

Raccolta differenziata dei rifiuti: indicazioni del Garante

14 luglio 2005

Provvedimenti a carattere generale - 14 luglio 2005 [doc. web n. 1149822]

IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Nella riunione odierna, in presenza del prof. Francesco Pizzetti, presidente, del dott. Giuseppe Chiaravalloti, vice presidente, del dott. Mauro Paissan e del dott. Giuseppe Fortunato, componenti e del dott. Giovanni Buttarelli, segretario generale;

Vista la normativa internazionale e comunitaria in materia di protezione dei dati personali (*direttiva n. 95/46/CE*), anche in relazione agli articoli 2, 10 e 11 della Costituzione;

Visto il Codice in materia di protezione dei dati personali (*d.lg. 30 giugno 2003, n. 196*);

Vista la disciplina sulla raccolta differenziata dei rifiuti;

Vista la documentazione in atti;

Viste le osservazioni dell'Ufficio, formulate dal segretario generale ai sensi dell'art. 15 del regolamento del Garante, n. 1/2000;

Relatore il dott. Giuseppe Fortunato;

CONSIDERATO:

1. Premessa

Sono pervenuti a questa Autorità reclami e segnalazioni con i quali si lamenta una violazione della riservatezza che deriverebbe dalle modalità prescelte da alcuni comuni per la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani e per accertare le violazioni amministrative in materia. Vari quesiti sono giunti anche da enti locali.

La gestione dei rifiuti urbani è, secondo la normativa di riferimento, un'attività di interesse pubblico svolta, in particolare, dai comuni che, con propri regolamenti, stabiliscono le modalità della raccolta differenziata, del conferimento e del trasporto delle diverse frazioni di rifiuti, per favorirne la gestione separata e promuoverne il recupero, nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità (v., in particolare, *art. 2 d.lg. 5 febbraio 1997 n. 22, recante "Attuazione della direttiva 91/156/CE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio"*; *art. 21, comma 2, lett. b) e c) e art. 7 d.lg. 18 agosto 2000 n. 267*).

Nel quadro di questa attività vengono impartite legittime prescrizioni relative alle operazioni di raccolta, agli orari che gli utenti devono osservare o ad altre modalità; sono a volte disposti controlli amministrativi che possono comportare anche un trattamento di dati personali relativi a cittadini o contravventori, rilevabili dai sacchetti stessi di rifiuti o dall'ispezione del loro contenuto.

I reclami, le segnalazioni e i quesiti pongono problematiche comuni che vanno opportunamente esaminate congiuntamente.

Nei casi rappresentati, in riferimento ai profili di competenza di questa Autorità, viene prospettata l'esigenza di bilanciare il rispetto della disciplina sulla raccolta differenziata (accertando, ove necessario, l'identità dei contravventori passibili di sanzioni amministrative) e il diritto degli interessati a non subire violazioni ingiustificate della propria sfera di riservatezza.

Le modalità di raccolta differenziata, allo stato prospettate a questa Autorità, appaiono correlate alle finalità cui sono preordinate, che mirano ad una soluzione ecologicamente compatibile della gravosa questione dei rifiuti solidi urbani. Esse potrebbero tuttavia comportare, in caso di misure sproporzionate e di eventuali abusi, seri inconvenienti alle persone interessate, le quali conferiscono i rifiuti nella fondata aspettativa che gli effetti personali da esse inseriti nei sacchetti o negli altri, analoghi contenitori (es., corrispondenza, fatture telefoniche con i numeri chiamati), che sono a volte relativi ad informazioni sensibili concernenti la sfera della salute (farmaci, prescrizioni mediche, ecc.) o politico-religioso-sindacale, siano oggetto solo di eventuali controlli proporzionati di cui i cittadini siano adeguatamente informati, e non anche di indebita visione ed utilizzazione da parte di terzi.

Attesa la molteplicità delle questioni e l'ingente numero dei soggetti interessati, il Garante ritiene di dover adottare un provvedimento generale per individuare un quadro di garanzie che assicuri il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini, nonché della loro dignità, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità ed alla protezione dei dati personali (*art. 2, comma 1, del Codice*). Non sono presi in considerazione in questa sede i controlli attraverso sistemi di videosorveglianza di aree ove si depositano i rifiuti, sui quali l'Autorità ha già impartito apposite prescrizioni (*punto 5.5. del provvedimento adottato dal Garante il 29 aprile 2004, consultabile sul sito www.garanteprivacy.it, [doc. n. 1003482](#)*).

