

Accesso ai mezzi di ricorso per la protezione dei dati negli Stati membri dell'Unione europea

Sintesi

L'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce ad ogni persona dell'Unione europea (UE) il diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. Quest'articolo prevede che i dati personali siano trattati secondo il principio di lealtà per finalità determinate e garantisce ad ogni persona il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica. Esso stabilisce che il rispetto di tale diritto è soggetto al controllo di un'autorità indipendente. L'articolo 47 della Carta garantisce il diritto a un ricorso effettivo, nonché il diritto a che la causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole.

Le violazioni della protezione dei dati possono verificarsi e si verificano quasi ovunque: sul lavoro, al supermercato o su Internet. Possono provocare disagio emotivo e danneggiare la reputazione o le relazioni di un individuo.

«Le conseguenze [della violazione del segreto medico] furono tremende. Tutte le persone di cui mi fidavo si allontanarono: i miei genitori, l'infermiera, il dottore. Era in gioco la perdita della mia autodeterminazione. [...] Tutto il mio mondo crollò e fui lasciato da sola, senza soldi e senza sostegno». (Vittima di violazione della protezione dei dati che non ha presentato ricorso, Germania)

I soggetti che hanno subito tali violazioni hanno il diritto di avviare una procedura di ricorso. Per presentare reclamo o chiedere riparazione possono rivolgersi alla propria autorità nazionale di protezione dei dati o ad altri enti simili. Molti presentano ricorso per impedire che altri subiscano un danno simile o per ottenere il riconoscimento della violazione dei propri diritti. Tuttavia possono essere dissuasi dallo sporgere reclamo per timore che la procedura si riveli troppo lunga, complessa o costosa, in particolare se necessitano una rappresentanza legale. Possono anche non

riuscire a trovare un parere esperto o la consulenza di cui necessitano.

Questo progetto della Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione Europea (FRA) intende fornire un'analisi comparativa a livello dell'UE sui mezzi di ricorso disponibili come metodo per garantire i diritti degli individui nel campo della protezione dei dati. Il progetto mira ad analizzare le correlazioni fra due diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il diritto alla protezione dei dati a carattere personale (articolo 8) e il diritto ad un ricorso effettivo (articolo 47). Il diritto al ricorso effettivo costituisce un prerequisito per l'effettiva applicazione ed esecuzione di tutti gli altri diritti fondamentali, tra cui la protezione dei dati. È dunque importante considerare congiuntamente entrambi i diritti fondamentali.

«Credo che l'unico mezzo di ricorso che potrei considerare incoraggiante sia riconoscere i soggetti come parte lesa o veder adottata una decisione che dica "ciò che è accaduto non va bene, i vostri diritti sono stati violati"». (Rappresentante di un'organizzazione per il sostegno alle vittime, Romania)

Il settore della ricerca giuridica e sociale della FRA esamina l'utilizzo e l'applicazione dei mezzi di ricorso per la protezione dei dati, nonché gli ostacoli alla presentazione di un ricorso effettivo per una violazione della protezione dei dati. Basandosi sui risultati della ricerca, la FRA identifica gli ostacoli e suggerisce le modalità per rimuoverli, cercando così di contribuire alla continua riforma del regime di protezione dei dati nell'Unione europea.

Questa sintesi illustra le conclusioni principali della ricerca della FRA, pubblicate integralmente nella relazione *Accesso ai mezzi di ricorso per la protezione dei dati negli Stati membri dell'UE* (cfr. «Ulteriori informazioni»).

Contesto giuridico

La direttiva UE sulla protezione dei dati, o direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, garantisce la disponibilità di mezzi di ricorso per la protezione dei dati negli Stati membri dell'UE richiedendo ad ogni Stato membro di istituire un'autorità di controllo indipendente.

Nel 2012 la Commissione europea, mossa dal desiderio di un'applicazione più efficace del diritto fondamentale alla protezione dei dati personali, ha

proposto una riforma globale delle norme UE in materia di protezione dei dati. Il pacchetto di riforma comprende una proposta di regolamento generale sulla protezione dei dati che sostituisca la direttiva sulla protezione dei dati del 1995, nonché una proposta di direttiva generale sulla protezione dei dati che sostituisca la decisione quadro sulla protezione dei dati del 2008.

Il pacchetto di riforma proposto mira ad una maggiore indipendenza delle autorità nazionali di protezione dei dati e al rafforzamento dei poteri di tali autorità per porre rimedio alle violazioni.

Descrizione e categorie degli intervistati

Tutte le citazioni della sintesi sono tratte dalla relazione completa *Accesso ai mezzi di ricorso per la protezione dei dati negli Stati membri dell'UE*. Per facilitare la lettura della sintesi la FRA ha modificato le categorie degli individui citati. La sintesi fa riferimento alla fonte di una citazione come a una «vittima di una violazione della protezione dei dati che non ha presentato ricorso», categoria che nella relazione completa appare sotto il termine giuridico

di «non ricorrente». Analogamente, nella relazione completa le vittime che hanno presentato ricorso sono indicate come «ricorrenti». La FRA ha intervistato anche individui operanti presso le organizzazioni per il sostegno alle vittime di violazione della protezione dei dati, compresi gruppi come organizzazioni dei lavoratori, sindacati o ancora organizzazioni di reclamo. La sintesi specifica il loro ruolo; la relazione completa fa riferimento ad essi come «intermediari». «Avvocati» e «giudici» vengono indicati come tali sia nella sintesi, sia nella relazione completa.

