

Padova, 9 marzo 2023

Spett.le
Comune di Marano Principato
Piazza Caduti in Guerra, n. 1
87040 – Marano Principato (CS)

A mezzo *e-mail*: vigili@comune.maranoprincipato.cs.it

Proposta di deliberazione di consiglio comunale n. 5 del 8.03.2023 avente ad oggetto "Approvazione del regolamento comunale per la disciplina della videosorveglianza sul territorio comunale."

È stato richiesto allo Studio, nella persona della scrivente in qualità di DPO del Comune di Marano Principato, di rendere parere in ordine ai profili di legittimità e conformità alla normativa vigente in materia di protezione dei dati personali, della proposta di deliberazione di consiglio comunale n. 5 del 8.03.2023 avente ad oggetto l'approvazione del "*Regolamento comunale per la disciplina della videosorveglianza sul territorio comunale*" volto a disciplinare le concrete modalità di monitoraggio del territorio comunale.

Il parere richiesto è stato redatto sulla base della documentazione di seguito indicata:

- proposta di deliberazione Consiglio comunale n. 5 del 8.03.2023;
- Regolamento comunale per la disciplina della videosorveglianza sul territorio comunale;
- patto per l'attuazione della sicurezza urbana tra il Prefetto di Cosenza e il Sindaco di Marano Principato

e della seguente normativa:

- Regolamento UE n. 2016/679 (GDPR o Regolamento Europeo sulla Protezione dei Dati Personali)
- D.Lgs. n. 196/2003 (Codice Privacy);
- provvedimento del Garante Privacy del 8.04.2010 (*Provvedimento in materia di videosorveglianza - 8 aprile 2010*);

Il caso di specie.

Il Comune di Marano Principato, nel recepire le esigenze della popolazione di maggiore sicurezza e di controllo del territorio, ha inteso dotarsi di un sistema di videosorveglianza che prevede l'installazione di videocamere fisse in alcune zone strategiche del territorio comunale, con l'obiettivo di:

- attivare misure di prevenzione e di tutela della pubblica sicurezza in ambito comunale;
- vigilare in materia di sicurezza urbana, sul benessere animale e/o sulla correttezza osservanza di ordinanze e/o regolamenti comunali per consentire l'accertamento dei relativi illeciti;
- attivare uno strumento operativo di protezione civile sul territorio comunale;
- rilevare le infrazioni al codice della strada;
- tutelare gli immobili di proprietà o in gestione dell'Amministrazione Comunale e a prevenire eventuali atti di vandalismo o danneggiamento;
- tutelare la sicurezza urbana;
- promozione turistica o pubblicitaria anche con l'utilizzo di *webcam* o camera *on-line*.

Il sistema di monitoraggio prevede l'installazione di telecamere fisse mediante le quali effettuare riprese televisive che, in relazione ai luoghi di installazione delle videocamere, riguardano prevalentemente i soggetti che transitano nell'area interessata ed i mezzi di trasporto.

Nei locali delle forze dell'ordine e nella struttura del Centro di Aggregazione Giovanile "Baccelli" saranno posizionati *monitor* per la visione in diretta delle immagini riprese dalle telecamere.

Possono essere installati sistemi integrati, sistemi intelligenti e sistemi per rilevare delle violazioni al codice della strada.

I sistemi integrati collegano telecamere tra soggetti diversi che consentono la sorveglianza da parte di società specializzate, mediante collegamento ad un unico centro.

I sistemi intelligenti sono dotati di *software* che permettono l'associazione di immagini a dati biometrici, in grado, ad es. di riprendere e registrare automaticamente comportamenti o eventi anomali e segnalarli.

Il quesito.

Il Comune necessita di sapere se il Regolamento per la disciplina della videosorveglianza in corso di approvazione con proposta di deliberazione di consiglio comunale n. 5 del 8.03.2023 sia legittimo e coerente con la normativa vigente in materia di protezione dei dati personali e con i provvedimenti adottati in materia dal Garante *Privacy*.

