

Videosorveglianza urbana

Sicurezza Integrata, Urbana, Sussidiaria e Complementare: fare chiarezza su diversi concetti

Sommario

1) Premesse	2
2) Concetto di Videosorveglianza nella Sicurezza Pubblica	6
3) La Sicurezza Integrata	7
a) L'accordo Stato Regioni	7
4) La videosorveglianza con la Sicurezza Urbana	9
a) I patti per l'attuazione della Sicurezza Urbana e la videosorveglianza	11
b) Segue: l'interconnessione dei Comuni con le Forze di Polizia dello Stato	11
c) Segue: l'interconnessione di terzi con le Forze di Polizia dello Stato	12
d) Segue: gli accordi antirapina	12
e) Segue: l'interconnessione con le Polizie Locali	13
f) Segue: L'interconnessione con gli istituti di vigilanza	14
5) La videosorveglianza con la Sicurezza Sussidiaria	15
6) La videosorveglianza con la Sicurezza Complementare	16

Indice delle figure

Figura 1: GDPR e normative nazionali in tema di privacy	3
Figura 2: FF.PP.: normativa applicabile in materia di Privacy	4
Figura 3: Sistemi lettura targhe e interconnessione con l'S.C.N.T.T.	5
Figura 4: Le differenti finalità della videosorveglianza urbana	10
Figura 5: Sintesi delle 4 diverse definizioni della Sicurezza	17

1) Premesse

Da oltre un anno, anche per l'effetto degli obblighi derivanti dalla nuova normativa europea sulla Privacy, le pubbliche amministrazioni (Forze di Polizia ed Enti Locali), da un lato, e le imprese private (soprattutto i fornitori dei servizi di videosorveglianza), dall'altro, debbono districarsi in complesso coacervo normativo in materia di videosorveglianza urbana, fatto di norme europee, leggi nazionali e regolamenti, circolari ministeriali e provvedimenti del Garante della Privacy, spesso scoordinati tra di loro, variamente pertinenti la materia della la c.d. "Sicurezza Primaria" (in genere identificata con la Pubblica Sicurezza) e quella della "Sicurezza Secondaria", o "partecipata", (attraverso vari strumenti, dalla Sicurezza Complementare offerta dagli istituti di vigilanza, al collegamento di impianti privati agli enti di Polizia), nonché la Protezione dei dati personali, passando per una infinità di ulteriori definizioni quali quelle di Sicurezza Integrata, Sussidiaria e, soprattutto, la Sicurezza Urbana.

Benchè buona parte dei concetti e le definizioni richiamate sono tutt'altro che recenti, compresi i conseguenti dubbi interpretativi, l'elemento scatenante dell'emergere di queste problematiche, è dovuto a due fattori.

Il primo dipende dalla stipula dei patti regionali per la Sicurezza Integrata, con il conseguente onere, da parte degli enti locali, di concordare con le prefetture i patti per l'attuazione della Sicurezza Urbana, dove trovano applicazione le regole di Sicurezza Urbana, che la giurisprudenza della Corte Costituzionale¹ ha costantemente collocato nell'ambito della Sicurezza Pubblica, incluse le competenze del Sindaco in questa materia.

In questo ambito, vi è una forte incertezza sul come e con quali strumenti tecnici consentire il collegamento degli impianti privati con le centrali operative delle Forze dell'Ordine, le Polizie Locali, ovvero gli istituti di vigilanza privati.

In secondo fattore, dipende dall'obbligo, sostanzialmente generalizzato, da parte dei "titolari del trattamento", di condurre la Valutazione di impatto sulla protezione dei dati personali, trattandosi di sorveglianza sistematica su larga scala in zone accessibili al pubblico, ivi inclusa la videosorveglianza².

Tenuto conto che, quasi sempre, gli impianti di Videosorveglianza urbana consentono l'accesso a più Forze di Polizia (anche locali) e ad organi comunali, non è affatto chiaro alle pubbliche amministrazioni quali soggetti debbano essere individuati quali titolari del trattamento e quale normativa debba essere applicata, tenuto conto che, affiancato al GDPR, a livello nazionale è stato varato il D. Lgs.vo 51/18³, in materia di privacy e prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni

¹ Sentenze n. 196 del 2009 e 226 del 2010.

² Si cita il disposto dell'art. 35, par. 3, lett. C), del GDPR ma, in realtà, ci sono ulteriori criteri che fanno ritenere necessario lo svolgimento della Valutazione di impatto.

