

Messaggio

numero

7061

data

18 marzo 2015

Dipartimento

CANCELLERIA DELLO STATO

Concerne

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)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione un progetto di modifica della LPDP (art. 6 e 7) volta ad attuare l'iniziativa parlamentare Manuele Bertoli e cofirmatari del 25 gennaio 2010 per l'adozione di norme cantonali quadro sulla videosorveglianza degli spazi pubblici organizzata dai Comuni.

I. INTRODUZIONE

Uno degli eventi principali che – assieme alle più generali difficoltà interpretative dell'art. 6 LPDP riscontrate nella prassi dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati – hanno portato alla presente proposta legislativa, è stata l'iniziativa parlamentare Manuele Bertoli e cofirmatari del 25 gennaio 2010 per l'adozione di norme cantonali quadro sulla videosorveglianza degli spazi pubblici organizzata dai Comuni. In sostanza, l'iniziativa chiedeva di prevedere delle norme cantonali quadro minime in materia di videosorveglianza degli spazi pubblici, nel rispetto dell'autonomia legislativa comunale, indipendentemente dalla *sedes materiae* (ad esempio, la LPDP, la legge organica comunale (LOC) o una nuova legge cantonale quadro sulla videosorveglianza, sul modello della legge sulla protezione dei dati nel settore della polizia [LPDPpol]). L'essenziale, secondo gli iniziativaisti, era che il Gran Consiglio fosse chiamato a legiferare, definendo in particolare l'organo comunale responsabile, l'oggetto, le modalità e i tempi della videosorveglianza, l'autorizzazione o meno per la videoregistrazione, la durata di conservazione dei dati, la comunicazione delle registrazioni a terzi, i diritti delle persone interessate e il ruolo dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati.

Il 3 novembre 2014, il Gran Consiglio – facendo suo il rapporto 22 ottobre 2014 n. 6889R della Commissione della legislazione – ha incaricato il Consiglio di Stato di dare il seguito opportuno all'iniziativa. In particolare, è stato chiesto al Consiglio di Stato di fare suo il principio secondo cui l'installazione di apparecchi di videosorveglianza è possibile, previa adozione, da parte dei legislativi comunali, di un regolamento in materia, rispettoso dei principi generali della protezione dei dati. L'obbligo di legiferare dovrà, sempre secondo il Gran Consiglio, essere iscritto nella legislazione cantonale, nei modi e nelle forme che il Governo riterrà più opportuni. Il Consiglio di Stato è dunque stato invitato a presentare una proposta di modifica legislativa che sancisca il principio esposto nelle considerazioni commissionali.

Dagli approfondimenti in seguito esperiti – in collaborazione tra la Sezione degli enti locali, l'Ufficio della legislazione, delle pari opportunità e della trasparenza e il Servizio della protezione dei dati – si è giunti alla conclusione che la *sedes materiae* non può essere né la LOC (che ha altre funzioni), né la legislazione sulla sicurezza pubblica, ma piuttosto la legislazione sulla protezione dei dati. La revisione della legislazione sulla protezione dei dati dovrebbe tuttavia avvenire in modo generico, precisando i motivi giustificativi dell'elaborazione di dati validi non soltanto per la videosorveglianza, ma per tutte le elaborazioni di dati.

L'Incaricato cantonale della protezione dei dati (ICPD) ha colto l'occasione per rivedere in integro, oltre all'art. 6, anche l'art. 7 LPDP, incompleto. Le due norme – problematiche per i motivi di cui al capitolo seguente – necessitano, inoltre, di essere separate per quanto riguarda l'oggetto. Il nuovo art. 6 LPDP deve disciplinare esclusivamente i motivi giustificativi delle elaborazioni di dati e il nuovo art. 7 LPDP i principi della protezione dei dati, in modo completo (art. 7 LPDP). Gli attuali art. 6 e 7 LPDP vengono così abrogati e sostituiti dalle nuove norme. Attualmente, gli art. 6 e 7 LPDP, dai titoli marginali rispettivamente di "Liceità" e "Esattezza", trattano dei motivi giustificativi e dei principi che reggono l'elaborazione di dati personali. Le norme presentano il tenore seguente:

