

Rapporto

numero

7061 R

data

2 settembre 2015

Dipartimento

CANCELLERIA DELLO STATO

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 18 marzo 2015 concernente la modifica della Legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP) riguardante i motivi giustificativi e i principi che reggono l'elaborazione di dati personali (art. 6 e 7 LPDP)

I. INTRODUZIONE

Con il Messaggio in oggetto il Consiglio di Stato sottopone all'attenzione del Gran Consiglio un progetto di modifica della Legge sulla protezione dei dati personali del 1987 (LPDP) volto in particolare a concretizzare gli obiettivi postulati dall'iniziativa parlamentare presentata il 25 gennaio 2010 da Manuele Bertoli, chiedente l'adozione di norme cantonali quadro sulla videosorveglianza degli spazi pubblici organizzata dai Comuni, ai sensi in cui questa è stata accolta dal Gran Consiglio il 3 novembre 2014, quando il Parlamento ha fatto proprie le conclusioni del rapporto n. 6889R della Commissione della legislazione¹.

Accogliendo il citato rapporto, il Gran Consiglio ha dato mandato al Consiglio di Stato di presentare un messaggio per l'iscrizione nella legislazione cantonale – nelle forme reputate dal Governo più opportune – del principio secondo cui i Comuni che vogliono installare apparecchi di videosorveglianza devono innanzitutto adottare adeguati regolamenti in materia rispettosi dei principi federali della protezione dei dati. L'obiettivo postulato dalle conclusioni del rapporto commissionale, redatto dal deputato Angelo Paparelli, è quello di introdurre normative quadro e criteri univoci, applicabili su tutto il territorio cantonale, sulla base dei quali i Comuni possano adattare i propri regolamenti.

Concretamente, con il Messaggio in oggetto il Consiglio di Stato ha però rinunciato a introdurre una base legale esclusiva per la videosorveglianza, optando invece per l'introduzione di una norma generale e astratta concernente l'obbligo di legiferare in presenza di elaborazioni sistematiche di dati (come, appunto, la videosorveglianza). La sede opportuna per l'ancoraggio di tale obbligo legale è stata riconosciuta nella LPDP.

Inoltre, la nuova norma ha reso necessari una riformulazione e un riassetto delle attuali disposizioni sui motivi giustificativi e sui principi della protezione dei dati (artt. 6 e 7 LPDP),

¹ Rapporto del 22 ottobre 2014 n. 6889R della Commissione della Legislazione (relatore Angelo Paparelli)

- sull'iniziativa parlamentare 25 gennaio 2010 presentata nella forma generica da Manuele Bertoli e cofirmatari (ripresa da Ivan Cozzaglio) *"Adozione di norme cantonali quadro sulla videosorveglianza degli spazi pubblici organizzata dai Comuni"*;
- sulla mozione 19 dicembre 2012 presentata da Stefano Fraschina *"La criminalità d'oltre confine cresce a dismisura. Videosorveglianza mirata sul territorio!"*;
- sulla mozione 18 febbraio 2013 presentata da Armando Boneff *"Una rete di sicurezza «integrata» nelle zone ad alto rischio di atti criminali, per proteggere i cittadini e scoraggiare i malviventi"*.

le quali non forniscono (piú) la necessaria chiarezza e sicurezza giuridica, essendo motivi giustificativi e principi disciplinati in modo confuso, inesatto e incompleto.

II. LA VIDEOSORVEGLIANZA NEGLI SPAZI PUBBLICI

Il tema della videosorveglianza degli spazi pubblici e della sua utilità, in particolare come strumento osservativo (*videosorveglianza osservativa*, come è il caso delle videocamere poste sulle principali vie di comunicazione, volte a controllare il traffico), ma soprattutto a scopo di prevenzione, dissuasione e repressione contro la criminalità (*videosorveglianza dissuasiva-repressiva*), è delicato e da tempo oggetto di ampi dibattiti anche nel nostro Cantone.

Nel merito, l'impiego di apparecchi di videosorveglianza è sostenuto da chi lo ritiene un efficace rimedio per prevenire pericoli e reati, e a tutela del bene pubblico, con effetto deterrente, ma anche in grado di identificare gli autori degli illeciti. D'altra parte, il fronte dei contrari all'impiego di tali strumenti ha un abbondante argomentario e, tra gli altri, porta a sostegno delle proprie tesi il fatto che l'efficacia della videosorveglianza non sia ancora scientificamente dimostrata e che anzi essa porta spesso allo spostamento delle scene degli illeciti in luoghi non videosorvegliati, creando quindi solo un'illusione di maggior sicurezza.

Argomento del Messaggio che qui ci occupa e degli atti parlamentari che lo hanno preceduto non è però quello di disquisire se la videosorveglianza degli spazi pubblici sia cosa utile, inutile o addirittura nociva, bensí dato per acquisito il fatto che essa sia (a determinate condizioni) lecita, il tema è esclusivamente quello di stabilire la forma della base legale cantonale per permettere l'impiego di impianti su suolo pubblico a opera degli enti pubblici.

