

GIP TRIBUNALE ROMA

3 NOVEMBRE 2005

GIUDICE: CAIVANO

INDAGATI: IGNOTI

Dati personali. Ausiliari del traffico • Azione diretta ad elevare artificiosamente un maggior numero di contravvenzioni

• Insussistenza • Illecito trattamento dei dati personali dei destinatari delle contravvenzioni da parte del Comune di Roma e della S.t.a. S.p.a.

Condotta posta in essere al fine di trarre per sé o per altri un profitto ovvero di recare ad altri un danno

• Non sussiste

• Archiviazione del procedimento • Necessità di apposite prescrizioni a garanzia degli interessati da parte dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali • Sussiste

Non ricorrono le condizioni soggettive ed oggettive per l'applicabilità della fattispecie penale alla condotta dei c.d. ausiliari del traffico, anche nella ipotesi di illecito trattamento dei dati personali dei destinatari delle contravvenzioni. Deve essere pertanto disposta l'archiviazione del procedimento penale a carico dei relativi responsabili, in quanto non emergono elementi tali da rappresentare una condotta posta in essere al fine di trarre per sé o per altri un profitto ovvero di recare ad altri un danno, sebbene si ravvisi la necessità di un interessamento dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, per quanto di sua competenza, in ordine alle prescrizioni da adottarsi a garanzia dei soggetti interessati al trattamento.

Il Pubblico Ministero dott. Giuseppe Corasaniti, Sost. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, visti gli atti del procedimento penale di cui in epigrafe iscritto in data 22 ottobre 2004 nei confronti di ignoti da identificare per il reato di cui agli artt. 81, 110, 479, 483, 482, 477 c.p. e art. 167 D.lgs. 196/2003 in relazione ai fatti denunciati dal Sindacato Sulpm a firma ... con esposto 16 novembre 2004 e dalla associazione Adusbef con esposto 28 ottobre 2004 anche per conto di Intesa Consumatori.

Rilevato che

Il procedimento ha ad oggetto quanto lamentato dal Sulpm (sindacato unitario dei lavoratori di polizia municipale) e quindi il contratto di servizio per le prestazioni accessorie tra Atac e Sita S.p.a. per l'anno 2004 e ripetuti accertamenti di errori di rilevazione e di trascrizione nelle contravvenzioni elevate dai c.d. «Ausiliari del traffico» (Trambus-Sita-Sta), che pervengono ad automobilisti del tutto estranei ai fatti oggetto di accertamento amministrativo attraverso il trattamento di dati che il Comune di Roma ha affidato alla S.p.a. Sta in base ad apposita convenzione.

Dalle indagini esperite e dagli accertamenti operati su delega della P.g. non sono emersi idonei elementi ai fini dell'utile esercizio dell'azione penale.

(Omissis).

Effettuate le opportune analisi ed accertamenti ad opera della P.g. non sono risultati elementi sintomatici di attività fraudolente, o condotte ille-

cite operate in modo sistematico, riferibili a singoli soggetti accertatori o comunque organizzate.

Rilevato in particolare:

a) *Quanto al contesto normativo ed alla problematica generale.*

Come è noto la questione di fondo è legata all'entrata in vigore dell'art 17 commi 132 e 133 della Legge 15 maggio 1997 n. 127 che ha stabilito che i comuni possono, con provvedimento del sindaco, conferire *funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta* a dipendenti comunali o delle società di gestione dei parcheggi, limitatamente alle aree oggetto di concessione.

La procedura sanzionatoria amministrativa e l'organizzazione del relativo servizio sono di competenza degli uffici o dei comandi a ciò preposti. I gestori possono comunque esercitare tutte le azioni necessarie al recupero delle evasioni tariffarie e dei mancati pagamenti, ivi compresi il rimborso delle spese e le penali. Tali funzioni sono conferite anche al *personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone* nelle forme previste dagli articoli 22 e 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni. A tale personale sono inoltre conferite, con le stesse modalità, le funzioni di *prevenzione e accertamento in materia di circolazione e sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico* ai sensi dell'articolo 6, comma 4, lettera c), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

A seguito della entrata in vigore, successivamente, dell'art. 68 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 che ha previsto una disciplina delle « *Funzioni di prevenzioni e accertamento di violazioni di disposizioni del codice della strada* », i commi 132 e 133 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, si interpretano nel senso che il conferimento delle funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni, ivi previste, comprende, ai sensi del comma 1, lettera e), dell'articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, *i poteri di contestazione immediata nonché di redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento* con l'efficacia di cui agli articoli 2699 e 2700 del codice civile.

La questione, come è noto, in termini generali ha formato oggetto di un primo intervento interpretativo della Corte Costituzionale (ord. 157 del 2001), che ha ritenuto la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 132 e 133, della legge 15 maggio 1997, n. 127, come interpretato dall'art. 68, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, nella parte in cui attribuisce a soggetti estranei all'amministrazione (i cosiddetti « *ausiliari del traffico* ») il potere di contestazione immediata, nonché di redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento delle infrazioni al codice della strada, con l'efficacia di cui agli artt. 2699 e 2700 cod. civ. Secondo la Corte Costituzionale, infatti, *rientrebbe nelle scelte discrezionali del legislatore prevedere che l'autorità amministrativa possa attribuire specifiche funzioni di accertamento o di verifica, oltre che a propri dipendenti, anche a dipendenti di enti o società cui sia stato affidato un servizio pubblico o che siano concessionari di un servizio in senso lato, quando questo accertamento o verifica sia connesso o sia utile per il migliore svolgimento dello stesso servizio.*

b) *Quanto ai fatti esposti nella lettera del Sulpm*

I fatti evidenziati nell'esposto del Sulpm, non integranti in sé ipotesi di reato, hanno trovato adeguata considerazione e si sono trasformati in

puntuali indirizzi di garanzia nell'ambito dei controlli interni, ove si consideri la posizione assunta *dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma* (relazione di novembre 1004 pag. 7).

Tali aspetti, pur tuttavia, alla luce degli accertamenti operati dalla p.g. non si sono tradotti in puntuali fatti di rilevanza penale, assumendo semmai un profilo di eventuale interesse della Procura regionale della Corte dei Conti (cui peraltro il medesimo esposto era stato già indirizzato per conoscenza).

In merito non sono emersi dalle indagini effettuate per ulteriori approfondimenti aspetti di rilevanza penale.

c) *Quanto alla reiterazione di multe « anomale » in quanto riferite a veicoli estranei all'accertamento*

Dall'esame degli atti e dagli accertamenti svolti dalla P.G. delegata (Sezione p.g. Polizia di Stato informativa 21 febbraio 2005 in atti) appare che vi sia stata nel caso di specie ripetuta errata compilazione (mediante procedura automatica) di verbali di accertamento da parte dell'operatore addetto o quanto meno errata immissione dei dati personali relativi al destinatario effettivo della sanzione amministrativa e del veicolo sanzionato, fatto non costituente reato e rilevante esclusivamente sul piano della legittimità della sanzione amministrativa, con conseguente piena tutelabilità dell'interessato in via di opposizione e di eventuale risarcimento del danno in sede civile, anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione (Sez. 2, Sentenza n. 8837 del 2005) in relazione alla rilevanza del difetto di motivazione del relativo verbale di accertamento, con conseguente possibile annullabilità della sanzione elevata, anche ai sensi dell'art. 201 Cds, anche in via di autotutela.

