

L'assoggettabilità degli impianti semaforici con telecamera al Provvedimento Generale del Garante privacy sulla videosorveglianza: la sentenza della Suprema Corte di Cassazione 8415/2016.

di:

Prof. Avv. Alessandro del Ninno
Studio Legale Tonucci & Partners
adelninno@tonucci.com

Indice

§ 1. *Introduzione: riassunto della vicenda. La contestazione dei verbali di accertamento di infrazione al Codice della strada per omessa informativa privacy sulla operatività dell'apparato di rilevazione automatica del passaggio di autoveicoli posto in corrispondenza del semaforo.*

§ 2. *Le norme privacy applicabili al trattamento dei dati personali effettuato mediante apparati di rilevazione automatica del passaggio di autoveicoli posti in corrispondenza del semaforo.*

§ 2.1 *Gli obblighi di informativa sul trattamento dei dati personali effettuato mediante apparati di rilevazione automatica del passaggio di autoveicoli posti in corrispondenza del semaforo.*

§ 3. *La decisione della Suprema Corte di Cassazione.*

§ 4. *Conclusioni.*

§ 1. Introduzione: riassunto della vicenda. La contestazione dei verbali di accertamento di infrazione al Codice della strada per omessa informativa privacy sulla operatività dell'apparato di rilevazione automatica del passaggio di autoveicoli posto in corrispondenza del semaforo.

Mentre sono in corso i lavori avviati dall'Autorità Garante per la protezione dei dati personali per l'emanazione del nuovo Provvedimento Generale sulla Videosorveglianza (provvedimento di terza generazione, dopo quelli del 2004 e del 2010, che probabilmente si aggiornerà e coordinerà anche alle nuove disposizioni sugli impianti audiovisivi di cui all'art. 4 della L. 300/1970 – Statuto dei Lavoratori come modificato dal d.lgs. 151/2015), la seconda sezione civile della Suprema Corte di

Cassazione ha emanato una interessante sentenza (Cass. 8415/2016 del 5 Febbraio 2016, depositata il 27 aprile 2016) con la quale ha chiarito il rapporto tra le disposizioni del Codice della Strada, del Codice della privacy e del provvedimento Generale del Garante sulla Videosorveglianza dell'8 Aprile 2010 in merito al trattamento dei dati personali rappresentati da immagini raccolte dagli impianti semaforici dotati di telecamere per la prova di infrazioni al CdS e l'irrogazione delle relative sanzioni.

Anni addietro un cittadino ricorreva al Giudice di Pace contro due verbali di accertamento della Polizia del Comune di Roma D'Ezzelino - emessi a seguito di rilievo fotografico effettuato da un impianto di rilevazione automatica - per essere passato con il semaforo rosso. Il Giudice di Pace rigettava le due opposizioni, così come - in sede di appello - il Tribunale di Bassano del Grappa, sul presupposto che l'apparecchiatura utilizzata dalla Polizia locale per rilevare l'attraversamento dell'incrocio con il rosso non era equiparabile ad un impianto di videosorveglianza, posto che la riproduzione fotografica non aveva ad oggetto il conducente - non identificabile - e che dunque non essendovi "trattamento di dati personali" era inapplicabile la relativa disciplina di cui al Codice della privacy ed ai provvedimenti settoriali del Garante.

Il cittadino proponeva dunque ricorso per Cassazione chiedendo alla Suprema Corte di cassare la decisione d'appello poiché:

- a) il Tribunale aveva errato nel non riconoscere che l'apparato di rilevazione automatica del passaggio di autoveicoli posto in corrispondenza del semaforo costituisce un apparato di videosorveglianza o comunque è ad esso assimilabile;
- b) il Tribunale aveva errato nel non riconoscere che il numero di targa costituisce comunque un "dato personale" ai sensi della definizione di cui all'art. 4 del Codice della privacy (sul punto è curioso che la decisione della Suprema Corte non si esprima affatto, ma è indubbia la grave erroneità della decisione del Tribunale, essendo il numero di targa un "dato personale" in quanto a termini del Codice della privacy è una informazione che indirettamente rende identificabile il proprietario del veicolo);
- c) al dato personale costituito dalla targa del veicolo sono dunque applicabili le tutele del Codice della privacy, ivi incluso l'obbligo di rendere idonea informativa sul trattamento dei dati ai sensi dell'art. 13 del Codice della privacy, invece assente e comunque non resa dal Comune titolare del trattamento e gestore dell'apparato di rilevazione automatica del passaggio di autoveicoli posto in corrispondenza del semaforo;
- d) il Tribunale aveva erroneamente disapplicato il Provvedimento Generale sulla Videosorveglianza del Garante per la privacy, escludendo la necessità della

previa informativa circa l'accesso del veicolo in area videosorvegliata, contravvenendo dunque a quanto prescritto dal provvedimento.

