

RAPPORTO

della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare generica 15 giugno 1981 presentata
dall'on. Antonio Cavadini per l'emanazione di una legge sulla rac-
colta di dati personali e sulla protezione della personalità

del 1. ottobre 1982

1. Considerazioni generali

Il problema della protezione giuridica dei dati personali ha assunto a livello internazionale un particolare rilievo a partire dagli anni settanta a seguito degli importanti sviluppi dell'informatica nell'organizzazione della produzione e delle relazioni sociali.

Il primo atto parlamentare svizzero in materia, la mozione Bussey del 17.3.1971 (Boll. sten 1972 p. 2128) prendendo lo spunto dalla diffusione "à rythme foudroyant" degli ordinatori nelle attività sociali, concludeva con un richiamo alla necessità di disciplinarne l'uso onde tutelare la sfera privata. La medesima preoccupazione caratterizza peraltro tutte le iniziative moltiplicatesi in Europa nell'ultimo decennio, a partire dalla risoluzione 26.9.1973 del Consiglio d'Europa, che raccomandava agli Stati di adottare con urgenza le misure necessarie alla protezione degli individui contro gli abusi nella registrazione, trattamento e diffusione di informazioni a carattere personale da parte delle "banche dei dati". Numerosi Stati seguirono queste raccomandazioni, elaborando delle leggi sulla protezione dei dati tanto nel settore pubblico che in quello privato.

A livello internazionale, questi sforzi sfociarono in un progetto di convenzione del Consiglio d'Europa, elaborato nel 1979 e aperto alla firma dal 1981.

In Svizzera, dopo la mozione Bussey, una Commissione d'esperti del Consiglio federale elaborò un rapporto che proponeva la modifica degli art. 27 e 28 CCS e 49 CO onde regolamentare la protezione dei dati nel settore privato.

In effetti, la competenza per disciplinare l'uso degli ordinatori e la raccolta dei dati al di fuori dell'Amministrazione pubblica appartiene esclusivamente alla Confederazione.

Nel settore pubblico, invece, vi è una chiara distinzione delle competenze. Da un lato, la Confederazione ha promulgato in data 1. luglio 1981 delle direttive per l'elaborazione dei dati negli uffici dell'Amministrazione federale (FF no. 18., vol. I, pag. 1229).

Diversi Cantoni, dal canto loro, hanno provveduto a disciplinare il settore delle amministrazioni cantonali, comunali e degli enti pubblici. Dopo Ginevra (1976) che ha recentemente (1981) modificato la propria legislazione, rafforzando la protezione dei dati, anche Soletta, Neuchâtel e Basilea (nel 1979)

Zurigo e Argovia (nel 1980) Vaud e San Gallo (nel 1981) hanno introdotto leggi e ordinanze di analogo contenuto.

2. L'opportunità di una legislazione specifica

In realtà, la tutela della sfera privata dell'individuo non è totalmente sconosciuta nella tradizionale nozione di libertà personale degli ordinamenti costituzionali moderni. La dottrina si richiama generalmente al "diritto di privacy" (cfr. Frosini, Banche dei dati e tutela della persona, 1981, e Rodotà, La Privacy tra individuo e collettività, 1974, pag. 545 segg.) consacrato dall'art. 12 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo nel 1948, e sviluppato soprattutto per via giurisprudenziale, in particolare nei paesi anglosassoni (RIDC vol. XXXIII, 1980, pag. 701 segg.). La nozione medesima di libertà personale (tutelata a livello costituzionale e precisata nei rapporti di diritto civile dall'art. 228 CCS) abbraccia, in termini generici, questo concetto anche nel nostro ordinamento. Tuttavia, come già si è anticipato, il problema della tutela della sfera privata acquisisce importanza particolare con gli sviluppi dell'informatica. E' lo stesso Consiglio federale a rilevarne i pericoli nella risposta alla mozione Bussey (Boll. sten 1972, pag. 2129).

"Mais d'un autre côté, l'essor de l'ordinateur ne va pas sans dangers. Il est de nature à modifier profondément l'équilibre qui fonde notre ordre social en apportant à celui qui en dispose un surcroît de puissance considérable. Ainsi, les rapports entre Etat et citoyen, les principes de séparation des pouvoirs et de libre entreprise sont remis en question.

