

Dr. iur. Michele Albertini
Residenza governativa
Via Canonico Ghiringhelli 1
CH-6501 Bellinzona

Tel. 091 814 45 02
Fax 091 814 45 09
E-Mail protezionedati@ti.ch

Web <http://www.ti.ch/protezionedati>

SPD.2002.PC.5

Dicembre 2002

Iniziativa parlamentare del 4 novembre 2002 presentata dal deputato Silvano Bergonzoli intesa alla modifica della legge cantonale sulla protezione dei dati personali

Audizione dell'11 dicembre 2002 del responsabile per la protezione dei dati davanti alla Commissione della legislazione del Gran Consiglio

Sommario

- I. Premessa
- II. Scopo e contenuto dell'art. 19 cpv. 2 LPD
- III. La norma proposta nel contesto della LPDP
- IV. Conclusioni

I. Premessa

Il 4 novembre 2002 il deputato al Gran Consiglio Silvano Bergonzoli - richiamando un parere congiunto del consulente giuridico del Consiglio di Stato e del responsabile cantonale per la protezione dei dati - ha presentato un'iniziativa parlamentare in forma generica, chiedendo di introdurre nella legge *cantonale* sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP; RL 1.6.1.1) un principio analogo alla disciplina federale. A questo riguardo, il deputato si riferisce espressamente all'art. 19 cpv. 2 della legge *federale* sulla protezione dei dati del 19 giugno 1992 (LPD; RS 235.1), che stabilisce quanto segue: **"Gli organi federali hanno il diritto di comunicare, dietro richiesta, cognome, nome, indirizzo e data di nascita di una persona anche se le condizioni del capoverso 1 non sono adempite"**.

II. Scopo e contenuto dell'art. 19 cpv. 2 LPD

1.- Il messaggio n. 88.032 del 23 marzo 1988 del Consiglio federale concernente la legge federale sulla protezione dei dati¹ prevedeva una formulazione ancor più estesa del disposto (art. 16 cpv. 2 del disegno), il cui tenore era il seguente: *"In tutti i casi, gli organi federali hanno il diritto di comunicare, dietro richiesta, cognome, nome, indirizzo e data di nascita di una persona"*. A sostegno, il Consiglio federale, nel messaggio citato, precisava quanto segue: "Giusta il capoverso 2, gli organi federali hanno la possibilità di comunicare, su richiesta di un altro organo pubblico o di una persona privata, nome e cognome, indirizzo e data di nascita di una determinata persona. Questa possibilità risponde a un desiderio espresso da più parti in sede di consultazione. Determinati dati di base, necessari all'identificazione di una persona e che comunque sono già più o meno noti, devono poter essere comunicati in maniera semplice. Poiché però il capoverso 2 non statuisce un obbligo di comunicare, l'organo federale deve - anche per questo tipo di comunicazione dei dati - tenere conto di eventuali bisogni di protezione di una persona interessata. Esso può ad esempio rifiutare un'informazione se già il solo fatto che un organo dispone di dati su una persona può dar adito a conclusioni negative a proposito della persona interessata. Ciò vale in particolare a proposito della comunicazione di informazioni da parte delle autorità della Confederazione preposte al perseguimento penale. Il Consiglio federale può se del caso designare i servizi amministrativi autorizzati a fornire le informazioni previste al capoverso 2"².

Nelle deliberazioni alle Camere il citato capoverso è stato adattato alla disciplina proposta dal Consiglio nazionale riferita alla cosiddetta *«procedura di richiamo»* (accesso on line ad una banca dati di un altro organo pubblico) e adottata nel testo definitivo (ora: art. 19 cpv. 3 LPD). Con la modifica si è voluto espressamente evitare che la comunicazione agevolata di nome, cognome, indirizzo e data di nascita potesse avvenire automaticamente, rispettivamente senza una base legale esplicita³.

¹ FF 1988 II 353 segg.

² Messaggio n. 88.032, op. cit., pag. 410/411 ad art. 16 cpv. 2 del disegno.

³ Bollettino ufficiale CS, sessione invernale 1991, pag. 1026 ad art. 16 del disegno.

