Relazione 2004

Discorso del Presidente

Stefano Rodotà

PAGINA BIANCA

Signor Presidente della Repubblica,

nella natura di queste relazioni al Parlamento ed al Governo è il loro presentarsi, insieme, come bilancio e come programma. Quest'anno il bilancio assume un significato particolare. Poiché si conclude il mandato del Collegio, lo sguardo dev'essere rivolto non solo all'ultimo anno, ma a tutto il passato quadriennio: e, oltre questo, all'intera vita di questa giovane istituzione, per l'evidente legame tra le due prime fasi della sua esistenza.

Una rivoluzione pacifica

La pacifica rivoluzione della *privacy* è cominciata l'8 maggio del 1997, con l'entrata in vigore della legge n. 675 del 1996 che ha finalmente attribuito a ciascuno il potere di governo delle informazioni che lo riguardano. Da allora è proseguita senza soluzioni di continuità, con una complessa costruzione che sappiamo destinata a non essere mai interamente compiuta, immersi come siamo in una ininterrotta dinamica tecnologica e sociale che ci mostra un avvenire sempre mutevole. Siamo entrati in un nuovo mondo, di cui non è possibile definire una volta per tutte i contorni, ma le cui caratteristiche via via emergenti il Garante ha sempre segnalato, con una capacità di anticipazione confermata dai fatti. Il nostro è davvero un cantiere sempre aperto, al quale ogni giorno si aggiungono nuovi materiali. Basta ricordare, tra i nostri ultimi interventi, quelli riguardanti la legge della Regione Toscana sulle elezioni primarie e la possibilità di sottrarsi a quella moderna gogna elettronica rappresentata da una perenne presenza in rete di un numero crescente di dati personali.

Tutto questo non è avvenuto all'insegna della mutevolezza, del caso, di un inse-

guimento senza criterio della realtà. Mentre cresceva la consapevolezza di vivere in una situazione in perenne movimento, si faceva netta la coscienza che era necessario riferirsi a principi forti che, già indicati fin dall'articolo 1 della legge, dovevano poi vivere nel nostro lavoro e, tramite questo, venir trasmessi alla società italiana.

È stata un'impresa agevole e ardua. Agevole, perché il riconoscimento del nuovo diritto alla protezione dei dati personali ha subito destato attenzione diffusa, testimoniata dall'ininterrotto flusso di richieste rivolte al Garante. Ardua, perché più d'uno ha cercato, e cerca tuttora, di ridurre la portata della nuova disciplina, di presentarla in opposizione ad altri diritti.

Nell'attenzione della società italiana abbiamo colto un profondo bisogno di "rispetto", ed abbiamo adoperato proprio questa parola prima ancora che venisse proposta come generale criterio interpretativo da importanti ricerche sociologiche. E, partendo da questo bisogno profondo, abbiamo valorizzato il riferimento legislativo al principio di dignità, prima ancora che questo venisse collocato in apertura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Non abbiamo "inventato la *privacy*", come si è detto. Abbiamo reagito ad ogni forma di riduzionismo, ispirato da interessi settoriali o da miopia culturale. Abbiamo proiettato la protezione dei dati personali in una dimensione più ricca, senza arbìtri, ma interpretando correttamente una disciplina che vuole collocata tale protezione nel quadro dei diritti e delle libertà fondamentali, legata alla tutela della dignità. Abbiamo così potuto accompagnare una progressiva presa di coscienza della società italiana e pure, possiamo dirlo con un certo orgoglio, dell'opinione pubblica europea. In Europa, infatti, siamo stati i più fermi assertori del rispetto di un diritto fondamentale che si presenta come uno dei più importanti di quest'avvio di millennio, ed abbiamo curato una informazione all'estero con una presenza diretta in diversi istituti italiani di cultura. Abbiamo dialogato con istituzioni di altri Paesi, collabo-

rando allo sviluppo della legislazione e degli strumenti di garanzia.