³ Emanato in applicazione della Direttiva 2016/680, adottata per coordinare le norme in materia di Protezione dei dati per le FF.PP., parallelamente all'approvazione del GDPR.

penali, che regola l'operato delle FF.PP. e anche delle Polizie Locali, per gli aspetti di Sicurezza Pubblica attribuiti agli operatori.

LA NUOVA NORMATIVA EUROPEA SULLA PRIVACY E RIFLESSI NAZIONALI



Figura 1: GDPR e normative nazionali in tema di privacy

Parallelamente, non è affatto chiaro agli enti interessati quali siano le finalità del trattamento, considerati i differenti e rilevanti effetti, quando si faccia videosorveglianza per finalità di Polizia di Sicurezza, ovvero per la Sicurezza Urbana, o per differenti altri fini, inclusi quelli del monitoraggio del traffico, o di Protezione Civile, nel settore pubblico, ovvero per finalità di Sicurezza Sussidiaria, o Complementare, ovvero per fini di semplice tutela dei beni, nel settore privato, quando gli impianti delle telecamere dirottano i flussi video a differenti organi, magari pubblici.

VIDEOSORVEGLIANZA E PRIVACY PER LE FF.PP.: LA SINTESI PRATICA



Figura 2: FF.PP.: normativa applicabile in materia di Privacy

A complicare il quadro, è ormai molto diffuso, da parte dei comuni ma, a volte, anche da parte di enti provinciali, l'installazione di sistemi di lettura targhe, nella maggior parte dei casi isolati tra loro (cioè non collegati con le Forze di Polizia), la cui legittimità potrebbe essere considerata dubbia. In altri casi, invece, si è proceduto all'interconnessione con l'SCNTT⁴, tramite apposite convenzioni con il Ministero dell'Interno, ma i requisiti tecnici di collegamento sono (correttamente) molto severi, quando, invece, molti degli impianti realizzati dai comuni sono senza dubbio non idonei, ancorché, spesso, collegati a servizi privati in cloud computing, dove è lecito dubitare sul corretto trattamento di enormi masse di dati.

⁴ Sistema Centralizzato Nazionale Targhe e Transiti, che raccoglie ed elabora i dati a favore delle FF.PP. nazionali.

I SISTEMI LETTURA TARGHE

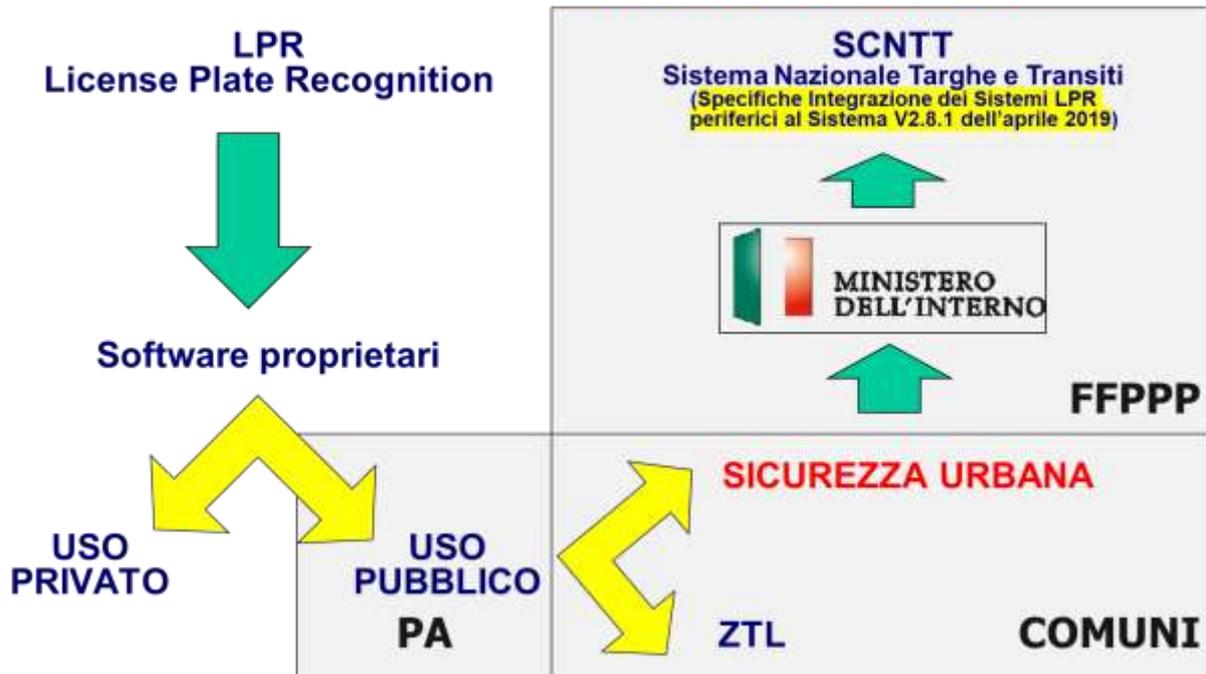


Figura 3: Sistemi lettura targhe e interconnessione con l'S.C.N.T.T.