Tabella : Numero di intervistati e partecipanti ai dibattiti dei gruppi di studio

	Numero di intervistati			Numero di partecipanti a gruppi di studio o di interviste		
	Ricorrenti	Non ricorrenti	Giudici/ procuratori	Membri delle autorità di protezione dei dati	Intermediari	Avvocati che esercitano la professione
<i>Minimo previsto</i>	30-40		6	6	6	6
Austria	7	6	5	2	7	8
Bulgaria	16	14	8	6	2	3
Finlandia	24	6	6	8	6	6
Francia	25	9	5	6	7	8
Germania	20	6	5	6	5	4
Grecia	16	15	4	7	7	5
Italia	2	9	6	7	7	7
Lettonia	5	2	2	5	5	4
Paesi Bassi	24	9	7	6	6	5
Polonia	15	15	6	8	8	6
Portogallo	7	7	6	2	3	4
Regno Unito	28	2	6	10	9	4
Repubblica ceca	4	6	5	10	6	6
Romania	4	2	3	0	6	3
Spagna	11	3	4	5	6	6
Ungheria	13	19	6	9	6	5
Totale	351		84	97	96	84

Raccolta dei dati e oggetto d'indagine

Ai fini della presente ricerca la FRA ha esaminato il quadro giuridico sulla protezione dei dati nei 28 Stati membri dell'UE, analizzando norme e regolamenti interni per presentare una ricerca comparativa della situazione giuridica sulla protezione dei dati in tutta l'Unione europea.

Da aprile a settembre 2012 la rete di ricerca multidisciplinare della FRA, Franet, ha condotto una ricerca sul campo di tipo qualitativo in 16 Stati membri dell'UE: Austria, Bulgaria, Repubblica ceca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania,

Spagna e Regno Unito. Sono state intervistate o hanno preso parte a gruppi di studio oltre 700 persone provenienti da sei gruppi destinatari composti da: ricorrenti, o vittime di violazione della protezione dei dati che hanno presentato ricorso; non ricorrenti, come presunte vittime di violazioni della protezione dei dati che hanno deciso di non presentare ricorso; giudici; membri delle autorità di protezione dei dati; intermediari, tra cui personale delle organizzazioni della società civile che forniscono sostegno agli individui che hanno subito violazioni della protezione dei dati e avvocati che esercitano la professione.

Risultati chiave e consulenza basata su dati oggettivi

Basandosi sui risultati ottenuti, la FRA ha individuato possibilità concrete per le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e i meccanismi coinvolti, di sviluppare mezzi di ricorso per la protezione dei dati volti a migliorarne la disponibilità e la qualità. Alla luce di quanto detto, la FRA suggerisce svariate iniziative per sostenere le istituzioni dell'UE e gli organi di decisione politica nazionale nello sviluppo e nell'attuazione di misure idonee a garantire la protezione dei dati personali e a chiedere riparazione in caso di violazione.

Conoscere i propri diritti: sensibilizzazione

Una maggiore sensibilizzazione sul diritto di protezione dei dati, sulla natura delle violazioni di tale diritto e sui meccanismi di riparazione e il modo per avvalersene contribuiscono tutti all'efficacia dei mezzi di ricorso. Il pubblico deve essere in grado di riconoscere una violazione della protezione dei dati per presentare ricorso.

La presente ricerca della FRA ha considerato vari tipi di violazione, i soggetti che la commettono e il suo impatto sulle vittime, oltre ad esaminare le motivazioni che hanno spinto le vittime a presentare ricorso.

Tipi di violazione della protezione dei dati

Nella ricerca sul campo, le attività basate sul web, la vendita diretta e la videosorveglianza con telecamere a circuito chiuso vengono indicate come le fonti più frequenti di violazioni della protezione dei dati. I principali responsabili di tali violazioni sono spesso enti governativi, autorità incaricate dell'applicazione della legge, nonché istituti finanziari e sanitari.

Le violazioni della protezione dei dati più frequentemente menzionate durante la ricerca sul campo fanno riferimento ad attività basate sul web. Queste includono social media, acquisti online, diffusione non autorizzata di dati di natura personale da piattaforme commerciali online, accesso illegale alla posta elettronica e alle banche dati, furto d'identità, violazioni della sicurezza ed uso improprio di dati personali da parte di aziende che operano sul web a livello globale. Dal punto di vista della protezione dei dati, le attività basate sul web emergono chiaramente come un territorio ad alto rischio.

Un'altra violazione dei dati molto comune è la vendita diretta e il procacciamento di affari senza il consenso del destinatario, quando i dati personali vengono utilizzati in modo improprio attraverso l'uso di telefoni cellulari, posta elettronica o posta tradizionale. La ricerca sul campo suggerisce che i responsabili di tali violazioni sono spesso gli operatori di telefonia mobile e le aziende di recupero crediti. Gli intervistati indicano anche pratiche irregolari come la vendita dei dati personali a terzi.

Gli intervistati fanno spesso riferimento alla videosorveglianza nascosta sul luogo di lavoro, in ambienti pubblici o nei supermercati. Vari partecipanti provenienti da diversi paesi affermano di essersi confrontati con sistemi di videosorveglianza nascosta gestiti da autorità pubbliche con una speciale tecnologia o mediante televisione a circuito chiuso installata di nascosto. Diverse autorità di protezione dei dati, per esempio nel Regno Unito, hanno elaborato delle linee guida sull'utilizzo di televisioni a circuito chiuso.

In particolare nelle relazioni tra datore di lavoro e lavoratore, i partecipanti menzionano anche altre presunte violazioni della protezione dei dati, che includono: raccolta dei dati personali dei lavoratori, accesso ai dati personali memorizzati sui computer dei datori di lavoro, utilizzo di targhette di riconoscimento e di sistemi di posizionamento globale, uso discriminatorio di dati personali sensibili raccolti nel corso di sondaggi o audit e divulgazione di dati dei lavoratori da parte dei datori di lavoro.

La ricerca sul campo ritiene piuttosto comuni anche le violazioni finanziarie, tra cui l'accesso illegale a conti bancari o il furto di dati relativi alle carte di credito. Ciononostante, la ricerca individua solo pochissimi ricorrenti che affermano di aver subito una perdita finanziaria a causa della violazione. In molti di questi casi, gli intervistati descrivono le somme interessate come irrисorie, collegate a telefonate, spese postali e ai costi sostenuti per l'accesso e la rettifica dei dati.