Pensavamo di discutere soltanto di protezione dei dati. In realtà, ci stavamo occupando di temi che riguardano il destino delle nostre società, il loro presente e soprattutto il loro futuro. Abbiamo affrontato questioni di sicurezza interna e internazionale, di genetica e di salute, del credito e delle telecomunicazioni, del funzionamento del mercato e dell'organizzazione dell'impresa, del sistema dei *media* e del rapporto tra tecnologie e politica, della nuova dimensione della libertà personale, della libertà d'espressione e di circolazione. L'intero orizzonte dei temi di questi tempi difficili è davanti ai nostri occhi. Emerge un legame profondo tra libertà, eguaglianza, democrazia, dignità e *privacy*, che ci impone di guardare a quest'ultima al di là della sua storica definizione come diritto ad essere lasciato solo.

Senza una forte tutela delle loro informazioni, le persone rischiano sempre di più d'essere discriminate per le loro opinioni, credenze religiose, condizioni di salute: la *privacy* si presenta così come un elemento fondamentale della **società dell'eguaglianza**. Senza una forte tutela dei dati riguardanti i loro rapporti con le istituzioni o l'appartenenza a partiti, sindacati, associazioni, movimenti, i cittadini rischiano d'essere esclusi dai processi democratici: così la *privacy* diventa una condizione essenziale per essere inclusi nella **società della partecipazione**. Senza una forte tutela del "corpo elettronico", dell'insieme delle informazioni raccolte sul nostro conto, la stessa libertà personale è in pericolo e si rafforzano le spinte verso la costruzione di una società della sorveglianza, della classificazione, della selezione sociale: diventa così evidente che la *privacy* è uno strumento necessario per salvaguardare la **società della libertà**. Senza una resistenza continua alle microviolazioni, ai controlli continui, capillari, oppressivi o invisibili che invadono la stessa vita quotidiana, ci ritroviamo nudi e deboli di fronte a poteri pubblici e privati: la *privacy* si specifica così come una componente ineliminabile della **società della dignità**.

La *privacy* è di tutti

Proprio sulla lunga frontiera della società il Garante si è fortemente impegnato anche nell'anno appena trascorso. Nel momento in cui cresceva il ricorso al credito da parte delle famiglie e dei singoli, il Garante ha risposto con un codice deontologico che rende più sicuro il trattamento dei dati raccolti in questo delicatissimo settore. Nel momento in cui il telefono fisso e mobile non è più soltanto uno strumento per la comunicazione interpersonale, ma fa di ciascuno di noi il terminale di un flusso continuo di comunicazioni sociali, il Garante è intervenuto per restituire agli utenti il pieno diritto di decidere se e quali comunicazioni ricevere, per evitare abusi delle nostre immagini attraverso i videotelefoni, per escludere usi impropri degli *sms* anche da parte di pubblici poteri. Nel momento in cui parole come *Dna* sono ormai parte del vocabolario quotidiano, il Garante ha messo a punto una autorizzazione generale per il trattamento dei dati genetici che mantiene elevato il livello di tutela di queste informazioni che, più di tutte le altre, sono rivelatrici della nostra identità, dei nostri legami biologici, persino del nostro futuro. Nel momento in cui lo stesso corpo fisico conosce un declino della sua inviolabilità, e diviene sempre più manipolabile attraverso l'impianto di elementi elettronici, il Garante ha indicato i criteri per impedire la degradazione dell'uomo a macchina, ad oggetto regolabile e controllabile a distanza. Nel momento in cui l'attenzione per un corretto trattamento dei dati personali diviene un elemento ineliminabile dell'attività economica, il Garante si è impegnato per chiarire come la *privacy*, se impone dei costi (peraltro in Italia assai più contenuti che nel resto dell'Unione europea), rappresenti pure una "risorsa" che, intelligentemente impiegata, può rendere più efficiente l'attività d'impresa.