Infatti, secondo tale sentenza « ... *In tema di violazioni del codice stradale questa Corte ha più volte affermato che la contestazione immediata imposta dall'art. 201 cod. str. ha un rilievo essenziale per la correttezza del procedimento sanzionatorio e svolge funzione strumentale alla piena esplicazione del diritto di difesa del trasgressore. La limitazione del diritto di conoscere subito l'entità dell'addebito può trovare giustificazione solo in presenza di motivi che la rendano impossibile, i quali devono essere, pertanto, espressamente indicati nel verbale, conseguendone altrimenti l'illegittimità dell'accertamento e degli atti successivi del procedimento* (ex plurimis: Cass. 11184/01). *Nel caso di specie, nel verbale di accertamento notificato al ricorrente si legge che la contestazione immediata non è stata effettuata per l'“impossibilità di fermare il veicolo nei modi di legge”. Tale espressione, che riproduce testualmente l'ipotesi astratta indicata alla lettera E dell'art. 384 del regolamento di attuazione del cod. str., non consente di conoscere la ragione concreta per la quale, nel caso di specie, non era stato possibile fermare il veicolo del ricorrente per procedere alla contestazione immediata. Manca, infatti, nel verbale qualsiasi riferimento, sia pure sommario, alle circostanze di tempo, di luogo e di fatto che resero impossibile la contestazione immediata da parte degli agenti verbalizzanti* ».

In molti esposti in atti si lamenta, inoltre, *la probatio diabolica* alla quale, di fatto, è sottoposto il cittadino multato, che deve assumersi comunque il gravoso, se non impossibile onere probatorio di dare puntuale documentazione alla amministrazione comunale procedente di non essere

transitato nel periodo e nel luogo ove la violazione alle disposizioni in materia di circolazione stradale risulterebbe accertata ad opera degli « Ausiliari »¹.

In merito è da osservare come fecondo un recente orientamento della S.C. (Sez 1, Sentenza n. 2363 del 4 febbraio 2005) — in tema di sanzioni amministrative — l'opposizione all'ordinanza irrogativa di una sanzione amministrativa introduce un ordinario giudizio di cognizione sul fondamento della pretesa dell'autorità amministrativa, *cui spetta l'onere di dimostrarne gli elementi costitutivi*. Tuttavia, detta autorità può avvalersi di presunzioni che trasferiscono a carico dell'intimato l'onere della prova contraria, *purché i fatti sui quali esse si fondano siano tali da far apparire l'esistenza del fatto ignoto come una conseguenza del fatto noto, alla stregua di canoni di ragionevole probabilità e secondo regole di esperienza*.

Vero è che la ingente quantità delle sanzioni in una area metropolitana così vasta come quella di Roma rende estremamente problematico un controllo analitico, sui singoli verbali di accertamento, pur tuttavia tale controllo appare in ogni caso, dovuto dall'attuale normativa vigente in materia di circolazione stradale (art. 201 C.d.s.) ad opera della amministrazione comunale procedente spesso in assenza di contestazione immediata all'effettivo trasgressore² e in presenza di una successiva contestazione di soggetti che si dichiarano, a seguito della ricezione del verbale di accertamento, completamente estranei, sulla base di circostanze di fatto o di deduzioni documentali che risultino valutabili comprovabili o giustificabili sul piano logico in relazione al carattere della sanzione con-

¹ Cfr. sul punto Cass. Sez. 3, Sentenza n. 11949 del 25 ottobre 1999 per cui la legittimità dell'accertamento di una violazione al codice della strada contestata al trasgressore dal competente comando dei Vigili Urbani non è in alcun modo inficiata dalla eventuale collaborazione prestata, in sede di rilevazione e segnalazione della violazione stessa, dai c.d. « ausiliari del traffico », i quali, senza essere investiti da funzioni di polizia, operano in funzione di mera collaborazione con l'autorità municipale. Né risulta a ciò di ostacolo il disposto, « in parte qua », della legge 689 del 1981, ben potendo i verbali dei pubblici ufficiali attingere il loro contenuto da segnalazioni e denunce effettuate da privati cittadini, pur senza fare, in tal caso, fede fino a querela di falso, ex art. 2700 cod. civ.

Sul punto, anche in materia di circolazione stradale cfr. anche Sez. I, sentenza n. 1406 del 27 gennaio 2004 in tema di violazioni del codice della strada, è onere del trasgressore, che proponga, avverso l'atto di accertamento della contravvenzione, opposizione fondata sulla asserita illegittimità del segnale stradale indicante la norma di

comportamento violata (nella specie, limite di velocità), dedurre le ragioni di tale illegittimità — e, quindi, della sussistenza delle condizioni per l'esercizio del potere di disapplicazione del giudice ordinario — e non già onere dell'Amministrazione dimostrare la legittimità del relativo provvedimento, che, adottato dall'ente proprietario della strada ai sensi dell'art. 14, primo comma, lett. c) cod. della strada, si presume conforme a legge.

² Cass. Sez. I, sentenza n. 3128 del 16 febbraio 2005 per cui in tema di sanzioni amministrative, il principio dell'obbligatorietà della contestazione immediata della violazione, stabilito (salvo casi giustificati) dalla disciplina speciale, di cui agli artt. 200 e 201 del codice della strada, per le infrazioni previste dal medesimo testo normativo, non si applica alle violazioni estranee a tale ambito, in ordine alle quali la disposizione generale di cui all'art. 14 della legge 24 novembre 1981 n. 689, dispone che è priva d'effetto estintivo dell'obbligazione sanzionatoria la mancata contestazione immediata della violazione, qualora sia stata effettuata la tempestiva notifica del verbale d'accertamento della stessa.

testata e ad elementi di comune esperienza (se ad esempio riferiti a targhe composte da caratteri alfanumerici, verosimilmente confondibili, o al diverso modello o tipo di veicolo).

Si tratta, tuttavia, di verificare la coerenza delle soluzioni organizzative adottate con i principi generali sui quali si fonda la disciplina del procedimento amministrativo, quale risultante dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 recentemente modificata ed integrata da ultimo con le leggi 11 febbraio 2005, n. 15 e 14 maggio 2005, n. 80³.

La questione della applicabilità del principio del contraddittorio in tema di sanzioni amministrative e dei relativi limiti, da ultimo, ha formato oggetto di una recente decisione della S.C. in sede civile (Sez. 1, *Sentenza n. 10132 del 14 maggio 2005*) che ha affermato come il principio del contraddittorio negli accertamenti amministrativi inerenti a procedimenti sanzionatori è rispettato *purché il contravventore sia stato posto in condizione di assistere alla formazione del provvedimento finale e di fornire apporti e dichiarazioni* (senza che lo stesso possa accampare la violazione di un preteso diritto di assistere alle misurazioni e agli accertamenti tecnici compiuti dagli organi addetti a tali rilievi). Infatti, sostiene la S.C., *il principio del contraddittorio non ha estensione e applicazione identiche in tutti i tipi di procedimenti amministrativi, in modo tale da attribuire all'interessato il diritto alla partecipazione ad ogni attività materiale o giuridica posta in essere, poiché l'Amministrazione sarebbe, altrimenti, gravata di oneri idonei a paralizzare o rendere oltremodo difficoltoso lo svolgimento del procedimento che, invece, deve essere rapidamente svolto e portato a conclusione, secondo il principio di economicità dell'azione amministrativa* (stabilita dagli artt. 1 e 2 della legge n. 24 del 1990)⁴.

³ Cfr. appunto l'art. 11-bis oggi vigente della legge n. 241 specifica che i soggetti interessati (e quindi anche i destinatari delle sanzioni amministrative) possano presentare deduzioni o documentazione integrativa per contrastare un accertamento amministrativo che li riguarda in ordine all'erroneità dei dati identificativi del verbale elaborato dalla p.a. Secondo tale norma infatti nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dall'eventuale mancato ac-

coglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale.