Impatto sulle vittime

I partecipanti descrivono il danno derivante da violazioni della protezione dei dati come di natura psicologica e sociale, per esempio disagio emotivo o danno alla reputazione. I partecipanti riferiscono inoltre danni finanziari, sebbene con minor frequenza.

Chi ha subito violazioni della protezione dei dati chiede riparazione per molte ragioni, come la rettifica o la cancellazione dei dati personali o sanzioni nei confronti dei trasgressori. I partecipanti dicono che cercano di proteggere altre persone impedendo future violazioni e ottenendo il riconoscimento dell'avvenuta violazione.

Quando si chiede loro quale sia stato il danno provocato dalla violazione della protezione dei dati, i ricorrenti e i non ricorrenti ne parlano generalmente in termini psicologici o sociali. Si concentrano

sulle proprie emozioni o sul danno arrecato alle loro relazioni o alla loro reputazione. Parlano di vari livelli di disagio emotivo, oltraggio e senso di insicurezza, come sentimenti persecutori o la sensazione di essere sotto sorveglianza, persino di impotenza. Descrivono il danno alla loro reputazione in ambito professionale o personale, la perdita di fiducia e altre forme di danno morale, come la ricerca sul campo della FRA ha evidenziato per esempio in Austria, Bulgaria, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia e Spagna. Un ricorrente spagnolo descrive un aspetto di questo sentire come «impotenza rispetto ad un abuso di potere».

«Ho lasciato [il lavoro] in condizioni molto dolorose. [...] Soffrivo [...] e non potevo difendermi perché non sapevo se queste accuse fossero reali». (Vittima di violazione della protezione dei dati che ha presentato ricorso, Grecia)

Gli intervistati in Repubblica ceca, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Romania parlano di danni per violazione nel settore lavorativo, come procedure disciplinari, sospensioni e/o cessazione del rapporto di lavoro o ancora rischio di licenziamento. In alcuni di questi casi i danni fanno riferimento a perdite finanziarie, tra cui perdita di opportunità lavorative, impossibilità di ottenere un prestito, non titolarità del diritto all'assistenza sanitaria o a benefici, costo elevato della rappresentanza legale o perdite finanziarie immediate, e la prospettiva di perdite finanziarie a causa di ipotesi erranee di responsabilità.

Alcuni partecipanti presentano ricorso principalmente per risolvere la propria situazione personale. Una percentuale molto più alta mira ad impedire violazioni nei confronti di altre persone in futuro, ottenendo il riconoscimento della violazione, mettendovi fine o sanzionando il trasgressore. Il risarcimento finanziario non è la motivazione prevalente per la richiesta di riparazione. Gli intervistati solitamente parlano di «prevenzione rispetto a future violazioni dei diritti», «sensibilizzazione», «cessazione della pratica scorretta», «presa di posizione in difesa dei diritti fondamentali», «dare una lezione [alle autorità interessate]», «ottenere un riconoscimento della violazione da parte di un'autorità competente» o «comminare una sanzione al trasgressore».

Se da una parte gli intervistati evidenziano una carenza di conoscenze rispetto al problema delle violazioni della protezione dei dati sia fra i professionisti che fra le vittime, vari Stati membri dell'UE hanno programmi di sensibilizzazione.

Parere della FRA

Le vittime non sono consapevoli delle violazioni della protezione dei dati e dei mezzi di ricorso disponibili. Questi risultati emersi dalla ricerca sul campo della FRA confermano le conclusioni delle ricerche esistenti condotte dall'Agenzia.

Come riconosciuto dalla relazione della FRA del 2010 sulla Protezione dei dati nell'Unione europea, la sensibilizzazione in merito alla legislazione sulla protezione dei dati è un compito importante per le istituzioni pertinenti, come le autorità nazionali di protezione dei dati. La mancanza di consapevolezza è stata rilevata nella relazione della FRA del 2012 sull'Accesso alla giustizia nei casi di discriminazione e nel parere della FRA del 2013 sulle direttive dell'UE in materia di uguaglianza e parità, relative alla legislazione UE sulla non discriminazione. È necessario attuare misure di sensibilizzazione che tocchino dal pubblico ai giudici. Occorre aumentare in modo significativo in tutta l'Unione europea le conoscenze sulle organizzazioni di sostegno a cui i ricorrenti possono rivolgersi quando presentano ricorso per la protezione dei dati.

L'UE potrebbe promuovere e possibilmente finanziare campagne di sensibilizzazione negli Stati membri. Per aumentare le conoscenze dei professionisti nazionali sulle disposizioni relative alla protezione dei dati, la FRA, insieme al Consiglio d'Europa e alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ha preparato un manuale sulla giurisprudenza europea in materia di protezione dei dati.

Gli Stati membri dell'UE potrebbero considerare di adottare le misure necessarie per aumentare le conoscenze del pubblico sull'esistenza e il funzionamento dei meccanismi di denuncia disponibili, in particolare sul ruolo delle autorità di protezione dei dati. In aggiunta, tali autorità dovrebbero prestare particolare attenzione a coltivare il proprio profilo pubblico come garanti indipendenti del diritto fondamentale alla protezione dei dati, oltre a migliorare le proprie attività di sensibilizzazione sulla protezione dei dati.

Presentare ricorso: rafforzare le autorità di protezione dei dati

Per coloro che richiedono compensazione per violazioni connesse alla protezione dei dati le autorità di protezione dei dati si sono rivelate la via più corrente, e in molti casi l'unica, da percorrere. Al fine di soddisfare queste richieste, tali autorità devono essere autorizzate a fornire un servizio valido e completo.