Siamo, dunque, ben lontani da un'immagine della *privacy* come strumento a disposizione solo di gruppi ristretti. Mai come in questo momento gli interventi del

Garante rendono evidente che la protezione dei dati personali è davvero affare di tutti. Il codice deontologico sull'attività dei sistemi privati di informazione creditizia, appena entrato in vigore, interessa milioni di persone, così messe al riparo da forme improprie di classificazione, come "cattivo pagatore". In un incontro da noi promosso nei giorni scorsi, vari operatori sanitari, pubblici e privati, hanno potuto mettere in evidenza soluzioni innovative e a basso costo per la tutela della dignità e della riservatezza dei pazienti e, insieme, della loro salute, bene primario d'ogni persona. È ormai avviata la definizione del codice deontologico per *Internet*. Decine di milioni di persone, cioè tutti i titolari di utenze telefoniche fisse e mobili, stanno ricevendo dalle società che gestiscono i servizi un modulo che le metterà nella condizione di stabilire se figurare o no nei nuovi elenchi, se ricevere o no pubblicità per posta o per telefono, se comparire con il nome per esteso o soltanto puntato, e via dicendo. Mai s'era svolta nel nostro Paese una consultazione di massa di queste dimensioni, dalla quale sarà possibile trarre indicazioni importanti sul modo in cui ciascuno tende a percepire se stesso nella società della comunicazione totale.

Questo bisogno di conoscenza e di consultazione ha ispirato la stessa azione del Garante che, attraverso il proprio sito, ha potuto raccogliere le opinioni dei cittadini sulle bozze di una serie di provvedimenti. Sono consultazioni ancora ristrette. Ma si tratta di un metodo che potrebbe diventare regola nelle occasioni più importanti. Continua, infatti, con intensità l'attività del Garante volta a decidere ricorsi, a trattare segnalazioni e reclami, a rispondere a quesiti, in una dimensione che fa emergere il profilo "giustiziale" della tutela. Ma diviene sempre più significativa l'attività di regolazione. Un compito, questo di particolare delicatezza perché il Garante, a differenza di altre, potrebbe essere definito autorità a "vocazione generale" per la molteplicità degli oggetti di cui si occupa, la platea dei soggetti ai quali si rivolge, la promozione di codici deontologici e l'attenzione per il loro rispetto.

Persona e informazione totale

Nella discussione pubblica su temi di tanto rilievo s'insinua un dubbio legato al rapporto che si stabilisce tra le persone e il sistema dei *media.* In una società dell'apparire, della corsa senza freni ad una qualsiasi presenza pubblica, ha ancora senso preoccuparsi di una difesa della *privacy* che pare rifiutata dai comportamenti sociali? E, allo stesso tempo, l'invadenza dei *media* non sta provocando pure una "implosione nella *privacy*", un rifugiarsi nel privato con effetti di rifiuto della comunicazione con gli altri?

Non è questa la sede per analizzare nel dettaglio questi problemi. Ma poiché toccano aspetti significativi del lavoro del Garante, o la sua stessa ragion d'essere, è opportuno mettere in evidenza almeno quegli elementi che, tratti dalla nostra esperienza, possono contribuire ad un chiarimento della questione più generale. La corsa all'apparire non cancella il bisogno di *privacy,* ma convive con esso: variando i contesti, pure persone che si esibiscono spudoratamente scoprono, di colpo, un'esigenza di riservatezza, d'intimità. Più che di fronte ad una schizofrenia sociale, siamo in presenza della rivelazione di un io diviso, che vuole godere, insieme, dei benefici della pubblicità e delle garanzie della riservatezza.