Al fine di addivenire ad una risposta al quesito sottoposto al DPO, si ritiene necessario descrivere sinteticamente il contesto normativo di interesse, tenendo in considerazione i provvedimenti del Garante *Privacy* che assumono rilievo nel caso di specie, al fine di valutare la conformità del Regolamento in questione -anche in riferimento al Patto per l'attuazione della Sicurezza Urbana stipulato tra il Prefetto di Cosenza ed il sindaco di Marano Principato - rispetto alle disposizioni in materia di trattamento, conservazione e protezione dei dati personali.

Il contesto normativo.

L'art. 6, commi 7 e 8, del cosiddetto "decreto sicurezza" approvato con D.L. n. 11/2009 e convertito nella L. n. 38/2009 23.04.2009, denominato "Piano straordinario di controllo del territorio", consente ai Comuni di far uso di sistemi di videosorveglianza al fine di prevenzione dei

reati e controllo del territorio. In precedenza dette finalità non erano perseguibili, in quanto di competenza delle autorità di polizia.

Per i Comuni, quindi, non esiste più il limite della finalità delle riprese, ma è possibile che la videosorveglianza abbia uno scopo di semplice tutela del territorio, per cui è ammissibile a fini di controllo delle violazioni.

Ovviamente occorre che siano garantite opportune misure di sicurezza e requisiti, quali la tracciabilità degli accessi, l'identificazione del personale che ne ha accesso e l'impossibilità di ricostruire i percorsi dei cittadini nell'ambito del territorio comunale.

L'art. 6, co. 8, del D.L. 23.02.2009, n. 11, nell'ambito dell'utilizzo da parte dei Comuni di sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico per la tutela della sicurezza urbana, prevede che *"la conservazione dei dati, delle informazioni e delle immagini raccolte mediante l'uso di sistemi di videosorveglianza è limitata ai sette giorni successivi alla rilevazione, fatte salve speciali esigenze di ulteriore conservazione"*.

Come detto, il trattamento dei dati tramite videosorveglianza è una prerogativa dei Comuni che, ai sensi del citato D.L. n. 11 del 2009 possono utilizzare impianti per la tutela della sicurezza urbana in luoghi pubblici o aperti al pubblico, ovvero riprendendo le strade e le piazze.

La norma, tuttavia, si deve necessariamente coordinare con il Regolamento UE n. 2016/679 (C.D. GDPR o Regolamento Europeo sulla Protezione dei Dati Personali) che ha stabilito una serie di limiti al trattamento a carico dei Titolari (nel caso di specie, la Pubblica Amministrazione che installa il dispositivo) ed a favore degli interessati (ovverosia i cittadini), in particolare in merito ai tempi di conservazione, alle finalità del trattamento ed ai requisiti tecnici degli impianti.

In sostanza, il Comune che decida di installare un impianto di video sorveglianza si obbliga a porre in essere tutte le misure tecniche ed organizzative necessarie, in ossequio al principio di *accountability* e di *privacy by design*, atte a garantire il necessario contemperamento tra l'interesse alla pubblica sicurezza ed al rispetto dell'ambiente da un lato e, dall'altro, i diritti e le libertà fondamentali dei singoli cittadini.

Con particolare riferimento al regime giuridico degli impianti di videosorveglianza installati da Enti locali, l'art.38, comma 3, del D.L. n. 76 del 2020, convertito in L. n. 120 del 2020, prevede una modifica semplificativa all'attuale regolamentazione degli impianti di videosorveglianza installati dagli Enti locali, finalizzata ad equipararne il regime di installazione a quello – più favorevole – previsto per le amministrazioni statali.

La disposizione prevede che l'installazione e l'esercizio di sistemi di videosorveglianza di cui all'articolo 5, comma 2, lettera a), del D.L. n. 14 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 48 del 2017 da parte degli Enti locali, è considerata attività libera e non soggetta ad autorizzazione generale di cui agli articoli 99 e 104 del D.L. n. 259 del 2003; la norma assume particolare interesse in considerazione dell'*utility* spiegata dai sistemi tecnologici, anche se installati dagli Enti locali, per il controllo del territorio e la prevenzione e repressione di illeciti.