Scopo di questo documento, realizzato in versione non definitiva, è quello di dare le prime e più immediate indicazioni al riguardo.

2) Concetto di Videosorveglianza nella Sicurezza Pubblica

E' opportuno richiamare la circostanza che il Ministero dell'Interno, sia pure con disposizioni interne, purtroppo, mai costantemente aggiornate o integrate tra di loro, ha però sempre tenuto una posizione univoca e chiara in materia di videosorveglianza, che si riassume in termini molto sintetici.

I sistemi di videosorveglianza e gli allarmi in genere si distinguono in:

- i. quelli dalle Forze di polizia per il controllo del territorio;
- ii. altri adottati da soggetti pubblici o privati, comunque funzionali agli interessi di polizia e attestati presso le sale operative degli organi di polizia (ad es.: teleallarmi);
- iii. altri, con requisiti di pubblico interesse (necessità, pertinenza, non eccedenza dei dati e dei trattamenti) presso gli organi di polizia locale ovvero presso istituti di vigilanza, in grado di garantire i servizi di monitoraggio ed allarme;
- iv. altri, in qualsiasi modo attestati (soggetti pubblici, imprese, privati, ecc.), che non hanno i requisiti di pubblico interesse.

I sistemi di videosorveglianza urbana debbono sempre passare al vaglio del Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica.

Ogni sistema di videosorveglianza che rientra nelle valutazioni di pubblico interesse e sia attestato presso le sale operative delle Forze di Polizia, anche locali, o presso un Istituto di Vigilanza, richiede la conseguente capacità di intervento del caso.

Vanno sempre rispettati i requisiti tecnici definiti nella circostanza. Al riguardo, va tenuto presente il fatto che la tecnologia evolve molto rapidamente e i requisiti possono risultare obsoleti.

Pertanto, è assolutamente necessario coordinarsi con gli organi tecnici delle Forze di Polizia prima di realizzare un impianto.

3) La Sicurezza Integrata

La Sicurezza Integrata è un concetto che è stato introdotto dal D.L. Minniti⁵, in attuazione dell'art. 118, terzo comma, della Costituzione, e disciplina le modalità e strumenti di coordinamento tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, per la promozione e l'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza, per il benessere delle comunità territoriali, incluse le politiche di riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo.

Ne consegue che la Sicurezza Integrata, in quanto tale, non è una species del genus Sicurezza Pubblica, o tantomeno della Urbana, o Sussidiaria, o Complementare, ma è il quadro di riferimento dove tali attività andrebbero svolte “per il benessere delle comunità territoriali”, quando nella predetta Sicurezza Integrata rientrano politiche di riqualificazione urbana tipicamente non di sicurezza, ma ad essa connesse.

La Sicurezza Integrata, quindi, non disciplina l'utilizzo dei sistemi di videosorveglianza, ma ne costituisce il presupposto.

a) L'accordo Stato Regioni

Nel quadro delle politiche di Sicurezza Integrata, il 18 gennaio 2018, la Conferenza Unificata Stato, Regioni e Province Autonome ha firmato delle [Linee Guida](#) sulla Sicurezza Integrata che affronta numerose tematiche. All'interno, il cap. 5 prevede l'utilizzo in comune dei sistemi di sicurezza tecnologica, tra i quali la Videosorveglianza è il principale strumento, nell'ambito della “Piattaforma della videosorveglianza integrata”, già introdotta da una Direttiva⁶ del Ministero dell'Interno nel 2012, che prevede l'obbligo di assoggettare al parere positivo del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica gli impianti cittadini.

L'Accordo prevede anche la necessità di mappare i sistemi esistenti, definendo gli standard di utilizzo e di connessione. Precisa che i sistemi e le interconnessioni con le Forze di Polizia dello Stato riguardano aspetti di Ordine e Pubblica Sicurezza di esclusiva competenza statale (quindi, non di Sicurezza Urbana di competenza del Sindaco).