Infatti, se da un lato l'ente pubblico che decide di installare un impianto di videosorveglianza crede nell'utilità di tali strumenti per accrescere la sicurezza dei propri cittadini, d'altra parte vi è la necessità di tutelare la sfera privata degli stessi cittadini e di arrecare il minor pregiudizio possibile alla loro sfera personale. In primo luogo deve essere assicurato il diritto del cittadino di potersi muovere senza subire ingerenze incompatibili con una società democratica, quale ad esempio una videosorveglianza occulta. Da qui la necessità di una base legale in grado di concretizzare il fatto che la videosorveglianza debba essere rispettosa dei diritti fondamentali dell'individuo sanciti dalla Costituzione, segnatamente della libertà personale (*art. 10 cpv. 2 Cost. fed.; art. 8 cpv. 2 lett. a Cost. TI*), della tutela della sfera privata (*art. 13 cpv. 1 Cost. fed.; art. 8 cpv. 2 lett. d Cost. TI*), dell'autodeterminazione informativa, ovvero del diritto di ciascuno di poter gestire liberamente le informazioni che lo riguardano e di essere protetto da una loro utilizzazione illecita² (*art. 13 cpv. 2 Cost. fed.; art. 8 cpv. 2 lett. d Cost. TI*), fermo restando che la Costituzione stessa sancisce che le restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale, essere giustificate da un interesse pubblico, risultare proporzionate e preservare il nucleo intangibile della garanzia (*art. 36 Cost. fed.; art. 8 cpv. 3 Cost. TI*). Detto quanto precede, è chiaro che anche l'impiego di dati personali da parte dello Stato debba essere possibile solo se sono date le menzionate condizioni.

² Michele Albertini, *Protezione dei dati e diritti dei cittadini. Riflessioni su una realtà in continua evoluzione*, 2004 pagg. 17 e segg.

La prova del fatto che l'argomento videosorveglianza è molto sentito sta (anche) nel fatto che negli ultimi anni sono stati depositati diversi atti parlamentari sull'argomento. Ad esempio, con il rapporto commissionale approvato dal Gran Consiglio dal quale è poi nato il Messaggio che qui ci occupa, sono pure state evase la mozione presentata dall'ex deputato Stefano Fraschina chiedente «*un credito urgente, assolutamente prioritario, per progettare e implementare un moderno sistema di videosorveglianza su scala cantonale, sulle principali vie di comunicazione, direttamente collegato con la centrale della Polizia cantonale, che possa fungere da deterrente da una parte e, inoltre, che possa essere determinante in ottica futura, nelle immediate ricerche dei malviventi da parte delle pattuglie della Polizia*»³ e la mozione dell'ex deputato Armando Boneff chiedente l'elaborazione di uno studio pilota per la realizzazione di una rete di sicurezza globale integrata, la creazione di un servizio di consulenza gratuito a disposizione dei cittadini che intendono dotarsi di nuovi impianti di videosorveglianza privata, il sussidio di impianti aggiuntivi e la posa di un'apposita segnaletica che funga da deterrente alla microcriminalità⁴.

Tra il 2006 e il 2007 l'ex deputato e oggi ministro Manuele Bertoli ha invece presentato quattro interrogazioni parlamentari sul tema della videosorveglianza⁵, tutte focalizzate a sapere se l'autorità esecutiva cantonale reputava opportuna l'introduzione di una base legale cantonale per la videosorveglianza degli spazi pubblici, considerato che diversi Comuni avevano iniziato ad adottare sistemi di videosorveglianza per il controllo del demanio e richiamando in particolare una perizia elaborata da un professore universitario per la città di Berna⁶, secondo la quale l'adozione di una normativa quadro emanata a livello cantonale sarebbe necessaria affinché i Comuni possano installare impianti di videosorveglianza.

L'impiego della videosorveglianza tra privati invece non è soggetto alla LPDP, bensì rientra nel campo di applicazione della Legge federale sulla protezione dei dati (LPD)⁷, il cui scopo è quello di proteggere la personalità e i diritti fondamentali delle persone i cui dati sono oggetto di trattamento da parte di privati o di organi federali (artt. 1 e 2 LPD). La videosorveglianza del demanio pubblico da parte di privati deve invece tenere conto del diritto federale della protezione dati, segnatamente della LDP, ma anche del rispettivo diritto pubblico, come ad esempio dell'eventuale Regolamento comunale sulla videosorveglianza e del diritto che disciplina le concessioni per l'uso accresciuto del demanio pubblico.

³ Mozione presentata il 19 dicembre 2012 da Stefano Fraschina *"La criminalità d'oltre confine cresce a dismisura. Videosorveglianza mirata sul territorio!"*.

⁴ Mozione presentata il 18 febbraio 2013 da Armando Boneff *"Una rete di sicurezza integrata nelle zone ad alto rischio di atti criminali, per proteggere i cittadini e scoraggiare i malviventi"*.

⁵ Int. 59.06 del 14 marzo 2006 presentata da Manuele Bertoli e cof. *"è necessaria una base legale cantonale per istituire impianti di videosorveglianza degli spazi pubblici?"*; int. 38.07 del 6 febbraio e 2007 presentata da Manuele Bertoli e cof. *"è necessaria una base legale cantonale per istituire impianti di videosorveglianza degli spazi pubblici, atto II"*; int. 287.06 dell'11 dicembre 2007 presentata da Manuele Bertoli e cof. *"è necessaria una base legale cantonale per istituire impianti di videosorveglianza degli spazi pubblici, atto III e, osiamo sperare, ultimo"*; int. 319.09 del 25 novembre 2009 presentata da Manuele Bertoli e cof. *"base legale cantonale per istituire impianti di videosorveglianza degli spazi pubblici: si o no?"*.

