



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

**CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONI RIUNITE I (AFFARI COSTITUZIONALI) E XI (LAVORO
PUBBLICO E PRIVATO)**

Audizione informale concernente proposte di legge recanti norme in materia di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia nonché presso le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazioni di disagio

**AUDIZIONE DEL VICE DIRETTORE GENERALE DELLA PUBBLICA
SICUREZZA
PREPOSTO ALL'ATTIVITA' DI COORDINAMENTO
E PIANIFICAZIONE DELLE FORZE DI POLIZIA**

Prefetto Matteo Piantedosi

Roma, 21 settembre 2016, ore 14



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

On.li Presidenti, On.li Commissari,

desidero iniziare questo intervento con un ringraziamento, anche a nome del Capo della Polizia, Prefetto Franco Gabrielli, per l'opportunità offerta di fornire alcuni elementi di valutazione sulle proposte di legge all'esame di codeste On.li Commissioni che mirano a individuare misure per la prevenzione e il contrasto degli abusi fisici e psicologici in danno di soggetti ospiti in asili nido, scuole dell'infanzia e strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori disagiati, con particolare riferimento alla possibilità di introdurre in tali strutture sistemi di videosorveglianza con telecamere a circuito interno.

Ritengo, a tal proposito, opportuno premettere un inquadramento dell'attuale situazione dell'impiego delle videosorveglianze nelle attività di polizia.

Si può dire che di tale utilizzo c'è una dimensione esterna, ormai molto più diffusa, che riguarda l'impiego, a scopo di prevenzione e repressione, di spazi pubblici ed aperti al pubblico, ed una dimensione interna, in ambiti chiusi, anche privati, che attiene prevalentemente all'attività investigativa di polizia giudiziaria, che può essere svolta solo previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

Al riguardo, non può non cogliersi che l'utilizzo della videosorveglianza "esterna" diventa sempre più intenso quanto più si diffonde e si perfeziona la tecnologia.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

È indubbia l'utilità della stessa in tutte le attività di polizia e non solo in quella repressiva: si pensi alla prevenzione ed alla vigilanza territoriale, considerato che la visione delle immagini, sia registrate che in simultanea, consente di tenere sotto controllo aree, urbane o meno, per prevenire anche eventuali reati; si pensi alla gestione dell'ordine pubblico, una delle attività di polizia più delicate, ove la registrazione delle immagini è funzionale alla tutela della collettività ed, al contempo, dell'operatore di polizia.

Oggi nelle indagini eventuali video-immagini vengono quasi sempre acquisite, su autorizzazione dell'Autorità giudiziaria, per individuare gli elementi costitutivi del reato, a volte rivelandosi decisive per la risoluzione dei casi, sebbene sempre unite ad altri, complementari approfondimenti investigativi.

Sotto quest'ultimo profilo, va sottolineato che la videosorveglianza da sola - alla stessa stregua di altri supporti tecnici, tecnologici ed informatici - può non essere decisiva di per sé per la risoluzione dei casi investigati: è di fondamentale ausilio, ma non può e non deve essere considerata un totem.

La videosorveglianza, dunque, fornisce un importante apporto all'osservazione dell'indagato, essendo collocabile fra le tecniche atipiche di indagine: in diversi casi, infatti, sostituisce il "vecchio" appostamento, in altri lo integra con un "occhio elettronico" avente il pregio di essere sempre vigile, 24 ore su 24. E se l'appostamento continua ad essere una delle attività principali e tra le più simboliche dell'investigazione, la videosorveglianza ne rappresenta, in un certo senso, l'evoluzione tecnologica.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Come tale, consente quanto meno di recuperare risorse umane impiegate nella sorveglianza visiva, limitandole a pochi operatori in servizio presso una sala di controllo, intenti a visionare contemporaneamente, se del caso, altri dispositivi tecnici di controllo ivi attivi.

Ciò nonostante, va considerato con la dovuta cautela l'assunto che un maggiore utilizzo possa aumentare il numero dei casi investigativi risolti con un incremento dello strumento della videosorveglianza.