§ 2. Le norme privacy applicabili al trattamento dei dati personali effettuato mediante apparati di rilevazione automatica del passaggio di autoveicoli posti in corrispondenza del semaforo.

Prima di analizzare la decisione della Suprema Corte di Cassazione, appare opportuno ricordare quali siano le norme applicabili al trattamento dei dati personali effettuato da un titolare del trattamento pubblico - quale il Comune - mediante la gestione e la operatività di semafori dotati di impianti audiovisivi per la rilevazione - mediante registrazione fotografica - di infrazioni al Codice della strada.

Le specifiche prescrizioni sono contenute nel Provvedimento Generale sulla Videosorveglianza dell'8 aprile 2010 (paragrafo 5.3 "*Utilizzo di dispositivi elettronici per la rilevazione di violazioni al Codice della strada*") e possono essere riassunte come segue:

- a) gli impianti elettronici di rilevamento automatizzato delle infrazioni, utilizzati per documentare la violazione delle disposizioni in materia di circolazione stradale, analogamente all'utilizzo di sistemi di videosorveglianza, comportano un trattamento di dati personali;
- b) l'utilizzo di tali sistemi è lecito se sono raccolti solo dati pertinenti e non eccedenti per il perseguimento delle finalità istituzionali del titolare, delimitando a tal fine la dislocazione e l'angolo visuale delle riprese in modo da non raccogliere immagini non pertinenti o inutilmente dettagliate;
- c) gli impianti elettronici di rilevamento devono circoscrivere la conservazione dei dati alfanumerici contenuti nelle targhe automobilistiche ai soli casi in cui risultino non rispettate le disposizioni in materia di circolazione stradale;
- d) le risultanze fotografiche o le riprese video possono individuare unicamente gli elementi previsti dalla normativa di settore per la predisposizione del verbale di accertamento delle violazioni (es. il tipo di veicolo, il giorno, l'ora e il luogo nei quali la violazione è avvenuta);
- e) deve essere effettuata una ripresa del veicolo che non comprenda o, in via subordinata, mascheri, per quanto possibile, la porzione delle risultanze video/fotografiche riguardanti soggetti non coinvolti nell'accertamento amministrativo (es., pedoni, altri utenti della strada);

- f) le risultanze fotografiche o le riprese video rilevate devono essere utilizzate solo per accertare le violazioni delle disposizioni in materia di circolazione stradale anche in fase di contestazione, ferma restando la loro accessibilità da parte degli aventi diritto;
- g) le immagini devono essere conservate per il periodo di tempo strettamente necessario in riferimento alla contestazione, all'eventuale applicazione di una sanzione e alla definizione del possibile contenzioso in conformità alla normativa di settore, fatte salve eventuali esigenze di ulteriore conservazione derivanti da una specifica richiesta investigativa dell'autorità giudiziaria o di polizia giudiziaria;
- h) le fotografie o le immagini che costituiscono fonte di prova per le violazioni contestate non devono essere inviate d'ufficio al domicilio dell'intestatario del veicolo unitamente al verbale di contestazione, ferma restando la loro accessibilità agli aventi diritto;
- i) in considerazione del legittimo interesse dell'intestatario del veicolo di verificare l'autore della violazione e, pertanto, di ottenere dalla competente autorità ogni elemento a tal fine utile, la visione della documentazione video-fotografica deve essere resa disponibile a richiesta del destinatario del verbale; al momento dell'accesso, devono essere opportunamente oscurati o resi comunque non riconoscibili i passeggeri presenti a bordo del veicolo.

Il mancato rispetto di quanto sopra prescritto comporta l'applicazione della sanzione del pagamento di una somma da trentamila euro a centottantamila euro.

§ 2.1 Gli obblighi di informativa sul trattamento dei dati personali effettuato mediante apparati di rilevazione automatica del passaggio di autoveicoli posti in corrispondenza del semaforo.