⁶ Markus Müller / Ursula Wyssmann, *"Polizieliche Videoüberwachung – Rechtssetzungszuständigkeit nach bernischem Polizeigesetz"*, in BVR – Bernische Verwaltungsrechtsprechung 2005, pagg. 529 e segg.

⁷ Legge federale sulla protezione dei dati del 19 giugno 1992 (LPD; RS, 235.1).

II. LE BASI LEGALI PER LA VIDEOSORVEGLIANZA DEGLI SPAZI PUBBLICI

Il tema è controverso e ampiamente dibattuto anche al di fuori dei confini cantonali, il quadro giuridico frammentato e complesso. Per lungo tempo si è dibattuto in dottrina sul fatto se per giustificare l'adozione d'impianti di videosorveglianza da parte dell'ente pubblico fosse necessario adottare una legge in senso formale sottoposta a referendum, oppure se una normativa di rango inferiore fosse sufficiente.

In generale, il disciplinamento normativo della protezione dati è relativamente giovane. In seguito ad alcune sentenze di principio del Tribunale federale, oggi dottrina e giurisprudenza sono unanimi nel ritenere che, alla luce dei rischi d'ingerenza nei diritti fondamentali derivanti dall'uso delle tecnologie proprie della videosorveglianza, per essere lecita essa debba essere disciplinata – almeno nei suoi punti essenziali – in una base legale che sia una legge in senso formale, emanata dall'organo legislativo e referendabile.

La competenza legislativa in materia di videosorveglianza del demanio pubblico spetta al rispettivo ente pubblico interessato (che può essere la Confederazione, il Cantone, il Comune, un altro ente pubblico o chi per essi). A tal proposito, la letteratura giuridica si concentra in particolare sulla questione del grado e della densità normativa adeguata.

Già da alcuni anni in diversi Cantoni si è proceduto ad adottare disposizioni quadro a livello cantonale quale base legale armonizzata in materia di videosorveglianza, valida per tutti gli organi pubblici. All'inizio anche il Ticino sembrava essere possibilista nel voler andare in quella direzione. Rispondendo infatti alle citate interrogazioni di Bertoli (cfr. nota 4), il Consiglio di Stato il 12 febbraio 2007 affermava di essere in fase di valutazione di un rapporto dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati, riservandosi in seguito di valutare l'adozione di norme cantonali, raccomandazioni o direttive in materia⁸.

Nel citato rapporto, l'allora Incaricato cantonale della protezione dei dati, il compianto dott. Michele Albertini, riteneva opportuna l'adozione di una normativa quadro nella LPDP, quale base legale armonizzata per tutti gli organi pubblici sottoposti alla LPDP (Cantone, Comuni, altri istituti e corporazioni di diritto pubblico) per l'istituzione, secondo criteri uniformi e agevolmente controllabili per l'insieme del territorio cantonale, di sistemi di videosorveglianza. Base legale in grado di disciplinare in modo chiaro le condizioni e i principi fondamentali in materia, in particolare anche per verificare se l'installazione di videocamere di sorveglianza sia, nel caso specifico, uno strumento adeguato per il raggiungimento dello scopo perseguito.

Successive riflessioni hanno tuttavia condotto l'Incaricato cantonale della protezione dei dati a rinunciare a ritenere prioritaria l'adozione di norme cantonali quadro⁹, preferendovi invece la via già intrapresa nel nostro Cantone, dove in virtù della propria competenza residua (*art. 16 Cost. Ti, art. 2 LOC*), i Comuni possono legiferare in materia e i rispettivi regolamenti comunali in materia vengono sottoposti preventivamente alla Sezione degli enti locali e all'Incaricato della protezione dei dati, in grado di assicurare il controllo del rispetto degli standard minimi comuni in materia.

⁸ Rapporto del Responsabile per la protezione dei dati del 9 febbraio 2007 *Videosorveglianza degli spazi pubblici e basi legali*, scaricabile da www.ti.ch/protezionedati > temi > principi e nozioni generali > videosorveglianza.

⁹ Rapporto dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati del 17 dicembre 2009 "*Videosorveglianza degli spazi pubblici. Una base legale quadro cantonale è necessaria?*".

Tale tesi è stata sposata dal Governo ticinese, che rispondendo poi alla quarta interrogazione dell'ex deputato Bertoli in materia, il 22 dicembre 2009¹⁰, dichiarava di non voler procedere all'adozione di una disposizione cantonale quadro sulla videosorveglianza nella LPDP.

Alla luce di tale risposta, evidentemente insoddisfatti, Manuele Bertoli e cofirmatari hanno inoltrato l'iniziativa parlamentare generica che è poi stata approvata dal Parlamento nel novembre del 2014 e cui ha fatto seguito il Messaggio che qui ci occupa.