Le Linee Guida, tra l'altro, prevedono la necessità di migliorare e standardizzare l'interconnessione con le sale operative delle FF.PP. nazionali con quelle locali. Rispetto a queste ultime, tra l'altro, si prevede il “definitivo passaggio o il consolidamento di una gestione associata delle funzioni dei compiti di polizia locale”

In conseguenza di ciò, numerose regioni hanno sottoscritto accordi regionali con le Prefetture capoluogo, prevedendo ulteriori aspetti, anche in materia di videosorveglianza.

⁵ Capo I del D.L. 20 febbraio 2017, n. 14 coordinato Legge conversione 48/17.

⁶ Circ, n. 558/SICPART/421.2/70/224632 del 02/03/2012, a firma del Ministro dell'Interno.

Tra l'altro, è fondamentale individuare “*specifici obiettivi per l'incremento dei servizi di controllo del territorio e per la sua valorizzazione*”, come recita il D.L. Minniti.

In ogni caso, tali accordi non disciplinano le interconnessioni degli impianti di videosorveglianza privati con le FFPP, anche locali, o gli istituti di vigilanza, in quanto di competenza dei Patti per l'attuazione della sicurezza urbana, da siglare in ogni città. Peraltro, per la loro generalità, mal si presterebbero a disciplinare i complessi, necessari, aspetti tecnici in materia.

4) La videosorveglianza con la Sicurezza Urbana

Il concetto di Sicurezza Urbana è previsto in diversi provvedimenti di Legge, ma è da considerarsi certo che la Giurisprudenza della Corte Costituzionale lo ha ricompreso nel più ampio fenomeno della Sicurezza Pubblica, come già detto.

Fin dal 2009, è previsto⁷ che, per la tutela della sicurezza urbana, i comuni possono utilizzare sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico per tali finalità, conservando i dati per non più di sette giorni successivi alla rilevazione, fatte salve speciali esigenze di ulteriore conservazione (aspetto da doversi ulteriormente giustificare in sede di Valutazione di impatto, dove non sarebbe semplice individuare adeguate motivazioni).

In realtà esistono due diverse definizioni di Sicurezza Urbana (entrambi riconducibili alla Sicurezza Pubblica).

Il primo riguarda il Decreto Maroni del 2008⁸, che prevede una serie di casistiche, tra le quali citiamo quelle più interessanti il fenomeno della videosorveglianza:

- a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;
- b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità...;
- c) ... l'occupazione abusiva di immobili (relativi ai casi "a" e "b");
- d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;
- e) prostituzione su strada o accattonaggio molesto o altri comportamenti che, possono offendere la pubblica decenza, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici... .

Il secondo riguarda il già citato D.L. Minniti, che definisce "ai fini del presente Decreto" il *"bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, ... la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, ..."*.

In questo secondo caso, il concetto è più vasto e anche più vago, tanto più che si riferisce anche alle Regioni e Province autonome, oltre allo Stato e gli enti locali. Ma è certo che i poteri del Sindaco, in materia di Sicurezza Urbana, sono definiti dalla normativa vigente⁹.

⁷ Art. 6 del D.L. 23.02.09, n. 11, convertito con modificazioni L. 23.04.09, n. 38.

⁸ Decreto del ministro dell'Interno 5 agosto 2008 "Incolmità pubblica e sicurezza urbana. Interventi del sindaco (GU n. 186 del 9-8-2008).

⁹ Art. 54 del Testo Unico degli Enti Locali.

Da quanto sopra, ne consegue che le attività di Videosorveglianza per la Sicurezza Urbana ricadono sotto la già citata normativa prevista dal D. Lgs.vo 51/18, essendo quest'ultima una species del genus Sicurezza Pubblica.

Va però precisato che, qualora un comune intenda realizzare (o già gestisca) un impianto di videosorveglianza, dovrà ben definire le finalità del trattamento. Se trattasi di Sicurezza Urbana dovrà applicare il D. Lgs.vo 51/18, se trattasi di altro (ad es.: ZTL, monitoraggio del traffico, Protezione Civile), dovrà applicare il GDPR.

LA «VIDEOSORVEGLIANZA URBANA» SOTTO IL PROFILO OPERATIVO



Figura 4: Le differenti finalità della videosorveglianza urbana

Infatti, non è infrequente la circostanza che la stessa telecamera si presti a duplici utilizzi, quando le due normative (D. Lgs.vo 51/18 e GDPR), pure essendo improntate a logiche molto simili, non sono affatto identiche.