Il Provvedimento Generale sulla Videosorveglianza chiarisce che anche i conducenti dei veicoli e le persone che accedono o transitano in aree dove sono attivi sistemi elettronici di rilevazione automatizzata delle violazioni devono essere previamente informati in ordine al trattamento dei dati personali (art. 13 del Codice).

Particolari disposizioni normative vigenti individuano già talune ipotesi (come, ad es., in caso di rilevamento a distanza dei limiti di velocità) in cui l'amministrazione pubblica è tenuta a informare gli utenti in modo specifico in ordine all'utilizzo di dispositivi elettronici.

L'obiettivo da assicurare è quello di un'efficace informativa agli interessati, ma il Garante chiarisce che essa può essere fornita dagli enti preposti alla rilevazione delle

immagini attraverso più soluzioni. Un'ideale informativa in materia può essere anzitutto assicurata mediante l'utilizzo di strumenti appropriati che rendano agevolmente conoscibile l'esistenza e la presenza nelle aree interessate degli strumenti di rilevamento di immagini. A tal fine, l'Autorità privacy indica che svolgono un ruolo efficace gli strumenti di comunicazione al pubblico e le iniziative periodiche di diffusa informazione (siti web, comunicati scritti) e che tali forme di informazione possono essere eventualmente integrate con altre modalità (es., volantini consegnati all'utenza, pannelli a messaggio variabile, annunci televisivi e radiofonici, reti civiche e altra comunicazione istituzionale).

Poi il Garante affronta la questione se ad integrazione di tali strumenti di comunicazione e informazione, possa essere considerato il contributo che possono dare appositi cartelli. A tal fine, il Garante precisa che il modello semplificato di informativa "minima" (il logo con la piccola videocamera ormai noto a tutti) "può" (dunque non "deve") essere utilizzato nei casi in cui la normativa in materia di circolazione stradale non preveda espressamente l'obbligo di informare gli utenti relativamente alla presenza di dispositivi elettronici volti a rilevare automaticamente le infrazioni.

Difatti, nei casi in cui la normativa di settore prevede espressamente l'obbligo di rendere nota agli utenti l'installazione degli impianti elettronici di rilevamento automatizzato delle infrazioni (es., rilevamento a distanza dei limiti di velocità, dei sorpassi vietati) è possibile fare a meno di fornire un'ulteriore, distinta informativa rispetto al trattamento dei dati. In altri termini il Garante specifica che l'installazione degli appositi avvisi già previsti dal Codice della strada permette già agli interessati di percepire vari elementi essenziali in ordine al trattamento dei propri dati personali. Pertanto, gli avvisi che segnalano adeguatamente l'attivazione di dispositivi elettronici di rilevazione automatica delle infrazioni possono essere considerati idonei ad adempiere all'obbligo di fornire l'informativa di cui all'art. 13 del Codice.

Infine, l'obbligo di fornire tale informativa deve ritenersi soddisfatto anche quando il titolare del trattamento, pur mancando una previsione normativa che obblighi specificamente a segnalare la rilevazione automatizzata, la segnali comunque utilizzando avvisi analoghi a quelli previsti dal Codice della strada.

La violazione delle disposizioni riguardanti l'informativa di cui all'art. 13 è punita con la sanzione amministrativa da sei a trentaseimila Euro (art. 161 del Codice della privacy).

§ 3. La decisione della Suprema Corte di Cassazione.

In sostanza, il cittadino ricorre alla Corte per l'annullamento dei verbali comminati per non aver il Comune rispettato le prescrizioni – soprattutto in merito al rilascio della informativa privacy – in materia di trattamento dei dati personali (dati e immagini) raccolti mediante l'impianto audiovisivo associato al semaforo.

La Suprema Corte – rigettando il ricorso – si concentra sul *“nodo delle possibili ricadute che una violazione della disciplina circa l'informativa di cui all'art. 13 del Codice della privacy abbia sul piano della irrogazione della sanzione amministrativa conseguente all'accertamento dell'infrazione al codice della strada”*.