L'individu est le plus menacé. Quel poids aura-t-il face aux autorités et aux entreprises privées recourant aux services des banques de données électroniques? Les performances techniques des ordinateurs facilitent l'accumulation et l'entretien des dossiers sur tout un chacun, et permettent de retrouver, d'analyser et de communiquer des données à de grandes vitesses.

La machine, en facilitant énormément les opérations de documentation, peut susciter chez les utilisateurs le désir d'être toujours mieux renseignés, souvent aux dépens de la vie privée d'autrui. La personne risquera alors d'être emprisonnée dans un filet de plus en plus serré. Le professeur américain Arthur R. Miller souligne très clairement dans son récent ouvrage intitulé The Assault on Privacy la portée du phénomène: "... that electronic technology is transforming the world into a "global village" in which the domain of strictly private action is steadily geingeroded".

Vi è, in altri termini, unanimità di opinioni nel ritenere che non è possibile racchiudere le nuove questioni suscitate dallo sviluppo dell'informatica nel quadro istituzionale tradizionalmente identificato dal concetto di "diritto di privacy".

3. Lo sviluppo dell'informatica in Ticino

L'elaborazione elettronica dei dati nell'Amministrazione cantonale risale alla fine del 1962 (R. Columberg in Trasparenza no. 12, 1981, pag. 10) e si è successivamente sviluppata in maniera rilevante.

Le applicazioni realizzate sono molteplici ed interessano tutti i dipartimenti.

Accanto alla razionalizzazione di taluni compiti di trafila (pagamenti, riscossioni, indirizzi, contabilizzazioni) ed al contributo fornito in settori tecnici assai complessi, occorre menzionare l'importanza del Centro cantonale di informatica per l'elaborazione delle statistiche, in ogni settore, e delle prospezioni finanziarie (simulazioni e calcoli di incidenza di modifiche legislative, preventivi oneri ed entrate, piani finanziari, ecc.).

Il Centro fornisce quindi un contributo non solo al perfezionamento tecnologico dei compiti statali, ma anche alla razionalizzazione delle scelte politiche dello Stato.

Lo sviluppo di queste realizzazioni è inoltre in costante espansione. Tra i progetti in fase di impostazione, basterà menzionare la gestione completa del personale dello Stato, mediante memorizzazione di ulteriori dati personali (si rinvia in proposito ai documenti interni: "Il Centro cantonale di informatica - stato dicembre 1981" e "Progetti di automazione da realizzare nel quadriennio 1980/83".

4. Problemi ed obiettivi della "protezione dei dati"

Il concetto tradizionale di "privacy" consente di fornire una risposta ad un solo aspetto della protezione della personalità nella raccolta, trattamento e divulgazione dei dati: quello della segretezza dei dati, risolto a livello pubblico dall'istituto del segreto d'ufficio, organizzato con modalità che ne garantiscono l'osservanza salvo eccezioni che scaturiscono da interessi pubblici prevalenti.

Lo sviluppo della raccolta e del trattamento delle informazioni (favorito dal ricorso agli elaboratori elettronici) ha profondamente mutato i termini del problema, rendendo l'aspetto della segretezza dei dati contemporaneamente insufficiente e controproducente.

Di fronte al crescente bisogno di dati da parte delle istituzioni pubbliche e private, il divieto di raccogliere e sviluppare le informazioni può costituire un inutile ostacolo ad uno sviluppo razionale dell'organizzazione sociale. Occorre invece "superare il nodo dei rapporti tra tutela della libertà individuale ed efficienza amministrativa, spostando l'attenzione dalla segretezza al controllo" (Rodotà, op. cit., pag. 545).

In effetti, mentre segretezza dei dati e bisogno di informazioni sono certamente termini antitetici, il controllo del processo informativo consente un'efficace tutela della sfera personale senza compromettere le esigenze della gestione statale.