Durante la propria riunione del 24 novembre del 2010, la Commissione della legislazione ha sentito in audizione il compianto dott. Michele Albertini, il quale ha ribadito il quadro legislativo nel quale si colloca la materia, chiarendo di non ravvisare l'assoluta necessità di legiferare a livello cantonale, essendo lo status quo raggiunto soddisfacente, ma di non ravvedere problemi all'introduzione di norme cantonali quadro, in grado di stabilire quali siano le esigenze minime che devono essere rispettate dal legislatore comunale.

Il Consiglio di Stato non si è espresso in merito all'iniziativa di Bertoli, ma in ogni occasione ha sempre ribadito che anche in assenza di normative cantonali in merito, i Comuni intenzionati ad impiegare la videosorveglianza sul proprio territorio giurisdizionale (ad eccezione degli spazi privati, anche se aperti al pubblico, ambito in cui la videosorveglianza è subordinata alla LPD federale), devono dotarsi di una specifica base giuridica formale, che deve essere approvata dalla Sezione enti locali, che a sua volta decide su preavviso dell'Incaricato della protezione dei dati. Sul sito dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati (www.ti.ch/protezionedati) è scaricabile pure un modello di regolamento comunale per la videosorveglianza, non vincolante per i Comuni, che rimangono liberi di adottare normative che soddisfino maggiormente le esigenze del singolo Comune, se pur rispettose del diritto superiore.

I contenuti minimi che un regolamento comunale deve avere secondo il citato modello e secondo le indicazioni dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati sono l'oggetto e lo scopo, la designazione dell'organo responsabile per il rispetto delle disposizioni e della protezione dati (di regola il Municipio), la necessità di informare il pubblico in merito alla videosorveglianza di un'area, i principi relativi alla registrazione e alla trasmissione a terzi dei dati e l'indicazione che la posa delle videocamere deve ossequiare i principi di proporzionalità e di finalità.

L'esigenza di dotarsi di impianti di videosorveglianza per il suolo pubblico ha iniziato a farsi sentire nel nostro Cantone all'inizio del XXI secolo. Il primo Comune a emanare un regolamento comunale specifico, che è poi diventato un modello per molti altri Comuni, è stato Mendrisio.

Alcuni Comuni, come ad esempio Locarno, hanno inizialmente introdotto la videosorveglianza del demanio comunale basandosi su semplice Ordinanza municipale, quindi su una base legale giudicata insufficiente dall'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza (ma tollerata nell'era in cui non era ancora chiaro se occorresse necessariamente adottare una legge in senso formale o se fosse sufficiente una normativa di rango inferiore). Molti Comuni si sono nel frattempo adeguati, altri sono stati invitati a farlo tramite circolari inviate ai Municipi dalla Sezione degli enti locali¹¹: l'accoglimento

¹⁰ Risposta del 22 dicembre 2009 all'interrogazione 319.09 del 25 novembre 2009 presentata da Manuele Bertoli e cof. "*base legale cantonale per istituire impianti di videosorveglianza degli spazi pubblici: sì o no?*".

¹¹ Circolare della Sezione degli enti locali n. 20140710-8 del 10 luglio 2014 inviata a tutti i Municipi del Canton Ticino e allegata al Rapporto 6889R del 22 ottobre 2014 della Commissione della Legislazione.

della proposta di revisione legislativa e del relativo Messaggio governativo che qui ci occupa potrà porre fine all'annosa controversia. La questione non è infatti di poco conto, se si considera che ad oggi sono già 75 i Comuni ticinesi che si sono dotati di una normativa sulla videosorveglianza¹² e che molto verosimilmente tale numero crescerà nel corso degli anni.

La scelta del legislatore cantonale del novembre del 2014 è stata quella di chiedere l'adozione di norme cantonali quadro minime in questo ambito delicato, che tocca i diritti fondamentali dei cittadini, mantenendo comunque vivo il rispetto dell'autonomia comunale per il disciplinamento dei dettagli. Le conclusioni del Rapporto della Commissione della legislazione sono state accolte dal plenum il 3 novembre 2014 con 62 voti favorevoli e un solo contrario, con l'adesione da parte del portavoce di tutti i gruppi parlamentari che si sono espressi durante il dibattito¹³.

II. LA REVISIONE DELLA LPDP

Il rapporto n. 6889 dà mandato al Consiglio di Stato di iscrivere nella legislazione cantonale – nella sede, nei modi e nelle forme ritenuti più opportuni dal Governo- l'obbligo di legiferare in materia di videosorveglianza da parte di organi pubblici e di definire i principi che la reggono.

Con il Messaggio che qui ci occupa, il Consiglio di Stato ha identificato nella LPDP la *sedes materiae* ideale per l'attuazione del mandato conferitogli dal legislatore, **proponendo una revisione della legge che riguarda tutte le elaborazioni dei dati e non solamente la videosorveglianza degli spazi pubblici ad opera dell'ente pubblico.** Infatti, la LPDP è una legge quadro che ha lo scopo di proteggere i diritti fondamentali, in particolare la personalità e la sfera privata, delle persone i cui dati sono elaborati – indipendentemente dagli scopi, dai modi e dalle procedure – dagli organi pubblici (Cantone, Comuni, altre corporazioni e istituti di diritto pubblico e persone fisiche e giuridiche di diritto privato a cui sono demandati compiti pubblici). Come **elaborazione di dati personali** è intesa ogni operazione finalizzata a raccogliere, conservare, utilizzare, modificare, trasmettere o distruggere indicazioni o informazioni che direttamente o indirettamente permettono di identificare una persona, indipendentemente dai mezzi o dalle procedure impiegate (cfr. art. 4 cpv. 1 e 2 LPDP). Tale revisione si colloca perfettamente in un processo in atto anche a livello federale e in altri Cantoni, di adattamento del corpo legislativo, creando le necessarie basi legali per le elaborazioni sistematiche di dati personali¹⁴.