E sul punto gli ermellini chiariscono che la disciplina sul trattamento dei dati personali e quella sulla circolazione dei veicoli operano su piani differenti, di talchè la violazione degli obblighi di informativa rileva in base allo specifico apparato sanzionatorio (l'art. 161 del Codice della privacy) a tutela dei dati personali, ma non può impattare sulla regolarità e contestabilità dei verbali di infrazione elevati ai sensi del Codice della strada. In sostanza, il cittadino non può invocare la violazione degli obblighi di informativa posti dal Codice della privacy e gravanti sul Comune (che lo avrebbe a suo dire dovuto preavvertire della presenza e operatività dell'impianto di rilevazione delle immagini posto sul semaforo) quale motivo per richiedere – nell'ambito del Codice della strada – l'annullamento dei verbali contestati.

Ciò perché l'informativa privacy non *“è correlata funzionalmente alla prevenzione delle infrazioni al Codice della strada... e non è un avviso diretto ad orientare la condotta di guida del trasgressore”*.

Al contrario, a tali fini sono preordinate invece le norme del codice della strada che impongono di fornire agli automobilisti la informazione (diversa appunto dalla informativa) sulla presenza di apparecchiature di controllo del traffico per la rilevazione a distanza delle violazioni. E' la mancanza di questa specifica informazione – quando dovuta – che – specifica la Corte – può comportare la nullità della sanzione, non la mancanza della informativa privacy.

Quindi – conclude la Suprema Corte – *“non si può porre un problema di invalidità dell'accertamento”* e il ricorso va respinto.

§ 4. Conclusioni.

La decisione della Suprema Corte – nel separare nettamente e stabilire una sorta di *“incomunicabilità”* tra il sistema normativo rappresentato dal Codice della strada e quello del Codice della privacy, ritenendo la violazione di quest'ultimo senza effetto ai fini della validità e della possibilità di contestazione dei verbali di infrazione al codice della Strada, lascia piuttosto perplessi.

E non appare secondaria la portata pratica delle conclusioni cui è giunta la Corte: anche se la decisione è relativa ad un aspetto – per quanto importante, comunque limitato – relativo alla omessa informativa privacy, non può che ritenersi che le conclusioni spiegate siano valide a livello generale e per qualsiasi violazione del Codice della privacy e nel trattamento dei dati personali, che dunque non avrebbe impatto alcuno sul sistema della rilevazione e comminazione delle sanzioni previste dal Codice della strada.

Ma su tali conclusioni restano forti dubbi, per le ragioni che seguono.

In primo luogo, posto che il verbale di infrazione al Codice della strada è un atto amministrativo, esso – attraverso i mezzi di ricorso (es: ricorso al prefetto) – è annullabile per la eventuale presenza dei noti vizi di legittimità dell'atto medesimo. Tra tali vizi, l'articolo 21-*octies* della L. 241/1990 dispone che *“E' annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza”*.

In particolare, la violazione di legge si sostanzia in un contrasto tra l'atto e l'ordinamento giuridico indipendentemente dalla posizione psicologica (dolosa o colposa) del soggetto agente e si concreta in un contrasto che deve sussistere nei confronti di una legge e consiste nella sua mancata applicazione o nella sua falsa applicazione.

I casi di violazione di legge possono così raggrupparsi:

- a) vizio di forma e cioè inosservanza delle regole prescritte per la manifestazione di volontà (la mancanza assoluta di forma è, invece, causa di nullità)
- b) difetto di motivazione o motivazione insufficiente
- c) contenuto illegittimo
- d) difetto di presupposti legali
- e) violazione dei criteri di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza e pubblicità
- f) violazione del principio del giusto procedimento e di leale cooperazione istituzionale.

Concentrando l'analisi sul *difetto dei presupposti legali*, ben si potrebbe seguire il ragionamento che ora si espone.

Il Garante per la privacy, nel Provvedimento Generale sulla Videosorveglianza, prescrive ad esempio che l'utilizzo degli impianti elettronici di rilevamento automatizzato delle infrazioni, utilizzati per documentare la violazione delle disposizioni in materia di circolazione stradale, è lecito se sono raccolti solo dati pertinenti e non eccedenti per il perseguimento delle finalità istituzionali del titolare.

