

I pareri del Garante per la protezione dei dati personali nel settore della mobilità dopo il Regolamento UE 2016/679

Dott.ssa Simona Dalmazio – Ufficio per il Supporto al D.P.O. ACI

1. Premessa

Come noto, dal 25 maggio 2018 è entrato in vigore in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea il Regolamento UE 2016/679 (di seguito "GDPR") 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*".

Il GDPR ha previsto importanti novità in materia di *privacy* introducendo il principio di *accountability*¹ in base al quale ogni titolare del trattamento, tenuto conto della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, nonché dei rischi per i diritti e le libertà delle persone fisiche, mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire ed essere in grado di dimostrare che il trattamento è conforme al GDPR.

In concreto, il principio di *accountability* implica la costruzione di un nuovo sistema in cui tutte le attività che comportano il trattamento di dati personali devono essere progettate adottando misure volte alla protezione dei dati, nel rispetto delle disposizioni derivanti dalla normativa vigente e dalle Linee guida emanate dal Garante per la protezione dei dati (*privacy by design e privacy by default*)².

L'entrata in vigore del GDPR ha comportato la necessità di adeguare l'ordinamento italiano alla normativa europea pertanto il Legislatore è intervenuto con il DLgs n. 101/2018 recante *Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 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 (regolamento generale sulla protezione dei dati)*, entrato in vigore il

¹ Rif. articolo 24 e considerando 74 e 78.

² Rif. articolo 25 e considerando 75 e 78.

19 settembre 2018. Tale decreto ha sostanzialmente modificato il decreto legislativo n. 196/2003.

2. I pareri del Garante alla luce delle modifiche introdotte dal GDPR

Il principio di *accountability*, come indicato in premessa, comporta un nuovo sistema di trattamento dei dati, collegato a nuovi ed importanti obblighi in capo ai titolari ed implica, in linea generale, un approccio *risk based*. Tale approccio esige una valutazione preventiva dell'impatto sulla protezione dei dati nelle attività che possono presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche (c.d. *data protection impact assessment* – di seguito DPIA)³. Al riguardo si ricorda che il Garante, con provvedimento dell'11 ottobre 2018, ha indicato l'elenco delle tipologie di trattamenti soggetti al requisito di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati ai sensi dell'art. 35, comma 4, del GDPR⁴.

Qualora dalla DPIA emerga che il trattamento, anche con l'adozione di misure tecniche e organizzative per la protezione dei dati, comporta comunque un rischio elevato, l'articolo 36 del GDPR prevede la possibilità, per il titolare, di consultare preventivamente l'Autorità nazionale di controllo. Tale consultazione, in ogni caso, ha carattere residuale in quanto il principio di *accountability* implica la responsabilizzazione dei titolari che sono tenuti, come indicato in premessa, a garantire e dimostrare la conformità delle attività alle disposizioni del GDPR.

Nella normativa nazionale, la richiesta di verifica preliminare al Garante in caso di trattamenti che presentassero rischi specifici era prevista dall'articolo 17 del DLgs n. 196/2003, abrogato dal DLgs n. 101/2018 in vigore dal 19 settembre 2018.

La possibilità di richiedere il parere del Garante, pur prevista anche dalla normativa nazionale attualmente vigente, rimane di carattere residuale secondo il disposto dell'articolo 2 ter del DLgs n. 196/2003 così come modificato dal DLgs n. 101/2018. In particolare è previsto

³ In particolare, l'articolo 35 prevede che “quando un tipo di trattamento, allorché prevede in particolare l'uso di nuove tecnologie, considerati la natura, l'oggetto, il contesto e le finalità del trattamento, può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento effettua, prima di procedere al trattamento, una valutazione di impatto dei trattamenti previsti sulla protezione dei dati personali”. Il GDPR indica riferimenti alla valutazione di impatto anche nei Considerando 84, 89, 93 e 95.

⁴ Il comma 4, dell'articolo 35 del GDPR prevede, infatti, che “l'Autorità di controllo redige e rende pubblico un elenco delle tipologie di trattamenti soggetti al requisito di una valutazione di impatto sulla protezione dei dati”.

che la base giuridica per il trattamento effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico sia una norma di legge o, nei casi previsti dalla stessa legge, di un regolamento; tuttavia, in mancanza di tale norma, la comunicazione di dati personali fra Titolari è ammessa quando è comunque necessaria per lo svolgimento di compiti di interesse pubblico e di funzioni istituzionali e può essere iniziata se è decorso il termine di quarantacinque giorni dalla relativa comunicazione al Garante, senza che lo stesso abbia adottato una diversa determinazione.