Atteso che gli impianti di videosorveglianza pubblica rispondono anche ad una finalità di sicurezza in senso stretto, ovverosia alla prevenzione e repressione della criminalità, i Titolari del trattamento (i Comuni in persona dei sindaci *pro tempore*) possono stipulare appositi patti per la

sicurezza e mettere a disposizione anche di Polizia di Stato e Carabinieri gli impianti di telecontrollo.

In questa particolare eventualità, si applica la Direttiva UE n. 2016/680, recepita dal nostro ordinamento dal D.Lgs. n. 51 del 2018, disposizione legislativa che pone deroghe ad alcuni principi fondamentali del GDPR a favore dei soggetti che svolgono indagini in ambito di sicurezza urbana (ivi compresa la Polizia Locale).

È dunque imprescindibile che i Comuni adottino un Regolamento comunale di applicazione specifica con riferimento al suddetto decreto legislativo, per evitare di trovarsi nella paradossale situazione di non poter utilizzare le immagini delle telecamere di sicurezza se non installate a norma o in contrasto con quanto stabilito dal GDPR.

Principi in materia di videosorveglianza pubblica: il provvedimento del 8.04.2010 del Garante *Privacy* in materia di videosorveglianza e le *FAQ* in materia di videosorveglianza.

Punto di riferimento in tema di videosorveglianza, anche con riferimento ai soggetti pubblici, è il provvedimento del Garante *Privacy* del 8.04.2010 (*Provvedimento in materia di videosorveglianza – 8.04.2010*), che fornisce una serie di indicazioni in materia di videosorveglianza volte ad assicurare il bilanciamento tra diritti dei cittadini e sicurezza e prevenzione dei reati.

Principio cardine da cui muovere è quello dell'assoluta residualità degli strumenti di videosorveglianza che, oltre a poter essere chiamati in causa solo qualora non sia possibile fare ricorso ad altri mezzi meno invasivi, devono necessariamente rispondere a requisiti di liceità, necessità, proporzionalità e trasparenza.

E così, dunque, le riprese dovranno avvenire nel rispetto di quanto prescritto dalle disposizioni di legge in materia di installazione di apparecchi audiovisivi, nonché – ovviamente – dalle norme sulla protezione dei dati personali (liceità), mentre gli impianti dovranno essere attivati solo in assenza di misure meno invasive e, comunque, solo per quanto strettamente necessario e non eccedente (necessità, proporzionalità e non eccedenza) le finalità giustificatrici dell'utilizzo del sistema, che a loro volta dovranno essere determinate, esplicite e legittime (finalità).

A ciò si aggiunga anche il rispetto del principio di minimizzazione *ex* articolo 5 GDPR che porta con sé il rimando al più ampio dovere di responsabilizzazione (*accountability*) del Titolare della Pubblica Amministrazione nella valutazione concreta della liceità del trattamento da intraprendersi.

In ambito pubblico e con specifico riferimento alla necessità, è bene precisare che la rilevazione dei dati non potrà essere estesa ad ambiti, aree o attività che non presentino rischi concreti o non caratterizzate da esigenze di dissuasione e deterrenza.

Allo stesso modo, laddove la finalità venga individuata nella protezione del bene o dei beni a fronte di atti di vandalismo, il posizionamento di sistemi di videosorveglianza potrà essere considerato lecito solo laddove sia stata valutata l'inefficacia di misure alternative e meno impattanti, quali ad esempio controlli da parte del personale di sicurezza, sistemi di allarme, misure di sicurezza apposte agli ingressi o autorizzazioni all'accesso fisico degli edifici.

Gli anzidetti principi devono, quindi, essere rispettati tanto in fase di *pre* installazione (*by design e by default*, a voler richiamare il GDPR), quanto successivamente, nella fase vera e propria di trattamento dei dati, di talché il metro di giudizio non potrà certamente fondarsi sulla semplicità (o ancora peggio sull'economicità) della soluzione da adottarsi, **ma piuttosto sul corretto bilanciamento degli interessi in gioco e sul rispetto dei requisiti di legge.**

Trattandosi, nel caso di specie, di soggetti pubblici, l'altro principio da non sottovalutare è certamente quello di **finalità**, poiché in tal senso saranno legittimi solamente quegli scopi connessi e pertinenti all'attività del Titolare PA.