2. Modelli operativi dei comuni e questioni sollevate

Le problematiche rappresentate al Garante riguardano differenti sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti che, allo stato degli elementi acquisiti, consistono, in sintesi:

- I) nella raccolta presso appositi contenitori dislocati sulla strada;
- II) nel conferimento presso apposite piattaforme di raccolta (c.d. piattaforme ecologiche o "ecopiazze");
- III) nel ritiro da parte del gestore del servizio, anche su chiamata, presso abitazioni, locali e uffici (c.d. sistema "porta a porta").

Le questioni prospettate a questa Autorità sono le seguenti:

- a) se sia lecito imporre l'utilizzo di *sacchetti trasparenti* per la raccolta differenziata a domicilio, stimolando l'utenza ad una selezione responsabile dei materiali conferiti e favorendo il loro più efficace recupero. Sono forniti e prescritti, talvolta, sacchetti di diverso colore (a seconda della tipologia dei materiali da inserire) che consentono, in quanto trasparenti, l'ispezione dall'esterno e la possibilità, per l'operatore, di non ritirare il materiale nel caso in cui ritenga il rifiuto non conforme alle prescrizioni (in alcuni comuni, è applicato un adesivo che spiega le ragioni del mancato ritiro);
- b) se sia consentito applicare sui contenitori dei rifiuti distribuiti dal comune *etichette adesive* recanti il nominativo e l'indirizzo del soggetto che risulta conferente;
- c) se sia lecito contrassegnare il sacchetto dei rifiuti –ritirato a volte presso il domicilio dei conferenti- mediante un *codice a barre* relativo ai dati identificativi del soggetto cui il contenitore si riferisce, collegato ad un *database* anagrafico, oppure obbligare gli utenti ad utilizzare appositi sacchetti, destinati ad una determinata tipologia di materiale, sui quali è stato installato un *microchip* o, eventualmente, una *Radio Frequency Identification* ("RFID"), in grado di identificare il "soggetto conferente";
- d) se il personale incaricato (agenti di polizia municipale; dipendenti di aziende municipalizzate) possa *ispezionare il contenuto dei sacchetti* per identificare, attraverso il materiale ispezionato, chi trasgredisce le prescrizioni relative alla tipologia di materiale alla quale il sacchetto è destinato, ovvero agli orari prefissati;
- e) se i soggetti preposti alla *gestione di apposite aree per il conferimento* organizzato dei materiali della raccolta differenziata (c.d. piattaforme ecologiche o "ecopiazze"), possano esigere l'esibizione di un documento di identità annotando il conferimento del rifiuto in un registro recante il nome e l'indirizzo dei conferenti, la quantità approssimativa, nonché il tipo di materiale ricevuto.

3. Trattamento di dati personali

I soggetti preposti alla gestione della raccolta differenziata, nel caso in cui si trovino a dover trattare dati personali, devono rispettare le disposizioni del Codice (d.lg. n. 196/2003) il quale prevede, in particolare, una specifica disciplina per il trattamento da parte dei soggetti pubblici stabilendo che:

- a) va rispettato il *principio di necessità* secondo il quale è escluso, o deve essere ridotto al minimo, l'eventuale utilizzo di dati personali, qualora le finalità pubbliche possono essere perseguite anche senza dati personali o identificativi (*art. 3 del Codice*);
- b) i trattamenti di dati personali sono consentiti soltanto per *svolgere funzioni istituzionali dell'ente*, osservando i presupposti e i limiti stabiliti anche da leggi e regolamenti in relazione alla natura dei dati (*artt. 18-22*). Tale presupposto appare ricorrente nei casi rappresentati, rientrando la gestione dei rifiuti solidi urbani tra le finalità istituzionali degli enti coinvolti;
- c) qualora si ravvisi che deve procedersi ad un trattamento di dati, deve essere rispettato il *principio di proporzionalità* in ogni singola fase del trattamento, verificando se, e come, determinate operazioni di raccolta, esame, annotazione ed eventuale registrazione dei dati siano effettivamente pertinenti e non eccedenti rispetto alle diverse esigenze di assicurare un'efficace raccolta differenziata ed identificare i trasgressori (*art. 11, comma 1, lett. d) del Codice*);
- d) con riferimento all'eventualità che le attività di raccolta differenziata comportino un trattamento di dati sensibili, occorre rispettare il principio di indispensabilità, secondo il quale i soggetti pubblici possono trattare solo i dati sensibili indispensabili per svolgere attività istituzionali che non possano essere adempiute, caso per caso, mediante il trattamento di dati anonimi o di natura diversa (*art. 22, comma 3, del Codice*). In tal caso i soggetti pubblici interessati devono integrare la normativa che considera di rilevante interesse pubblico la finalità di applicazione delle norme in materia di sanzioni amministrative (*art. 71, comma 1, lett. a) del Codice*), indicando nell'atto di natura regolamentare che deve essere adottato entro il 31 dicembre 2005, in conformità al parere del Garante, i tipi di dati trattabili e le operazioni eseguibili in relazione alla problematica in esame (*art. 20, comma 2, del Codice*).

4. Prescrizioni da osservare

Con riferimento alle questioni sintetizzate nel precedente punto 2, va rilevato che:

- a) *Sacchetti trasparenti*. In caso di raccolta "porta a porta" della spazzatura, anziché di conferimento in contenitori dislocati in strada, deve considerarsi in termini generali non proporzionata la prescrizione contenente l'obbligo di utilizzare un sacchetto trasparente. In tal caso, infatti, chiunque si trovi a transitare sul pianerottolo o, comunque,

nello spazio antistante l'abitazione, è posto in condizione di visionare agevolmente il contenuto esteriore;

b) *Etichette adesive nominative*. Non risulta parimenti conforme al principio di proporzionalità la prescritta applicazione sul contenitore dei rifiuti, in particolare se conferito in strada, di etichette adesive riportanti il nominativo e l'indirizzo del soggetto cui il medesimo contenitore si riferisce;

c) *Codici a barre, microchip o "RFID"*. Deve ritenersi lecito sia contrassegnare il sacchetto dei rifiuti mediante un codice a barre relativo ai dati identificativi del soggetto cui il contenitore si riferisce (anche se collegato ad un database anagrafico presso il comune), sia fornire agli utenti appositi sacchetti, da utilizzare obbligatoriamente per una determinata tipologia di materiale, dotati di *microchip* o, eventualmente, di dispositivi *Radio Frequency Identification* ("RFID"). Le descritte procedure consentono di delimitare l'identificabilità del conferente ai soli casi in cui sia stata accertata la mancata osservanza delle prescrizioni in ordine alla differenziazione. Al momento dell'apertura del sacchetto, i soggetti preposti alla verifica dell'omogeneità dei materiali inseriti, che comunque sono tenuti al rispetto della riservatezza, vengono, infatti, a conoscenza del contenuto, ma non anche, in prima battuta, degli elementi identificativi del soggetto conferente. Invece, i soggetti preposti all'applicazione della sanzione, mediante la decodifica del codice a barre o del *microchip*, acquisiscono il nominativo del soggetto cui il sacchetto si riferisce, solo in relazione alla non conformità del contenuto del sacchetto;