⁴ Sempre con riferimento all'onere della prova in tema di sanzioni amministrative la S.C. ha sempre distinto (S.U. 25 novembre 1990, n. 12545; 5 dicembre 1995, n. 12346; 22 marzo 1995, n. 3316; 18 agosto 1997, n. 7667 e da ultimo Sez. 2, sentenza n. 8675 del 26 aprile 2005) tra rilevanza probatoria del verbale di accertamento dell'infrazione che fa piena prova fino a querela di falso dei fatti in esso attestati dal pubblico ufficiale come avvenuti in sua presenza e dimostrazione dei *presupposti tecnici* o della funzionalità degli apparati di rilevamento adottati le cui risultanze valgono fino a prova contraria, che può essere data dall'opponente con la dimostrazione di tali dispositivi da fornirsi in base alle concrete circostanze di fatto. Tale principio sembra estendersi anche ai metodi informatici di rilevamento delle infrazioni nonché alle elaborazioni informatiche dei dati identificativi dei soggetti sanzionando.

Il responsabile del procedimento, infatti, e nella specie il *responsabile dell'U.o. Contravvenzioni del Comune di Roma*⁵ ha il compito, ai fini istruttori sensi della citata legge n. 241, art. 6 comma 1, di verificare puntualmente le condizioni, di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione dei provvedimenti e soprattutto « *accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può*

⁵ Nella specie, in virtù di quanto previsto dall'art. 22, lett. e), della Legge 142/90, il Consiglio Comunale di Roma, con Deliberazione n. 47 del 28 marzo 1996, ha identificato la S.T.A. Società Trasporti Automobilistici — una società per azioni del Comune di Roma, come la Società istituzionalmente preposta allo svolgimento delle attività complementari e collegate al sistema della mobilità. Con successivo provvedimento di Giunta Comunale n. 1622 del 21 maggio 1996, alla Società medesima è stata affidata la gestione della sosta con parcheggio regolamentato a tariffa e dei parcheggi pubblici a pagamento. Nel 1997 (deliberazione del 5 agosto n. 3197), in virtù di quanto previsto dal comma 132 dell'art. 17 della Legge 127.97, la Giunta comunale ha altresì attribuito alla S.T.A. le funzioni di prevenzione ed accertamento in materia di sosta limitatamente alle aree oggetto di affidamento fissando anche i requisiti soggettivi per la selezione del personale mediante appositi corsi di qualificazione dai sensi e per gli effetti dell'art. 12 del Decreto Legislativo n. 285.92. Nel 1993 (deliberazione del 28 aprile 1993 n. 1439) il Comune affidava alla S.T.A. spa fino al 31 dicembre 1999 dei compiti e delle attività di supporto alla C.O. Contravvenzioni in ordine al procedimento sanzionatorio di cui all'art. 17 della Legge n. 127.97, così con nuova delibera 29 dicembre 1998 n. 5080 « Interpretazione della deliberazione 1439 » affidava alla S.T.A. compiti di istruttoria in relazione al procedimento di erogazione delle sanzioni amministrative da svolgere tramite « supporto documentale » al fine di consentire all'U.O. delegata la rappresentanza in giudizio dell'amministrazione per l'opposizione avverso le sanzioni accertate. Nel 1999 la deliberazione n. 2343 del 28 dicembre 1999 rinnovava l'affidamento di tali funzioni fino al 31 dicembre 2000 e la deliberazione n. 2434 del 30 dicembre 1999 si uniformava alle prescrizioni dell'art. 63 della legge 23 aprile 2004 n. 266. Venivano conseguentemente apposti Contratti di

servizio. Con ulteriore deliberazione del 23 aprile 2004 n. 265 veniva approvato il contratto di servizio tra il Comune di Roma e la S.T.A. s.p.a. per la gestione del servizio di rilascio permessi di accesso, sosta e circolazione nella zona a traffico limitato, centro-storico e per i soggetti portatori di handicap fino al 31 dicembre 2004. La procedura sanzionatoria in relazione alle previsioni del comma 132 della Legge 127.97 appare così organizzata dal Comune di Roma, mediante l'istituzione di un apposito ufficio — l'unità Organizzativa Contravvenzioni — (istituito con ordinanza sindacale n. 588 del 18 luglio 1996 ed allocato presso il Dipartimento di Politiche delle Entrate). L'U.O. Contravvenzioni, Unità autonoma rispetto al Corpo della polizia municipale, provvede pertanto alla gestione ed alla elaborazione, secondo un criterio unitario, di tutti gli adempimenti procedurali amministrativi, contabili e tecnici relativi agli atti di accertamento di violazioni di competenza comunale, ovvero da altri organi di accertamento dell'Amministrazione comunale, ovvero dagli organi di polizia di cui all'art. 11 del C.d.S. L'Unità è autorizzata al trattamento dei dati personali in collegamento con gli Enti interessati (Motorizzazione, Prefettura, A.C.I. ecc.), essa cura le notificazioni dei verbali e la riscossione degli importi dovuti attraverso un conto corrente postale intestato al Comune di Roma. Le somme riscosse affluiscono così direttamente alle Casse del Comune che, in qualità di titolare del procedimento amministrativo, risulta essere anche l'unico titolare dei proventi scaturiti dall'applicazione delle sanzioni. L'Unità Organizzativa provvede altresì al recupero delle somme anche nei casi di difficile reperimento degli interessati e nei casi di insolvenza o di ritardato pagamento, e attiva le procedure idonee in caso di accertata morosità. Svolge, infine, le attività di contatto con il pubblico, fornendo infine agli interessati i chiarimenti e le spiegazioni relative al procedimento sanzionatorio.

esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali», nella specie poi tali compiti di accertamento sono puntualizzati ed ulteriormente definiti proprio dall'art. 201 del Codice della Strada, nel caso di contestazione in ordine alla effettiva identificazione dei responsabili quali effettivi titolari dei veicoli oggetto delle violazioni al c.d.s. accertate.

d) *Quanto alla conformità degli accertamenti operati in via sanzionatoria alla vigente legislazione in materia di dati personali, eventuali aspetti di rilevanza penale quale « trattamento illecito di dati » (art. 167 D.Lvo 196/2003)*

Dagli accertamenti effettuati dalla Guardia di Finanza (*Nucleo Speciale Funzione pubblica e privacy*) in data 14 marzo 2005 — su delega di questo ufficio — si evincono taluni specifici aspetti problematici aventi implicazione di possibile rilevanza penale. Dalla annotazione di P.G. predetta allegata in atti si desume che sussistono alcuni problemi interpretativi di fondo riguardanti l'attuale posizione giuridica del Comune di Roma e della Sta S.p.a. in relazione al trattamento di dati personali dei destinatari delle contravvenzioni e del rispetto nel procedimento sanzionatorio relativo, delle prescrizioni del D.lgs. 196/2003 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*).

In particolare si pone il problema se sia legittima o meno in base alla vigente normativa in tema di dati personali la posizione della S.t.a. (e conseguentemente del Comune di Roma) in relazione alle attività svolte nell'ambito del contratto di servizio stipulato per l'anno 2004 con il Comune di Roma in base a delibera della Giunta Comunale n. 1439 del 28 aprile 1998 che ha affidato alla S.t.a. il compito di « *supporto* » all'Unità organizzativa contravvenzioni in relazione all'art. 17 comma 32 della legge 127/1997 ai sensi e per gli effetti dell'art. 19 del D.lgs. 196/2003, che come è noto condizionata il relativo trattamento e la diffusione alla presenza di *una legge o di un regolamento che espressamente lo preveda* e se eventualmente tale legge possa individuarsi, nel caso di specie nell'art. 17 comma 132 e 133 della legge n. 127/1997, ed inoltre se le attività svolte dalla S.t.a. Spa di gestione del servizio di rilascio contrassegni di accesso ai portatori di *handicap* siano o meno da considerarsi legittime ai sensi e per gli effetti dell'art. 20 e dell'art. 26 del D.lgs. 196/2003 (*trattamento di dati sensibili da parte di soggetti pubblici*).