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.*

Art. 7 - Esattezza

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

II. PROBLEMATICHE

L'art. 6 LPDP solleva varie questioni. Innanzitutto, la norma sembra mettere i vari 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 d'importanza. Se non v'è una base legale, un'elaborazione di dati – anche sistematica, vale a dire caratterizzata da regolarità o durata, come ad esempio la videosorveglianza – è, perlomeno secondo l'interpretazione grammaticale del testo, giustificata anche dalla sola necessità per l'adempimento di un compito legale (cpv. 1). Ora, secondo l'opinione unanime della dottrina (vedi capitolo IV), il motivo giustificativo

della base legale riveste un'importanza ben diversa rispetto alle altre due giustificazioni. Unicamente una base legale può giustificare un'elaborazione sistematica di dati personali. Il consenso della persona interessata, così come la necessità di un'elaborazione per l'adempimento di un compito legale, sono invece relegate a motivi giustificativi per le sole elaborazioni di dati in singoli casi.

In secondo luogo, l'applicabilità del motivo giustificativo del consenso della persona interessata (art. 6 cpv. 4 lett. b LPDP) – giustificazione di per sé del tutto legittima e prevista anche nella legislazione federale sulla protezione dei dati – non è data per l'elaborazione dei dati personali standard. Testualmente, l'elaborazione di questi ultimi risulta essere giustificabile unicamente in virtù dei motivi giustificativi previsti all'art. 6 cpv. 1 LPDP (base legale o necessità per l'adempimento di compiti legali), mentre che i dati meritevoli di particolare protezione – la cui elaborazione dovrebbe (e in buona parte è) assoggettata a condizioni più restrittive – lo possono essere anche in virtù del solo consenso della persona interessata. Certo, in virtù del principio *a maiore minus* il consenso dovrebbe poter giustificare anche l'elaborazione dei dati standard. La formulazione dei due capoversi in questione non lascia però nessun spazio a questa interpretazione.

Per quanto riguarda i principi della protezione dei dati, vanno aggiunti – e disciplinati in una nuova norma separata da quella che regge i motivi giustificativi –, oltre ai già previsti principi della proporzionalità e della finalità (attualmente, nell'art. 6 cpv. 2 e 3 LPDP), anche i principi della liceità e della buona fede. Inoltre, alla nuova norma concernente i principi va aggiunto il principio dell'esattezza dei dati (attualmente, art. 7 LPDP).

Sebbene già sancito dal diritto, attualmente il principio della buona fede è menzionato unicamente in relazione al principio della finalità (cpv. 3) e, in quel contesto, limitatamente alla raccolta di dati. La sua valenza, però, è generale e tocca tutte le fasi di un'elaborazione di dati (oltre alla raccolta, anche la trasmissione, l'archiviazione, ecc.), per cui va colta l'occasione di questa revisione per riprenderlo in modo esplicito e distinto nel nuovo art. 7 LPDP, alla stessa stregua degli altri principi della protezione dei dati.

Per quanto riguarda il principio della liceità, a parte nel titolo marginale (il quale è comunque parte integrante della norma), esso non è disciplinato con la stessa sistematica prevista per gli altri principi.

Riprendendo esplicitamente e distintamente i due principi nel testo normativo, la LPDP viene allineata alla corrispondente norma della legge federale sulla protezione dei dati (LPD; art. 4), più completa a questo proposito.

Infine, il titolo marginale della norma non corrisponde al contenuto dell'art. 6 LPDP. Con il concetto di liceità s'intende, infatti, il rispetto dell'insieme del diritto (vedi in particolare ASTRID EPINEY, *Datenschutzrecht*; Belser/Epiney/Waldmann, Berna 2011, pag. 518 N 11 segg.; PHILIPPE MEIER; *Protection des données*, Berna 2011, pag. 260 N 637 segg.). La liceità non si limita dunque, come prevede invece l'art. 6 LPDP, all'esigenza di un motivo giustificativo per l'elaborazione di dati da parte di organi pubblici e al rispetto dei principi della proporzionalità e della finalità. Per questo motivo, il titolo marginale di "Liceità" va sostituito con "Motivi giustificativi".