La direttiva relativa alla protezione dei dati del 1995 delinea i poteri delle autorità di protezione dei dati, attribuendo loro il potere di condurre indagini e intervenire per impedire violazioni. Esse giocano un ruolo determinante nel porre rimedio alle violazioni della protezione dei dati, agendo spesso come primo punto di contatto per le vittime di tali violazioni. Questo ruolo viene frequentemente riconosciuto dagli organi giurisdizionali nazionali; in Finlandia, per esempio, i procuratori e i tribunali sono obbligati a garantire all'autorità di protezione dei dati la possibilità di essere sentita in casi di condotta non conforme alla legge finlandese sui dati personali.

Rafforzamento del ruolo delle autorità di protezione dei dati

Alcune delle principali critiche degli intermediari in merito alle autorità nazionali di protezione dei dati si concentrano sulla scarsa comunicazione e sulle carenze in termini di trasparenza e di contributo alla sensibilizzazione del pubblico. Alcuni dubitano anche dell'indipendenza delle autorità, per lo più a causa di possibili nomine politiche.

Gli stessi membri delle suddette autorità sollevano il problema dell'esecuzione delle decisioni prese dalle autorità, che è collegato alla loro limitata competenza nel garantire l'esecuzione delle decisioni, tra cui il trattamento illecito di dati da parte delle amministrazioni pubbliche. Secondo i rappresentanti delle autorità nazionali di protezione dei dati, la mancanza di risorse umane e finanziarie ostacola il funzionamento pratico dei mezzi di ricorso e mina la qualità del loro lavoro.

Le autorità di protezione dei dati possono emettere ordini di rettifica delle violazioni della protezione dei dati o imporre sanzioni, benché i loro poteri per porre rimedio a tali violazioni, e la misura con cui ne fanno uso, varino notevolmente tra gli Stati membri dell'UE. Tali poteri includono ammonimenti formali, ordini specifici, ingiunzioni, revoche di licenze, ammende, altre sanzioni pecuniarie oppure il rinvio della causa ai giudici o alla procura dello Stato membro interessato.

«A volte le persone si lamentano della procedura del difensore civico e questo accade quando, di fatto, ignorano l'obiettivo e la finalità della procedura di un difensore civico e dove risiedono i nostri limiti. Allora chiaramente diamo una spiegazione, dicendo che "non possiamo semplicemente andare lì, per esempio, e recidere i cavi della videocamera". Talvolta, quindi, si tratta di un semplice fraintendimento della procedura e della necessità di andare in giudizio». (Membro dell'autorità di protezione dei dati, Austria)

Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE le autorità giudiziarie possono imporre sanzioni penali sotto forma di multa o reclusione. La durata della pena e l'ammontare dell'ammenda variano fra gli Stati membri dell'UE. Per alcuni partecipanti alla ricerca sul campo di carattere sociale, e più in particolare per alcuni giudici greci, la severità delle sanzioni contribuisce all'efficacia delle procedure giudiziarie.

Benché solitamente le autorità di protezione dei dati possano applicare diverse misure, nel caso di una violazione della protezione dei dati generalmente essi comminano un'ammenda o una sanzione pecuniaria, come segnalato in 19 Stati membri dell'UE. La legislazione nazionale spesso indica l'ammontare della multa imposta e molti Stati membri dell'UE distinguono tra persone fisiche o individui e persone giuridiche o enti. Spesso le ammende possono essere aumentate per punire i recidivi o nei casi in cui siano state commesse numerose violazioni.

«Il principale motivo di critica non è la nostra mancanza di indipendenza, ma il fatto che il sistema di protezione dei dati non funziona. Quando i ricorrenti non trovano riparazione, dicono che la protezione dei dati non esiste. Questa è l'immagine di una tigre senza artigli: tanto fumo, niente arrosto. [...] È per questo che ritenevamo importante il potere di emettere ordini; perché ciò che conta è raggiungere ed applicare le cose, e non soltanto imporre ammende penali». (Membro dell'autorità di protezione dei dati, Germania)

L'adozione del regolamento proposto della Commissione europea conserverebbe nella legislazione dell'UE il potere di queste autorità di imporre sanzioni amministrative, ossia ammende e altre sanzioni pecuniarie. Benché la maggior parte delle autorità di protezione dei dati goda già di questo potere, i risultati della FRA mostrano che il regolamento proposto aumenterebbe in modo significativo l'ambito di applicazione di sanzioni maggiori, fino ad un massimo di un milione di euro o al 2 % del fatturato totale annuo di un'impresa.

Cercare riparazione attraverso le autorità di protezione dei dati

La maggior parte dei ricorrenti nei 16 Stati membri dell'UE interessati dalla ricerca ha scelto di chiedere riparazione rivolgendosi all'autorità di protezione dei dati. Questa è l'opzione preferita anche da chi ha preso in considerazione l'idea di chiedere riparazione ma, per qualsivoglia ragione, ha deciso di non farlo. I ricorrenti dicono di aver optato per l'autorità di protezione dei dati a fronte di altre alternative per svariate ragioni, tra cui: costi inferiori, procedimenti più brevi e meno complessi; possibilità per gli individui di avviare e seguire il procedimento senza rappresentanza legale; consulenza; competenza delle autorità, nonché disponibilità limitata di altre procedure.

I ricorrenti intervistati erano più riluttanti ad avviare procedimenti giudiziari a causa dei costi maggiori, delle procedure più lunghe e del fatto che sentivano la necessità di essere rappresentati o assistiti da un avvocato. In alcuni casi giocano un ruolo importante le misure di diritto penale usate, però solo raramente, negli Stati membri dell'UE coperti dalla ricerca, con alcune evidenti eccezioni.

«In quel momento non ho pensato ad una riparazione o a un risarcimento. Ero infastidita dal fatto che se un'azienda ha ricevuto i tuoi dati crede di poterci fare ciò che vuole. Volevo porre fine a questo comportamento; volevo che i miei dati fossero cancellati». (Vittima di violazione della protezione dei dati che ha presentato ricorso, Lettonia)

La scelta del meccanismo di riparazione si basa sulle informazioni disponibili, che di solito non sono sufficienti, e sulla consulenza ricevuta. In base alla loro conoscenza dei problemi, le vittime di violazione della protezione dei dati possono essere suddivise in due gruppi. La maggior parte degli intervistati afferma di non disporre di informazioni sufficienti. Il secondo gruppo, una minoranza di intervistati «ben informati», afferma di possedere informazioni sufficienti grazie alla propria formazione professionale, solitamente giuridica, o ad esperienze precedenti.