Con il Messaggio in oggetto, il Consiglio di Stato propone opportune modifiche sostanziali degli art. 4, 6 e 7 LPDP, che vengono abrogati e sostituiti da norme completamente nuove. Infatti, oltre a dar seguito al mandato conferitogli dal Gran Consiglio con l'accoglimento dell'iniziativa Bertoli, il Governo ha colto l'occasione di rivedere integralmente le citate norme, attualizzandole alla giurisprudenza e rendendole generalmente più chiare.

¹² Informazioni raccolte dalla relatrice presso l'Ufficio dell'Incaricato cantonale della protezione dati; informazione aggiornata al 15 luglio 2015.

¹³ RVGC 3 novembre 2014, Seduta XVIII serale, pagg. 1780-1788.

¹⁴ V. pag. 5 del Messaggio per alcuni esempi.

Art. 4 LPDP

Innanzitutto è sottoposta all'attenzione del Parlamento la revisione dell'art. 4 LPDP, nel senso che esso si arricchisce di un nuovo capoverso, che porta alla definizione nella legge del concetto di **elaborazione sistematica dei dati personali**, in contrapposizione alla semplice elaborazione di dati nel singolo caso di necessità. **Elaborazione sistematica è in particolare ogni operazione che implica durata o regolarità dal punto di vista temporale e intesa a raccogliere, conservare, utilizzare, modificare, trasmettere o distruggere dati personali.**

La differenza è importante, in quanto secondo quanto esplicitamente stabilito dall'art. 6 LPDP (nuovo), solo l'elaborazione sistematica dei dati personali (come è per esempio l'attività della videosorveglianza) sottostà all'imperativo della base legale. Cosa è invece racchiuso nel concetto di **elaborazione di dati nel singolo caso** è oggetto di approfondimenti a pag. 9 del presente rapporto.

La nuova versione dell'art. 4 LPDP è la seguente:

Art. 4 Definizioni

¹*Sono considerati dati personali le indicazioni o informazioni che direttamente o indirettamente permettono di identificare una persona, sia essa fisica o giuridica.*

²*Sono considerati dati personali meritevoli di particolare protezione segnatamente le informazioni sulle opinioni o sulle attività religiose, filosofiche o politiche, la sfera intima, lo stato psichico, mentale o fisico, come pure quelle sui reati commessi, le relative pene inflitte e i provvedimenti adottati.*

³*È considerata elaborazione di dati personali ogni operazione intesa, segnatamente, a raccogliere, conservare, utilizzare, modificare, trasmettere o distruggere questi dati.*

⁴*È considerata elaborazione sistematica, l'operazione che implica regolarità o durata (per opposizione all'elaborazione di dati nel singolo caso di necessità).*

⁵*È considerato archivio di dati una raccolta di dati personali predisposta o predisponibile per l'identificazione delle persone interessate.*

⁶*È considerato organo responsabile l'autorità amministrativa iscritta al Registro centrale che decide sul contenuto e sul tipo di utilizzazione dei dati, assicurandone il controllo come pure la gestione.*

⁷*Sono considerati organi partecipanti le unità amministrative che hanno diritto di elaborare i dati in modo autonomo, ma che non hanno la facoltà di definire lo scopo o la struttura dell'archivio.*

⁸*Sono considerati dati neutri il cognome, il nome, l'indirizzo.*

Art. 6 LPDP

L'attuale versione dell'art. 6 LPDP, rimasto invariato dall'entrata in vigore della legge, recita quanto segue:

Art. 6 - Liceità

¹*I dati personali possono essere elaborati qualora esista una base legale o se l'elaborazione serve all'adempimento di un compito legale.*

²*I dati personali ed il modo della loro elaborazione devono essere idonei e necessari all'adempimento del compito.*

³*I dati personali non possono essere utilizzati o trasmessi per uno scopo che, secondo la buona fede, sarebbe incompatibile con quello per il quale originariamente erano stati raccolti.*

⁴*I dati personali meritevoli di particolare protezione possono essere elaborati soltanto se:*

- a) *lo prevede esplicitamente una legge o lo esige, in modo perentorio, l'adempimento di un compito legale, oppure*
- b) *la persona interessata vi ha acconsentito esplicitamente o il suo consenso può essere presunto siccome essa beneficia di prestazioni pubbliche.*

Tale disposizione parte dal presupposto che alla base della raccolta dati da parte degli organi pubblici vi sia il rapporto di fiducia che lega il cittadino alle autorità. Pertanto, è permessa unicamente l'elaborazione dei dati necessari e appropriati al conseguimento di un compito specifico, mentre scambi di dati personali sono possibili unicamente se il cittadino, in buona fede, lo può prevedere. Di principio, solo l'elaborazione di dati personali meritevoli di particolare protezione, che quindi presuppone l'intromissione nei diritti e nelle libertà fondamentali, necessita di una base legale, o del consenso della persona interessata. Dati personali semplici invece possono essere elaborati anche se servono solo all'adempimento di un compito legale, ma non c'è base legale. Questo quanto si comprende dall'interpretazione grammaticale dell'attuale art. 6 LPDP, che sembra dunque mettere tutti i motivi giustificativi di un'elaborazione di dati personali (base legale, necessità per l'adempimento di un compito legale o consenso della persona interessata) sullo stesso piano.

