

SICUREZZA E PRIVACY

Antonia Ambrosi - *Ufficio del Garante per la Protezione dei dati personali*

Il diritto alla sicurezza pubblica e privata e il diritto alla riservatezza, se da un lato rappresentano profili differenti del diritto all'inviolabilità della persona e del principio di non aggressione, risultano sotto aspetti diversi in contrasto tra loro e necessitano di un giudizio di bilanciamento.

È agevole, infatti, rilevare che il progresso tecnologico consente una sempre maggiore possibilità di sottoporre la vita quotidiana delle persone a controlli sofisticati e mirati, capaci certamente di contribuire a realizzare frontiere sempre più avanzate in termini di sicurezza pubblica e privata, ma altrettanto capaci di inserirsi in misura sempre più penetrante ed invasiva nella sfera privata degli individui, non sempre distinguendo in via preventiva ed esatta l'invasione per così dire "propria" da quella ingiustificata o comunque sproporzionata. Tale questione, da alcuni decenni al centro di un vivace dibattito nazionale ed internazionale, viene in rilievo soprattutto con riguardo al fenomeno della videosorveglianza ossia alla tendenza sempre più diffusa da parte di soggetti pubblici (ministeri, enti locali, comandi di polizia e altri) e soggetti privati (banche, esercizi commerciali, distributori di benzina) a ricorrere all'installazione di sistemi più o meno articolati di controllo video-audio di spazi sia esterni che interni soprattutto per la prevenzione e la repressione dei reati, ma anche per controlli ed indagini di diversa natura.

I sistemi di videosorveglianza, la cui adozione è in costante crescita in Italia come nei paesi ad economia industriale avanzata, sono stati inizialmente funzionali prevalentemente alla prevenzione e alla repressione dei reati e al controllo della sicurezza dei luoghi di lavoro.

In seguito le immagini e i suoni rilevati sono stati utilizzati anche per finalità diverse, quali l'individuazione di strategie di mercato attraverso l'esame del comportamento dei consumatori.

Nel nostro Paese si è assistito in particolare, nel giro di pochissimi anni, al passaggio da una situazione nella quale i sistemi di monitoraggio visivo erano circoscritti a zone urbane piuttosto limitate, ad una nella quale tali sistemi di controllo si estendono non soltanto a zone urbane ed extraurbane sempre più variegate (come stadi, musei e discariche) ma anche ad ampie zone territoriali (come tratti stradali, autostradali e zone di rilevante interesse naturalistico o storico).

Le dimensioni attualmente assunte da tale fenomeno hanno indotto a riflettere sulla individuazione del punto di equilibrio tra l'esigenza di controllo dell'ordine pubblico, di prevenzione e repressione dei reati e il diritto alla riservatezza dei singoli.

L'Italia è ancora priva di una normativa specifica sulla videosorveglianza, a differenza di alcuni paesi europei quali la Francia, la Danimarca, l'Islanda, la Norvegia e la Spagna. La direttiva comunitaria 95/46/CE e la Convenzione n. 108/1981 del Consiglio d'Europa obbligano i paesi membri ad applicare la normativa sulla protezione dei dati personali a tutte le informazioni che permettano di identificare la persona a cui si riferiscono anche in via indiretta (attraverso, cioè, il collegamento con un'altra informazione).

La legge 31 dicembre 1996 n. 675, che ha attuato la convenzione e ha parzialmente recepito la direttiva europea, ha introdotto nel nostro ordinamento una nozione di “dato personale” molto ampia. L’articolo 1 della citata legge n. 675/1996 definisce anch’esso “dato personale” qualunque informazione che permetta di identificare la persona fisica o giuridica a cui si riferisce anche in via indiretta (come i dati cifrati o codificati, nonché i suoni o le immagini).