Si evidenzia che per le attività di trattamento dei dati personali, al di fuori di quelle effettuate per motivi di pubblico interesse sulla base di disposizioni normative, la precedente normativa prevedeva la possibilità di prescindere dal consenso degli interessati solo attraverso il c.d. principio del bilanciamento di interessi. In base a tale principio (previsto nella previgente normativa nazionale all'articolo 24 del previgente DLgs n. 196/2003 ed ora presente nella normativa europea al Considerando 47 del GDPR) il legittimo interesse del titolare del trattamento può costituire la base giuridica del trattamento dei dati, purché siano bilanciati i diritti tra il titolare e l'interessato.

Con la normativa nazionale precedente al GDPR⁵, il bilanciamento tra i diritti delle parti era demandato al Garante, mentre, con il principio di *accountability* introdotto dal GDPR, compete invece ai titolari effettuare attentamente tale bilanciamento, ferma restando la possibilità di verifica successiva da parte del Garante.

In concreto, il bilanciamento di interessi prevede che, nel trattamento considerato, non prevalgano gli interessi e i diritti fondamentali dell'interessato tenuto conto delle ragionevoli aspettative dello stesso in base alla relazione col titolare del trattamento. E' essenziale comunque, in caso di valutazione positiva del bilanciamento di interessi che prescinda dal consenso, informare l'interessato in modo chiaro e trasparente secondo quanto previsto dal GDPR e indicare che i suoi dati sono trattati in base a legittimi interessi.

⁵ L'articolo 24, lettera g), del Codice della privacy prevedeva la possibilità di trattare i dati, con esclusione della diffusione, nei casi individuati dai Garanti per perseguire un legittimo interesse di un titolare o di un terzo destinatario dei dati, qualora non prevalessero i diritti e le libertà fondamentali, la dignità o un legittimo interesse dell'interessato. L'articolo 24 è stato abrogato per effetto del DLgs n. 101/2018, ma il principio del bilanciamento di interesse è comunque previsto dal GDPR e, nel nuovo contesto normativo, compete al titolare effettuare tale bilanciamento.

3. I pareri del Garante in ambito mobilità nel 2018

Si evidenzia preliminarmente che, per le attività che prevedono il trattamento di particolari categorie di dati⁶ per motivi di pubblico interesse nel settore della mobilità, l'articolo 2 sexies, comma 1 del predetto DLgs n. 196/2003, così come modificato dal DLgs n. 101/2018, introduce la disposizione secondo la quale *“I trattamenti delle categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento, necessari per motivi di interesse pubblico rilevante ai sensi del paragrafo 2, lettera g), del medesimo articolo, sono ammessi qualora siano previsti dal diritto dell'Unione europea ovvero, nell'ordinamento interno, da disposizioni di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento che specifichino i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e il motivo di interesse pubblico rilevante, nonché le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato”*. Lo stesso articolo 2 sexies al comma 2, fermo restando quanto previsto al comma 1 (cioè la presenza di una disposizione normativa o regolamentare) considera rilevante l'interesse pubblico relativo a trattamenti effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri in vari settori, tra i quali la tenuta di registri pubblici relativi a beni immobili o mobili⁷ (lettera c del comma 2) e la tenuta dell'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida e dell'archivio nazionale dei veicoli (lettera d del comma 2).

Tale disciplina comporta che i soggetti i quali svolgono compiti di interesse pubblico nei suddetti settori possono, ferma restando la

⁶ Si tratta dei dati di cui all'articolo 9 del GDPR relativi, ad esempio, allo stato di salute, convinzioni religiose, appartenenza sindacale etc. Il trattamento di tali dati è generalmente vietato, ma può essere consentito secondo quanto indicato nel par. 2 del citato articolo 9. Al riguardo, la normativa italiana, all'articolo 2 sexies del DLgs n. 196/2003 e s.m.i. sopra citato, ha specificato gli ambiti in cui, ferma restando la presenza di una legge o di un regolamento, il trattamento delle categorie particolari di dati personali è consentito.

⁷ Al riguardo si ricorda il Pubblico Registro Automobilistico, archivio nel quale sono effettuate le iscrizioni, le trascrizioni e le annotazioni relative ai veicoli in quanto beni mobili registrati. Si evidenzia che il PRA è un istituto giuridico previsto dal codice civile, la cui funzione è quella di assicurare la certezza e la pubblicità di tutte le situazioni giuridico patrimoniali relative ai veicoli nonché la corretta “circolazione giuridica” di tali beni pertanto i suoi dati, anche personali, sono accessibili a tutti mediante la c.d. visura secondo quanto previsto dal Decreto del Ministero delle Finanze n. 514/92.

presenza di una disposizione normativa o regolamentare, trattare legittimamente anche particolari categorie di dati personali.