In particolare, si sottolinea la circostanza che:

- si verifichi se il DPO, nominato dal Comune, sia anche stato designato per il D. Lgs.vo 51/18;
- i responsabili esterni del trattamento, quali i manutentori privati, non designino i DPO per le attività di competenza del D. Lgs.vo 51/18 in quanto, in tal caso, non è prevista detta figura;
- per l'art. 21 del D. Lgs.vo 51/18 è obbligatorio prevedere la registrazione delle operazioni svolte da tutti gli operatori (file di Log);
- le valutazioni di impatto redatte ai sensi del D. Lgs.vo 51/18 vanno trasmesse al Garante per la protezione dei dati personali, che può emettere pareri o prendere provvedimenti al riguardo;
- per l'art. 47 del D. Lgs.vo 51/18, le Forze di Polizia possono acquisire dati, e informazioni da altri soggetti anche per via telematica. Questa norma, che giustifica

la connessione tra comuni e FF.PP. nazionali, prevede la stipula di convenzioni sulla base di convenzioni-tipo sono adottate dal Ministero dell'interno, su conforme parere del Garante, che al momento non sono ancora state approvate¹⁰.

a) I patti per l'attuazione della Sicurezza Urbana e la videosorveglianza

Riguardo la videosorveglianza, l'art. 5 del D.L. Minniti prevede che i comuni possono stipulare i patti per l'attuazione della sicurezza urbana.

In questa sede, quindi, i Sindaci possono concordare con i prefetti le modalità di approvazione di *“progetti proposti da enti gestori di edilizia residenziale ovvero da amministratori di condomini, da imprese, anche individuali, dotate di almeno dieci impianti, da associazioni di categoria ovvero da consorzi o da comitati comunque denominati all'uopo costituiti fra imprese, professionisti o residenti per la messa in opera a carico di privati di sistemi di sorveglianza tecnologicamente avanzati, dotati di software di analisi video per il monitoraggio attivo con invio di allarmi automatici a centrali delle forze di polizia o di istituti di vigilanza privata convenzionati”*.

E fondamentale che dette modalità ottengano l'approvazione del Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, come già citato.

Dietro alle poche parole del D.L. Minniti, c'è un'ampia serie di aspetti da chiarire.

Fermo restando che solo il Comune può essere Titolare del trattamento per finalità di Sicurezza Urbana, in primo luogo, va definito se l'interconnessione possa avvenire con le FF.PP. dello Stato, ovvero quelle locali (Polizia Municipale), ovvero gli istituti di vigilanza.

b) Segue: l'interconnessione dei Comuni con le Forze di Polizia dello Stato

Circa l'interconnessione con le FF.PP. dello Stato, si è già detto che casi simili riguardano aspetti di Ordine e Pubblica Sicurezza di esclusiva competenza statale (quindi, non di Sicurezza Urbana di competenza del Sindaco).

Rientrano, in queste casistiche, l'interconnessione dei sistemi di videosorveglianza urbana, le cui immagini vengono viste sia dalle FF.PP. nazionali, che locali (a volta, anche da altri settori degli enti locali, come nel caso dei settori viabilità e traffico).

E' chiaro, quindi, che nonostante gli impianti siano di origine comunale, le finalità siano differenti. Per la Questura e le FF.PP. nazionali saranno di Ordine e Sicurezza Pubblica, mentre per il Comune saranno di Sicurezza Urbana o altro ancora.

Da questo punto di vista, i Patti per l'attuazione della sicurezza urbana, già citati, servono a definire lo spartiacque tra le competenze del Sindaco e della Polizia Locale, da un lato, e delle FF.PP. dello Stato, dall'altro.

¹⁰ Il Garante ha anche approvato il Provvedimento “Misure di sicurezza e modalità di scambio dei dati personali tra amministrazioni pubbliche - 2 luglio 2015” (Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 179 del 4 agosto 2015), tutt'oggi vigente e costituisce, al momento, la base legale per le convenzioni.

Come definire questo spartiacque? Avuto riguardo alla circostanza che la tutela dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica costituisce una prioritaria forma di difesa della collettività, sembra possa essere un criterio utile quello della prevalenza: sono di competenza delle FF.PP. nazionali le interconnessioni dichiarate di loro interesse.