In realtà oggi l'equivalenza tra i motivi giustificativi è solo apparente, poiché il motivo giustificativo della base legale riveste un'importanza di primo piano rispetto alle altre motivazioni, in quanto **solo una base legale può giustificare un'elaborazione sistematica di dati personali**, mentre il consenso della persona interessata e la necessità di un'elaborazione per l'adempimento di un compito legale sono motivi giustificativi per le sole elaborazioni di dati in singoli casi.

L'attuale art. 6 LPDP si presta quindi a evidenti difficoltà interpretative, dovute soprattutto al fatto che esso non è più aggiornato rispetto all'evoluzione di prassi e dottrina come ben spiegato nel Messaggio governativo che ci occupa e riscontrato dall'Incaricato cantonale della protezione dei dati. Una revisione generale della norma per tanto, s'impone.

Da qui l'elaborazione da parte del Consiglio di Stato del nuovo art. 6 LPDP. L'articolo, oltre che a fungere da base legale quadro che indica l'obbligo di disporre delle necessarie basi legali per l'elaborazione sistematica di dati personali, è modificato nel senso che apporta maggiore chiarezza e sistematicità. Tale è il tenore del nuovo art. 6 LPDP previsto dal Messaggio governativo:

Art. 6 Motivi giustificativi

¹*I dati personali possono essere elaborati in modo sistematico qualora esista una base legale. Se i dati sono meritevoli di particolare protezione, la base legale deve essere di rango formale.*

²*L'elaborazione di dati nel singolo caso può essere giustificata anche dalla necessità per l'adempimento di un compito legale o dal consenso della persona interessata.*

³*La base legale prevede, in particolare, l'oggetto e lo scopo dell'elaborazione, l'organo responsabile, gli organi partecipanti e gli utenti, i destinatari di dati, le modalità e le condizioni, la cerchia delle persone interessate, la durata di conservazione dei dati e le misure di sicurezza.*

Sostanzialmente, la proposta di revisione, si può riassumere nei seguenti punti:

- È reso chiaro il principio dell'obbligo della base legale per l'elaborazione sistematica di qualsiasi dato personale. La base legale deve essere di rango formale qualora i dati siano meritevoli di particolare protezione. Infatti, le esigenze da porre alla base legale sono tanto più elevate quanto più è importante l'ingerenza nei diritti fondamentali delle persone (**cpv. 1**).
- È fatta eccezione dal principio dell'obbligo della base legale per l'elaborazione dei dati nel singolo caso, che tuttavia deve essere giustificata dalla necessità per l'adempimento di un compito legale o dal consenso della persona interessata (**cpv. 2**).
- Il contenuto minimo che la base legale deve presentare sono l'oggetto e lo scopo dell'elaborazione, l'organo responsabile, gli organi partecipanti e gli utenti, i destinatari di dati, le modalità e le condizioni, la cerchia delle persone interessate, la durata di conservazione dei dati e le misure di sicurezza (**cpv. 3**). Si tratta di una lista non esaustiva di contenuti minimi che devono essere previsti nella base legale per un'elaborazione sistematica di dati da parte dell'ente pubblico.
- La presunzione del consenso dei beneficiari di prestazioni pubbliche secondo l'attuale art. 6 cpv. 4 lett. b LPDP viene a cadere per motivi essenzialmente legati all'evoluzione del diritto, come spiegato a pag. 9 del Messaggio governativo: l'attività dello Stato, anche nel settore delle prestazioni pubbliche, si fonda sempre su basi legali, o sulla necessità di dati per l'esecuzione di precisi compiti legali, o sul consenso libero e informato (ma non presunto) della persona interessata. La disposizione è pertanto obsoleta. Inoltre, la norma potrebbe essere male interpretata dal punto di vista della parità di trattamento. Infatti, una presunzione del consenso unicamente nel settore socio-assistenziale potrebbe essere un retaggio di una mentalità che vedeva gli assistiti e i beneficiari di prestazioni assicurative del settore sociale come dei parassiti della società e che prevedeva in qualche modo degli svantaggi per essi in termini di riduzione dei loro diritti.
- L'attuale marginale dell'art. 6 LPDP "liceità" è modificato in "motivi giustificativi", poiché il nuovo art. 6 LPDP si limiterà a disciplinare i motivi giustificativi dell'elaborazione dei dati, ad esclusione dei principi generali, che verranno staccati dall'art. 6 e inseriti nell'art. 7, assieme all'attuale principio dell'esattezza dei dati.

