

Le telecamere con vista sul paesaggio

Avv. Maurizio Maria LUCCA, Segretario Generale Enti Locali e Development Manager

Scopo e fini

Tra gli strumenti di promozione del territorio, per fini pubblicitari e/o di valorizzazione di determinate località (marine o sciistiche ad esempio) non è infrequente l'uso di telecamere di inquadramento del paesaggio con finalità di informare la popolazione (*alias* il turista) sul luogo, sul tempo, sull'accessibilità, o più semplicemente sulla bellezza di un'area, presa a riferimento e immagine, di quel determinato ambiente, *rectius* Comune.

L'uso delle telecamere, a immagine fissa o mobile, consente di verificare in tempo reale la destinazione di una possibile meta di viaggio, senza alcuna intenzione di poter cogliere aspetti legati alla tutela del patrimonio o della sicurezza¹, quanto semmai utili elementi per maturare la volontà di visitarli e ivi trascorrere qualche tempo.

Le riprese mediante telecamere, si distinguono dalla videosorveglianza, ovvero le finalità sono diverse, da una parte, l'obiettivo è quello di informare gli interessati, dall'altra, di utilizzare uno strumento che in tempo reale o successivo consente di vigilare sulla sicurezza pubblica e/o urbana: due diverse prospettive.

Queste finalità "*ludiche*", che escludono a monte l'intenzione del soggetto pubblico di monitorare il territorio in termini di sorveglianza, devono essere documentate per iscritto e devono essere specificate per ogni telecamera in uso, con l'esigenza di assicurare la consapevolezza dello scopo (promozionale/turistico) a cui accede il titolare del trattamento, aspetti che devono essere portati a conoscenza degli interessati: le finalità del trattamento mediante l'informativa (anche in forma semplificata)².

In questo senso, l'eventuale richiesta di accesso di un privato alla visione delle immagini registrate deve essere negata in quanto le finalità non accludono alcuna evenienza di termini di sorveglianza o tutela dei beni³.

L'informativa

Su questo ultimo aspetto, non è necessario rivelare la precisa ubicazione dove è posta la telecamera (questo per evitare eventuali eventi vandalici), purché sia certa la consapevolezza da parte di coloro che accedono ai luoghi che sono ripresi nel contesto di un'attività di promozione del territorio, che non escluderebbe a priori (in

¹Cfr. Garante *privacy*, provvedimento n. 140 del 7 aprile 2011, web n. 1811897, *Verifica preliminare: installazione di un sistema di videosorveglianza per finalità di sicurezza urbana da parte del Comune di...*, per finalità di sicurezza urbana di una fontana e dell'area immediatamente circostante la stessa, «*al fine di garantire adeguata sicurezza sotto il profilo della prevenzione e tutela da azioni criminose e danneggiamenti, in particolare, tramite l'attivazione di un sistema di allarme che rilevi in tempo reale la violazione del divieto di oltrepassare le barriere che circondano il predetto monumento*», ritenuto proporzionato e ammissibile: «*il cui campo visivo è solo quello dell'area interdetta e perimetrale, essendo limitato all'opera monumentale e non permettendo di acquisire dettagli dei tratti somatici delle persone affacciate ai bordi della ringhiera*», visionabili «*in tempo reale solo dal posto di guardia ... presidiato dal solo personale della Polizia Municipale*» con segnalazione mediante idonea cartellonistica.

² Cfr. punto 7, *Obblighi di trasparenza e informazione*, delle Linee guida 3/2019 *sul trattamento dei dati personali attraverso dispositivi video*, versione 2.0 adottate il 29 gennaio 2022, *European Data Protection Board*.