Parere della FRA

Le autorità di protezione dei dati costituiscono i protagonisti nella tutela dei diritti alla protezione dei dati e giocano un ruolo fondamentale nel trattamento della stragrande maggioranza dei reclami relativi a tale protezione. Occorre tuttavia adottare ulteriori misure per garantire che l'accesso alle autorità di protezione dei dati sia efficace nella pratica.

L'indipendenza delle autorità di protezione dei dati deve essere rafforzata attraverso una riforma della legislazione dell'UE. Alle autorità di protezione dei dati dovrebbero essere attribuiti maggiori poteri e competenze, insieme a risorse finanziarie e umane adeguate, tra cui professionisti qualificati e di settori diversi, come specialisti formati nelle tecnologie dell'informazione e avvocati qualificati.

Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea propongono un regolamento per tutelare le persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. Tale regolamento generale sulla protezione dei dati cerca di armonizzare la legislazione in materia di protezione dei dati e di rafforzare la capacità delle autorità di protezione dei dati di porre rimedio alle violazioni.

Il rafforzamento della protezione dei dati potrebbe includere garanzie per l'applicazione effettiva delle loro decisioni e una durata ragionevole delle procedure (sulla base del principio di non discriminazione cfr. anche la relazione della FRA del 2012, Accesso alla giustizia nei casi di discriminazione nell'UE – Verso una maggiore uguaglianza). Ciò permetterebbe alle autorità di protezione dei dati di restare il punto di accesso preferito per le violazioni della protezione dei dati, accelerando al tempo stesso le vie di accesso ai mezzi di ricorso esistenti e diminuendo i costi complessivi, i ritardi e le formalità (cfr. il «Parere della FRA del 2012 sul proposto pacchetto di riforma della protezione dei dati»).

Al fine di rafforzare la propria autorità e credibilità, le autorità di protezione dei dati dovrebbero giocare un ruolo importante nell'applicazione del sistema di protezione dei dati, con la possibilità di emettere sanzioni o di avviare procedure che conducano a sanzioni (cfr. anche la relazione della FRA del 2010 sulla Protezione dei dati personali nell'Unione europea: il ruolo delle autorità nazionali per la protezione dei dati).

Questo parere è in linea con i risultati relativi ad altri organismi di natura non giurisdizionale, quali gli organismi attivi nei campi di parità e uguaglianza, come evidenziato nel parere della FRA del 2013 sulle direttive dell'UE relative a uguaglianza e parità (pag. 3):

«La misura in cui le procedure di ricorso soddisfano il proprio ruolo come rimedi per riparare i danni arrecati e come deterrenti per i trasgressori dipende dalla capacità degli organi di composizione delle controversie di comminare sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive» e «permettere alle organizzazioni della società civile, tra cui gli organismi attivi nei campi di parità e uguaglianza, di adire le vie legali o condurre indagini [...] potrebbe aiutare ad agevolare l'applicazione delle norme».

Le autorità di protezione dei dati vengono incoraggiate ad essere più trasparenti, nonché a comunicare in modo efficace con il pubblico, fornendo le informazioni necessarie ed agevolando l'accesso ai mezzi di ricorso nella pratica. In aggiunta, come evidenziato dalla relazione della FRA del 2010 sul ruolo delle autorità di protezione dei dati nell'UE, queste «dovrebbero promuovere una maggiore cooperazione e sinergia con altri garanti dei diritti fondamentali [...] nell'architettura fondamentale emergente dell'UE» (pag. 8). Tali misure migliorerebbero l'immagine delle autorità di protezione dei dati, la percezione della loro efficacia e indipendenza e la fiducia del pubblico.

Ottenere sostegno: rafforzare il ruolo delle organizzazioni della società civile

Le organizzazioni della società civile si sono rivelate nella ricerca sul campo come un'importante fonte di informazioni, consulenza, assistenza e rappresentanza legale. Esse forniscono un contributo prezioso al quadro giuridico relativo alla protezione dei dati. Queste organizzazioni si occupano anche di sensibilizzare il pubblico, nonché di pubblicizzare i problemi relativi alla protezione dei dati e i possibili mezzi di ricorso. Esse sono però poche e questo, nella pratica, limita l'accesso delle persone ai mezzi di ricorso.

La ricerca sul campo mostra una carenza di organizzazioni della società civile in grado di offrire servizi completi e ben pubblicizzati, sviluppando un profilo pubblico nel settore della protezione dei dati. Nella pratica questo limita l'accesso delle persone ai mezzi di ricorso.

«Quindi noi, ai nostri soci, diamo consulenze in vari ambiti: giuridico, fiscale, per migliori acquisti e anche nell'ambito della privacy, quando ci dicono che hanno problemi, cerchiamo di informarli su quali siano i loro diritti e quali strumenti giuridici possono utilizzare per risolvere i problemi. A volte poi, invece, intraprendiamo delle azioni, soprattutto adesso che c'è lo strumento della class action, nel caso in cui questa cosa possa avere un interesse per una pluralità di persone». (Rappresentante di un'organizzazione per il sostegno alle vittime, Italia)

Nella ricerca sul campo della FRA condotta in 16 Stati membri dell'UE è stato difficile trovare potenziali intervistati che rappresentassero le organizzazioni della società civile o intermediari. Nella maggior parte dei paesi, trovare rappresentanti di organizzazioni impegnate specificamente con problematiche relative alla protezione dei dati, che forniscono sostegno alle vittime di violazioni o che vantino una grande esperienza nel settore è stata una sfida.