Il provvedimento si concentra su determinati settori di applicazione, più nello specifico e per quanto qui di interesse per i soggetti pubblici, stabilendo che questi potranno trattare dati personali nel rispetto del **principio di proporzionalità, per scopi determinati, espliciti e legittimi e solamente per lo svolgimento delle funzioni istituzionali dell'Ente.**

Tra gli ambiti pubblici interessati dal provvedimento troviamo espressamente citati:

- **la sicurezza urbana:** in tal caso è richiesto ai sindaci di sovrintendere alla vigilanza e all'adozione di atti in materia di ordine e sicurezza pubblica, anche adottando provvedimenti contingibili ed urgenti;
- il deposito dei rifiuti: in questo caso gli strumenti di videosorveglianza sono ammessi solo qualora non siano rinvenibili sistemi di controllo alternativi;
- **la rilevazione di violazioni del Codice della strada:** in detta ipotesi la videosorveglianza è ritenuta lecita qualora la raccolta dei dati sia pertinente e non eccedente le finalità istituzionali, e sempre nel rispetto della messa a disposizione della documentazione su richiesta dell'interessato;
- **gli enti pubblici e territoriali:** in tal caso non viene ammesso il tracciamento degli spostamenti o la ricostruzione del percorso effettuato in aree che esulano la competenza territoriale dell'ente.

Con riferimento alle tematiche appena approfondite è opportuno sottolineare come di recente il Garante *Privacy* sia intervenuto con le *FAQ* del dicembre 2020, fornendo alcuni chiarimenti ed in particolare specificando che:

- quanto ai **tempi di conservazione delle immagini registrate**, spetta al titolare individuare i tempi di *data retention*, salvo specifiche norme di legge (es. i 7 giorni previsti dall'art. 6, co. 8, del D.L. 23.02.2009, n. 11, ai sensi del quale, nell'ambito dell'utilizzo da parte dei Comuni di sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico per la tutela della sicurezza urbana);
- il **prolungamento di tali tempistiche** è possibile in alcuni casi, ad esempio a seguito di richiesta dell'autorità giudiziaria o della polizia giudiziaria in relazione ad un'attività investigativa in corso;
- la **valutazione d'impatto** (DPIA) è da disporsi se è previsto l'uso di nuove tecnologie e se il trattamento possa presentare un rischio elevato per le persone fisiche; in caso di sistemi integrati che collegano telecamere tra soggetti diversi; in ipotesi di sistemi intelligenti capaci di analizzare immagini ed elaborarle per rilevare automaticamente

comportamenti o eventi anomali, segnalarli ed eventualmente registrarli; in caso di sorveglianza sistematica su larga scala di una zona accessibile al pubblico o nei casi previsti dal garante (cfr. "Elenco delle tipologie di trattamenti soggetti al requisito di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati ai sensi dell'art. 35, comma 4, del Regolamento (UE) n. 2016/679" dell'11.10.2018);

- quanto alle discariche di sostanze pericolose ed "eco piazzole", è ammesso il controllo per monitorare le modalità del loro uso, la tipologia dei rifiuti scaricati e l'orario di deposito, solo se non si può fare ricorso a strumenti e sistemi di controllo alternativi e nel rispetto del principio di minimizzazione;
- i sistemi elettronici di rilevamento delle infrazioni inerenti violazioni del codice della strada andranno segnalati mediante cartello/informativa e potranno considerarsi leciti solo laddove i dati raccolti siano pertinenti e non eccedenti (con delimitazione della dislocazione e dell'angolo visuale delle riprese). La ripresa del veicolo non dovrà comprendere (o dovrà mascherare) i soggetti non coinvolti nell'accertamento (es. pedoni); le fotografie ed i video dell'infrazione non dovranno essere inviati al domicilio dell'interessato, il quale potrà chiedere copia o esercitare il diritto di accesso ai propri dati (dovranno essere opportunamente oscurati o resi comunque non riconoscibili i passeggeri presenti a bordo del veicolo);
- quanto alla protezione dei dati personali, **il Garante ha escluso la videosorveglianza dall'ambito di applicazione della normativa *privacy* quando non vi sia modo di identificare le persone, direttamente o indirettamente**, come nel caso delle riprese ad alta quota (effettuate, ad esempio, mediante l'uso di droni); nel caso di fotocamere false o spente; nei casi di videocamere integrate in un'automobile per fornire assistenza al parcheggio (se la videocamera è costruita o regolata in modo tale da non raccogliere alcuna informazione relativa a una persona fisica, ad esempio targhe o informazioni che potrebbero identificare i passanti).