2.- Come traspare dai materiali, l'art. 19 cpv. 2 LPD è una norma voluta per **agevolare** la trasmissione di dati di base, necessari all'identificazione di una persona, e comunque considerati già più o meno noti⁴. Per comunicazione «agevolata» si intende la trasmissione ad un altro organo pubblico federale o a un privato senza pretendere che siano adempiute le esigenze dell'art. 19 cpv. 1 LPD, ossia il requisito della base legale, oppure quelli (alternativi) della loro necessità per adempiere un compito pubblico, del consenso, del fatto che l'interessato abbia reso i suoi dati accessibili a tutti, oppure del fatto che l'interessato abbia rifiutato il consenso o bloccato la comunicazione allo scopo di impedire l'attuazione di pretese giuridiche o la difesa di altri interessi degni di protezione. Trasmissione agevolata non significa creare una categoria di dati «liberi» o privi di protezione, suscettibili di essere elaborati e rielaborati incondizionatamente. La LPD non conosce una simile categoria di dati⁵.

3.- L'art. 19 cpv. 2 LPD conferisce all'autorità federale la **facoltà**, e non l'obbligo, di trasmettere i dati in questione. L'organo responsabile può anche rifiutare la comunicazione. Deve però attenersi ai principi generali in materia di elaborazione di dati, al principio della parità di trattamento, del divieto d'arbitrio e tutelare i diritti della persona interessata. In particolare l'organo responsabile non deve trasmettere i dati in oggetto, qualora essi consentissero riferimenti ad altre informazioni concernenti la persona interessata, in particolare dati meritevoli di particolare protezione. In effetti, come già stabilito dal Tribunale federale prima dell'entrata in vigore della LPD, non esistono «dati liberi», poiché anche il nome, l'indirizzo o la data di nascita potrebbero - a dipendenza delle circostanze o dei soggetti ai quali le informazioni si riferiscono - configurare una lesione della personalità o di altri diritti fondamentali⁶. Così, la pubblicazione non autorizzata di un indirizzario dei membri di un'associazione privata potrebbe costituire una violazione della sfera privata dei membri e della persona giuridica medesima, e ciò indipendentemente dal fatto che mediante la pubblicazione non

⁴ JEAN-PHILIPPE WALTER, in: Urs Maurer/Nedim Peter Vogt [ed.], Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Basilea/Francoforte, pag. 262 n. 27 ad art. 19 LPD.

⁵ WALTER, op. cit., pag. 263 n. 27 ad art. 19 LPD.

⁶ DTF 97 II 97 consid. 3 e 4 pag. 100 segg.; WALTER, op. cit., pag. 263 n. 28 ad art. 19 LPD.

siano perseguiti scopi (secondari) abusivi⁷. In altri termini, i dati in questione, se *combinati* con una determinata situazione di fatto (ad esempio la lista d'indirizzo di persone beneficianti di cure a domicilio), potrebbero assurgere a dati personali meritevoli di particolare protezione, e contribuire ad allestire un profilo della personalità. La loro elaborazione, rispettivamente comunicazione, può essere molto delicata⁸. Come esempio si può citare l'estrapolazione di nome, cognome e indirizzo da liste di firmatari di iniziative popolari, di referendum e di petizioni: consegnando tali dati si potrebbe evincere che la persona in questione ha sottoscritto il testo.

4.- La comunicazione di questi dati può avvenire solo **in un caso singolo** - ossia caso per caso e non globalmente - e **dietro richiesta**. La trasmissione può riguardare, secondo la dottrina, una persona determinata o più persone determinate, ma non liste nella loro totalità (per esempio liste d'indirizzo) oppure dati concernenti un gruppo di persone definito mediante un criterio generale (per esempio tutte le persone nate nell'anno X o domiciliate nel Comune Y)⁹. L'art. 19 cpv. 2 LPD non disciplina neppure la comunicazione regolare e sistematica (ad esempio mediante procedura di richiamo)¹⁰.

5.- La comunicazione dev'essere negata, limitata o vincolata ad oneri se le condizioni restrittive dell'art. 19 cpv. 4 LPD sono adempiute, ossia se lo esige un importante interesse pubblico o un interesse manifestamente degno di protezione della persona interessata o lo esige un obbligo legale di mantenere il segreto o una disposizione speciale concernente la protezione dei dati. Va anche considerato l'esercizio del diritto di blocco della comunicazione dei dati sancito all'art. 20 LPD.