Poiché dunque i suoni e le immagini rientrano certamente nella nozione di dato personale sopra riportata, le prescrizioni e i principi contenuti nella legge n. 675/1996 costituiscono l’unico riferimento normativo di carattere generale applicabile all’utilizzo dei sistemi di videosorveglianza. La citata legge costituisce infatti il riferimento legislativo principale sulla base del quale l’Autorità interviene frequentemente per regolamentare i diversi profili di interconnessione tra sicurezza e riservatezza nella installazione e nella gestione dei sistemi di videosorveglianza.

A titolo meramente esemplificativo è utile illustrare il contenuto di tre provvedimenti dell’Autorità in materia di videosorveglianza applicata rispettivamente al settore dell’accesso ai centri storici e alle zone a traffico limitato, al settore dei trasporti pubblici urbani e a quello della circolazione autostradale (è opportuno precisare però che i provvedimenti di seguito sinteticamente esaminati non sono esaustivi dei numerosi settori a cui in concreto è stata applicata la videosorveglianza).

La Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Dipartimento della Funzione pubblica hanno richiesto al Garante un parere ai sensi dell’articolo 31, comma secondo della legge n. 675/1996 sullo schema di regolamento recante norme sull’autorizzazione all’installazione e all’esercizio di impianti per la rilevazione degli accessi ai centri storici e alle zone a traffico limitato.

Le osservazioni formulate al riguardo dall’Autorità sono state sostanzialmente accolte nel regolamento poi emanato con d.P.R. n. 250/1999, il quale rappresenta un valido modello organizzativo e gestionale di un sistema di videosorveglianza che contempera le ragioni della sicurezza e della riservatezza, senza incidere sulla efficacia dei controlli.

Il citato regolamento stabilisce tra l’altro che:

- ❖ le immagini possono essere rilevate dagli impianti di telesorveglianza solo in caso di infrazione, mentre il monitoraggio del traffico avviene di regola attraverso dati anonimi;
- ❖ i dati rilevati possono essere utilizzati solo per le finalità di applicazione dello stesso regolamento;
- ❖ i dati possono essere conservati soltanto per il periodo necessario alla rilevazione dell’infrazione e alla definizione dell’eventuale contenzioso, salva l’ulteriore utilizzazione per finalità di polizia giudiziaria o di indagine penale;
- ❖ i dati non possono essere interconnessi ad altri archivi.

Tali norme regolamentari costituiscono un'applicazione della disciplina relativa al trattamento dei dati personali "comuni" da parte dei soggetti pubblici, contenuta nell'articolo 27 della legge n. 675/1996 (di norma infatti sono le amministrazioni comunali ad essere legittimate all'installazione e alla gestione di tale tipo di impianti di videosorveglianza funzionali al controllo del traffico urbano).

Com'è noto il trattamento dei dati personali da parte dei soggetti pubblici, a differenza di quello effettuato dai soggetti privati e dagli enti pubblici economici, non necessita del consenso degli interessati e deve essere strumentale al perseguimento delle finalità istituzionali di cui l'ente è titolare. È necessario infatti che l'amministrazione si attenga a quanto stabilito dalla norma attributiva dei poteri dell'ente o, in caso di mancata specificazione normativa, verifichi la sussistenza in concreto del nesso di strumentalità tra la tipologia dei dati che intende raccogliere e trattare e le finalità perseguite.

Le ultime tre disposizioni sono inoltre espressione del più generale principio di pertinenza e di non eccedenza contenuto nell'articolo 9 della legge n. 675/1996, in base al quale il titolare del trattamento è legittimato ad utilizzare e a conservare i dati personali unicamente per perseguire le finalità per le quali i dati sono stati raccolti. Un altro esempio di soluzione tecnico giuridica in materia di videosorveglianza che sottende una valutazione di proporzionalità tra diritto alla sicurezza e diritto alla riservatezza in applicazione dei principi e delle disposizioni contenute nella legge n. 675/1996 è il progetto di installazione di telecamere su alcune linee di autobus e tram e presso alcune fermate del Comune di Torino.