Infine, per quanto attiene agli ambiti più operativo-pratici, anche in capo ai soggetti pubblici sussiste l'obbligo di informativa agli interessati, al pari di quello relativo alla formazione ed istruzione del personale.

Relativamente al primo aspetto e con riferimento al provvedimento del 2010, la tematica veniva affrontata nell'ottica di *"sottolineare come gli interessati debbano sempre essere informati sul fatto di stare per accedere ad una zona videosorvegliata – anche in caso di eventi o spettacoli pubblici - mediante cartellonistica di immediata comprensione, chiaramente visibile – anche in orario notturno – collocata prima del raggio di azione delle telecamere e nelle immediate vicinanze del sistema, riportante una informativa minima che rimandi, però, ad una estesa, facilmente accessibile e contenente tutte le specifiche del caso"*.

Sul punto si è nuovamente espresso il Garante con le FAQ citate del 2020, nelle quali è stata data indicazione **che l'informativa vada collocata prima di entrare nella zona sorvegliata, senza l'esigenza specifica di individuare l'ubicazione precisa della telecamera, purché non si ingenerino dubbi su quali siano le zone soggette a sorveglianza.**

Ancora una volta viene prevista un'informativa a più livelli, costituita da una prima semplificata che rimandi poi ad un testo completo e più esteso.

Risulta pertanto evidente che – con maggior rilievo in ambito pubblico – il *focus* debba incentrarsi su elementi pratici, quali la comprensibilità delle informazioni rilasciate (soprattutto in luoghi ove di norma venga usato più di un idioma oppure frequentati da grandi quantità di stranieri) ed il posizionamento degli apparecchi, di modo che il rispetto della norma teorica venga poi di fatto assicurato dalla concreta visibilità "per raggio d'azione" dello strumento.

*

Venendo al caso di specie, alla luce dei principi sopra espressi il Regolamento di videosorveglianza in questione predisposto dal Comune, per quanto evidenziato in particolare agli artt. 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17 e nella stessa informativa allegata, appare rispettare appieno le indicazioni contenute nel Provvedimento del Garante *Privacy* del 8.04.2010 e della normativa di settore, con particolare riferimento all'adeguamento ai principi di liceità, finalità, proporzionalità, residualità e minimizzazione nel trattamento dei dati personali, ai tempi di conservazione (7 giorni) dei dati stessi, all'obbligo di fornire previa informativa agli interessati ed all'apposizione di idonea cartellonistica nelle zone interessate dall'installazione delle fotocamere ed evidenziate all'art. 2 del Patto per l'attuazione della Sicurezza Urbana sopra citato.

*

In ragione di tutto quanto precede, si possono rassegnare le seguenti **conclusioni**:

- i. il Comune di Marano Principato potrà procedere alla approvazione del "*Regolamento comunale per la disciplina della videosorveglianza sul territorio comunale*" stante la piena legittimità e conformità dello stesso alla normativa vigente in materia di trattamento dei dati personali.
- ii. Considerato che l'approvazione del Regolamento in questione comporta una sorveglianza sistematica su larga scala di zone accessibili al pubblico, si ritiene necessario effettuare la valutazione d'impatto sulla protezione dei dati (DPIA) ai sensi dell'art. 35, comma 3 lett. c) del GDPR, secondo le modalità descritta dall'art. 35, comma 7 del GDPR.

7

Si resta, in ogni caso, a completa disposizione per ogni chiarimento in merito a quanto precede.

Cordialmente

Avv. Manuela Salvalaio

Salvalaio
Manuela
Avvocato
10.03.2023
08:35:22
GMT+00:00