Gli intermediari intervistati durante la ricerca sul campo affermano di fornire principalmente consulenza

ed informazioni a individui che hanno subito violazioni della protezione dei dati in merito ai loro diritti e ai mezzi di ricorso disponibili, assistendoli nei loro casi di reclamo. Altre attività menzionate dai partecipanti alla ricerca includono istruzione, ricerca e formazione. Alcuni mettono in evidenza il lavoro di sensibilizzazione attraverso campagne mediatiche, articoli e pubblicazioni, nonché monitoraggio e lavoro di lobbismo.

«La priorità principale è informare: attraverso il giornale, il sito web, i mezzi di informazione e diverse pubblicazioni forniamo chiarimenti in merito a molte questioni, tra cui questa [la protezione dei dati]... In secondo luogo, forniamo consulenza alle persone che la cercano e sono interessate, le quali ottengono delucidazioni su diritti e procedure. Dopodiché, se necessario, riportiamo i casi alle autorità competenti [...] Poi vi è la rappresentanza legale e procedurale, dove ci viene concesso l'importantissimo diritto di rappresentare i consumatori». (Rappresentante di un'organizzazione per il sostegno alle vittime, Bulgaria)

Parere della FRA

La relazione evidenzia l'importanza delle organizzazioni intermedie come fonti di informazione, consulenza, assistenza e rappresentanza legale. Tuttavia, solo un numero molto limitato di organizzazioni della società civile è in grado di offrire servizi completi alle vittime di violazioni della protezione dei dati. L'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero aumentare i finanziamenti destinati alle organizzazioni della società civile e agli organismi indipendenti capaci di fornire assistenza alle vittime che chiedono riparazione.

Le vittime sono spesso riluttanti a presentare domanda di ricorso. Permettere alle organizzazioni della società civile di adire le vie legali o di condurre indagini potrebbe rappresentare un passo importante per agevolare l'applicazione delle norme. Come già sottolineato in altre relazioni e pareri della FRA, e come confermato dai risultati della presente relazione, norme severe rispetto alla legittimazione ad agire impediscono alle organizzazioni della società civile di adottare un ruolo più diretto nei procedimenti giudiziari in casi che riguardano violazioni dei diritti fondamentali (cfr. la relazione della FRA del 2011, Accesso alla giustizia in Europa: una panoramica delle sfide e delle opportunità, e la relazione della FRA del 2012, Accesso alla giustizia nei casi di discriminazione nell'UE – Verso una maggiore uguaglianza).

Il parere della FRA del 2012 sul proposto pacchetto di riforma della protezione dei dati in particolare afferma che l'UE dovrebbe considerare di alleggerire ulteriormente le norme sulla legittimazione ad agire per permettere alle organizzazioni che operano nell'interesse pubblico di sporgere reclamo relativamente alla protezione dei dati nei casi in cui le vittime non siano propense ad adire le vie legali nei confronti di un organismo di controllo per via dei costi, del rischio di stigmatizzazione e di altri oneri a cui potrebbero essere esposte. Come sottolineato nelle relazioni della FRA sull'accesso alla giustizia, questo garantirebbe anche che i casi di importanza strategica vengano sottoposti a giudizio, rafforzando così una cultura del rispetto della legislazione relativa alla protezione dei dati. Un tale ampliamento delle norme sulla legittimazione ad agire dovrebbe essere accompagnato da garanzie aggiuntive che tutelino il giusto equilibrio fra l'accesso effettivo ai mezzi di ricorso e l'abuso di mezzi giudiziari. Nel regolamento generale sulla protezione dei dati la Commissione ha proposto una forma di ricorso collettivo in forma rappresentativa.

Abbatere gli ostacoli: ridurre i costi e attenuare l'onere della prova

La ricerca della FRA ha tentato di identificare i fattori che frenano le vittime di violazioni della protezione dei dati a presentare ricorso. Oltre alla mancanza di consulenza e sostegno di esperti, essa ha rilevato vari ostacoli, tra cui i costi, la lunghezza dei procedimenti e le difficoltà nel soddisfare i requisiti dell'onere della prova, in particolare per le violazioni relative al web.

I partecipanti considerano i costi, procedurali o di rappresentanza legale, un grosso ostacolo per accedere ai mezzi di ricorso nel settore della protezione dei dati. Procedure lunghe con esiti incerti tendono a far aumentare i costi, il che può anche significare che le spese superino in valore qualsiasi potenziale vantaggio.

I ricorrenti, gli intermediari e gli avvocati che esercitano la professione che hanno risposto alle interviste tendono, più spesso rispetto ai giudici intervistati, a definire l'onere della prova come un problema. Parlano di difficoltà nel fornire prove sufficienti e complete, specie per quanto riguarda attività basate sul web.

In modo alquanto prevedibile, gli individui soggetti alle violazioni tendono a preferire mezzi di ricorso che non prevedono costi. I risultati della ricerca sul campo emersi nella maggior parte dei 16 Stati membri oggetto di ricerca rivelano che i costi e i rischi finanziari figurano tra le principali preoccupazioni degli individui nel decidere se avviare o proseguire una causa.

Il costo della rappresentanza legale, per esempio, ha spesso dissuaso le vittime di violazioni della protezione dei dati dal presentare ricorso. Considerando l'importanza dell'assistenza legale nei casi di protezione dei dati, la disponibilità e l'accesso a un'assistenza legale gratuita svolge un ruolo chiave nel decidere se avviare una particolare procedura di ricorso. Il gratuito patrocinio e altri mezzi che prevedono meccanismi di riparazione senza costi aumentano l'accessibilità di tali meccanismi a un maggior numero di persone. I risultati della ricerca sul campo indicano un accesso limitato ai meccanismi di riparazione a causa dei limiti del gratuito patrocinio.