L'Amministrazione comunale piemontese e l'azienda speciale che gestisce il trasporto pubblico, d'intesa con il Prefetto e le autorità di pubblica sicurezza, hanno predisposto un progetto di videosorveglianza per tutelare la sicurezza dei viaggiatori e per prevenire reati di danneggiamento contro cose e atti di vandalismo. Su tale progetto è stato chiesto il parere del Garante. In tale occasione l'Autorità ha indicato alcune condizioni per la legittimità del progetto come l'esatta determinazione della localizzazione delle telecamere e delle modalità di ripresa in aderenza alle finalità perseguite.

In particolare il Garante ha stabilito che le modalità di ripresa devono essere tali da cogliere un'immagine panoramica delle persone e dei luoghi, evitando riprese particolareggiate tali da essere eccessivamente intrusive della riservatezza degli utenti del servizio di trasporto pubblico e delle persone in sosta o di passaggio presso le fermate.

Il Garante ha poi stabilito che è necessario evitare che le telecamere riprendano in modo stabile le postazioni di guida degli autisti nel rispetto anche dei limiti posti dall'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori (legge n. 300/1970). Deve poi essere convenientemente segnalata agli utenti del servizio di trasporto l'esistenza del sistema di videosorveglianza. Gli autobus e i tram dotati di telecamere devono contenere pertanto all'interno dell'abitacolo sia apposite indicazioni o contrassegni circa la presenza di telecamere e sia l'informativa ai sensi dell'articolo 10 della legge. Infine, un esempio di videosorveglianza applicata al settore della circolazione autostradale è il progetto del Ministero dell'Interno (in particolare del Comitato di sorveglianza del programma operativo "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia") concernente l'installazione di un sofisticato sistema integrato di telesorveglianza e di comunicazione satellitare lungo il tratto autostradale Salerno- Reggio Calabria.

Tale progetto, finalizzato alla prevenzione e alla repressione dei reati in una zona caratterizzata da una forte presenza criminale, prevede tra l'altro il controllo degli accessi autostradali e delle aree di servizio e di parcheggio tramite telecamere per la lettura delle targhe delle autovetture in transito e il collegamento con il centro di controllo nel caso di rilevazione di targhe già note alle forze dell'ordine. Anche in questo caso il Garante ha ritenuto che i dati relativi alle immagini delle persone e delle targhe automobilistiche non devono essere interconnessi con altri archivi informatici, se non per ragioni strettamente indispensabili ai fini dell'espletamento delle indagini penali o di polizia. Trattasi di una posizione ormai consolidata, già espressa in numerose pronunzie dell'Autorità su questo tema ed applicativa del citato principio di pertinenza e di non eccedenza, che individua quale limite di legittimità del trattamento dei dati rilevati dalle telecamere il generale divieto di comunicazione degli stessi ad altre Amministrazioni.

Il Garante ha altresì stabilito che, nel caso di specie, non si debbano effettuare rilevazioni di tipo acustico in quanto eccedenti rispetto alle finalità perseguite e ha prescritto l'adeguata informazione agli automobilisti circa la presenza del sistema di videosorveglianza.

Da questa breve e sintetica illustrazione dell'attività consultiva svolta dal Garante in materia di videosorveglianza emerge che l'Autorità, in assenza di una normativa specifica e in applicazione dei principi e delle disposizioni contenute nella legge sulla protezione dei dati personali (legge n. 675/1996), ha individuato alcune linee di carattere generale in merito alla possibilità di installare e di gestire legittimamente impianti di telesorveglianza.

Tale attività ha altresì agevolato la formazione di una sensibilità collettiva, della quale il nostro Paese era privo, ai problemi connessi alla diffusione delle telecamere per scopi di sorveglianza. È ora auspicabile che a breve intervenga una normativa articolata e completa del settore che contemperi in modo preventivo ed esatto le esigenze della sicurezza e quelle della riservatezza.