In concreto, nel settore della mobilità e dei sistemi ICT ad essa applicati, la corretta applicazione dei principi di *privacy by design* e *by default* e, più in generale, delle disposizioni del GDPR assume particolare importanza visto che le Pubbliche Amministrazioni e i gestori delle strade utilizzano sistemi tecnologici che trattano dati personali, al fine di garantire la sicurezza della circolazione stradale.

In generale, l'introduzione di sistemi ICT nella mobilità, elemento caratterizzante delle *smart cities*, comporta il trattamento di notevoli quantità di dati, raccolti attraverso le infrastrutture (es. telecamere), i sensori, le apps (c.d. *user generated data*) che vengono utilizzati dai soggetti pubblici (o per conto di essi) per rendere più efficienti i servizi, monitorare e diminuire i livelli di inquinamento, ridurre l'incidentalità stradale etc.

In molti casi prevale la prospettiva pubblica, pertanto il soggetto che raccoglie i dati è lo stesso che li utilizza per finalità di pubblico interesse, ma tale soggetto è anche la piattaforma centralizzata che, nei casi e con le modalità consentite dalle norme vigenti, mette i dati a disposizione dei privati per lo sviluppo di nuovi servizi tecnologici.

E' da evidenziare, per inciso, che, seppure in molti casi sono gli stessi soggetti pubblici ad utilizzare tali dati per finalità di pubblico interesse, essi si avvalgono, nella maggior parte dei casi, di società partecipate o di fornitori esterni per *il data mining e data analytics* pertanto, come previsto dal GDPR e indicato dal Garante nei pareri più avanti descritti, è necessario nominare tali società responsabili del trattamento mediante uno specifico atto scritto⁸.

Lo scenario sopra descritto pone diverse problematiche in relazione alla protezione dei dati per l'oggettiva difficoltà di acquisire il consenso degli interessati e la conseguente necessità di prescindere da esso: *modus operandi* consentito dalla normativa vigente, ma solo a certe condizioni, come indicato nel par. 2.

Inoltre, nel settore della mobilità, i dati possono essere raccolti dai produttori di veicoli visto che i moderni mezzi sono dotati di sistemi c.d. *on board unit* (più avanti descritti, rif. nota 10), connessi alla rete o tramite *Bluetooth*, che comunicano con il cellulare e con altri dispositivi del conducente e ricevono aggiornamenti *software*

⁸ Rif. Articolo 28 e considerando 81 del GDPR.

rilasciati dai produttori accedendo così ai dati personali del conducente e/o dei passeggeri.

Si evidenzia, inoltre, che i progetti sviluppati nel settore della mobilità prevedono spesso trattamenti di localizzazione geografica (c.d. geolocalizzazione) che, sulla base del citato principio di *accountability* introdotto dal GDPR, non prevedono più la notificazione al Garante, come era invece richiesto dal precedente testo del DLgs n. 196/2003⁹.

In linea generale, lo sviluppo di progetti nel settore della mobilità che implicano il trattamento di dati personali non richiede necessariamente la richiesta di parere preliminare al Garante, ma, vista la rilevanza, la quantità dei dati trattati e l'utilizzo di nuove tecnologie, è prevista, nella maggior parte dei casi, l'effettuazione della DPIA e, solo ove dalla valutazione emerga un rischio residuale elevato, può essere chiesto tale parere.

Ciò nonostante, nel 2018 il Garante è stato chiamato più volte ad esprimersi per verifiche preliminari relative al trattamento di dati personali nell'ambito di progetti sviluppati nel settore della mobilità sia perché il GDPR è entrato in vigore il 25 maggio 2018 sia perché, vista la complessa articolazione del nuovo quadro normativo e l'entità delle sanzioni previste, i titolari hanno preferito comunque richiedere tale parere dopo aver effettuato la DPIA.

Tra i pareri resi dal Garante nel 2018 nel settore della mobilità si evidenzia il provvedimento relativo al nuovo sistema di esazione dei pedaggi autostradali sviluppato dalla società Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a., denominato *Multilane Free Flow*, volto a eliminare le barriere fisiche, basato sulla rilevazione automatica del numero di targa dei veicoli in transito, tramite telecamere posizionate sui c.d. portali, e sul tracciamento dei percorsi effettuati.