Merita una nota di approfondimento la differenza tra elaborazione sistematica di dati ed elaborazione di dati nel singolo caso. Infatti, l'esclusiva della base legale è data unicamente per le elaborazioni sistematiche dei dati personali, indipendentemente dalla natura degli stessi. Le esigenze da porre alla base legale sono tanto più elevate quanto più è grave l'ingerenza nei diritti fondamentali dei cittadini, quindi quanto più è elevato il rischio di una loro lesione (infatti, come recita l'art. 6 cpv. 1 LPDP nuovo, la base legale deve essere di rango formale se i dati elaborati sono meritevoli di particolare attenzione). Vi è unanimità in dottrina e giurisprudenza nel ritenere che l'attività di videosorveglianza rientri nel concetto di elaborazione sistematica di dati personali per la quale è obbligatorio disporre delle necessarie basi legali di rango formale, con contenuti minimi come quelli previsti dal cpv. 3 dell'art. 6 LPDP. Nel singolo caso, invece, le elaborazioni di dati possono essere anche giustificate solo dalla necessità per compiti legali o dal consenso degli interessati (cfr. art. 6 cpv. 2 LPDP nuovo).

Cosa s'intende per elaborazione sistematica di dati personali è ora disciplinato dal nuovo art. 4 cpv. 4 LPDP e significa un'operazione che implica regolarità o durata dal punto di vista temporale. Il Messaggio governativo a tale proposito indica che si tratta «*delle elaborazioni che non si limitano a un evento puntuale, quale ad esempio la trasmissione di*

dati personali da parte di un organo pubblico o a un privato nel singolo caso (segnatamente, per la conclusione di una convenzione), previa specifica richiesta scritta. Si tratta, invece, di quelle elaborazioni che avvengono ripetutamente o con durata, ogni qualvolta si rende necessario per l'adempimento del rispettivo compito legale, in particolare tramite un sistema quale una banca dati (cartacea o digitale) o un'elaborazione che avviene con l'ausilio di strumenti che permettono l'elaborazione ripetuta e/o duratura di dati (segnatamente, la videosorveglianza)»¹⁵.

Definire la fattispecie dell'elaborazione di dati nel singolo caso è invece un po' più complicato, in quanto si tratta di un concetto non chiaramente definito in tutti i suoi elementi costitutivi. In collaborazione con l'Incaricato cantonale della protezione dati si è cercato di raccogliere qualche ulteriore elemento per descrivere meglio il concetto.

A tale proposito, in particolare, il Messaggio del Consiglio federale concernente l'art. 17 LPD¹⁶ indica che «*la limitazione al caso singolo significa che senza fondamento giuridico non può, a un altro organo o a un privato, essere concesso un accesso permanente a una collezione di dati, come sarebbe invece possibile con l'accesso in linea o la fornitura sistematica di liste. Un caso singolo ai sensi della lettera a) è dato se i dati sono comunicati per uno scopo unico. Poco importa che si tratta di dati relativi a una persona singola o a più persone*». La letteratura precisa che un'elaborazione di dati perde il suo carattere di singolarità, quando si realizzano le condizioni di una certa regolarità, oppure di durata nel tempo¹⁷.

Il Legislatore federale (e, in modo meno completo, la dottrina) riconosce quindi i seguenti elementi (cumulativi) costitutivi dell'elaborazione di dati in singoli casi:

- l'unicità (o meglio, specificità¹⁸) dello scopo;
- la singolarità temporale dell'elaborazione, vale a dire la sua limitazione nel tempo (assenza di carattere permanente, regolare o duraturo dell'elaborazione);
- l'estensione della cerchia delle persone interessate a una o più persone.

Va aggiunto che l'elaborazione di dati in singoli casi presuppone la ponderazione degli interessi in causa da parte dell'organo responsabile a ogni richiesta¹⁹, la determinazione (cioè la chiara definizione e delimitazione) delle persone interessate e la forma qualificata della richiesta, che deve essere scritta e motivata (cfr. ad esempio art. 50a cpv. 1 lett. e LAVS e art. 12 cpv. 1 LPDP).

Effettivamente determinanti per la definizione in questione sono quindi secondo l'Incaricato cantonale della protezione dati – cumulativamente – la specificità dello scopo, la singolarità temporale, la ponderazione degli interessi e la determinazione delle persone interessate. Se una o più di queste condizioni non sono adempiute, non è data un'elaborazione di dati nel singolo caso.

¹⁵ Messaggio, pag. 8.

¹⁶ FF 1988 II 353, pagg. 409 segg.

¹⁷ Yvonne Jöhri / Marcel Studer, *Basler Kommentar Datenschutzrecht*, II ed., Basilea 2006, art. 17 N 47; Yvonne Jöhri in Rosenthal / Jöhri, *Handkommentar zum Datenschutzgesetz*, art. 17 cpv. 2 N 76.

¹⁸ Sarebbe più appropriato parlare di specificità, piuttosto che di unicità dello scopo, poiché un'elaborazione nel singolo caso può avere più scopo (e dunque non soltanto un unico scopo) ed inoltre anche le elaborazioni sistematiche possono avere un unico scopo.

¹⁹ Michele Albertini, *Protezione dei dati e procedura di richiamo*, RTiD II-2010, pag. 317 segg., 318.