Aumenterebbero, invero, le probabilità di risoluzione tempestiva dell'accaduto criminale investigato, tenendo sempre presente che, se la videosorveglianza è una delle tecniche di osservazione dell'indagato con cui procurarsi informazioni da leggere ed interpretare, queste, comunque, vanno pur sempre inserite nell'ambito di un'analisi investigativa più ampia, composta anche da altre informazioni processate, utili a ricostruire il contesto ambientale ed interpersonale di riferimento ed a focalizzare particolari necessari o significativi per proseguire le indagini o per chiuderle.

In questo senso, dunque, è ovvio che il valore aggiunto dell'apporto umano e della riflessione ed elaborazione dell'operatore di polizia che analizza le varie informazioni raccolte, con qualunque modalità, è e sarà sempre decisivo e non vi si potrà mai prescindere.

Tali considerazioni, e più in particolare specifici aspetti, rilevanti e delicati, della questione che oggi ci impegna, meritano di essere inquadrare nel più ampio quadro dell'utilizzo legittimo di strumenti di prevenzione situazionale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

La raccolta, la registrazione, la conservazione e l'utilizzo di immagini configura un trattamento di dati personali, secondo la definizione contenuta nell'articolo 4, comma 1, lett. b), del Codice della privacy, ai sensi del quale è considerato dato personale qualunque informazione relativa a persona fisica identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione.

Tale disposizione appare in linea con la normativa europea, ed in particolare con quanto previsto dalla Convenzione di Strasburgo n. 108 del 28 gennaio 1981, sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale (recepita in Italia con la legge 21 febbraio 1989, n.98), e con la Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995 relativa alla tutela dei dati personali, atteso che entrambe accordano tutela ai dati personali intesi come qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile («persona interessata»), con ciò ritenendo “identificabile” il soggetto che può essere identificato, direttamente o indirettamente, in particolare mediante riferimento ad un numero di identificazione o ad uno o più elementi specifici caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, psichica, economica, culturale o sociale.

Tale ultima direttiva non trova applicazione al trattamento di dati sotto forma di suoni e immagini per fini connessi con la sicurezza pubblica, la difesa, la sicurezza dello Stato e le attività dello Stato relative al diritto penale e/o nell'esercizio di altre attività che rientrano nel campo di applicazione della legislazione comunitaria.

Nell'ordinamento giuridico italiano il trattamento dei dati personali effettuato mediante l'uso di sistemi di videosorveglianza non forma oggetto di legislazione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

specificata e la disciplina, alquanto frammentaria, può essere rinvenuta in norme giuridiche che tutelano beni giuridici diversi.

Le principali norme di riferimento in tema di videosorveglianza si rinvencono, infatti, nelle disposizioni generali del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 recante il “Codice in materia di dati personali”; nei provvedimenti generali del Garante, che dettagliano e chiariscono le norme di legge; nelle altre disposizioni di legge applicabili ai sistemi di videosorveglianza, quali ad es. le vigenti norme dell'ordinamento civile e penale in materia di interferenze illecite nella vita privata (art. 615-bis del codice penale); le norme sul controllo a distanza dei lavoratori (Legge 20 maggio 1970, n. 300); le norme in materia di sicurezza presso stadi e impianti sportivi (legge 224 aprile 2003, n. 88); le disposizioni in tema di sicurezza urbana (D.L. 23.2.2009, n. 11, convertito in legge 23 aprile 2009, n. 38).

In particolare, in attesa di una specifica normativa sui sistemi di videosorveglianza, il Garante per la protezione dei dati personali, il 29 novembre 2000, ha emanato il “decalogo

delle regole per non violare la privacy”, nel quale vengono compendiate gli adempimenti, le garanzie e le tutele necessarie allo svolgimento dell'attività di video sorveglianza.