Sempre riguardo tali interconnessioni, si tenga sempre conto quanto ricordato al cap. 4), in particolare al punto v.

c) Segue: l'interconnessione di terzi con le Forze di Polizia dello Stato

Inoltre, si diffonde sempre di più l'interconnessione delle FF.PP. nazionali con i sistemi di videosorveglianza gestiti da società di trasporto pubblico e privato, ovvero multiutility, o altri obiettivi civili pubblici e privati, di solito gestiti da enti pubblici economici o imprese private, nell'ambito del pubblico interesse già richiamato al cap. 2).

In tutti questi casi, le finalità di utilizzo della videosorveglianza saranno differenti, a seconda dell'ente interessato. Per la Questura e le FF.PP. nazionali resteranno i fini di Ordine e Sicurezza Pubblica, mentre per gli enti pubblici o privati, ci sarà la tutela di beni e persone, o altre similari motivazioni.

Si ricordi, sempre quanto ricordato al cap. 2)4), in particolare al punto v.

Si veda, inoltre, quanto detto in materia di Sicurezza Sussidiaria al cap. 5).

d) Segue: gli accordi antirapina

Nelle casistiche di cui al paragrafo precedente rientrano anche [accordi antirapina](#) (già siglati direttamente tra il Ministero dell'Interno e Confcommercio, o Federfarma), che prevedono il collegamento diretto con le FF.PP. dello Stato in caso di allarme, dove le rispettive sale operative possono vedere le immagini e ascoltare direttamente i suoni.

E' evidente che, nel caso appena sopra citato, le finalità del trattamento sarebbero di Ordine e Sicurezza Pubblica, da parte delle Forze di Polizia, ma di tutela dei beni, da parte dei privati. Entrambe le entità conservano la titolarità del trattamento.

Nonostante un dettagliato disciplinare tecnico, la normativa non disciplina chiaramente quali misure di sicurezza debbano essere adottate, in relazione alle differenti modalità, posto che le immagini registrate (compresi i file audio) restano presso il commerciante, quindi si trova tenuto a rispettare degli obblighi di trattamento che riguardano l'Ordine e Sicurezza Pubblica, pur non avendone alcuna attribuzione. La soluzione più semplice è quella di prevedere la conservazione crittata dei dati, con chiave di decrittazione solo a disposizione delle FF.PP. nazionali.

Peraltro, la conservazione crittata dei file audio è un elemento di rilevante delicatezza, posto che l'Autorità Garante italiana non ha mai ritenuto di consentire ai privati tali tipologie di trattamenti, pertanto l'accesso audio-video può essere ritenuto lecito solo in caso di allarmi e reati e da parte degli agenti e ufficiali di Polizia Giudiziaria.

Ma il commerciante potrebbe avere la legittima necessità di dovere accedere alle immagini in diverse circostanze, come in caso di sospetti furti, truffe, ammanchi di beni o denaro e altre simili casistiche.

Ora, non è sostenibile che l'accesso a tali dati possa avvenire solo da parte delle FF.PP. e solo in caso di denuncia. Infatti, in molte circostanze, il titolare potrebbe non avere la certezza di un fatto costituente reato, necessitando di dovere ricostruire gli eventi e rivolgersi alle Autorità, solo in caso positivo.

Pertanto, sarebbe giocoforza necessario che due differenti flussi di immagini vengano registrati, pure riguardanti la stessa ripresa.

Il primo, crittato e compresi i file audio, resterebbe a disposizione dell'intervento delle FF.PP. nazionali, unici soggetti in grado di accedervi. Se necessitati, gli organi di P.G. provvederebbero a estrapolare i dati.

Il secondo, sempre crittato per i criteri di sicurezza ma accessibile al commerciante, privo di registrazione della voce, verrebbe utilizzato da quest'ultimo sempre nei limiti previsti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali, soprattutto nel rispetto dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori per il controllo a distanza.

e) Segue: l'interconnessione con le Polizie Locali

Nel ricordare che le Linee Guida dell'Accordo Stato Regioni prevedono l'accorpamento delle centrali operative delle polizie locali più piccole, resta da stabilire quali interconnessioni degli impianti dei privati potranno essere attestate presso tali organi locali, anche in relazione agli esclusivi compiti istituzionali svolti dalle polizie municipali¹¹ e dal Sindaco per finalità di Sicurezza Urbana.