Più problematico, in merito, appare l'orientamento, a riguardo, fatto proprio dal *Dipartimento vigilanza e controllo dell'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali*, che in una nota (allegato n. 7 alla informativa Gdf) non pare evidenziare specifici profili di rilevanza penale anche in considerazione del provvedimento del Garante del 31 marzo 2004 punto a) 6) d) in relazione al trattamento dei dati personali registrati in banche dati da soggetti pubblici al solo fine della tenuta ed esecuzione di atti, provvedimenti e tra l'altro riscossione di sanzioni amministrative o rilasci o di licenze concessioni o autorizzazioni.

In sostanza, inoltre, il Dipartimento vigilanza e controllo individua — sia pure implicitamente, proprio nelle leggi n. 127/1997 e n. 488/1999 le basi normative che escluderebbero, insieme ad una specifica deliberazione comunale, la illegittimità del trattamento ai sensi e per gli effetti dell'art. 19 del D.lgs. 196/2003, inoltre il rilascio delle autorizzazioni di accesso al centro storico non risulterebbe in sé una elaborazione di dati sen-

sibili ma si manifesterebbe in un procedimento derogatorio (rispetto al generale divieto di accesso dei veicoli nella z.t.l.) in qualche modo assimilabile al rilascio di autorizzazioni e concessioni e perciò in linea con le disposizioni dettate dal nuovo Codice del 2003.

In relazione ai profili di rilevanza penale in relazione al possibile trattamento illecito di dati personali va, tuttavia, considerata la sentenza della Corte di cassazione (*Sez. 3, Sentenza n. 30134 del 2004*) che, ha operato una approfondita ed esaustiva ricostruzione sistematica in ordine al profilo del dolo (specifico) richiesto per la configurabilità del reato di trattamento illecito dei dati personali di cui all'articolo 167 D.lvo n. 196 del 2003 « *Codice in materia di protezione dei dati personali* ».

Sottolinea la S.C. nella sentenza prima citata in tema di rilevanza penale del trattamento illecito dei dati personali come « *con riferimento al dolo specifico ... non ogni semplice irregolarità procedimentale può essere ritenuta idonea a costituire reato, poiché determina una condizione di pericolosità giacché una simile estensione sarebbe in contrasto con gli interessi protetti della riservatezza e dell'identità personale cioè della privacy intesa nella duplice valenza positiva e negativa quale libertà di escludere l'indiscriminato accesso di terzi ai dati personali e libertà di garantire all'interessato il controllo della correttezza e non eccedenza del trattamento al fine di salvaguardare l'identità personale.* ».

Inoltre, nella medesima prospettiva, la fattispecie oggi vigente richiede una particolare considerazione dell'elemento del « *nocumento* » attraverso la locuzione « *se dal fatto deriva nocumento* », precedentemente costituente soltanto una circostanza aggravante, *sicché il delitto è stato trasformato da reato di pericolo presunto a quello di pericolo concreto con un'ulteriore maggiore tipicizzazione del danno e del profitto.*

Nella specie non ricorrono, appunto, le condizioni soggettive e oggettive per l'applicabilità della fattispecie penale posto che, da un lato, non vi è prova della sussistenza da parte di un soggetto ben individuabile (trattandosi di verbali di sanzioni amministrative inerenti a violazioni del C.d.s.) della coscienza e volontà di trarre per sé o per altri profitto o di recare ad altri un danno, nel trattamento (o nella diffusione) di dati personali in violazione di quanto disposto dalla legge in vigore, né ancora risulta sussistente, almeno in evidenza ed in modo positivamente riscontrabile in sede dibattimentale, di un preciso « *nocumento* » in ordine agli effetti del procedimento elaborativo di dati avviato.

In sostanza non risultano documentati, attraverso gli accertamenti esperiti dalla P.G., casi in cui gli errori di trascrizione o di rilevazione siano sintomatici di una coscienza e volontà ricostruibile, oltretutto qualificabile come « *funzionale* » a causare consapevolmente uno (specifico) « *nocumento* » a terzi.

Inoltre risultano, ad opera degli interessati, pienamente esperibili i possibili rimedi sia di carattere giurisdizionale civile, che di carattere amministrativo volti ad assicurare la funzionalità del trattamento sanzionatorio da parte delle amministrazioni interessate, in particolare all'art. 201 comma 1 Codice della Strada e all'art. 386 comma 3 del relativo regolamento di attuazione che prevede che « *nel caso di notifica eseguita a soggetto estraneo alla violazione per errore di trascrizione del numero di targa ovvero di lettura delle risultanze dei pubblici registri a per altra causa, l'ufficio o comando procedente, ad istanza dell'interessato o di propria iniziativa, eseguiti gli opportuni accertamenti, trasmette gli*

atti al prefetto per l'archiviazione, ovvero se possibile procede alla eventuale notifica nei confronti dell'effettivo responsabile entro i termini previsti» e in applicazione del comma 4 del medesimo regolamento che prevede anche che «L'ufficio o comando procedente può rilevare l'errore ai sensi del comma 3 fino alla formazione del ruolo».

Dal punto di vista della liceità del trattamento di dati sensibili ad opera dell'amministrazione comunale è da rilevare anche il provvedimento del garante in temi di *Trattamento dei dati sensibili nella pubblica amministrazione* (G.U. n. 170 del 23 luglio 2005).

Inoltre ai sensi dell'art. 20 del Codice 3, se il trattamento non è previsto espressamente da una disposizione di legge *i soggetti pubblici possono richiedere al Garante l'individuazione delle attività, tra quelle demandate ai medesimi soggetti dalla legge, che perseguono finalità di rilevante interesse pubblico e per le quali è conseguentemente autorizzato*, ai sensi dell'articolo 26, comma 2⁶, il trattamento dei dati sensibili.

Pur tuttavia nel caso in esame il profilo problematico, inerente alla materia dei dati personali, consiste nel conferimento di una consistente delega di operazioni comunque rilevanti nell'ambito del trattamento a società a partecipazione comunale, definite come di «*supporto*» alla S.t.a., pur mantenendo il Comune le responsabilità amministrative derivanti *ex lege* dal trattamento medesimo.

Nella specie, inoltre, il trattamento di dati da parte dell'amministrazione comunale attiene non (direttamente) al contenuto oggettivo dello stato di disabilità o della presenza di patologie inabilitanti da parte di taluni individui, e cioè al dato «individuale» sensibile — e in quanto tale rilevante sotto il profilo della *privacy* poiché indicativo di una condizione della persona — quanto piuttosto alla documentazione allegata alle richieste avviate dai soggetti interessati volte ad ottenere da parte del Comune il rilascio di uno speciale contrassegno di circolazione, in modo da consentire alle persone disabili di sostare liberamente nelle strisce blu e negli spazi loro riservati, di accedere alla Zona a Traffico Limitato (ZTL) e di circolare nelle corsie preferenziali riservate oltre che ai mezzi pubblici collettivi anche ai taxi.

Sussistono, evidentemente, problemi di carattere generale, che richiedono un opportuno ed accurato intervento regolamentare di garanzia trattandosi, per di più, della organizzazione e della predisposizione di servizi essenziali per la stessa integrazione sociale delle persone interessate, rispetto alle quali viene predisposto un meccanismo derogatorio in funzione di pieno rispetto dei diritti sociali obiettivo istituzionale, questo, che ha pari dignità e concretezza rispetto alla generale prevenzione di attività di raccolta di dati solo potenzialmente tali da discriminare gli individui interessati in relazione alle relative condizioni fisiche o di salute.