Successivamente, nel 2004, il Garante ha approvato il “Provvedimento generale in materia di videosorveglianza”, ulteriormente integrato e completato con il provvedimento generale del 2010, nel quale vengono individuati i seguenti principali ambiti di applicazione dei sistemi di videosorveglianza:



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

- protezione e incolumità degli individui (ivi ricompresi i profili attinenti alla sicurezza urbana, all'ordine e sicurezza pubblica, alla prevenzione, all'accertamento o alla repressione dei reati svolti dai soggetti pubblici, alla razionalizzazione e miglioramento dei servizi al pubblico volti anche ad accrescere la sicurezza degli utenti, nel quadro delle competenze ad essi attribuite dalla legge);
- protezione della proprietà;
- rilevazione, prevenzione e controllo delle infrazioni svolti dai soggetti pubblici, nel quadro delle competenze ad essi attribuite dalla legge;
- acquisizione di prove.

Nello stesso provvedimento, è stabilito che, nell'ambito del trattamento dei dati attraverso sistemi di videosorveglianza, ciascun sistema informativo ed il relativo programma informatico devono essere conformati già in origine in modo da non utilizzare dati relativi a persone identificabili quando le finalità del trattamento possono essere realizzate impiegando solo dati anonimi (es., configurando il programma informatico in modo da consentire, per monitorare il traffico, solo riprese generali che escludano la possibilità di ingrandire le immagini e rendere identificabili le persone), nel rispetto del *principio di necessità*, il quale comporta un obbligo di attenta configurazione di sistemi informativi e di programmi informatici per ridurre al minimo l'utilizzazione di dati personali (art. 3 del Codice).

Inoltre, viene stabilito che l'attività di videosorveglianza deve essere effettuata nel rispetto del "*principio di proporzionalità*" nella scelta delle modalità di ripresa e di dislocazione (es. tramite telecamere fisse o brandeggiabili, dotate o meno di zoom),



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

nonché nelle varie fasi del trattamento che deve comportare, comunque, un trattamento di dati pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità perseguite (art. 11, comma 1, lett. d) del Codice).

In sintesi, il Garante, ai fini della liceità del trattamento dei dati effettuato tramite sistemi di videosorveglianza, afferma la necessità del rispetto dei seguenti punti cardine:

- proporzionalità: è ammessa la videosorveglianza solo per finalità che sarebbero inattuabili con altri metodi;
- liceità: per l'utilizzo privato dovrà esservi un reale interesse da tutelare o, per i soggetti pubblici, l'adempimento di scopi istituzionali;
- protezione dei dati: gli elementi raccolti tramite videosorveglianza dovranno essere custoditi con modalità tali da prevenire qualsiasi impossessamento da parte di terzi o utilizzo per finalità che non siano previste dalla legge;
- informativa: ogni cittadino che si trovi in spazi sottoposti a procedure di videosorveglianza dovrà essere informato tramite cartelli illustrativi;
- conservazione: i dati acquisiti potranno essere conservati per un massimo di 24 ore o fino ad una settimana per esigenze d'indagine o pubblica sicurezza.

Con particolare riguardo a settori specifici concernenti i rapporti di lavoro, nel medesimo provvedimento, il Garante stabilisce il divieto di controllo a distanza dell'attività lavorativa, in base al quale è vietata l'installazione di apparecchiature specificatamente preordinate alla predetta finalità. Non devono quindi essere effettuate riprese al fine di verificare l'osservanza dei doveri di diligenza stabiliti per



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

il rispetto dell'orario di lavoro e la correttezza nell'esecuzione della prestazione lavorativa (ad es. orientando la telecamera sul *badge*). Ciò, naturalmente, salvi i casi, come si vedrà, di attività di polizia giudiziaria.