«I ricorrenti sono d'accordo a fare tutto ciò che è possibile (intentare una causa penale o civile, chiedere un'indennità, adire la Corte suprema) a patto che non sia prevista alcuna spesa, ma quando vi sono delle spese non vogliono fare nulla, tranne che rivolgersi all'Agenzia di protezione dei dati spagnola, che, benché abbia dei limiti, è una procedura gratuita». (Avvocato, Spagna)

Quando la rappresentanza legale non è vincolante, i ricorrenti possono ridurre considerevolmente i costi autorappresentandosi. Tuttavia, considerando le complessità di questo settore del diritto, l'autorappresentanza può non essere l'opzione da preferire, benché offra ai ricorrenti, che diversamente forse non avrebbero agito, l'opportunità di presentare un ricorso.

L'elevato costo delle procedure giudiziarie è una preoccupazione correlata. Spesso inibisce i ricorrenti dall'adire gli organi giurisdizionali, anche se vincendo la causa essi potrebbero ottenere un risarcimento. In molti degli Stati membri dell'UE oggetto di indagine i partecipanti considerano un problema gli elevati costi procedurali nei procedimenti legali civili, tra cui le spese di giudizio; è così, per esempio, in Austria, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Spagna e Regno Unito.

«Nelle procedure civili la legge prevede un avvocato, ma non molti avvocati hanno familiarità con questa legislazione. Se però occorre un avvocato, i procedimenti civili sono semplicemente troppo cari. [...] Le procedure civili costano anche qualche migliaio di euro e sono molti soldi». (Giudice, Paesi Bassi)

Un altro ostacolo alla presentazione del reclamo è costituito dall'onere della prova. La maggior parte dei ricorrenti intervistati provenienti dai 16 Stati membri dell'UE riferisce difficoltà nel fornire prove sufficienti e complete. I ricorrenti intervistati in Repubblica ceca, Grecia, Lettonia, Portogallo, Romania e Spagna parlano dell'onere della prova come un ostacolo per la presentazione di un ricorso nel settore della protezione dei dati. I problemi si concentrano sulla difficoltà di provare le violazioni della protezione dei dati, principalmente per quanto riguarda le attività basate sul web e di vari ostacoli pratici legati all'ottenimento di prove nello specifico settore della protezione dei dati. Gli avvocati e gli intermediari intervistati condividono quest'opinione, mentre i giudici, per esempio in Portogallo e Romania, considerano l'onere della prova accettabile.

Parere della FRA

Le vittime di violazioni della protezione dei dati vengono dissuase dal portare avanti le cause per varie ragioni, tra cui i costi e le difficoltà connesse alle prove delle violazioni della protezione dei dati. Gli Stati membri dell'UE dovrebbero prendere in considerazione il fatto di incentivare il sostegno attraverso centri di consulenza legale o lavoro pro bono. Tali meccanismi di sostegno dovrebbero integrare e non sostituire un sistema di assistenza legale adeguatamente finanziato.

Fornire consulenza: rafforzare la competenza legale in materia di protezione dei dati

La ricerca rivela una mancanza di competenza nella professione legale nel settore della protezione dei dati. Oltre a procedure lunghe, complesse e costose in termini di tempo e denaro, la scarsità di consulenza tecnica affidabile inibisce molte vittime dal presentare ricorso. La creazione di una maggiore competenza professionale tra avvocati e giudici in materia di protezione dei dati renderebbe disponibile tale competenza necessaria e accelererebbe il processo decisionale diminuendo i procedimenti lunghi.

Gli stessi professionisti legali rilevano la presenza molto scarsa di professionisti nel settore e di casi trattati in sede giurisdizionale, commenti che fanno eco alla difficoltà del progetto nel trovare giudici e avvocati da intervistare per la ricerca sul campo.

«Vi sono davvero pochissimi avvocati professionisti specializzati nella protezione dei dati». (Avvocato, Regno Unito)

La mancanza di rappresentanza legale e di consulenze accessibili e fornite da esperti, le procedure lunghe e dispendiose in termini di tempo e le spese previste possono dissuadere le vittime di violazioni della protezione dei dati dall'adire le vie legali. Anche la complessità dei processi, la mancanza di consapevolezza e il sostegno non specializzato demotivano gli individui e li trattengono dal chiedere riparazione per violazioni connesse alla protezione dei dati.

Gli individui in ogni Stato membro dell'UE possono avviare procedimenti giudiziari per porre rimedio alle violazioni della protezione dei dati. Una volta avviati, i procedimenti giudiziari possono avere diversi esiti legati alla gravità della violazione e al tipo di procedimento giudiziario – civile e amministrativo o penale.

«In teoria il ricorrente può sempre presentare ricorso da solo, ma non lo consiglierai a nessuno. Sarebbe come suggerire a qualcuno di operarsi da solo al proprio cervello». (Avvocato, Finlandia)

La ricerca sociale sul campo indica due tendenze negli Stati membri dell'UE, che hanno conseguenze per l'efficacia dei procedimenti giuridici. Vengono avviate pochissime cause sulla protezione dei dati e, di conseguenza, i giudici sono privi di capacità ed esperienza nel settore della protezione dei dati. Questo, a sua volta, porta alla marginalizzazione dei problemi relativi alla protezione dei dati, che non vengono visti come una priorità quando si tratta di programmi di formazione e sensibilizzazione.

Parere della FRA

I professionisti legali si confrontano raramente con casi di protezione dei dati, pertanto non conoscono le procedure legali e le garanzie applicabili. Questo settore presenta una carenza di giudici specializzati.

L'UE potrebbe sostenere finanziariamente attività di formazione per avvocati e giudici sulla legislazione in materia di protezione dei dati e sul suo sviluppo a livello nazionale. Gli Stati membri dell'Unione dovrebbero cercare di rafforzare la competenza professionale di giudici e avvocati nel settore della protezione dei dati, offrendo programmi di formazione e ponendo maggiore enfasi sui problemi relativi alla protezione dei dati nel curriculum giuridico. Questo aumenterebbe la disponibilità di rappresentanti legali sufficientemente qualificati.