III. SCOPO E CONSEGUENZE DELLA REVISIONE

Chiedendo al Consiglio di Stato di attuare il principio secondo cui la videosorveglianza necessita una base legale, il Gran Consiglio ha ridimensionato la richiesta originaria dell'iniziativa parlamentare del 2010, che voleva la promulgazione di una norma materiale quadro minima per la videosorveglianza del demanio pubblico che definisse, tra l'altro, l'organo responsabile, gli scopi, gli utenti e i destinatari delle videoregistrazioni e la durata di conservazione. Dalla richiesta originaria di norme materiali minime sulla videosorveglianza, si è dunque passati alla proposta di disciplinamento del solo obbligo di legiferare in materia.

La presente proposta di revisione – seguendo la proposta del Gran Consiglio – prevede, in modo generale, l'obbligo di legiferare per tutte le elaborazioni sistematiche di dati (e dunque anche, ma non soltanto, per la videosorveglianza), aggiungendovi un capoverso che specifica il contenuto minimo che le basi legali devono presentare. Con questa soluzione si offrono ai legislatori interessati (cantonale, comunale, ecc.) degli appigli concreti quanto al contenuto delle norme che sono chiamati a promulgare, senza intaccare la loro eventuale autonomia legislativa. Per contro, la proposta di promulgare, se del caso, una legge cantonale quadro sulla videosorveglianza, alla stessa stregua di quanto era stato fatto per il settore della polizia con la LPDPpol (RL 1.6.1.2), viene esclusa. Ciò perché tale soluzione si è rivelata, nel tempo, non essere la via giusta da percorrere per disciplinare la protezione dei dati nei singoli settori del diritto. Non è un caso che durante i lavori di revisione della nuova legge sulla polizia (Lpol, attualmente in gestazione) si sia proposto di abrogare la LPDPpol, assorbendone unicamente alcune norme principali nella futura LPol. Altrettanto inidonea e non necessaria sarebbe una legge quadro sulla videosorveglianza nel diritto cantonale, come prevista ad esempio dal Canton Friburgo, poiché si limiterebbe a riprendere e concretare, laddove possibile, i principi del diritto già previsti esplicitamente dalla LPDP. In ogni caso, una simile soluzione rischierebbe di ledere l'eventuale competenza legislativa degli enti interessati.

Più in generale, e riprendendo l'unanime dottrina e prassi in materia, la presente revisione puntuale della LPDP verte a chiarire l'oggetto dei vari motivi giustificativi. In particolare, s'intende precisare che l'elaborazione sistematica di dati – indipendentemente dalla natura dei dati elaborati – necessita sempre di una base legale. La natura dei dati elaborati gioca un ruolo unicamente riguardo al livello legislativo – formale o materiale – della rispettiva base legale. Attualmente, invece, l'art. 6 LPDP prevede che l'elaborazione sistematica di dati standard (dunque non meritevoli di particolare protezione) può essere giustificata anche dalla sola necessità per l'adempimento di compiti legali (cpv. 1) e che l'elaborazione sistematica di dati meritevoli può avvenire anche in virtù del consenso delle persone interessate (cpv. 4).

Il Tribunale federale ha più volte avuto l'occasione di sottolineare l'importanza del principio della legalità: in primo luogo, esso adempie a funzioni dello Stato di diritto, nel senso che con tale principio deve essere garantita al cittadino la riconoscibilità delle norme applicabili ad una determinata fattispecie (ad esempio, un'elaborazione di dati) e le conseguenze legali di un determinato comportamento (DTF 109 la 273 consid. 4d). Che il diritto cantonale ticinese si stia evolvendo verso il disciplinamento esplicito di elaborazioni di dati a impatto importante sulla personalità degli interessati lo dimostra, oltre alla presente proposta di revisione, anche l'art. 14 cpv. 3 LPDP riguardante la cosiddetta procedura di richiamo (vale a dire l'accesso diretto a una banca dati da parte di un utente abilitato, senza coinvolgimento dell'organo responsabile). La norma, entrata in vigore il primo gennaio 2014, prevede che l'organo responsabile può permettere l'accesso a dati personali mediante una procedura di richiamo, qualora ciò sia previsto esplicitamente. Dati personali meritevoli di particolare protezione possono essere resi accessibili mediante una procedura di richiamo soltanto se lo prevede esplicitamente una legge in senso formale.