Si pongono, inoltre, problemi delicati ove si considerino anche le implicazioni esistenti con la precisa prescrizione posta dall'art. 32 della Costituzione, cui l'Ordinamento giuridico dà attuazione con la legge 5 febbraio

⁶ Il Garante comunica la decisione adottata sulla richiesta di autorizzazione entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la mancata pronuncia equivale a rigetto. Con il provvedimento di autorizzazio-

ne, ovvero successivamente, anche sulla base di eventuali verifiche, il Garante può prescrivere misure e accorgimenti a garanzia dell'interessato, *che il titolare del trattamento è tenuto ad adottare*.

1992 n. 104 (*Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*), specificamente all'art. 8 lettera g), in cui si prevedono a garanzia dei disabili « *provvedimenti che assicurino la fruibilità dei mezzi di trasporto pubblico e privato e la organizzazione di trasporti specifici* » quale strumento di piena integrazione sociale, oggi anche in coordinamento con le funzioni pubbliche spettanti rispettivamente, alle Regioni ed ai Comuni alla luce degli artt. 117 e 119 Cost. come riformati dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo della parte seconda della Costituzione*).

Dal punto di vista procedimentale, tuttavia, sia nel caso del trattamento dei dati riferiti ai destinatari di sanzioni amministrative in materia di circolazione stradale che con riguardo alle predette ipotesi emerge una possibile rilevante implicazione problematica sia per quel che attiene l'art. 17 del Codice in materia di dati personali⁷ che con riguardo all'art. 14⁸ del Codice medesimo (*Definizione di profili e dell'interessato*), che in applicazione di un principio fissato in sede europea stabilisce che « *nessun atto o provvedimento giudiziario o amministrativo che implichi una valutazione del comportamento umano può essere fondato unicamente su un trattamento automatizzato di dati personali volto a definire il profilo o la personalità dell'interessato* ».

In tal caso, precisa la norma, l'interessato può eventualmente opporsi ad ogni altro tipo di determinazione adottata sulla base del trattamento suddetto ai sensi dell'articolo 7, comma 4, lettera a) del Codice, salvo che la determinazione sia stata adottata in occasione della conclusione o dell'esecuzione di un contratto, in accoglimento di una proposta dell'interessato o sulla base di adeguate garanzie individuate dal codice o da un provvedimento del Garante ai sensi dell'articolo 17 del Codice.

⁷ Il trattamento dei dati diversi da quelli sensibili e giudiziari che presenta rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali, nonché per la dignità dell'interessato, in relazione alla natura dei dati o alle modalità del trattamento o agli effetti che può determinare, è ammesso nel rispetto di misure ed accorgimenti a garanzia dell'interessato, ove prescritti. *Le misure e gli accorgimenti di cui al comma 1 sono prescritti dal Garante in applicazione dei principi sanciti dal codice, nell'ambito di una verifica preliminare all'inizio del trattamento, effettuata anche in relazione a determinate categorie di titolari o di trattamenti, anche a seguito di un interpello del titolare.*

⁸ Ora è vero che l'estrazione dei dati e la redazione automatizzata di verbali di accertamento delle amministrative comunali non può di per sé equivalere direttamente ad una attività volta a definire il « profilo » personale di un determinato soggetto, pur tuttavia la più recente legislazione in materia di circolazione stradale (Decreto legge 27 giugno 2003, n. 151 convertito nella Legge 1 agosto 2003, n. 214 *Modifiche ed*

integrazioni al codice della strada e successive modificazioni ed integrazioni) che ha introdotto la c.d. « *patente a punti* » ha di fatto introdotto un articolato sistema entro il quale ai singoli accertamenti di violazione alla normativa in materia di circolazione stradale corrisponde l'effetto di incidere e qualificare in senso modificativo la condizione autorizzativa individuale del conducente del veicolo interessato all'accertamento così rendendo possibile in via indiretta una progressiva rilevanza di valutazione amministrativa di comportamenti di guida riconducibili alla persona, il che richiederebbe il presupposto di una verifica assolutamente puntuale delle condizioni entro le quali i dati personali ed identificativi dei veicoli oggetto di sanzione vengono rilevati ed elaborati assicurando garanzie precise alla luce dei principi generali posti dalla legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 che all'art. 6 comma 1 fissa, tra l'altro, tra i compiti del responsabile del procedimento (qui nella specie il responsabile dell'U.O. Contravvenzioni del Comune di Roma).

In ogni caso il trattamento avviato dal Comune di Roma con il supporto organizzativo della S.t.a. è tale da presentare « *rischi specifici per i soggetti interessati*, alla stregua della video-sorveglianza (cfr. infatti il Provvedimento generale dei Garante del 29 aprile 2004)⁹.

La questione presenta, perciò, precisi profili di regolamentazione amministrativa rimessi alla competente Autorità di Garanzia, in considerazione del fatto oggettivo della accertata reiterazione di errori derivanti dalla compilazione automatizzata attraverso una procedura informatica curata dalla S.t.a., sulla base della predetta convenzione con il Comune di Roma dei verbali di accertamento delle sanzioni amministrative per violazione del C.d.s. ad opera degli ausiliari del traffico: in sostanza avviene che la targa rilevata, per errori di rilevazione o di successiva digitazione dei dati personali e dei dati inerenti al veicolo sanzionando ad opera dei soggetti incaricati del trattamento, venga erroneamente attribuita ad altro veicolo di proprietà di soggetto estraneo ai fatti, che si trova per ciò solo ad essere oggetto, anche ripetutamente, di trattamento di dati, personali in un procedimento sanzionatorio in assenza di adeguate garanzie preventive in ordine alla effettiva identificazione del trasgressore, che è poi il reale destinatario della sanzione amministrativa eroganda.

Il che, integra, al di là dei profili inerenti l'annullabilità in via amministrativa o di autotutela delle sanzioni pecuniarie elevate (e la conseguente eventuale responsabilità contabile eventualmente prospettabile in caso di mancata efficienza dei controlli interni volti a prevenire danni a terzi a seguito di ripetuti trattamenti di dati personali errati), un possibile illecito sul piano civile, rispetto al quale la vigente legislazione in tema di dati personali offre una congrua tutela anche su iniziativa giudiziaria nelle competenti sedi dei soggetti interessati.

A tal fine deve, in particolare, tenersi conto che l'art. 15 del vigente Codice in materia di dati personali fissa con chiarezza il principio generale di *inversione dell'onere della prova* a vantaggio del soggetto danneggiato, nel caso di illecito o dannoso trattamento dei dati personali (e quindi anche nel caso in cui sia stato lamentato o constatato errore negli accertamenti amministrativi rilevante ex art. 201 C.d.s.) — e tale si presenta appunto il caso di specie — e tale fondamentale principio opera anche rispetto ai trattamenti illeciti o comunque causativi di danno perché basati sui dati erronei, ad opera delle pubbliche amministrazioni¹⁰, posto che all'art. 18 comma 3 viene previsto che « *nel trattare i dati il sog-*

⁹ Tale provvedimento, infatti, tra l'altro prevede proprio (art. 3.3) che « *La designazione di eventuali responsabilità ed incaricati "esterni" può essere effettuata solo se l'organismo esterno svolge prestazioni strumentali e subordinate alle scelte del titolare del trattamento. Questo non deve, ovviamente, essere un espediente per eludere la normativa in materia di protezione dei dati personali, come può accadere, per esempio, nel caso in cui la designazione dell'incaricato "esterno" mascheri una comunicazione di dati a terzi senza consenso degli interessati, oppure nel caso di diversità o incompatibilità tra*

le finalità perseguite dai soggetti che si scambiano i dati ».