Il rafforzamento della competenza professionale favorirebbe anche la riduzione della lunghezza dei procedimenti. La mancanza di tale competenza è uno degli ostacoli per chiedere riparazione dinanzi agli organi giurisdizionali, come confermato dalla relazione della FRA del 2011 sull'Accesso alla giustizia in Europa: una panoramica delle sfide e delle opportunità e dai risultati della presente ricerca sul campo.

Conclusioni

Vi sono vari modi per migliorare la disponibilità e la qualità dei mezzi di ricorso disponibili per le vittime di violazioni della protezione dei dati nell'UE. L'Unione, i suoi Stati membri e le autorità di protezione dei dati personali hanno tutti un ruolo da svolgere nello sviluppare l'attuale approccio nell'offerta dei mezzi di ricorso.

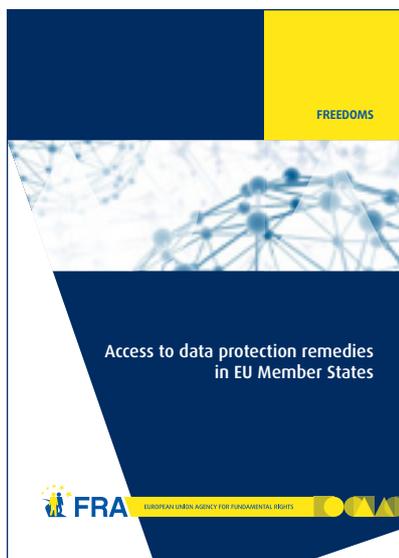
Il ruolo delle istituzioni dell'UE è particolarmente importante in questo settore. La Commissione europea ha proposto un progetto di regolamento che stabilisce un quadro normativo generale dell'UE per la protezione dei dati. Il quadro normativo proposto cerca di armonizzare la legislazione sulla protezione dei dati negli Stati membri dell'UE e di rafforzare la capacità delle autorità di protezione dei dati di porre rimedio alle violazioni. È essenziale che le autorità di protezione dei dati siano indipendenti da controlli esterni, sia per l'attribuzione e l'impiego dei fondi, sia per l'assunzione del personale. Tale indipendenza è particolarmente importante dal momento che le autorità di protezione dei dati devono anche affrontare le violazioni della protezione dei dati da parte dello Stato. Inoltre, devono disporre di procedure appropriate, poteri sufficienti e risorse adeguate, tra cui professionisti qualificati che siano in grado di utilizzare tali procedure e poteri.

L'UE dovrebbe mirare all'aumento dei finanziamenti a favore delle organizzazioni della società civile e degli organismi indipendenti capaci di fornire assistenza alle vittime che chiedono riparazione nel settore della protezione dei dati. Per rafforzare la capacità delle vittime di presentare ricorso, l'Unione dovrebbe considerare di alleggerire ulteriormente

le norme sulla legittimazione ad agire per permettere alle organizzazioni operanti nell'interesse pubblico di sporgere reclamo e offrire la possibilità di un'azione collettiva.

Gli Stati membri dell'UE possono favorire il miglioramento dei meccanismi di tutela dei dati già esistenti adottando le misure necessarie per sensibilizzare il pubblico all'esistenza e al funzionamento di questi meccanismi di ricorso e delle organizzazioni della società civile che offrono sostegno ai ricorrenti. Gli Stati membri dovrebbero anche agire per migliorare la competenza professionale di giudici e avvocati nel settore della protezione dei dati, fornendo sessioni di formazione e ponendo maggiore enfasi sui problemi relativi alla protezione dei dati nel curriculum giuridico. Oltre a garantire la qualità della rappresentanza legale e l'accesso alla stessa, questo aiuterebbe a ridurre la lunghezza dei procedimenti, che la ricerca sul campo ha evidenziato come un ostacolo per coloro che presentano ricorso.

Le autorità di protezione dei dati sono anche una parte essenziale nel panorama dei diritti fondamentali dell'UE; è importante che il soggetto che presenta ricorso le riconosca come tali. Le autorità di protezione dei dati dovrebbero concentrare l'attenzione sulla propria esistenza e sul proprio ruolo, coltivando il proprio profilo pubblico come garanti indipendenti del diritto fondamentale alla protezione dei dati. Inoltre, dovrebbero cercare una maggiore cooperazione con altri garanti dei diritti fondamentali come organismi attivi nel campo della parità, istituzioni per i diritti umani e organizzazioni della società civile.



La relazione completa, *Accesso ai mezzi di ricorso per la protezione dei dati negli Stati membri dell'UE*, esamina la natura delle violazioni della protezione dei dati ed evidenzia gli ostacoli che le vittime di tali violazioni affrontano quando chiedono riparazione. Il presente progetto socio-giuridico della FRA, che offre un'analisi dei regimi in materia di protezione dei dati nei 28 Stati membri dell'UE e delle interviste con le parti interessate in 16 Stati membri, sottolinea le sfide affrontate nella presentazione dei ricorsi. I risultati forniscono prove per informare e dare un contributo agli sforzi della Commissione europea volti a riformare e migliorare in modo completo il regime in materia di protezione dei dati dell'UE.

Ulteriori informazioni:

Per la relazione completa della FRA – *Accesso ai mezzi di ricorso per la protezione dei dati negli Stati membri dell'UE* – cfr.: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states>

Una panoramica delle attività della FRA sulla protezione dei dati è disponibile al seguente indirizzo Internet: <http://fra.europa.eu/en/theme/data-protection-privacy>

La presente sintesi è disponibile anche in francese, inglese, e tedesco; nel 2014 saranno pubblicate anche le traduzioni in bulgaro, ceco, croato, danese, estone, finlandese, greco, lettone, lituano, neerlandese, polacco, portoghese, rumeno, slovacco, sloveno, spagnolo, svedese e ungherese.



Ufficio delle pubblicazioni

FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
Tel. +43 158030-0 – fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2013
Photo: © SXC