Per la procedura di richiamo – e così, va aggiunto, anche per le elaborazioni sistematiche di dati personali – il tenore del diritto cantonale è (e deve essere) chiaro e prevedere unicamente la base legale quale motivo giustificativo (vedi in particolare MICHELE ALBERTINI, Protezione dei dati e procedura di richiamo, in Rivista ticinese di diritto, RtiD, II-2010).

Ritornando alla revisione dell'art. 6 LPDP, essa implica un costante adattamento dell'intero corpo legislativo cantonale teso a creare le necessarie basi legali per le elaborazioni sistematiche di dati personali. Questo processo – analogo a quello effettuato a livello di diritto federale negli anni 2000 e in atto anche presso gli altri Cantoni – è già in corso da tempo in Ticino. Attualmente, oltre alle normative settoriali già in vigore (ad esempio, la legislazione sull'armonizzazione dei registri e quella relativa all'assistenza sociale la LPDPpol, le normative sul progetto pilota di rete sanitaria, e, a livello comunale, in particolare l'Ordinanza del Comune di Locarno riguardante l'elaborazione di dati biometrici [dati personali standard] e i vari regolamenti sulla videosorveglianza), si sta ad esempio lavorando alle necessarie basi legali per le elaborazioni sistematiche di dati personali nei settori della polizia, della scuola, delle borse di studio, degli appalti e del personale dell'amministrazione pubblica. Per quanto riguarda il diritto federale da segnalare, quali esempi, le normative introdotte nella legislazione federale sulle assicurazioni sociali (vedi, in particolare, gli art. 49a segg. della legge sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, LAVS). Per il diritto di altri Cantoni si rinvia, tra l'importante numero di esempi, alle disposizioni sulla protezione dei dati dell'ordinanza del Canton Zurigo sul riconoscimento biometrico delle persone all'interno dell'aeroporto di Zurigo (SR 551.113), della legge del Canton Berna sull'assistenza sociale (SR 860.1), della legge del Canton Lucerna sulla salute pubblica (N 800) e della legge del Canton Zugo sulla scuola (BGS 412.11).

La presente revisione mira infine a disciplinare in modo esaustivo i principi generali del diritto che reggono le elaborazioni di dati personali, dunque anche i principi della liceità e della buona fede. Il principio della liceità obbliga il responsabile di un'elaborazione di dati personali al rispetto dell'insieme del diritto, indipendentemente dal carattere penale o meno della norma in questione, mentre il secondo garantisce all'amministrato il diritto di essere trattato dallo Stato secondo lealtà e fiducia (vedi art. 9 Costituzione federale della Confederazione Svizzera; RS 101), il quale implica, tra l'altro, il dovere dello Stato d'informare preliminarmente su ogni suo agire, in particolare relativo all'elaborazione di dati personali (vedi in particolare URS MAURER-LAMBROU/ANDREA STEINER, Basler Kommentar Datenschutzgesetz/ Öffentlichkeitsgesetz, 3^a edizione Basilea 2014, Art. 4 N 6, 7; ASTRID EPINEY, in Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, Berna 2011; pag. 518 segg., e, più in generale, CHRISTOF ROHNER, Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar; 3^a edizione Zurigo/San Gallo 2014; Art. 9 N 36 segg.).

IV. NECESSITÀ DI BASI LEGALI PER L'ELABORAZIONE SISTEMATICA DI DATI PERSONALI

La presente revisione ha principalmente come oggetto il principio della legalità, rispettivamente il motivo giustificativo della base legale. Questo Messaggio si concentra dunque su tale aspetto, limitando le trattazioni sui principi della liceità e della buona fede a quanto detto nel capitolo precedente e nei commenti ai singoli articoli. Come visto in precedenza quanto alla necessità di una base legale per le elaborazioni di dati personali, la LPDP prevede che dati personali possono essere elaborati qualora esista una base