¹⁰ Art. 15. (*Danni cagionati per effetto del trattamento*). Chiunque cagiona danno ad altri per effetto del trattamento di dati personali è tenuto al risarcimento ai sensi dell'articolo 2050 del codice civile in materia di attività pericolose, per cui « *chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno* ». Il danno non patrimoniale, inoltre in materia di dati per-

getto pubblico osserva i presupposti e i limiti stabiliti dal presente codice, anche in relazione alla diversa natura dei dati, nonché dalla legge e dai regolamenti».

Si tratta di una problematica di evidente rilevanza generale, che coinvolge direttamente interessi collettivi di utenti e cittadini ed insieme funzioni amministrative locali, che potrebbe consentire la redazione di un apposito provvedimento regolamentare da parte dell'Autorità Garante, anche ai fini della prescrizione di più specifiche garanzie nei confronti dei soggetti interessati ai sensi dell'art. 17 comma 2 del Codice medesimo.

Tutto ciò premesso

Visti gli artt. 408/411 c.p.p., 125 D.Lv. 271/89 chiede

che il Giudice per le indagini preliminari in sede voglia disporre l'archiviazione del procedimento e ordinare la conseguente restituzione degli atti a questo ufficio per la successiva trasmissione della presente richiesta e del provvedimento del G.i.p. al *Garante per la protezione dei dati personali*, per quanto di competenza ai sensi dell'art. 154, comma 6, del D.lgs. 196/2003 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*) anche per l'eventuale esercizio delle funzioni di cui all'art. 17 comma 2 del Codice medesimo.

Il Giudice per le Indagini Preliminari, dr. Maurizio Caivano

letti gli atti del procedimento penale di cui in epigrafe nel confronti di IGNOTI per i reati di cui agli artt 110, 81, 477, 479, 483 c.p. e 163 Decr. Leg. 196/93;

esaminata la richiesta di archiviazione presentata dal Pubblico Ministero e pervenuta a questo Ufficio in data 14 settembre 2005;

rilevato che sono pienamente condivisibili le argomentazioni poste dal PM a sostegno della richiesta di archiviazione — che devono qui ritenersi integralmente riportate — non essendo emersi in particolare fatti di rilevanza penale a carico della SITA spa e dell'ATAC spa con riferimento alle presunte irregolarità commesse dagli ausiliari del traffico nell'ambito dell'attività di accertamento delle violazioni del CdS delle corsie protette e riservate utilizzate dagli autobus appartenenti all'ATAC spa e dell'irrogazione delle relative sanzioni;

ritenuto in particolare che dalle indagini espletate e dalla documentazione acquisita si è potuto accertare che le infrazioni apparentemente esorbitanti dall'impegno contrattuale assunto (art. 5 del contratto stipulato in data 19 maggio 2004 tra l'ATAC e la SITA) costituiscono una minima percentuale e che non si è rilevata un'azione diretta artificiosamente ad elevare un maggior numero di contravvenzioni per conseguire target aziendali previsti nel predetto contratto, essendosi altresì appurato che gli ausiliari del traffico non percepiscono alcuna indennità « correlata al numero di sanzioni accertate né premi di produzione » (si vedano in particolare le informative del Comando Nucleo Speciale Funzione Pubblica e Privacy della Guardia di Finanza del 20 dicembre 2004 e della Sezione PG Aliquota Ps Sede del 10 gennaio e del 21 febbraio 2005);

rilevato che, con riferimento alla ipotesi di illecito trattamento dei dati personali a carico dei responsabili delle circoscrizioni del Comune di

Roma e della SITA spa (come emerge dalla informativa della predetto Nucleo c/o la Guardia di Finanza di Roma del 14 marzo 2005), non emergono elementi tali da far ritenere che la condotta sia stata posta in essere al fine di trarre per sé o per altri un profitto ovvero di recare ad altri un danno (dolo specifico) pur ravvisandosi comunque la necessità di un interessamento dell'Autorità Garante per quanto di sua competenza in ordine alle eventuali prescrizioni da adottarsi al fine a garanzia dei soggetti interessati ai sensi dell'art. 17 secondo comma del Codice in materia di protezione dei dati personali;

ritenuto, in conclusione, che non sono emersi elementi utili per un proficuo esercizio dell'azione penale e che non si ravvisa la necessità di ulteriori indagini;

visto l'art. 415 co. 2 c.p.p. dispone l'archiviazione del procedimento ed ordina la restituzione degli atti al Pubblico Ministero in sede anche al fine di notificare l'Autorità Garante per gli aspetti di sua competenza.

Autorizza (art. 116 c.p.p.), il rilascio di copia per gli usi consentiti alla parte offesa ed al difensore ritualmente nominato.

GLI AUSILIARI DEL TRAFFICO, I PERMESSI AI DISABILI E LA PRIVACY

La motivazione della richiesta e del decreto di archiviazione in commento sono allestite in forma articolata ed esauriente. Il procedimento cui si riferiscono era sorto dalla denuncia di alcune associazioni di consumatori e da un sindacato della Polizia Municipale che chiedevano di censurare l'operato degli ausiliari de traffico ravvisando plurime violazioni nel loro comportamento e nella loro attività. Innanzitutto, avevano denunciato che, in alcuni verbali di contravvenzione erano stati riprodotti dati errati, ossia era stata attribuita la violazione a soggetti diversi da quelli che l'avevano commessa. In secondo luogo, le denunce riguardavano direttamente il conferimento dell'incarico di elevare contravvenzioni o rilasciare permessi per l'accesso alle zone a traffico limitato ai disabili, in quanto comportante il trattamento di dati personali, gli ultimi dei quali ipoteticamente sensibili.

Emerge evidente che l'argomento sottoposto all'attenzione della Procura di Roma — nell'ambito della disciplina della privacy — presenta numerose componenti di complessa percezione e pretende, che ai fini della soluzione, venga districato l'intreccio normativo formato dal T.U. sulla privacy, dalle leggi correlate (e rilevanti per la materia) e dagli interventi del Garante in tema di trattamento dei dati da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Un arduo compito, che la richiesta di archiviazione soddisfa integralmente, esaminando ogni norma correlata e la sua incidenza sulla quaestio juris, mentre il decreto di archiviazione, pur perspicuo, si focalizza sulla norma penale: l'art. 167 del T.U. della privacy, per escludere la sussistenza del dolo specifico richiesto dalla fattispecie incriminatrice.

I due provvedimenti, che presentano motivazioni diversamente composte ed in parte coincidenti, convergono verso la medesima conclusione: escludere la rilevanza penale dei fatti denunciati, pur invocando la necessità di un intervento del Garante sul piano amministrativo per sollecitare

l'adozione di prescrizioni a garanzia dei soggetti interessati, nella cornice giuridica delineata dall'art. 17, co. 2 T.U. della privacy¹

2. La richiesta di archiviazione ricostruisce gli antecedenti normativi all'istituzione degli Ausiliari del Traffico ed al contemporaneo affidamento di compiti in tema di contravvenzioni per sosta vietata: si tratta di un contratto di servizio, per l'anno 2004, stipulato tra il Comune di Roma e la STA S.p.A., inoltre, il ruolo assegnato alla STA per supporto all'Unità organizzativa Contravvenzioni e per l'epletamento del servizio di rilascio dei contrassegni di accesso alle zone a traffico limitato ai disabili.