Alla luce di quanto sopra, si può concludere che l'elaborazione nel singolo caso non è data quando avviene per il tramite di una banca dati elettronica, di una procedura di richiamo o di una videosorveglianza, già per il solo motivo che questi sistemi tecnici implicano un'unica ponderazione degli interessi (di buona norma, da parte del legislatore prima della promulgazione della rispettiva base legale) oppure (nella peggiore delle ipotesi) unicamente al momento della loro messa in servizio/implementazione, ma comunque non a ogni singola elaborazione (ad esempio, a ogni singolo accesso alla banca dati). Pertanto, in pratica si può affermare che la presenza di un sistema tecnico di elaborazione dati è, se non prova, perlomeno indizio concreto di elaborazione sistematica.

Art. 7 LPDP

Anche l'art. 7 LPDP è rimasto invariato dagli arbori della LPDP e recita quanto segue:

Art. 7 Esattezza

I dati personali devono essere esatti e, nella misura in cui lo scopo dell'elaborazione lo richieda, completi.

La nuova formulazione dell'art. 7 LPDP proposta dal Consiglio di Stato ha invece il seguente tenore:

Art. 7 Principi

¹*I dati personali possono essere elaborati soltanto in modo lecito.*

²*L'elaborazione dei dati deve essere conforme al principio della buona fede.*

³*I dati personali e il modo della loro elaborazione devono essere idonei e necessari all'adempimento del compito.*

⁴*I dati personali non possono essere utilizzati o trasmessi per uno scopo che, secondo la buona fede, sarebbe incompatibile con quello per il quale originariamente erano stati raccolti.*

⁵*I dati personali devono essere esatti e, nella misura in cui lo scopo dell'elaborazione lo richieda, completi.*

Viene quindi creata una nuova norma concernente tutti i principi che reggono la protezione dei dati, vale a dire la liceità (ovvero, deve essere conforme al diritto), la buona fede (in particolare informazione precedente delle persone interessate), la legalità, la proporzionalità, la finalità (ovvero che i dati possono essere trattati soltanto per lo scopo indicato all'atto della loro raccolta), l'esattezza e la completezza dei dati. Il marginale è adattato al nuovo contenuto della norma.

Oggi questi principi, oltre a essere chiaramente applicabili in virtù del diritto superiore e della costante giurisprudenza, non sono assenti dalla LPDP in vigore. Troviamo infatti il principio della proporzionalità all'art. 6 cpv. 2 LPDP, i principi della finalità e della buona fede (seppur quest'ultimo limitato alla raccolta dati, anche se la sua valenza in realtà tocca tutte le fasi dell'elaborazione dei dati) all'art. 6 cpv. 3 LPDP, il principio della legalità all'art. 6 cpv. 1 LPDP, il principio della liceità nel marginale dell'art. 6 LPDP, i principi dell'esattezza e della completezza all'art. 7 LPDP.

V. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI E CONCLUSIONI

L'oggetto piú importante del Messaggio è senz'altro l'introduzione dell'obbligo di legiferare quando sono date elaborazioni sistematiche di dati personali. Ne è conseguita una ridefinizione dei motivi giustificativi delle elaborazioni di dati e un riordino dei principi generali della protezione dei dati. Approvando le modifiche legislative proposte si dà adeguatamente seguito agli atti parlamentari che le hanno giustamente precedute e provocate, prevedendo l'obbligo di legiferare in materia per l'insieme del territorio cantonale. Il Messaggio del Consiglio di Stato indica in modo chiaro che le modifiche legislative proposte si collocano perfettamente nel solco di una consolidata dottrina e giurisprudenza e sono in sintonia con la legislazione federale e degli altri Cantoni in materia di protezione dati e con il diritto superiore in generale.

In particolare, con la revisione dell'art. 6 LPDP si concretizza indubbiamente quanto postulato dal Parlamento approvando l'iniziativa Bertoli e si pone fine a una lunga controversia, fornendo agli enti pubblici interessati concreti appigli in merito al contenuto delle norme che sono chiamati a promulgare in materia di trattamento di dati personali, quindi anche nell'ambito della videosorveglianza dello spazio pubblico, senza intaccare la loro eventuale autonomia legislativa. I Comuni rimangono pertanto competenti nell'adozione di regolamenti per la videosorveglianza del suolo pubblico, previa dotazione di un adeguato regolamento comunale definito con i contenuti minimi previsti dall'art. 6 cpv. 3 LPDP. Non vi è poi dubbio sul fatto che la novella legislativa apportata all'art. 7 LPDP, così come impostata, porti maggior chiarezza e si presti in generale a una miglior comprensione dei principi che reggono l'elaborazione dai dati personali.

* * * * *

Per tutto quanto sopra esposto, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare la revisione della Legge sulla protezione dei dati personali (LPDP) del 9 marzo 1987, così come proposta dal Messaggio del Consiglio di Stato e come da disegno di legge ad esso annesso.

Per la Commissione della legislazione:

Amanda Rückert, relatrice
Agustoni - Celio - Corti - Delcò Petralli -
Durisch - Ferrara Micocci - Franscella -
Galusero - Ghisolfi - Giudici - Minotti -
Paparelli - Vlscardi