Su questo terreno impervio il Garante si è sempre avventurato, poiché gli spettava il compito non solo di arbitrare conflitti tra il sistema dell'informazione e le persone oggetto delle notizie, ma pure di cercar di ricomporre quell'io diviso, definendo soprattutto quale sia la sfera d'intimità alla quale tutti, persone "pubbliche" e gente "comune", hanno diritto. Ci siamo mossi cercando di evitare ogni tentazione censoria e la pretesa d'essere guida morale o giudici del buon gusto. Nostro riferimento è stato, anzitutto, il principio di dignità, dal quale discende l'esigenza, già ricordata, di rispetto delle persone. Possiamo dire che questa cultura sta pene-

trando nel sistema dell'informazione. Uno sguardo ai titoli di otto anni fa, sulla diffusione senza remore di nomi e di immagini di protagonisti veri o supposti di vicende di cronaca, ci consente di misurare una distanza, poiché oggi molte immagini sono oscurate, molti nomi sono di fantasia, molte informazioni sono fornite in modo più sobrio.

Siamo consapevoli dei limiti della nostra azione. Non mancano le ricadute nelle abitudini del passato, soprattutto in occasione di clamorosi fatti di cronaca. Ma proprio il diffondersi della cultura della *privacy* le rende meno tollerabili da un'opinione pubblica più attenta ed esigente. Riceviamo molte richieste d'intervento, soprattutto quando le notizie riguardano i minori, quando si insiste su particolari inutili o puramente scandalistici. In molti casi siamo di fronte a violazioni che non riguardano soltanto il Codice sulla protezione dei dati personali o il codice deontologico dell'attività giornalistica, ma altre norme sulle intercettazioni o sui minori coinvolti in vicende giudiziarie, sul diritto d'autore o sul diritto al nome o all'immagine. Interveniamo sia bloccando l'ulteriore diffusione di dati illegittimamente raccolti o diffusi, sia cercando la collaborazione dei giornalisti. E, proprio grazie al buon rapporto con l'Ordine dei giornalisti, abbiamo potuto dare una serie di chiarimenti che dovrebbero rendere più agevole ed efficace l'applicazione del codice deontologico.

Un diritto di "uscita"

Ma non è solo nella società della spettacolarizzazione continua che emerge con forza il bisogno di ritirarsi dietro le quinte per riflettere, per rifiatare. Più cresce la nostra immersione nella società dell'informazione totale, più si diffondono le tec-

nologie dell'informazione e della comunicazione, più si amplia l'area in cui si forniscono beni e servizi in cambio di dati personali, maggiore diventa l'esigenza di precisare la posizione in cui si trova ciascuno di noi. Questo esige uno sguardo nuovo sugli strumenti giuridici disponibili, sull'utilizzazione delle stesse tecnologie come fattori di tutela della *privacy* e, in conclusione, sulla nuova dimensione costituzionale che sta emergendo.

Pensiamo all'uso delle carte di pagamento scalari, che consentono di non lasciar traccia quando si percorre un'autostrada o si telefona o si acquista un programma televisivo, così evitando sia la classificazione da parte delle società che gestiscono il servizio, sia il rischio di ulteriori controlli attraverso la conservazione dei dati raccolti. Pensiamo al diritto del cittadino di poter stabilire, almeno in parte, i contenuti delle carte elettroniche che gli vengono rilasciate, selezionando, ad esempio, quali dati sulla salute debbano comparirvi. Pensiamo alla possibilità tecnologica di disattivare completamente tutti gli apparati elettronici che già portiamo con noi, come i telefoni mobili, o che stanno entrando nella nostra vita, come le "etichette intelligenti", in modo da sottrarsi alla schiavitù della localizzazione permanente.

Si tratta, in sostanza, di poter esercitare un potere di controllo sul flusso dei nostri dati, regolandone direttamente le modalità di raccolta e di circolazione, interrompendolo quando lo riteniamo necessario e riattivandolo quando ci sembra opportuno. Questo esige una forte consapevolezza da parte degli attori di questo processo: i cittadini, messi davvero in condizione di esercitare i poteri loro attribuiti; i soggetti pubblici e privati che raccolgono informazioni, i quali devono rendersi conto del fatto che la legittimazione sociale della loro attività è destinata ad essere tanto maggiore quanto più sarà percepita come rispettosa di questo valore fondamentale.