legale o se l'elaborazione serve all'adempimento di un compito legale. I dati personali meritevoli di particolare protezione possono essere elaborati soltanto se lo prevede esplicitamente una legge o lo esige, in modo perentorio, l'adempimento di un compito legale, oppure la persona interessata vi ha acconsentito esplicitamente o il suo consenso può essere presunto siccome essa beneficia di prestazioni pubbliche. Con il concetto di elaborazione di dati personali s'intendono le operazioni quali la raccolta, la conservazione, l'utilizzazione, la trasmissione, la modificazione, l'archiviazione o la distruzione di dati, indipendentemente dai mezzi o dalle procedure impiegate. Il termine elaborazione copre sia il singolo trattamento di dati personali (ad esempio, la trasmissione di determinate categorie di dati personali nell'ambito della conclusione di un contratto), sia la loro elaborazione sistematica (cioè, in particolare, regolare o duratura) e strutturata (segnatamente, tramite una banca dati, vale a dire un complesso di dati personali la cui struttura permette di ricercare i dati secondo le persone interessate). Testualmente, il diritto cantonale sembra dunque ammettere che sia la singola elaborazione di dati personali standard, sia la loro elaborazione sistematica possa essere giustificata, oltre che da una base legale, anche dalla necessità per l'adempimento di un compito legale. Altre legislazioni cantonali, tra cui quella di ZH, BE, BS e GE, presentano lo stesso tenore testuale. Come visto sopra, questi stessi Cantoni – adottando sistematicamente delle basi legali settoriali per le elaborazioni sistematiche di dati personali – interpretano le loro rispettive norme nel senso auspicato da questa revisione della LPDP: prevedere chiaramente la necessità di basi legali (materiali o formali) per le elaborazioni sistematiche di dati personali.

Tornando all'art. 6 LPDP, il messaggio governativo 2 ottobre 1985 n. 2975 precisa, a proposito del principio della liceità (art. 6 cpv. 1 LPDP, rimasto da allora invariato) che “[...] se i compiti di un servizio dello Stato non giustificano da soli la formazione di qualsiasi archivio di dati, d'altra parte, non si può pretendere per ogni archivio di dati, una base legale formale. Bisognerà comunque esaminare, per ogni elaborazione, se esiste una base legale sufficiente”.

Nel citato parere del 17 dicembre 2009, MICHELE ALBERTINI ha precisato – a proposito di videosorveglianza – che essa (e – va aggiunto in questo messaggio – le elaborazioni sistematiche in genere) devono poggiare su una base legale. Per l'elaborazione sistematica di dati personali ALBERTINI sembra escludere, quale motivo giustificativo, la necessità per l'esecuzione di compiti legali, anche se lo stesso autore, in un successivo parere, pare rovesciare questa conclusione (MICHELE ALBERTINI, Protezione dei dati e procedura di richiamo, RtiD II-2010, pag. 326 N 5). ADRIANO PREVITALI, in: La Cartella sanitaria: fra protezione dei dati, principio della legalità, surrogazione della legge e sperimentazione, RDAT II-2002, pag. 504 segg. N 33 è, su questo aspetto, più chiaro e conciso: l'elaborazione di dati sulla base di una necessità per l'adempimento di un compito chiaramente definito dalla legge è ammessa solo eccezionalmente, cioè quando rappresenta una *conditio sine qua non* per l'adempimento del compito demandato dall'autorità, per situazioni ben definite e limitate nel tempo. La dottrina riguardante la legislazione federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1) – spesso utile strumento d'interpretazione del diritto cantonale sulla protezione dei dati – è altrettanto chiara: ogni elaborazione di dati presuppone una base legale. L'elaborazione di dati personali meritevoli di particolare protezione o di profili della personalità può essere giustificata unicamente da una base legale formale. Eccezionalmente, il motivo giustificativo può essere dato, tra l'altro, dalla necessità per l'adempimento di un compito legale (art. 17 cpv. 2 LPD).