³ Cfr. TAR Sicilia, Catania, sez. I, 22 dicembre 2022, n. 3376, ove si nega l'accesso alle immagini di riprese video le quali hanno una finalità diversa rispetto all'accesso ai documenti amministrativi specifici ed esistenti, ex art. 22 della legge n. 241/1990.

effetti) la sorveglianza: l'interessato deve essere posto nelle condizioni di comprendere quale zona sia coperta da una telecamera in modo da poter evitare di essere ripreso o adeguare il proprio comportamento, ove necessario, avendo cura, in caso di informativa semplificata, di rinviare a un testo completo contenente tutti gli elementi previsti dalla norma (ex art. 13 del Regolamento UE 679/2016), indicando come e dove trovarlo (ad esempio sul sito istituzionale o affisso in bacheche o locali o mediante codice QR).

È noto, altresì, che la video ripresa/sorveglianza deve rispettare le norme sulla c.d. *privacy* (il diritto di impedire ad altri di invadere la sfera privata di ognuno di noi) e sulla tutela della libertà delle persone, in particolare assicurando la proporzionalità tra mezzi impiegati e fini perseguiti (i principi di necessità, proporzionalità, finalità, minimizzazione e correttezza nel trattamento), con l'evidente riflesso di salvaguardare il trattamento dei dati personali⁴.

Le fonti di riferimento

Un aspetto dirimente può riscontrarsi nella disciplina di riferimento.

La norma dell'art. 6, *Piano straordinario di controllo del territorio*, del D.L. 23 febbraio 2009, n. 11, *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*, agli ultimi commi dispone:

- comma 7, «*Per la tutela della sicurezza urbana, i comuni possono utilizzare sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico*»;
- comma 8, «*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*».

Il Regolamento UE 679/2016, si occupa di assicurare l'interesse, la legittimazione, le tutele (garanzie):

A. ALL'ART. 5, *PRINCIPI APPLICABILI AL TRATTAMENTO DI DATI PERSONALI*, paragrafo 1 (uno) dopo avere previsto che i dati personali sono «*trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato (liceità, correttezza e trasparenza)*», con obbligo del titolare di garantire le misure (in base al principio di responsabilizzazione), impone che:

- lettera b), «*raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità; un ulteriore trattamento dei dati personali a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici non è, conformemente all'articolo 89, paragrafo 1, considerato incompatibile con le finalità iniziali (limitazione della finalità)*»;
- lettera c), «*adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati (minimizzazione dei dati)*»;

⁴ Cfr. l'art. 4, *Definizioni*, del Regolamento UE 679/2016, che per «*dato personale*» intende «*qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile (interessato)*; si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale», mentre per «*trattamento*» identifica «*qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione*».

- lettere e), «conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati; i dati personali possono essere conservati per periodi più lunghi a condizione che siano trattati esclusivamente a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici, conformemente all'articolo 89, paragrafo 1, fatta salva l'attuazione di misure tecniche e organizzative adeguate richieste dal presente regolamento a tutela dei diritti e delle libertà dell'interessato («limitazione della conservazione»)).

B. ALL'ART. 6, *LICEITÀ DEL TRATTAMENTO*, rappresenta il punto di riferimento e il presupposto per poter correttamente acquisire i dati personali, dove il trattamento «è lecito solo se e nella misura in cui ricorre almeno una delle seguenti condizioni» (si riportano quelle di interesse):

- la prima (lettera a), quando «l'interessato ha espresso il consenso al trattamento dei propri dati personali per una o più specifiche finalità»;
- la seconda (lettera e), quando «il trattamento è necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento».

I commi 3 e 4 definiscono la “base giuridica”:

COMMA 3, la base su cui si fonda il trattamento dei dati deve essere stabilita:

- dal diritto dell'Unione;
- (in modo alternativo) dal diritto dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento, ed è «necessaria per l'esecuzione di un compito svolto nel pubblico interesse o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento», potendo contenere disposizioni specifiche per adeguare l'applicazione interna delle norme comunitarie, tra cui: «le condizioni generali relative alla liceità del trattamento da parte del titolare del trattamento; le tipologie di dati oggetto del trattamento; gli interessati; i soggetti cui possono essere comunicati i dati personali e le finalità per cui sono comunicati; le limitazioni della finalità, i periodi di conservazione e le operazioni e procedure di trattamento, comprese le misure atte a garantire un trattamento lecito e corretto, quali quelle per altre specifiche situazioni di trattamento».