Tra l'altro, non tutte le finalità e i compiti attribuiti alle Polizie Locali possono, indifferentemente, giustificare, in materia di protezione dei dati personali, l'utilizzo della videosorveglianza, tanto più se vengono utilizzati *“software di analisi video per il monitoraggio attivo con invio di allarmi automatici a centrali delle forze di polizia o di istituti di vigilanza privata convenzionati”*, come previsto dal D.L. Minniti, che aumentano notevolmente i rischi per i diritti e le libertà delle persone, tanto da richiedere un adeguato bilanciamento tra i beni protetti e i diritti lesi.

Ad es., se risultasse concretamente necessario proteggere un'area dalla necessità di impedire la discarica abusiva di rifiuti tossici e pericolosi, l'adozione di un motion detection avanzato potrebbe risultare giustificato, mentre l'utilizzo dello stesso algoritmo per sanzionare lo scorretto conferimento di rifiuti potrebbe essere eccessivo.

Resta però inteso che, come più volte ricordato dal Ministero dell'Interno (si veda il cap. 2), ogni ente deve poi assicurare la capacità di intervento adeguata all'allarme ricevuto o alle

¹¹ L. 7 marzo 1986 n. 65 - Legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale.

immagini riprese. Questo, soprattutto rispetto alle Polizie Locali più piccole che non sono in grado di assicurare servizi H24, potrebbe risultare un limite ineludibile.

f) Segue: L'interconnessione con gli istituti di vigilanza

L'art. 7 del D.L. Minniti prevede anche l'interconnessione con gli Istituti di vigilanza convenzionati, nell'ambito dei Patti per l'attuazione della sicurezza urbana.

Non è facile definire in quali casistiche potrebbe avvenire questa interconnessione, trattandosi di attività svolte da imprese private e a titolo oneroso. Soprattutto, non è chiaro se la convenzione riguardi i privati o gli enti pubblici.

L'interconnessione con la videosorveglianza potrebbe essere ritenuta rientrante nei servizi di Sicurezza sussidiaria, descritti al par. 5), o in quelli di Sicurezza complementare descritta nel par. 6), ma è bene precisare che questi servizi, in linea generale, fanno parte delle politiche di Sicurezza Pubblica attribuite al Prefetto e al Questore (quindi, al Ministero dell'Interno), pertanto rientranti nella sfera di competenza delle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza, mai del Sindaco.

Non sfugge, però, che i servizi sussidiari o complementari verrebbero svolti, quasi sempre, a vantaggio di imprese private o enti pubblici economici, nonché che molti dei servizi di trasporto sono di pertinenza degli enti locali o delle regioni, nonché che molte casistiche di Sicurezza Complementare riguardano soggetti spesso partecipati o soggetti a controllo da parte dei comuni e degli enti locali (si pensi alle stazioni delle ferrovie metropolitane, luoghi pubblici o aperti al pubblico previsti dalle norme speciali, nonché la vigilanza presso centri direzionali, industriali o commerciali ed altre simili infrastrutture).

Pertanto, i patti per l'attuazione della Sicurezza Urbana, "per le ulteriori finalità di interesse pubblico", sempre previste dal D.L. Minniti, potrebbero prevedere, nel rispetto delle attribuzioni del Prefetto e Questore, particolari regole sulla videosorveglianza e specifiche attribuzioni, ovviamente non potestative, da parte degli istituti di vigilanza.

A questo, potrebbero aggiungersi vere e proprie convenzioni, stipulate da enti pubblici, che in realtà già esistono, in varia forma, sia per integrare i costi sostenuti dai privati per la tutela dei loro beni, sia per proteggere i beni pubblici della Pubblica Amministrazione.

Come già accennato, in tutti questi casi gli istituti di vigilanza non potrebbero esercitare pubbliche funzioni o potestà (queste ultime di esclusiva competenza della sfera pubblica), e continuerebbero ad agire su impulso dei soggetti titolari del trattamento che, in larga parte, resterebbero i privati o gli enti pubblici economici che agiscono per la tutela dei beni e delle persone.

Anche quando l'incarico venisse conferito all'Istituto direttamente da un Ente Pubblico, va ribadito che le funzioni che potrebbe svolgere l'Istituto, quale "Responsabile del trattamento", escluderebbero comunque le pubbliche potestà.

5) La videosorveglianza con la Sicurezza Sussidiaria

Come si è già accennato nel paragrafo 4)f), il D.L. Pisanu¹² prevede l'affidamento “a *guardie giurate dipendenti o ad istituti di vigilanza privata dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano*”.

Il successivo Decreto Ministeriale¹³ di attuazione, prevede che gli istituti di vigilanza possano svolgere i servizi di videosorveglianza e teleallarme, conservando e mettendo immediatamente a disposizione dell'Autorità di Pubblica Sicurezza e degli organi di polizia giudiziaria i supporti tecnici contenenti dati di interesse per la prevenzione e repressione dei reati, secondo le direttive impartite dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno.