Il progetto comporta la trasmissione delle immagini dai predetti portali ad un sistema informativo centrale attraverso protocolli di comunicazione che il Garante ha valutato adeguati rispetto ai principi generali di necessità e proporzionalità in materia di protezione dei dati. In dettaglio, le telecamere sono orientate in modo da evitare la ripresa diretta dei volti del conducente e di eventuali passeggeri e le

⁹ L'articolo 37, comma 1, lettera a) del DLgs n. 196/2003 prevedeva la notifica al Garante da parte del titolare nel caso in cui il trattamento riguardasse dati che indicano la posizione geografica di persone od oggetti mediante una rete di comunicazione elettronica. Tale disposizione è stata abrogata dal DLgs n. 101/2018.

immagini sono conservate per un arco temporale che va da un minimo di 48 ore (in caso di transito con *on board unit*¹⁰) fino ad un massimo di tre mesi dall'avvenuto pagamento del pedaggio (in caso di transito senza *on board unit*). Al riguardo si precisa che il trattamento di fotografie non riguarda sistematicamente categorie particolari di dati personali, ma solo nel caso in cui siano trattate attraverso un dispositivo tecnico specifico che consente l'identificazione univoca o l'autenticazione di una persona fisica¹¹.

E'consentito agli automobilisti di pagare il pedaggio anche *online*, con i servizi "*conto targa*" e "*paga il pedaggio*", previa registrazione al sito web della società e conseguente indicazione del numero di targa.

Il sistema è strutturato in modo che, mentre il solo pagamento può essere effettuato anche da un soggetto diverso dal proprietario del veicolo, tale utilizzatore del mezzo non può invece venire a conoscenza dei transiti effettuati (tratta, giorno e ora), salva specifica autorizzazione da parte del proprietario.

La società Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a., nel sottoporre il progetto al parere del Garante, ha evidenziato che il sistema *multilane free flow* determina effetti positivi per gli utenti, garantendo una maggiore scorrevolezza del traffico, con conseguente riduzione dell'inquinamento e miglioramento dei livelli di sicurezza ed è in linea con la normativa europea¹² e italiana¹³.

Il Garante, nel prendere atto dell'impossibilità di acquisire il consenso degli interessati in una fase antecedente alla percorrenza del tratto autostradale, ha autorizzato il trattamento dei dati personali relativi al sistema *multilane free flow* indipendentemente dal

¹⁰ Per *on board unit* si intende un dispositivo collegato al veicolo che registra dati al fine di consentire il pagamento del pedaggio in modalità automatizzata. In generale la *on board unit* è la componente essenziale in un sistema di telepedaggio, ma non deve necessariamente essere l'unica apparecchiatura fisica utilizzata. Le funzioni di *on board unit* possono, infatti, essere svolte da una serie di dispositivi interconnessi, fisicamente o a distanza, compresi smartphone e tablet. In generale, tali dispositivi sono utilizzati anche per altri scopi, sia in ambito pubblico che privato, quali, ad esempio, il controllo del transito in particolari aree, il contrasto ai furti ed alle frodi, la gestione automatizzata delle flotte aziendali.

¹¹ Rif. Considerando 51

¹² Direttiva 2004/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale nella Comunità.

¹³ L'articolo 176, comma 11 del DLgs n. 285/92 e s.m.i. "*Nuovo codice della strada*" prevede che sulle autostrade e strade per il cui uso sia dovuto il pagamento di un pedaggio, l'esazione può essere effettuata mediante modalità manuale o automatizzata, anche con sistemi di telepedaggio con o senza barriere.

consenso degli interessati¹⁴, indicando, al contempo, l'adozione delle seguenti misure di sicurezza:

- consentire l'accesso a tutti i dati personali solo a persone specificamente individuate, istituendo un sistema di autenticazione e di autorizzazione con l'individuazione di specifici ruoli di competenza;
- conservare i dati personali ulteriori rispetto ai dati anagrafici in modalità cifrata;
- registrare tutti gli accessi ai dati personali effettuati dalle persone autorizzate in appositi file di log e conservarli per dodici mesi;
- proteggere i sistemi informatici contro il rischio di intrusione e dall'azione di *malware*. L'applicazione delle *patch* di sicurezza rilasciate dai produttori dei sistemi operativi operanti sui server e dei sistemi anti intrusione andrà effettuata con cadenza almeno semestrale, mentre l'aggiornamento dei programmi *anti-malware* andrà effettuata con cadenza almeno trimestrale.