⁷ DTF 97 II 97 consid. 3 pag. 102: a questo proposito il Tribunale federale ha precisato quanto segue: "Wenn der Beklagte schliesslich geltend macht, die blosse Verbreitung von Adressen sei keine Verletzungshandlung, weil damit keinerlei rechtswidrige Nebenabsichten verfolgt würden wie z.B. die Herabsetzung in den Augen der Mitbürger, übersieht er, dass die Privatsphäre schon allein durch die Bekanntgabe einer ihr angehörenden Tatsache verletzt wird, ohne dass es zusätzlich noch einer andern Voraussetzung bedürfte; sie stellt, was oft übersehen wird, ein Rechtsgut eigener Art dar, das nicht mit der persönlichen Ehre verwechselt werden darf" (DTF cit., consid. 3 pag. 102).

⁸ WALTER, op. cit., pag. 263 n. 28 ad art. 19 LPD.

⁹ WALTER, op. cit., pag. 263 n. 29 ad art. 19 LPD.

¹⁰ WALTER, op. cit., pag. 263 n. 29 ad art. 19 LPD.

III. La norma proposta nel contesto della LPDP

1.- La legge cantonale sulla protezione dei dati non è molto diversa, nella sostanza, dalla disciplina federale. Essa riconosce tuttavia il nome, il cognome e l'indirizzo esplicitamente come **dati neutri** (art. 4 cpv. 7 LPDP). Nondimeno, tale categoria - eccettuate singole agevolazioni - non viene trattata diversamente dai dati personali ordinari o usuali. Anch'essi beneficiano della protezione stabilita dalla LPDP. In materia di trasmissione di dati personali neutri, la LPDP non conosce una disciplina analoga a quella federale, né con riferimento alla trasmissione a persone private né ad organi pubblici. In realtà, di principio solo le autorità comunali sono abilitate dalla LPDP a trasmettere dati neutri, e questo alle seguenti condizioni: l'*Ufficio Controllo Abitanti* trasmette, su richiesta scritta, le indicazioni concernenti il cognome, il nome, il sesso, l'indirizzo, la data di arrivo e di partenza, la professione, il luogo di origine e la data di nascita di una singola persona, se l'istante fa valere un interesse legittimo (art. 12 cpv. 1 LPDP; conformemente all'art. 13 LPDP analoga facoltà spetta invero anche al Servizio che gestisce il registro cantonale della popolazione, ossia il *Servizio movimento della popolazione* o Servizio Movpop). È invece competenza del *Municipio* trasmettere i dati neutri qualora fossero ordinati sistematicamente - per esempio raggruppati secondo un criterio astratto - ma alla condizione restrittiva che sia garantita la loro utilizzazione unicamente per scopi ideali (art. 12 cpv. 2 LPDP). Riunite queste condizioni, il Municipio è autorizzato a trasmetterli ma non ne è obbligato. Infine si può richiamare l'art. 12 cpv. 1 del regolamento di applicazione della LPDP, del 6 dicembre 2000 (RLPDP; RL 1.6.1.1.1), che disciplina la trasmissione di dati tramite l'Ufficio controllo abitanti, il quale precisa che la trasmissione di dati personali ai sensi dell'art. 12 LPDP è sottoposta all'obbligo della convenzione se, cumulativamente è periodica e i dati sono elaborati in ordine sistematico.

2.- Ora, con la proposta di modifica si vorrebbe conferire la facoltà ad altri organi pubblici ai sensi della LPDP di comunicare - vale a dire rendere accessibili attraverso la consultazione o la diffusione - i dati nominativi, d'indirizzo e di nascita a persone private. Di per sé questo intendimento è sostenibile e contribuirebbe a semplificare un iter che altrimenti potrebbe risultare eccessivamente burocratico, perlomeno nella misura in cui la natura dei dati non ponesse problemi particolari. Bisogna però essere