Alcuni dei nostri provvedimenti generali vanno proprio in questa direzione. Affrontano le ultime novità tecnologiche, come i videotelefoni e la televisione interattiva. Disciplinano una delle più diffuse forme di raccolta di dati ad opera del settore privato, quella delle "carte di fidelizzazione". In tutti questi casi, le regole hanno come fine quello di evitare forme improprie di "schedatura" degli utenti, utilizzazioni e diffusioni dei loro dati in modi non conformi alla loro volontà.

Ma non basta disciplinare più puntualmente l'attività dei raccoglitori di informazioni e insistere sul momento del consenso. Spesso, infatti, le persone scoprono che, per effetto di un consenso manifestato riempiendo un questionario o acquistando un bene o un servizio, cominciano ad arrivare sollecitazioni o messaggi non graditi. Diviene così essenziale poter revocare nel modo più semplice quel consenso dato con una certa leggerezza, per uscire dalla gabbia che si è contribuito a costruire attorno a noi stessi.

Il "diritto di uscita" si presenta così come una componente essenziale della protezione dei dati personali, come il mezzo che permette di riprendere pienamente il controllo sulla propria sfera privata. E questo esige anche una attenzione più forte per le "*privacy enhancing technologies*", per tutti quegli accorgimenti che permettono di ridurre già a livello tecnico i rischi per la *privacy*.

Il Garante ha dato più di una indicazione in questo senso. Ha stabilito, ad esempio, che le banche possano trattare impronte digitali solo in casi eccezionali e con un *software* che ne garantisca la distruzione entro pochissimi giorni, a meno che non vi siano documentate ragioni di polizia o di giustizia. Riflettiamo sul fatto che non è possibile mettere in commercio un ciclomotore o taluni giocattoli senza una certificazione che ne attesti la sicurezza. La stessa logica deve essere adottata per l'insieme delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, come hanno appena fatto il Garante italiano e il Gruppo dei Garanti europei segnalando

ai produttori la necessità di progettare i videotelefoni e le "etichette intelligenti" in modo tale da escludere fin dall'origine alcuni rischi per la *privacy*.

Non dimentichiamo che la rivoluzione elettronica è una rivoluzione giovane e, come tutti i grandi cambiamenti tecnologici del passato, è entrata nella società con una certa prepotenza, con possibili effetti di inquinamento. Da anni si lavora per liberare l'ambiente dalle emissioni nocive, dai rumori insopportabili, dalle aggressioni alla natura, che sono stati conseguenze pesanti della prima rivoluzione industriale. È tempo che strategie analoghe vengano intraprese per cancellare le diverse forme di inquinamento dell'ambiente informativo e delle libertà civili. Diventa così evidente che non v'è contraddizione tra tecnologia e *privacy*, ma che, al contrario, vi sono forme benefiche di alleanza da incentivare in ogni modo.

Opponendosi ad ingiustificate derive tecnologiche, all'idea semplicistica e rischiosa che qualsiasi strumento nuovo possa e debba essere adottato per il solo fatto che esiste, il Garante vuol dare un contributo proprio all'uso razionale della tecnologia. Le regole sulla videosorveglianza, ad esempio, non servono soltanto ad evitarne usi che interferiscono indebitamente sulle libertà delle persone. Sono anche un contributo per evitare sprechi. Agganciando la legittimità dei sistemi di videosorveglianza a serie esigenze, infatti, si può evitare quel che le cronache ci dicono, parlando di comuni che giustificano il ricorso a sistemi costosi con l'unico argomento dell'"entrata nella modernità", e che poi si trovano nella condizione di non disporre dei fondi necessari per la manutenzione e il funzionamento adeguato dei sistemi acquistati.