Il principio di *pertinenza e non eccedenza* è uno dei principi fondanti la liceità del trattamento dei dati personali nel sistema del Codice della privacy, il quale, all'articolo 11, comma 2, prevede un principio generale per il quale *"I dati personali trattati in violazione della disciplina rilevante in materia di trattamento dei dati personali non possono essere utilizzati."*

Se ad esempio una infrazione al codice della strada fosse documentata con dati in violazione del principio di non eccedenza - ad esempio perché vengono raccolte immagini non pertinenti o inutilmente dettagliate o risultanze video/fotografiche riguardanti soggetti non coinvolti nell'accertamento amministrativo (es., pedoni, altri utenti della strada) - se ne dovrebbe dedurre che i dati personali non potrebbero essere utilizzati e dunque non potrebbero basare il procedimento sanzionatorio previsto dal Codice della strada. E se invece tali dati eccedenti e non proporzionati fossero comunque a base della elevazione della sanzione, quest'ultima - quale atto amministrativo - dovrebbe essere annullabile per *violazione di legge* rappresentata dal *difetto di presupposti legali* (che nel caso sarebbero l'articolo 11 del Codice della privacy e lo stesso Provvedimento generale sulla videosorveglianza).

Ma la decisione in commento della Suprema Corte pare ora costituire un ostacolo nell'affermare che la violazione delle norme preordinate alla tutela della riservatezza "vale" solo nell'ambito di quel sistema ordinamentale preordinato alla protezione della privacy e non ha effetto sul sistema di norme che regolano gli accertamenti sanzionatori di cui al Codice della strada.

In tale ottica, le conclusioni della Corte appaiono contraddittorie: in sostanza - nel caso specifico - la Corte riconosce che vi è stata da parte del Comune la violazione di omessa informativa all'interessato (*"con riferimento alla specifica violazione di cui trattasi opera la previsione di cui all'articolo 161 del d.lgs. 196/2003"*) ma tale omissione non ha effetti sui verbali contestati e semmai vale separatamente nell'ambito *"della tutela della riservatezza"*.

Non appare la Corte aver considerato che molte delle norme sulla circolazione stradale che pure essa richiama nella decisione, presuppongono il rispetto della rilevante disciplina in materia di tutela dei dati personali come condizioni di liceità (o

meglio come attuazione del principio di legalità). Ad esempio, l'articolo 4 del d.l. 20 giugno 2002, n. 121 (convertito, con modificazioni, in l. 1° agosto 2002, n. 168 e modificato nel 2003) proprio in materia di rilevazione a distanza con impianti audiovisivi delle infrazioni stradali (ivi inclusi gli impianti semaforici di cui trattasi) prevede che la violazione deve essere documentata con sistemi fotografici, di ripresa video o con analoghi dispositivi *“nel rispetto delle esigenze correlate alla tutela della riservatezza personale”*. Con la conseguenza che in caso di verbali di infrazione basati sulla violazione della rilevante disciplina in materia di protezione dei dati personali vi sarebbe una *violazione di legge* diretta (e per di più relativa ad un sistema di norme – quello del d.l. 121/2002 direttamente relativo al sistema della circolazione stradale) da far valere quale vizio dell'atto.

E lo stesso dicasi per altri esempi che pure si potrebbero fare (es: ai sensi dell'art. dall'articolo 17, comma 133-bis, della legge 15 maggio 1997, n. 127 le procedure per la autorizzazione alla installazione ed esercizio di impianti per la rilevazione degli accessi di veicoli ai centri storici e alle zone a traffico limitato delle città ai fini dell'accertamento delle violazioni delle disposizioni in tema di limitazione del traffico veicolare e della irrogazione delle relative sanzioni devono basarsi sul rispetto delle *“finalità perseguibili nella rilevazione e nella utilizzazione dei dati, nonché disciplinare le categorie di soggetti che possono accedere ai dati personali rilevati a mezzo degli impianti”*).

Non si può non notare – quale considerazione di chiusura – come il Provvedimento Generale del Garante privacy sulla Videosorveglianza, nella parte dedicata all'*“Utilizzo di dispositivi elettronici per la rilevazione di violazioni al Codice della strada”*, segua una logica diametralmente opposta a quella della Corte, presupponendo al contrario (e del tutto correttamente) una stretta interconnessione tra il sistema di regole privacy ivi dettagliato e le norme sulla circolazione stradale.

Ad avviso di scrive, dunque, le conclusioni della Suprema Corte di Cassazione (e anche le decisioni dei precedenti gradi di giudizio) evidenziano ancora una volta la scarsa familiarità che di frequente i commentatori rilevano nel modo in cui i giudici approcciano il sistema di norme e provvedimenti a tutela dei dati personali e la loro applicazione, che non sempre appare coerente e conforme (quando non addirittura errata).