COMMA 4, quando la finalità del trattamento sia diversa rispetto a quella «basato sul consenso dell'interessato o su un atto legislativo dell'Unione o degli Stati membri che costituisca una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per la salvaguardia degli obiettivi» di cui all'articolo 23, paragrafo 1 (le limitazioni), il titolare del trattamento tiene conto, di ulteriori aspetti stabiliti direttamente dalla norma («a) di ogni nesso tra le finalità per cui i dati personali sono stati raccolti e le finalità dell'ulteriore trattamento previsto; b) del contesto in cui i dati personali sono stati raccolti, in particolare relativamente alla relazione tra l'interessato e il titolare del trattamento; c) della natura dei dati personali, specialmente se siano trattate categorie particolari di dati personali ai sensi dell'articolo 9 (categorie particolari), oppure se siano trattati dati relativi a condanne penali e a reati ai sensi dell'articolo 10; d) delle possibili conseguenze dell'ulteriore trattamento previsto per gli interessati; e) dell'esistenza di garanzie adeguate, che possono comprendere la cifratura o la pseudonimizzazione»).

Altro elemento determinante (e di recepimento), trova fondamento nell'art. 2 *ter*, *Base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri*, del d.lgs. n. 196 del 2003, *Codice in materia di protezione dei dati personali*, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, che postula:

- comma uno: «La base giuridica prevista dall'articolo 6, paragrafo 3, lettera b), del regolamento è costituita da una norma di legge o di regolamento o da atti amministrativi generali»;

- comma uno *bis*, dopo aver richiamato il limite «*Fermo restando ogni altro obbligo previsto dal Regolamento e dal presente codice*», stabilisce che «*il trattamento dei dati personali da parte di un'amministrazione pubblica... è anche consentito se necessario per l'adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri ad esse attribuiti. In modo da assicurare che tale esercizio non possa arrecare un pregiudizio effettivo e concreto alla tutela dei diritti e delle libertà degli interessati, le disposizioni di cui al presente comma sono esercitate nel rispetto dell'articolo 6 del Regolamento*».

Occorre rammentare che all'istallazione di telecamere si applica il principio di responsabilizzazione (ex art. 5, par. 2, del Regolamento UE 679/2016), il quale afferma (come visto) che spetta «*al titolare del trattamento (un'azienda, una pubblica amministrazione, un professionista, un condominio) valutare la liceità e la proporzionalità del trattamento, tenuto conto del contesto e delle finalità del trattamento, nonché del rischio per i diritti e le libertà delle persone fisiche*», compresa la valutazione se sussistano i presupposti per effettuare una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati prima di iniziare il trattamento⁵.

Gli orientamenti del Garante *privacy*

In dipendenza del quadro normativo, si comprende che l'utilizzo di telecamere pubbliche "con vista" sul paesaggio, prive di una modalità di controllo della sicurezza o sul traffico, deve - in ogni caso - rispettare i principi delineati dal cit. quadro normativo, ed essere inseriti all'interno di un contesto regolamentare, che può trovare la propria base giuridica in un regolamento sul posizionamento delle telecamere, non necessariamente per finalità di controllo ma di promozione territoriale e turistica, ovvero essere definite nell'informativa.

Il Garante per la protezione dei dati personali, con doc. web n. 41782 del 14 giugno 2001, *Videosorveglianza - Web-cam su spiagge* - 14 giugno 2001, è intervenuto sulla richiesta di verificare la liceità e la correttezza del trattamento di dati personali collegato all'installazione su alcune spiagge di telecamere "web-cam" che riprendono immagini trasmesse attraverso siti *internet*.