Quando la videosorveglianza è resa necessaria da esigenze organizzative o produttive, ovvero è richiesta per la sicurezza del lavoro, devono essere osservate le garanzie previste in materia di lavoro: in tali casi, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 300/1970, " *Gli impianti audiovisivi e gli altri strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori possono essere impiegati esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale e possono essere installati previo accordo collettivo stipulato dalla rappresentanza sindacale unitaria o dalle rappresentanze sindacali aziendali. In alternativa, nel caso di imprese con unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione ovvero in più regioni, tale accordo può essere stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In mancanza di accordo gli impianti e gli strumenti di cui al periodo precedente possono essere installati previa autorizzazione della Direzione territoriale del lavoro o, in alternativa, nel caso di imprese con unità produttive dislocate negli ambiti di competenza di più Direzioni territoriali del lavoro, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali* " .

Analogamente, l'eventuale controllo di ambienti sanitari e il monitoraggio di pazienti ricoverati in particolari reparti o luoghi (ad es. unità di rianimazione, reparti di isolamento), in considerazione della natura sensibile di molti dati che possono essere in tal modo raccolti, devono essere limitati ai casi di comprovata indispensabilità,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

derivante da specifiche esigenze di cura e tutela della salute degli interessati. Devono essere inoltre adottati tutti gli ulteriori accorgimenti necessari per garantire un elevato livello di tutela della riservatezza e della dignità delle persone malate, anche in attuazione di quanto prescritto dal provvedimento generale del 9 novembre 2005 adottato in attuazione dell'art. 83 del citato Codice della Privacy.

Con particolare riguardo agli istituti scolastici, poi, il Garante stabilisce che l'eventuale installazione di sistemi di videosorveglianza presso gli stessi deve garantire *"il diritto dello studente alla riservatezza"* (art. 2, comma 2, D.P.R. n. 249/1998), prevedendo opportune cautele al fine di assicurare l'armonico sviluppo delle personalità dei minori in relazione alla loro vita, al loro processo di maturazione ed al loro diritto all'educazione.

In tale quadro, può risultare ammissibile l'utilizzo di tali sistemi in casi di stretta indispensabilità, al fine di tutelare l'edificio ed i beni scolastici da atti vandalici, circoscrivendo le riprese alle sole aree interessate ed attivando gli impianti negli orari di chiusura degli istituti; è vietato, altresì, attivare le telecamere in coincidenza con lo svolgimento di eventuali attività extrascolastiche che si svolgono all'interno della scuola.

Laddove la ripresa delle immagini riguardi anche le aree perimetrali esterne degli edifici scolastici, l'angolo visuale deve essere delimitato alle sole parti interessate, escludendo dalle riprese le aree non strettamente pertinenti all'edificio. Il mancato rispetto di quanto sopra prescritto comporta l'applicazione della sanzione amministrativa stabilita dall'art. 162, comma 2-ter, del Codice.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Questo è, a grandi linee, il contesto normativo e la sistematica dei principi nei quali le proposte all'esame andrebbero ad inserirsi, ove approvate, nell'intento di introdurre nell'ordinamento il principio della liceità dell'impiego sistematico della videosorveglianza, in strutture socio assistenziali per anziani, disabili e minori.

Al riguardo, mi preme evidenziare che quanto sopra detto vale in generale per tutte le attività di videosorveglianza descritte. Resta evidentemente possibile, come accennato, l'effettuazione di riprese con telecamere a circuito chiuso da parte delle Forze di polizia all'interno dei centri sopra menzionati in presenza di un *fumus* di reato, nell'ambito di procedimenti penali, su decreto dispositivo dell'Autorità giudiziaria, essendo loro sottratto, anche in sede investigativa, qualsiasi potere d'iniziativa.