in chiaro sui risvolti pratici della modifica, che potrebbe essere inserita nell'attuale art. 11 LPDP (per esempio cpv. 1bis). Occorrerebbe in questo senso fare proprie le precisazioni indicate con riferimento all'art. 19 cpv. 2 LPD, escludendo quindi la trasmissione di liste o, comunque, di dati elaborati secondo criteri astratti. D'altro canto rimarrebbero valide le disposizioni restrittive stabilite all'art. 14 LPDP, che prevedono quanto segue: "La trasmissione di dati personali può essere limitata o sottoposta a condizioni qualora vi ostino importanti interessi pubblici o i dati si rivelino meritevoli di particolare protezione per la persona interessata" (cpv. 1). "Dati personali oggetto di norme particolari di segretezza possono essere trasmessi solo se il destinatario è a sua volta assoggettato a un corrispondente obbligo di segreto oppure se egli si assume un tale obbligo" (cpv. 2 prima frase). "Sono riservate le norme legali che prevedono il consenso della persona interessata" (cpv. 2 seconda frase). Questi requisiti corrispondono, in definitiva, alla disciplina federale stabilita all'art. 19 cpv. 4 LPD, valida anche in caso di trasmissione di dati ai sensi dell'art. 19 cpv. 2 LPD. In definitiva è sempre necessaria una ponderazione degli interessi e l'applicazione del principio della proporzionalità.

Bisogna peraltro essere coscienti che con la modifica in parola si conferirebbe un'ulteriore responsabilità agli organi chiamati a pronunciarsi sulla legittimità della trasmissione: la combinazione dei dati con altri (per esempio in forma di lista) potrebbe farli assurgere a dati personali meritevoli di particolare protezione (es. la lista dei pazienti del reparto oncologico dell'ospedale X). Di conseguenza all'organo responsabile potrebbe presentarsi un dilemma di difficile soluzione. Inoltre occorrerebbe garantire la parità di trattamento applicando una prassi univoca per casi analoghi e differenziata per casi diversi, comunque globalmente coerente. Il fatto, poi, di comunicare a privati dei dati - benché neutri - potrebbe aprire le porte ad un'utilizzazione, di fatto, indiscriminata e comunque potenzialmente diversa dallo scopo per il quale i dati sono raccolti (cfr. art. 6 cpv. 3 LPDP). Per di più potrebbero porsi difficoltà per quanto riguarda l'attualità dei dati: è in ogni caso compito dell'organo responsabile mantenere aggiornata la propria banca dati: esso risponde dell'esattezza dei dati contenutivi (art. 7 e 8 cpv. 2 LPDP).

In definitiva, rimango dell'avviso - a titolo del tutto generale - che la soluzione migliore, maggiormente riconoscibile per i cittadini e comunque differenziata a dipendenza della materia, è quella di **disciplinare la comunicazione di dati nelle normative speciali**. La LPDP deve poter continuare a svolgere il suo ruolo di legge generale e sussidiaria, perché è stata concepita a questo scopo.

3.- Occorrerebbe poi chiedersi se non si giustifichi d'introdurre una modifica analoga anche a favore di organi pubblici (art. 10 LPDP). Ritengo tuttavia che l'art. 10 LPDP, a questo riguardo, fornisce già una soluzione: in effetti, dati personali possono essere trasmessi ad un altro organo pubblico - in assenza di una base legale specifica - se l'organo richiedente prova che essi sono necessari per l'adempimento dei suoi compiti legali (art. 10 lett. b LPDP).

4.- Va poi ancora vagliato se sia veramente necessario conferire agli organi responsabili la facoltà di comunicare la data di nascita, anche se questo dato, talvolta, può essere utile per distinguere casi di omonimia. D'altra parte la data di nascita potrebbe però anche non essere di utilità pratica, qualora - in caso di omonimia - il richiedente non sapesse nulla dell'interessato. In ogni caso deve sempre valere il principio generale della proporzionalità (art. 6 cpv. 2 LPDP), nel senso che possono essere comunicati solo i dati idonei e strettamente necessari, e il principio cardine secondo cui i dati devono essere anzitutto raccolti, se possibile, direttamente presso la persona interessata (art. 9 cpv. 1 LPDP).