Nel 2018 il Garante si è altresì pronunciato sul progetto delle società Aiscat Servizi s.r.l. e Società Autostrade per l'Italia S.p.A che prevede la rilevazione dei veicoli in transito sull'intera rete autostradale per finalità di commisurazione del pedaggio al percorso realmente effettuato, oltre che allo scopo di prevenire e contrastare eventuali condotte irregolari.

Tale sistema acquisisce i dati relativi ai veicoli in transito lungo le tratte autostradali attraverso portali ubicati ai caselli di ingresso e di uscita ed in punti strategici della rete, consentendo alle società proponenti di adeguare il sistema di tariffazione dei pedaggi alla predetta normativa europea.

Inoltre, il sistema permette di prevenire ed accertare eventuali evasioni relative al pagamento del pedaggio consentendo di ricostruire il tragitto percorso.

Dopo un primo parere negativo sul progetto, il Garante, a seguito degli ulteriori chiarimenti forniti dalle società, ha valutato

¹⁴ Si evidenzia che tale parere è stato reso prima dell'entrata in vigore del GDPR (prima del 25 maggio 2018) sulla base dell'articolo 24, comma 1, lettera g del DLgs n. 196/2003, ora abrogato, che prevedeva il c.d. principio del bilanciamento di interessi mediante il quale si poteva prescindere dal consenso degli interessati (rif. nota 5). Tale principio, come sopra indicato nel par. 2, è ora previsto dal GDPR che demanda allo stesso titolare la valutazione relativa al bilanciamento di interessi.

positivamente il progetto in relazione alle garanzie fornite in merito al trattamento dei dati personali.

In particolare, il Garante, nel valutare positivamente l'iniziativa, ha sottolineato la necessità di:

- garantire idonea informativa agli interessati, evidenziando le finalità perseguite dal trattamento ed ha indicato la necessità della pubblicazione della stessa informativa sul sito web delle società;
- conservare le immagini funzionali alla definizione dei tragitti per un periodo non superiore a 6 mesi¹⁵ e quelle non funzionali a tale definizione per un periodo non superiore a 48 ore fatte salve eventuali esigenze di ulteriore conservazione in adempimento a specifici obblighi di legge o per la tutela di eventuali diritti in sede giudiziaria;
- designare le società di servizi Autostrade Tech SpA e Sinelec SpA, responsabili del trattamento.

Sulla base delle suddette premesse, il Garante ha autorizzato il trattamento dei dati personali derivante dal progetto in parola senza il consenso degli interessati.

Nel 2018 il Garante ha, inoltre, espresso il parere sul progetto dell'Azienda Mobilità e Trasporti di Genova relativo all'utilizzo di un dispositivo denominato *Roadscan DTW*, installato sul parabrezza anteriore dei veicoli aziendali in grado di registrare, in caso di incidente, le immagini relative alla sede stradale prospiciente il veicolo e di localizzare il veicolo stesso. Il dispositivo, inoltre, se attivato dal conducente, può registrare le immagini all'interno del veicolo.

In particolare, il Garante ha autorizzato il trattamento per le sole finalità di ricostruzione di eventuali incidenti ed al fine di prevenire episodi illeciti a bordo dei veicoli, nel rispetto di misure di sicurezza volte a preservare l'integrità dei dati e prevenire accessi abusivi da parte di soggetti non autorizzati. Tuttavia, il Garante ha prescritto che i dati relativi alla geolocalizzazione tramite Gps non possono essere utilizzati per rintracciare *online* il veicolo né per definire a posteriori i percorsi effettuati e i dipendenti (conducenti dei veicoli) devono essere informati sulla natura dei dati trattati e

¹⁵ Il termine di 6 mesi è stato individuato sulla base delle normali tempistiche di fatturazione, della ricezione della documentazione da parte degli utenti, nonché dell'inoltro di possibili contestazioni.

sulle caratteristiche del dispositivo in relazione alle finalità perseguite. Inoltre il titolare del trattamento deve predisporre un modello semplificato di informativa da collocare su ogni veicolo aziendale, per comunicare agli interessati che in caso di incidente, le immagini verranno registrate. In ogni caso, comunque, i dati raccolti possono essere conservati sino alla scadenza del termine di prescrizione di eventuali azioni connesse al verificarsi di sinistri in occasione dell'effettuazione del servizio di trasporto pubblico e la società deve prevedere la cancellazione automatica delle informazioni allo scadere del termine previsto per la conservazione dei dati.