Ma soprattutto, il problema della segretezza appare insufficiente poichè consente soltanto di limitare la divulgazione dei dati

raccolti, lasciando irrisolta l'esigenza di "controllare il metodo adottato per la raccolta dei dati, ossia la possibilità di raccogliere le informazioni in una banca dei dati elettronica" (Frosini, op. cit., pag. 9).

La Commissione è quindi dell'opinione che una legge cantonale sulla protezione dei dati debba fondarsi essenzialmente sul principio del controllo del processo di raccolta, elaborazione e diffusione dei dati.

A questo proposito occorre distinguere le diverse fasi del ciclo operativo informatico: raccolta, trattazione, risultato e diffusione dei dati.

a) La raccolta dei dati costituisce il primo aspetto delicato del problema, per le molteplici possibilità di lesioni della sfera personale. Come rileva Forstmoser (Datenbank und Persönlichkeitsschutz, in SJZ 1974, pag. 217 segg.) i pericoli sono legati tanto all'attendibilità e soggettività delle fonti di informazione, quanto alla qualità e contenuto dei dati medesimi (grado di completezza, di obiettività, di equivocità, ecc.).

Nella discussione commissionale, è stato posto in rilievo il pericolo legato, ad esempio, alla raccolta di informazioni "anonime" da parte dell'amministrazione.

La Commissione raccomanda pertanto l'introduzione di un diritto al controllo della fonte dei dati da parte del cittadino interessato, affermando (in caso contrario) l'inammissibilità delle informazioni anonime quale fondamento di una decisione o quale dato da conservare.

b) Il trattamento dei dati pone soprattutto problemi di sicurezza (divulgazioni non autorizzate, soppressioni, manifestazioni) e di vigilanza ossia di controllo del responsabile della trattazione dei dati.

A questo proposito, esistono già dei provvedimenti adottati dal Centro cantonale di informatica, che dovranno essere potenziati e verificati alla luce delle esperienze degli altri Stati (cfr. Columberg, op. cit., in Trasparenza no. 13 pag. 22).

La Commissione ritiene inoltre opportuno che la legge designi un unico funzionario responsabile per ogni settore di raccolta dei dati e che stabilisca la responsabilità dello Stato per eventuali danni.

c) Il risultato del procedimento implica alcuni problemi essenziali, riassumibili nell'esigenza di controllo ed aggiornamento da parte dell'interessato. Una soluzione potrebbe ispirarsi alle sette regole fondamentali introdotte dalla legislazione germanica (cfr. P. Gola, "Das Bundesdatenschutzgesetz schafft neue Rechte für den Bürger", in Monatsschrift für deutsches Recht, 1977, pag. 449):

1. consenso dell'interessato o base legale espressa;
2. diritto di essere informato sull'ente che elabora i dati;
3. sul contenuto;
4. sui destinatari;
5. diritto alla rettifica dei dati;

6. diritto alla cancellazione dei dati inutili, illeciti o contestati;

7. diritto alla sicurezza dei dati.

d) Infine, la diffusione dei dati pone il problema della difformità tra il loro uso effettivo ed il fine originario della loro raccolta. A questo proposito, particolare protezione meritano i cosiddetti "dati sensibili" (opinioni politiche, confessioni religiose, rilievi sanitari, ecc.) ossia quei dati suscettibili di provocare pratiche discriminatorie inammissibili o di ledere la "Selbstbestimmung und Selbstgestaltung" dell'individuo nelle sue relazioni sociali (cfr. in proposito gli articoli di Egloff in SJZ, 1977, pag. 234 e Schmidt in SJZ, 1974, pag. 241 segg.).

L'iniziativa parlamentare in esame tende giustamente ad ancorare questi principi nella legge, nel quadro di iniziative analoghe a livello internazionale ed intercantonale.

La Commissione della legislazione propone pertanto di accoglierla e di trasmetterla al Consiglio di Stato, affinché venga elaborata con sollecitudine una legge sulla protezione dei dati applicabile alle amministrazioni di tutti gli enti pubblici del Cantone.

Per la Commissione della legislazione:

John Nosedà, relatore
Bacciarini - Ballinari - Bervini -
Bezzola - Cavadini Antonio -
Giudici - Padlina - Pedotti