Entrambe le doglianze proposte nelle denunce attingono direttamente la legittimità della normativa vigente e della condizione della stessa STA e, (conseguentemente, afferma la richiesta di archiviazione) del Comune di Roma, in ordine alla regolarità del trattamento di dati personali: ordinari gli uni (attinenti i contravventori), ipoteticamente sensibili i secondi (relativi ai disabili).

La richiesta, dunque, persegue due distinti percorsi di ricerca, formulando ipotesi di lavoro di grande interesse per entrambi i temi, separatamente trattati.

3. Con riguardo al primo aspetto, ossia l'affidamento del compito di supporto nell'elevare contravvenzioni per divieto di sosta, affrontato dalla richiesta di archiviazione, naturalmente il principale tema è correlato all'art. 19 del T.U. della privacy² che — come noto — condiziona il trattamento e la diffusione dei dati, in deroga alla disciplina comune, all'esistenza di una legge o di un regolamento che espressamente prevedano tale attività.

L'argomento presenta interesse, in primo luogo, per l'aspetto nomenclatorio indifferente a fini giudiziari. Sono numerose le norme derogatorie della disciplina generale del trattamento dei dati contenute nel T.U. e, prima, nella legge del 1996. Dall'entrata in vigore di questa, la dottrina³ si è interrogata sulla qualificazione giuridica da assegnare a tale

¹ La norma prevede: « Le misure e gli accorgimenti di cui al comma 1 sono prescritti dal Garante in applicazione dei principi sanciti dal presente codice, nell'ambito di una verifica preliminare all'inizio del trattamento, effettuata anche in relazione a determinate categorie di titolari o di trattamenti, anche a seguito di un interpellato del titolare ».

² La norma prescrive « 1. il trattamento da parte di un soggetto pubblico riguardante dati diversi da quelli sensibili e giudiziari è consentito, fermo restando quanto previsto dall'articolo 18, comma 2, anche in mancanza di una norma di legge o di regolamento che lo preveda espressamente.

2. La comunicazione da parte di un soggetto pubblico ad altri soggetti pubblici è ammessa quando è prevista da una nor-

ma di legge o di regolamento. In mancanza di tale norma la comunicazione è ammessa quando è comunque necessaria per lo svolgimento di funzioni istituzionali e può essere iniziata se è decorso il termine di cui all'articolo 39, comma 2, e non è stata adottata la diversa determinazione ivi indicata.

3. La comunicazione da parte di un soggetto pubblico a privati o a enti pubblici economici e la diffusione da parte di un soggetto pubblico sono ammesse unicamente quando sono previste da una norma di legge o di regolamento »; sul punto CARDARELLI, in *I trattamenti in ambito pubblico, in codice dei dati personali*, AA.VV., Milano, 2004, p. 203.

³ CORRIAS LUCENTE, *Commento all'art. 35 della L. n. 675 del 1996*, in AA.VV., *La tutela dei dati personali*, Milano, 1997.

categoria di norme: se siano disposizioni di disciplina, legittimanti il trattamento, che escludono a priori l'ipotizzabilità del reato ovvero se costituiscano cause di giustificazione e, dunque, escludano soltanto l'antigiuridicità, ma presuppongano la sussistenza degli elementi materiali e soggettivi del reato stesso.

In questa sede il tema (che non forma oggetto dei provvedimenti commentati) va affrontato con la necessaria sintesi; infatti le norme derogatorie sono strutturate in maniera profondamente diversa l'una dall'altra e non pare possibile ricondurle ad un'unica classe.

Talune, infatti, richiedono complessi accertamenti e sono sottoposte a condizioni di difficile accertamento (è sufficiente prendere in considerazione quelle in materia di attività giornalistica, che rimandano al rispetto del codice deontologico⁴ altre sono di più semplice lettura e prova. A quest'ultima categoria appartiene l'art. 17, co. 2 che richiede l'esistenza di una legge legittimante il trattamento. Ciò posto, ritengo che si tratti di una norma di disciplina, pariordinata a quelle che prevedono le modalità del trattamento (la cui violazione, integra una componente del reato: l'illegittimità del trattamento) e che, dunque, non la si possa ascrivere alla classe delle cause di giustificazione in quanto esclude in radice la possibilità stessa di configurare il reato e non soltanto l'antigiuridicità del trattamento.

Conclusa la breve riflessione dogmatica che meriterebbe approfondimento ed una trattazione separata nel contesto delle norme derogatorie alla disciplina ordinaria, vale nuovamente concentrarsi sulla richiesta di archiviazione in commento che sapientemente muove alla ricerca della norma legittimante.

Senza prevenzione alcuna e seguendo le corrette regole dell'argomentare esordisce con un quesito « se...tale legge possa individuarsi nell'art. 17, co. 132 e 133 della legge n. 127 del 1997, i quali prevedono: comma 132 « I comuni possono con provvedimento del sindaco conferire funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta a dipendenti comunali o delle società di gestione dei parcheggi, limitatamente alle aree oggetto di concessione. La procedura sanzionatoria e l'organizzazione del relativo servizio sono di competenza degli uffici e dei comandi a ciò preposti ». « I gestori possono comunque esercitare tutte le azioni necessarie al recupero delle evasioni tariffarie e dei mancati pagamenti ivi compresi il rimborso delle spese e le penali »; comma 133: « Le funzioni di cui al comma 132 sono conferite anche al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone nelle forme previste dagli articoli 22 e 25 della legge 8 giugno 1990 n. 142 e successive modificazioni ».

⁴ Si tratta dell'art. 136 del T.U.: « Le disposizioni del presente titolo si applicano al trattamento:

a) effettuato nell'esercizio della professione di giornalista e per l'esclusivo perseguimento delle relative finalità;

b) effettuato dai soggetti iscritti nell'elenco dei pubblicisti o nel registro dei praticanti di cui agli articoli 26 e 33 della legge 3 febbraio 1963, n. 69;

c) temporaneo finalizzato esclusivamente alla pubblicazione o diffusione occasionale di articoli, saggi e altre manifestazioni del pensiero anche nell'espressione artistica »; per un efficace commento VOTANO, « L'attività giornalistica », in *Il Codice dei dati personali*, Milano, 2004, p. 507.

Sul punto, la motivazione si riferisce ampiamente all'interpretazione accolta dal Dipartimento di vigilanza e controllo del Garante che, in una nota, esclude specifica rilevanza penale al fatto, anche in correlazione al provvedimento assunto dal Garante il 31 marzo 2004, che dedica il punto *a) 6) d)* al trattamento dei dati registrati da soggetti pubblici per l'esclusivo scopo dell'esecuzione di atti e provvedimenti, comprese la riscossione di sanzioni amministrative od il rilascio di licenze, concessioni od autorizzazioni (tema che rileva anche per l'argomento dei disabili).

La Procura di Roma aderisce, perciò, alle conclusioni (ritenute implicite nei provvedimenti del Garante) ed identifica nella citata legge n. 127 del 1997 e nella legge n. 488 del 1999, in uno con la specifica deliberazione comunale di assegnazione alla STA, il presupposto per affermare la legittimità del trattamento ai sensi dell'art. 19 del T.U. sulla privacy, ossia la norma condizionante la deroga.

4. Le argomentazioni addotte in tema di Ausiliari del traffico, sono ulteriormente approfondite per la diversa questione delle autorizzazioni di accesso ai disabili.

La Procura sinteticamente espone un'efficace tesi: tale procedura non si identifica con « un'elaborazione di dati sensibili », ma consisterebbe in una deroga al generale divieto di accesso alle zone a Z.T.L., perciò assimilabile alle autorizzazioni e concessioni e, su tale premessa, conforme alle disposizioni del T.U.

L'assunto appare convincente e non può, del resto, sottacersi che è lo stesso soggetto (la cui privacy si assumere violata) che nel proprio interesse (miglioramento della mobilità) origina la pratica e fornisce spontaneamente il dato sensibile e la relativa documentazione che costituiscono il presupposto per l'aspirata concessione.