Accanto al diritto di uscita individuale si delinea così anche un diritto di uscita collettivo dalle strettoie e dai condizionamenti che possono essere imposti attraverso le tecnologie. La vita non deve mai divenire prigioniera della tecnica.

La costruzione elettronica della persona

Le maglie dei sistemi di controllo basati sulla continua raccolta di informazioni personali sembrano farsi sempre più strette. Si tratta di una vicenda che il Garante ha sempre analizzato e seguito nelle sue manifestazioni più significative. Possiamo ben dire d'essere stati i primi in Italia a richiamare l'attenzione su temi come la videosorveglianza, la conservazione dei dati del traffico telefonico, i dati genetici, l'inserimento nel corpo di *chip* elettronici. Allarmi ingiustificati, forzature catastrofistiche?

Quando, nella *Relazione* dell'anno scorso, richiamavamo l'attenzione proprio sui *microchip* introdotti sotto la pelle delle persone e sulle etichettature di persone e prodotti controllabili a distanza con le tecnologie delle radiofrequenze (*Rfid*), a qualcuno sembrò che il Garante si fosse avventurato sul terreno scivoloso della fantascienza. Ora, a pochi mesi di distanza, possiamo dire che la nostra previsione era approssimata per difetto. Conosciamo molte situazioni nelle quali il ricorso a quegli strumenti si avvia ad essere di uso corrente, ad esempio nel settore della salute con l'inserimento sotto la pelle di un *microchip* per l'identificazione di pazienti affetti da particolari patologie, e soprattutto con il ricorso alle "etichette intelligenti" nella distribuzione e nel commercio. E stiamo indicando i criteri generali da seguire.

Vi sono usi delle *Rfid* per sole finalità di gestione aziendale che, non implicando trattamenti di dati personali, sono esclusi dall'applicazione delle relative norme. Vi sono etichettature di prodotti che, potendo determinare un controllo sui movimenti e le utilizzazioni degli acquirenti, esigono valutazioni di proporzionalità, informative adeguate, consenso, esercizio di un "diritto di uscita" grazie alla disattivazione dell'etichetta. Vi sono impianti di *microchip* sottopelle che, potendo

portare ad una modifica del corpo contrastante con la dignità della persona, devono essere in via di principio esclusi, salvo casi eccezionali di uso proporzionato a tutela della salute.

Siamo alla vigilia di un cambiamento delle natura stessa del corpo che, modificato tecnologicamente, diverrebbe per ciò post-umano? I casi appena ricordati, infatti, sono solo l'avanguardia più visibile di una larghissima serie di sperimentazioni volte ad inserire nel corpo umano strumenti elettronici e a collegarli con un *computer*.

L'"etichettatura" delle persone viene giustificata anche con l'argomento che, grazie ai controlli a distanza, alcune categorie di persone, come gli anziani, avranno migliori opportunità di essere aiutate in situazioni di emergenza. Ma possiamo affidare un numero crescente di persone solo ad un "Angelo Custode Digitale"? Il rispetto della dignità delle persone esige che siano interrotte derive che propongono cura elettronica e determinano abbandono sociale.

Il rischio dell'impropria deriva tecnologica si manifesta anche in alcune proposte di costituzione di banche dati del *Dna*. Appare giustificata una normativa che, seguendo le indicazioni della Corte costituzionale, disciplini il prelievo di campioni genetici per finalità di giustizia in forme rispettose delle garanzie della libertà personale e della dignità. Per quanto riguarda la costituzione di banche dati del *Dna* di persone condannate, imputate o indagate, vanno però rispettati i principi di necessità, finalità e proporzionalità che, in primo luogo, richiedono un rigoroso controllo della rilevanza dei dati genetici per ciascun tipo di reato. Che senso ha il prelievo di un campione del *Dna* di un imputato o un condannato per corruzione o diffamazione?

La capacità di intercettare il futuro, inoltre, è stata mostrata dal Garante anche intervenendo sulla conservazione dei dati di traffico telefonico e sulle proposte di