5.- Un appunto conclusivo concerne l'art. 10 RLPDP. Questa norma, riferita alla trasmissione di dati personali a persone od organizzazioni private, prevede - senza eccezioni - che la trasmissione dev'essere preceduta dalla stipulazione di una **convenzione** tra l'organo responsabile, proprietario dei dati, e il richiedente (cpv. 1). Il cpv. 2 del disposto precisa che la convenzione deve indicare: la base legale (lett. a), l'elenco dei dati personali soggetti alla trasmissione (lett. b), l'origine dei dati personali (lett. c), l'obbligo per il richiedente di garantire alla persona interessata il diritto d'accesso e le informazioni relative all'origine dei dati (lett. d), le misure di sicurezza incombenti al richiedente (lett. e), la riserva, a favore dell'Autorità di vigilanza, di po-

ter controllare in ogni momento l'utilizzazione dei dati trasmessi (lett. *f*), l'obbligo per il richiedente di ossequiare i principi della legislazione in materia di protezione dei dati (lett. *g*), le spese a carico del richiedente (lett. *h*) e, infine, l'importo della pena convenzionale che verrà applicata in caso di violazione degli obblighi da parte del richiedente (lett. *i*). È evidente che la modifica in parola, senza un relativo adattamento dell'art. 10 RLPDP, sarebbe incongruente. A mio avviso, l'obbligo imperativo di convenzione - che non prevede eccezioni - può apparire, a dipendenza delle tipologie di casi, eccessivamente rigoroso. Ai fini di un'efficace protezione dei dati potrebbe essere sufficiente prescrivere la *facoltà* (e non l'obbligo incondizionato) per l'organo responsabile di stipulare una convenzione, qualora i dati non siano meritevoli di particolare protezione. L'obbligo di predisporre una convenzione è invece legittimo qualora si tratti di dati sensibili. Con questa soluzione differenziata l'organo responsabile potrebbe così adottare misure adeguate a dipendenza, ad esempio, del tipo di dati personali elaborati (neutri, usuali o sensibili), come pure delle circostanze specifiche, avuto riguardo ai principi cardine della proporzionalità e della parità di trattamento. All'organo responsabile ha peraltro sempre la facoltà, dopo aver attentamente ponderato gli interessi in gioco, di rifiutare la trasmissione (cfr. art. 9 RLPDP). In definitiva, è determinante che l'organo responsabile (art. 4 cpv. 5 e art. 8 LPDP) adotti nell'adempimento dei suoi compiti legali misure idonee e adeguate a tutela della protezione dei dati.

IV. Conclusioni

1.- In definitiva, la modifica auspicata può agevolare la trasmissione di dati in casi singoli e non problematici a giudizio dell'organo responsabile, che può sempre rifiutare l'eventuale richiesta. La modifica non deve però essere intesa come uno strumento d'apertura indiscriminata e stravolgere le finalità della LPDP. Alla luce di quanto esposto, si potrebbe ipotizzare la modifica dell'art. 11 LPDP nei termini seguenti:

Art. 11 cpv. 1bis (nuovo):

"L'organo responsabile ha il diritto di comunicare, in casi singoli e dietro richiesta motivata, cognome, nome, indirizzo [e data di nascita] di una persona anche se le condizioni del capoverso 1 non sono adempiute".

2.- In alternativa mi sembra opportuno segnalare una soluzione forse più interessante, dedotta dalle difficoltà che sono emerse dal caso dell'ETT e che trova riscontro per certi versi analogo anche nella legge sulla protezione dei dati personali del Canton Basilea-Città¹¹. La variante potrebbe essere la seguente:

Art. 11 cpv. 1 lett. c (nuovo):

"la persona privata dimostra che i dati sono necessari per l'esercizio dei suoi diritti".

In questo modo si potrebbe di principio consentire all'organo responsabile la facoltà di rilasciare liste, peraltro alla condizione restrittiva che ciò sia necessario per l'esercizio di determinati diritti. Rimarrebbero poi evidentemente riservate le ulteriori limitazioni poste dall'art. 14 LPDP.

¹¹ Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 18. März 1992, § 11 cpv. 1: "Soweit ein verantwortliches Organ Personendaten nicht aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift bekanntgeben muss, darf es sie unter Vorbehalt besonderer Geheimhaltungsvorschriften an eine Privatperson bekanntgeben, (a) wenn dies im Interesse der betroffenen Person liegt und wenn diese zugestimmt hat oder ihre Zustimmung nach den Umständen vorausgesetzt werden darf; (b) wenn die private Person nachweist, dass die Daten zur Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche erforderlich sind".