L'accertamento ha consentito di delineare dei principi e delle modalità che possono essere di utile ausilio per il posizionamento di telecamere sui luoghi pubblici per l'interesse del Comune di far conoscere i monumenti, i luoghi, il paesaggio del proprio territorio (nel caso di specie, «*tratti di spiaggia a fini promozionali e pubblicitari o di informazione sulle condizioni meteorologiche, sull'affollamento delle spiagge o sulla disponibilità di impianti*»), senza, pertanto, una modalità di ripresa puntuale dei particolari, delle persone o dei mezzi in transito⁶.

L'analisi effettuata nel concreto sugli stabilimenti balneari (privati, ma anche soggetti pubblici per «*per controllare il fenomeno dell'erosione delle spiagge*») non ha fatto emergere specifiche violazioni dei principi in materia di trattamento di dati personali nelle attività di video sorveglianza (in diretta o sulla base di periodici aggiornamenti), ritenendo la piena legittimità delle installazioni.

Cosa fare

Si può ricavare una linea interpretativa nella stesura di una norma interna di natura regolamentare, ovvero delle modalità operativa da riportare con "informativa", da adottare in caso di installazione di telecamere "con vista" che possa costituire la base giuridica di riferimento:

⁵ Garante *privacy*, FAQ 2 in tema di *videosorveglianza*, garanteprivacy.it/temi/videosorveglianza.

⁶ Il Garante *privacy*, specie quando manca l'interesse pubblico alla sorveglianza, con provvedimento del 4 ottobre 2007, ha disposto con riferimento alle telecamere installate da un Comune che «*la dislocazione, l'uso dello zoom e, in particolare, l'angolo visuale delle menzionate telecamere in modo da escludere ogni forma di ripresa, anche quando non c'è registrazione, di particolari non rilevanti e di spazi interni relativi a private abitazioni, anche attraverso un eventuale sistema di settaggio e oscuramento automatico delle riprese non modificabile dall'operatore*».

- non consenta di individuare i tratti somatici delle persone che figurano nei campi visuali ripresi (identificazione facciale): «*in modo diretto o indiretto, gli interessati*» (la normativa in materia di protezione dati non si applica al trattamento di dati che non consentono di identificare le persone, direttamente o indirettamente)⁷;
- non sia dotata della possibilità di utilizzare la funzione *zoom*;
- non consenta il brandeggio;
- sia dislocata a lunga distanza dalla zona ripresa (vengono indicati i metri venti/venticinque);
- siano installati cartelli per avvertire i frequentatori della presenza delle telecamere (la c.d. *informativa al pubblico*, ex art. 13, *Informazioni da fornire qualora i dati personali siano raccolti presso l'interessato*, del Regolamento UE 679/2016) nel rispetto dei principi di pertinenza e proporzionalità (con riferimento alla registrazione e alla sua conservazione), accompagnata da una dovuta pubblicizzazione sul sito istituzionale e una verifica da parte del Responsabile della Protezione dei Dati (RPD/DPO), anche ai fini delle misure previste dall'art. 35, *Valutazione d'impatto sulla protezione dei dati*, (DPIA) del cit. Regolamento⁸;
- siano adottate misure di sicurezza, per evidenziare eventuali malfunzionamenti, indisponibilità degli apparati o tentativi di accesso fraudolento, in ragione del rischio specifico relativo ad un possibile utilizzo di tali dispositivi da parte di un soggetto non legittimato, con una chiara definizione dei tempi di conservazione.

⁷ Garante *privacy*, FAQ 16 *in tema di videosorveglianza*, garanteprivacy.it/temi/videosorveglianza, gli esempi sono riferiti alle riprese «*mediante l'uso di droni, fotocamere false o spente perché non c'è nessun trattamento di dati personali (fermo restando che, nel contesto lavorativo, trovano comunque applicazione le garanzie previste dall'art. 4 della l. 300/1970) o 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)*».

⁸ Vedi, punto 3, *Adempimenti applicabili a soggetti pubblici e privati*, nonché 4.5. *Utilizzo di web cam o camera-on-line a scopi promozionali-turistici o pubblicitari*, del Garante *privacy*, *Provvedimento in materia di videosorveglianza*, del 8 aprile 2010, n. 1712680.