La richiesta osserva acutamente nel seguito che il trattamento svolto dall'Amministrazione Comunale non riguarda in forma diretta il dato sensibile (patologie inabilitanti) « rilevante sotto il profilo della privacy perché indicativo di una condizione della persona », ma la mera documentazione allegata alle richieste che, come si è già sottolineato viene presentata per il soddisfacimento dei propri rilevanti interessi, dallo stesso soggetto che gli esposti pretenderebbero di tutelare.

La richiesta di archiviazione eleva quindi il piano argomentativo per comparare i diversi interessi o beni coinvolti: ritenendo correttamente pariordinati: da un lato, la « predisposizione di servizi essenziali » destinati all'integrazione sociale degli interessati, che godono di una deroga per soddisfare i loro diritti (si tratta, dunque, di una finalità istituzionale) e dall'altro l'interesse a prevenire raccolte di dati, soltanto in via eventuale e potenziale, discriminanti.

L'opera di comparazione appare, non soltanto condivisibile nella conclusione, ma persino quanto mai opportuna per evitare l'instaurarsi di una tendenza che enfatizzi in misura eccessiva il diritto alla privacy (anche in ragione dell'imponente disciplina regolatrice) e finisca per anteporlo ad un primario interesse del soggetto interessato, inopinatamente trasformato in presunta vittima.

Per rimarcare l'argomento, la Procura innesta il ragionamento nel quadro costituzionale, richiamando l'art. 32 della Costituzione e la legge

di attuazione n. 104 del 1992⁵. « Per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti degli interessati » che esattamente segna il valore da riferirsi alla deroga sollecitata attraverso le richieste di accesso alle zone a traffico limitato.

5. Alla riflessione sulla normativa speciale derogatoria, svolta approfonditamente dalla Procura, sia la richiesta che il decreto di archiviazione aggiungono un'analisi della fattispecie incriminatrice: l'art. 167 del T.U. sulla privacy, tranchante in ordine all'irrelevanza penale della condotta.

Ripercorrendo il solco esegetico tracciato dalla Corte di Cassazione nel leading case deciso il 28 maggio 2004⁶ escludono la sussistenza di due componenti essenziali della figura di reato: da un lato il dolo specifico (di danno o di profitto) e dall'altro la causazione di « un nocumento ».

La S.C. aveva chiaramente escluso — in conformità con l'elaborazione dogmatica — il ricorso a qualsiasi ragionamento presuntivo sull'elemento psicologico: « non ogni semplice irregolarità procedimentale può essere ritenuta idonea a costituire reato, poiché determina una condizione di pericolosità, giacché una simile estensione sarebbe in contrasto con gli interessi protetti della riservatezza e dell'identità personale cioè della privacy intesa nella duplice valenza positiva e negativa quale libertà di escludere l'indiscriminato accesso di terzi ai dati personali e libertà di garantire all'interessato il controllo della correttezza e non eccedenza del trattamento al fine di salvaguardare l'identità personale ».

Acutamente il decreto di archiviazione rileva che qualsivoglia interesse personale o capacità di trarre profitto dall'elevare un maggior numero di contravvenzioni, da parte degli Ausiliari del Traffico, è smentita dagli accertamenti svolti, secondo i quali gli stessi « non percepiscono alcuna indennità correlata al numero di sanzioni accertate né premi di produzione ». L'argomento si profila decisivo, per escludere la direzione della condotta al ricavo del profitto personale.

La richiesta di archiviazione sottolinea, inoltre, il rilievo assunto dal « nocumento », componente del reato (inesistente nell'originaria norma incriminatrice) e, come osserva la S.C., di complessa qualificazione strutturale⁷. La novella che ha interessato il reato, prima ascrivibile alla classe dei diritti di pericolo presunto, lo ha ascrivito alla diversa categoria del pericolo concreto che, come osserva la Procura, determina « un'ulteriore maggiore tipicizzazione del danno e del profitto ».

Su questo aspetto — estraneo al decreto di archiviazione — la richiesta conclude che non risulta sussistente, né in forma evidente o positivamente riscontrabile in sede dibattimentale, un preciso nocumento in ordine agli effetti del processo di elaborazione dati.

⁵ In particolare l'art. 8, lett. g).

⁶ Cass., Sez. 3, 28 maggio 2004, n. 30134/04, B.F.

⁷ Due le tesi esposte in dottrina; per l'una costituisce evento del reato (GIOVANNA CORRIAS LUCENTE, *La nuova normativa penale a tutela dei dati personali*, in AA.VV., *Il Codice dei dati personali*, Milano, 2004,

p. 645); per l'altra condizione oggettiva di punibilità (A. MANNA, *Il quadro sanzionatorio ed amministrativo del Codice sul trattamento dei dati personali*, in questa *Rivista*, 2003 p. 750), la citata sentenza della Corte di Cassazione propende per la classificazione da ultimo menzionata.

In altri termini i denunciati errori di trascrizione o rilevazione nelle contravvenzioni non risultano sintomatici di «una volontà ricostruibile» ed in più qualificabile «come funzionale a causare consapevolmente un documento»⁸.

In conclusione, sia l'analisi dell'apparato normativo presupposto per verificare la configurabilità della deroga prevista dall'art. 19 del T.U., che l'esegesi della fattispecie incriminatrice sono impeccabilmente condotte e rendono condivisibile la conclusione circa l'insussistenza del reato previsto dall'art. 167 della legge sulla privacy nei casi denunciati.

6. Né la richiesta, né il decreto si arrestano, tuttavia, a tale punto di approdo esauriente per il procedimento penale, ma esibiscono sensibilità spiccata verso il bene della privacy.

Esclusa la configurabilità della fattispecie incriminatrice, infatti, entrambi i provvedimenti riconoscono la rilevanza amministrativa della questione e la necessità di un «interessamento» del Garante, in ordine alle sue attribuzioni, circa «eventuali prescrizioni da adottarsi al fine di garanzia dei soggetti interessati ai sensi dell'art. 17 secondo comma del codice in materia di protezione dei dati personali»⁹.

Il riferimento è esplicitato dalla Procura con la menzione del Provvedimento Generale del Garante¹⁰, che aveva in maniera desolata, segnalato, che «numerose amministrazioni pubbliche non hanno dato piena attuazione al codice» e «non sono state ancora introdotte le garanzie previste in ordine al trattamento...dei c.d. dati sensibili», esprimendo viva preoccupazione per il rispetto del termine del 31 dicembre 2005 e le conseguenze derivanti da eventuale inerzia.

La necessità individuata dal Garante consiste nella emanazione di provvedimenti di natura regolamentare per il trattamento dati sensibili, al fine di rendere trasparente ai cittadini: la natura delle informazioni, le modalità di utilizzo per i fini di interesse pubblico individuati dalla legge.

Il richiamo rivolto dal Garante riguarda anche i risvolti procedurali; ossia la necessità di avvalersi di atti formali di natura regolamentare e di non ricorrere a «meri atti che, anche se denominati regolamenti, non hanno, anche per la loro eventuale rilevanza solo interna, la necessaria natura di fonte normativa suscettibile di incidere su diritti e libertà fondamentali di terzi»¹¹.

GIOVANNA CORRIAS LUCENTE

⁸ Con tale locuzione, la Procura pare aderire alla tesi che classifica il documento quale evento del reato e non quale mera condizione di punibilità.

⁹ Così il decreto di archiviazione, pag. 2.

¹⁰ In *G.U.*, n. 170 del 23 luglio 2005.

¹¹ *Ibidem*, pag. 2.