi dal punto di vista giuridico. Inoltre non si sa molto su quale valore dare attualmente a regole che determinano automaticamente la legislazione nazionale specifica da applicare. Innanzitutto l'opportunità di una tale soluzione pare dipendere dall'esistenza di nozioni giuridiche e di strutture regolamentari analoghe, come pure della natura obbligatoria degli impegni presi dai paesi di carattere personale. In mancanza di queste condizioni ci si potrà sforzare di formulare principi più flessibili che implicino la ricerca di una «legislazione appropriata» e si riallaccino all'obiettivo prefigurato che è quello di assicurare un'efficace protezione della vita privata e della libertà individuali. Così, nel caso in cui sia possibile l'applicazione di più legislazioni, è stato suggerito che una soluzione potrebbe essere quella di dare la preferenza a quella che offre una maggiore tutela ai dati di carattere personale. Per contro, si può far valere l'opinione che soluzioni di questo tipo introducono troppi elementi di incertezza, in particolare dal punto di vista dei responsabili di schedario che potrebbero desiderare di conoscere, magari in anticipo, a quale complesso di norme nazionali sarà sottoposto un sistema internazionale di trattamento dell'informazione.

76. Tenuto conto di queste difficoltà e ritenendo che si potrebbe avere interesse a trattare i problemi di conflitti di legge nel contesto globale dei dati di carattere personale e dei dati diversi da quelli personali, il gruppo di esperti ha deciso di limitarsi ad una dichiarazione che consiste semplicemente in una segnalazione dei problemi e a raccomandare ai paesi membri di impegnarsi a trovare loro una soluzione.

Altre attività

77. Il gruppo di esperti richiama l'attenzione sulla presenza della Raccomandazione 4 relativa alle direttive, la quale suggerisce che i paesi membri convengano per quanto possibile su procedure specifiche di consultazione e di cooperazione in previsione dell'applicazione delle direttive.