Naturalmente, anche alla luce dei fatti di cronaca registrati, appare assolutamente condivisibile la proposta di "ragionare" su misure di carattere preventivo a tutela dei soggetti ospitati in strutture assistenziali, sanitarie o nelle scuole per l'infanzia, luoghi frequentati da soggetti "deboli", spesso incapaci o impossibilitati, anche in ragione dell'età, a riferire di comportamenti illeciti e/o di abusi eventualmente posti in essere da chi opera all'interno delle suddette strutture. E, indubbiamente, l'utilizzo di sistemi di videosorveglianza nei suddetti ambiti contribuirebbe a rafforzare l'efficacia dell'attività di prevenzione generale dei reati, consentendo la realizzazione di un sistema di controlli con una efficacia ampiamente deterrente.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza è da sempre impegnato nell'attuazione di attività di prevenzione al fine di ridurre il rischio di quei reati che colpiscono le fasce più deboli della società civile, con particolare riferimento ai minori e agli anziani.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Nello specifico, per quanto riguarda le strutture della Polizia di Stato che si occupano di prevenzione e repressione di fenomeni di maltrattamenti e abuso in genere, da tempo sono stati istituiti Uffici specialistici, a livello sia centrale che territoriale. In particolare, in attuazione della legge 15 febbraio 1996, n. 66, (Norme contro la violenza sessuale) presso le Questure operano gli Uffici Minori, anche con funzioni preventive e di raccordo con Enti esterni, in grado di cogliere segnali di criticità da più “terminali” pubblici e privati sul territorio, in ragione dell’inserimento in una “rete” *multiagency*.

Presso questi Uffici lavora personale qualificato, in grado di fornire un primo e valido sostegno ai minori in difficoltà e alle loro famiglie e dare ascolto ai minori autori o vittime di reati, anche con la collaborazione di enti ed associazioni che operano nel settore minorile.

Tale funzione, teoricamente performante, risulta ridimensionata se le altre componenti della “rete”, direttamente a contatto con le predette categorie vulnerabili, non riescono a rilevare possibili situazioni illecite ai loro danni e, conseguentemente, a segnalarle. Anche nell’ambito delle Squadre Mobili delle Questure operano Uffici “dedicati”, quali le “Sezioni reati contro le persona” e le “Sezioni specializzate per i reati in pregiudizio di minori e reati sessuali. In coerenza con la rinnovata specializzazione delle strutture di polizia, negli ultimi anni è stata intensificata la formazione multidisciplinare degli operatori, per promuovere una maggiore consapevolezza del fenomeno e standardizzare metodi di approccio basati sulla massima attenzione verso le vittime, sul riconoscimento dei segnali di maltrattamento



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

o abuso e sull'impiego delle modalità più efficaci per prevenire ogni forma di violenza.

In particolare, con riferimento agli operatori assegnati agli Uffici specialistici della Polizia di Stato, la selezione si basa anche sulla valutazione di una comprovata sensibilità e maturità professionale.

In tale ambito sono state realizzate numerose iniziative, anche in collaborazione con il ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, all'interno degli istituti scolastici per promuovere l'educazione alla legalità e diffondere la conoscenza sui diritti dei minori e il rispetto delle regole.

Nell'ottica del rilievo che assume un'adeguata preparazione professionale di tutti i soggetti che entrano in contatto con le fasce deboli della cittadinanza, appaiono, quindi, condivisibili le iniziative legislative volte a prevedere un rafforzamento nell'attività di formazione degli operatori delle citate strutture in particolare, al fine di garantire adeguati percorsi di aggiornamento professionale, unitamente a verifiche periodiche circa la sussistenza dei requisiti necessari ad operare in tali ambiti, ovvero il rafforzamento dei meccanismi, già esistenti, di controllo amministrativo da parte dei competenti organismi sulle attività professionali esercitate nelle strutture di cui trattasi.

Nel rilevare come l'analisi del fenomeno all'attenzione di codeste Commissioni sconti la difficoltà legata al fatto di non avere, al momento, la disponibilità dei dati relativi ai reati commessi in tali strutture, in quanto le varie fattispecie non vengono censite in base alla loro localizzazione, occorre senza dubbio operare sul piano della prevenzione, con i limiti e i bilanciamenti necessari per garantire la tutela dei vari



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

interessi contrapposti in gioco e realizzare un giusto compromesso, nel rispetto dei principi fissati dal Garante della privacy e dalla Commissione Europea, tra valori fondamentali, quali la tutela della personalità dei minori e degli anziani, la libertà di scelta dei metodi educativi e di insegnamento e la tutela della riservatezza dei soggetti ripresi dai sistemi di controllo.