Il D.L. Pisanu precisa, come si è già detto, che per tale servizio non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà. I servizi di vigilanza in parola, quindi, restano attività, commissionate da soggetti pubblici e imprese private, di protezione dei loro beni materiali o immateriali¹⁴, ancorchè obbligati a rispettare determinate regole, nell'interesse della Sicurezza Pubblica.

Ne consegue che il Titolare del trattamento è il committente della vigilanza e custodia (cioè, l'azienda di trasporto pubblico e simili) e non le Forze dell'Ordine.

¹² D.L. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, con la Legge 31 luglio 2005, n. 155.

¹³ D.M. Interno 15.09.09, n. 154 Regolamento per l'affidamento dei servizi di sicurezza sussidiaria (GU n. 258 del 5-11-2009).

¹⁴ Per la esatta definizione, si veda il successivo cap. 6) in materia di Sicurezza Complementare.

6) La videosorveglianza con la Sicurezza Complementare

Da quanto osservato in materia di vigilanza privata (par. 4) e cap. 4), dovrebbe essere chiara la materia della Sicurezza Complementare, disciplinata dall'art. Art. 256-bis del Regolamento di attuazione del Testo Unico delle Leggi di pubblica Sicurezza.

Infatti, la Sicurezza Complementare riguarda le attività svolte da istituti privati, per la vigilanza e custodia di beni mobili o immobili commissionati da terzi, per la legittima autotutela dei diritti patrimoniali ad essi inerenti, quando speciali esigenze di sicurezza impongono che i servizi medesimi siano svolti da guardie particolari giurate.

In particolare, rientrano nella Sicurezza Complementare:

- a) la sicurezza negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, nelle stazioni delle ferrovie metropolitane e negli altri luoghi pubblici o aperti al pubblico specificamente indicati dalle norme speciali;
- b) la custodia, il trasporto e la scorta di armi, esplosivi e di ogni altro materiale pericoloso, nei casi previsti dalle disposizioni in vigore o dalle prescrizioni dell'autorità;
- c) la custodia, il trasporto e la scorta del contante o di altri beni o titoli di valore; nonché la vigilanza nei luoghi in cui vi è maneggio di somme rilevanti o di altri titoli o beni di valore rilevante, appartenenti a terzi;
- d) la vigilanza armata mobile e gli interventi sugli allarmi;
- e) la vigilanza presso infrastrutture del settore energetico o delle telecomunicazioni, dei prodotti ad alta tecnologia, di quelli a rischio di impatto ambientale, ed ogni altra infrastruttura che può costituire, anche in via potenziale, un obiettivo sensibile.

Inoltre, rientra nei servizi di Sicurezza Complementare la vigilanza presso tribunali ed altri edifici pubblici, installazioni militari, centri direzionali, industriali o commerciali ed altre simili infrastrutture.

In tutti questi casi, l'attività di video-sorveglianza¹⁵ è soggetta a licenza del Prefetto e assoggettata alle apposite prescrizioni, nonché svolta nell'ambito dei D.P.R. e i Decreti Ministeriali che disciplinano la materia degli istituti di vigilanza.

In tutti questi casi, tali istituti agiscono quali Responsabile del trattamento, ai sensi dell'art. 28 del GDPR, mentre è legittimo Titolare del trattamento il soggetto per conto del quale si effettua la vigilanza e custodia di propri beni mobili o immobili.

Ricordiamo, ancora, che né le Guardie Particolari Giurate, né gli Istituti di Vigilanza possono esercitare pubbliche funzioni o svolgere attività che disposizioni di legge o di regolamento riservano agli organi di Polizia, pertanto l'eventuale gestione della videosorveglianza, anche in sale operative, non può ricomprendere funzioni di Sicurezza Pubblica o di Sicurezza Urbana.

¹⁵ Come la chiamano sia l'art. 257-bis del Regolamento del TULPS, sia il D.M. Interno n. 154, già citati.

Come già ricordato al par. 4)f), va ricordato che l'Istituto di Vigilanza, operando per conto di terzi, opera quale "Responsabile del trattamento".



Figura 5: Sintesi delle 4 diverse definizioni della Sicurezza

L'Autore: [Aldo Agostini](#), è Responsabile del Dipartimento protezione dei dati personali di A.I.PRO.S.