d) *Ispezioni dei sacchetti*. Agli organi addetti al controllo è riconosciuta la possibilità di procedere a ispezioni di cose e luoghi diversi dalla privata dimora per accertare le violazioni di rispettiva competenza (*art. 13, l. 24 novembre 1981, n. 689*). Tale facoltà deve essere esercitata selettivamente, nei soli casi in cui il soggetto che abbia conferito i rifiuti con modalità difformi da quelle consentite non sia in altro modo identificabile. Risulterebbe, quindi, invasiva la pratica di ispezioni generalizzate da parte del personale incaricato (agenti di polizia municipale; dipendenti di aziende municipalizzate), del contenuto dei sacchetti al fine di trovare elementi informativi in grado di identificare, presuntivamente, il conferente. Qualora siano utilizzati sacchetti dotati di *microchip*, di codici a barre o, eventualmente, di "RFID", non è quindi necessario procedere ad ispezioni al fine di individuare il conferente. La modalità di accertamento descritta può poi rivelarsi lesiva di situazioni giuridicamente tutelate come la libertà e la segretezza della corrispondenza lasciata nei rifiuti. L'attività di ispezione non costituisce, peraltro, strumento di per sé risolutivo per accertare l'identità del soggetto produttore, dal momento che non sempre risulta agevole provare che il medesimo sacchetto, avente un contenuto difforme da quello per il quale il sacchetto è utilizzabile, provenga proprio dalla persona individuata mediante una ricerca di elementi presenti nel medesimo. Tale considerazione induce a ritenere che il trasgressore non dovrebbe essere individuato sempre ed esclusivamente attraverso una ricerca nel sacchetto dei rifiuti di elementi (corrispondenza o altri documenti) a lui riconducibili, e che quindi una eventuale sanzione amministrativa irrogata ad un soggetto così individuato potrebbe risultare erroneamente comminata. Alle stesse conclusioni si deve pervenire nella diversa ipotesi in cui la violazione consista nel mancato rispetto dell'orario di conferimento;

e) *Ecopiazze*. La richiamata procedura prevede una registrazione, da parte dei soggetti preposti alla gestione di apposite aree per il conferimento organizzato dei materiali della raccolta differenziata, del nome e dell'indirizzo dei conferenti i materiali della raccolta differenziata (previa esibizione di un documento di identità), nonché della quantità approssimativa e del tipo di materiale ricevuto. Alcuni regolamenti comunali prevedono che, nei limiti di una quantità massima giornaliera indicata nel regolamento stesso, in relazione alle diverse tipologie di materiali, i rifiuti siano conferiti senza oneri da parte dei produttori. Nel caso in cui siano superate le quantità indicate per ogni tipologia di rifiuto, il produttore ricorre alla raccolta a domicilio, contattando la società di gestione del servizio, previo pagamento delle spese. In relazione a tale aspetto, deve ritenersi lecito, nei limiti dello svolgimento delle finalità istituzionali sopra descritte e ove sia previsto da una disposizione regolamentare (cfr. *art. 21 del d.lg. n. 21/1997*), il trattamento dei dati personali (es.: nome e indirizzo dei conferenti), per la sola finalità di accertamento dell'effettiva residenza nel comune del conferente e per evitare che lo stesso soggetto possa conferire i rifiuti in violazione dei limiti quantitativi ammessi senza oneri a carico dei produttori. Deve essere comunque predisposta un'informativa contenente gli elementi indicati nell'art. 13 del Codice e i dati personali acquisiti devono essere conservati per il solo periodo necessario allo scopo per i quali essi sono stati raccolti (*art. 11, comma 1, lett. d*)).

A garanzia degli interessati, il Garante prescrive a tutti i titolari del trattamento interessati, e in particolare a quelli oggetto dei reclami, quesiti e segnalazioni in atti, di conformare gli eventuali trattamenti di dati personali utilizzati ai richiamati principi in materia di protezione dei dati personali (*art. 154, comma 1, lett. c) del Codice*), tenendo presenti anche gli obblighi che attengono:

- a) alla predisposizione dell'informativa (*art. 13*);
- b) alle misure di sicurezza (*artt. 31-36 e allegato B*);
- c) all'individuazione dei brevi periodi di eventuale conservazione dei dati personali raccolti e alla selezione dei soggetti che, in qualità di incaricati o responsabili del trattamento, sono autorizzati a compiere operazioni di trattamento sulla base dei compiti assegnati e delle istruzioni impartite (*artt. 29 e 30*).

TUTTO CIO' PREMESSO IL GARANTE:

ai sensi dell'art. 154, comma 1, lett. c), del Codice, prescrive ai titolari di trattamenti di dati personali per finalità di gestione di servizi di raccolta differenziata di rifiuti di adottare le misure necessarie al fine di conformare gli eventuali trattamenti di dati ai principi richiamati nel presente provvedimento.

Roma, 14 luglio 2005

IL PRESIDENTE
Pizzetti

IL RELATORE
Fortunato

IL SEGRETARIO GENERALE
Buttarelli

stampa
chiudi