Con il termine “eccezionalmente”, secondo la dottrina sviluppatasi successivamente all'adozione della legge federale sulla protezione dei dati, il legislatore federale intende

però unicamente le elaborazioni di dati nel singolo caso, ad esclusione esplicita delle elaborazioni sistematiche (vedi a tal proposito in particolare Yvonne JÖHRI/MARCEL STUDER, Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, 2^a edizione, art. 17 N 47; SARAH BALLENEGGER, Basler Kommentar, Datenschutzgesetz/ Öffentlichkeitsgesetz; 3^a edizione, art. 17 N 25 segg.; DAVID ROSENTHAL, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, art. 17cpv. N 76; CLAUDIA LEONIE WASMER, Datenschutzrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis, Passadelis, Rosenthal, Thür, pag. 112 N 3.146).

Secondo la dottrina, le eccezioni al principio della base legale non valgono, dunque, per le elaborazioni sistematiche come, ad esempio, quelle effettuate tramite la videosorveglianza o le banche dati, ma unicamente per le elaborazioni di dati in singoli casi. Ciò favorisce in ogni caso una maggiore sicurezza e chiarezza giuridica quando dati personali sono elaborati sistematicamente. L'elaborazione sistematica di dati personali necessita perciò sempre di una base legale (formale o materiale, secondo i contenuti e gli scopi dell'elaborazione). Questa deve prevedere, tra l'altro, l'organo responsabile (che decide, in particolare, del contenuto e degli scopi della banca dati), gli scopi perseguiti dall'elaborazione, il contenuto in termini di categorie di dati elaborati, i diritti (o perlomeno i criteri) di accesso, le trasmissioni a terzi e il rinvio a ulteriori norme materiali per i dettagli (vedi in particolare JÖHRI/STUDER, op. cit., art. 17 N 16 segg., 19).

Il Tribunale federale non ha ancora avuto l'occasione di esprimersi sulla questione puntuale della necessità di basi legali per tutte le elaborazioni sistematiche, indipendentemente dalla natura dei dati elaborati. Ha tuttavia affermato la necessità di basi legali esplicite riguardo singoli tipi di elaborazione sistematica di dati personali, come la videosorveglianza del demanio pubblico (DTF 1C_315/2009 del 13 ottobre 2010; più in generale, sulla necessità di basi legali in caso di violazioni di diritti fondamentali, vedi anche DTF 126 I 50).

Pure il messaggio concernente la legge federale sulla protezione dei dati del 23 marzo 1988 non entra nel merito della questione qui dibattuta, ma si limita ad affermare la necessità di basi legali in caso di elaborazioni di dati da parte di organi pubblici (FF 1988 II 353 segg.). A livello cantonale, il messaggio governativo relativo alla legge cantonale sulla protezione dei dati personali (messaggio 2 ottobre 1985 n. 2975) non fornisce maggiori dettagli. Secondo il rapporto 11 febbraio 1987 sul messaggio n. 2975 dell'allora Commissione della legislazione, quando un compito è "legale", il requisito della legalità per la rispettiva elaborazione di dati è già così considerato e compreso, sottintendendo così che non v'è necessità di creare ulteriori, specifiche basi legali. Come visto sopra, la dottrina e la prassi legislativa svizzere precisano, invece, che la necessità di un'elaborazione di dati per l'adempimento di un compito legalmente definito può giustificare unicamente elaborazioni di dati in singoli casi, ma non quelle sistematiche. Una base legale, trasparente e completa, aumenta la sicurezza del diritto e contribuisce alla tutela dei diritti fondamentali, in particolare della personalità e della sfera privata, delle persone i cui dati sono elaborati (sul concetto generale di Stato di diritto, rispettivamente di necessità di basi legali quali fondamento e limite dell'agire dello Stato, vedi in particolare BENJAMIN SCHINDLER/TOBIAS TSCHUMI, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3^a edizione Zurigo/San Gallo 2014, Art. 5 N 18 segg., 32 segg.). Un rischio d'ingerenza illecita nella personalità è, infatti, dato in particolare dall'assenza di trasparenza per quanto riguarda un determinato metodo di elaborazione di dati meritevoli di particolare protezione. La base legale formale deve quindi indicare perlomeno lo scopo dell'elaborazione, rispettivamente della banca dati, l'organo responsabile, l'oggetto, le modalità di elaborazione, nonché una norma di delega per la regolamentazione esecutiva. Le esigenze da porre alla base legale sono tanto più elevate quanto più è grave l'ingerenza nei diritti fondamentali del cittadino e quindi quanto più è elevato il rischio di

una loro lesione. I fattori che determinano la gravità dell'ingerenza sono certamente la natura e la sensibilità dei dati, ma non solo: devono essere considerati anche lo scopo e il contesto della loro elaborazione, il volume dei dati trattati e la durata della loro conservazione, l'ampiezza della cerchia delle persone e autorità interessate, l'ambito giuridico concreto come pure il tipo di sistema, aperto (e in che misura) o chiuso, di raccolta e gestione dei dati.

V. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

Art. 4 LPDP

L'art. 4 LPDP si arricchisce di una nuova definizione, concernente il concetto di elaborazione sistematica di dati personali. La definizione specifica che per elaborazione sistematica di dati personali s'intende l'elaborazione che presenta, dal punto di vista temporale, regolarità o durata. Si tratta quindi tipicamente delle elaborazioni che non si limitano a un evento puntuale, quale ad esempio la trasmissione di dati personali da parte di un organo pubblico a un altro 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). Va precisato che per banca dati s'intende ogni complesso di dati personali la cui struttura permette di ricercare i dati secondo le persone interessate (vedi art. 3 lett. g legge federale sulla protezione dei dati del 19 giugno 1992; LPD; RS 235.1).

Art. 6 cpv. 1 e 2 LPDP

Sulla scorta di quanto precede e alla stessa stregua del consenso delle persone interessate, la necessità di un'elaborazione per l'adempimento di un compito legale va intesa unicamente come motivo giustificativo per singole elaborazioni di dati, siano essi standard o meritevoli di particolare protezione (nuovo art. 6 cpv. 2 LPDP). L'elaborazione sistematica di dati (videosorveglianza, banche dati, ecc.) presuppone invece sempre una base legale, formale o materiale secondo i contenuti e gli scopi dell'elaborazione (art. 6 cpv. 1 LPDP). Il criterio di distinzione tra elaborazioni che devono essere giustificate da una base legale e quelle che possono esserlo dalla (sola) necessità per compiti legali o dal consenso degli interessati è dunque di ordine temporale (regolarità o durata dell'elaborazione). Con questa precisazione, i motivi giustificativi di un'elaborazione di dati sono categorizzati, con esclusiva della base legale per le elaborazioni sistematiche. L'(apparente) equivalenza tra i motivi giustificativi esistente nell'attuale art. 6 cpv. 1 e 4 LPDP viene dunque a cadere.

Per quanto riguarda in particolare la videosorveglianza – e la relativa iniziativa parlamentare – quale esempio di elaborazione sistematica di dati personali, i nuovi capoversi 1 e 2 dell'art. 6 LPDP prevedono dunque l'obbligo di creare le necessarie basi legali, le quali incombono all'ente pubblico interessato.

In merito alla videosorveglianza, MICHELE ALBERTINI, in un parere pubblicato del 17 dicembre 2009 dal titolo: *Videosorveglianza degli spazi pubblici: una base legale quadro cantonale è necessaria?*, precisa che "l'adozione di una disposizione cantonale quadro sulla videosorveglianza nella legge sulla protezione dei dati personali (o, va

aggiunto, di una legge cantonale quadro sulla videosorveglianza) non è necessaria e utile, perché si limiterebbe a enunciare i presupposti legali (principi e motivi giustificativi) già previsti nella LPDP. L'ente pubblico che intende impiegare un sistema di videosorveglianza dissuasiva deve, in ogni caso, dotarsi delle necessarie basi legali, come per qualsiasi attività o compito che è chiamato a svolgere. È pertanto nel diritto speciale che la materia va disciplinata. Per quanto riguarda i Comuni la situazione attuale può essere mantenuta, perché è conforme all'ordinamento costituzionale vigente: in virtù della competenza residua essi rimangono competenti in materia e, se intenzionati ad impiegare la videosorveglianza sul proprio territorio giurisdizionale, devono dotarsi di una specifica base giuridica formale, ossia di una disposizione in un regolamento comunale esistente o di un regolamento comunale ad hoc". Va aggiunto che una legge cantonale sulla videosorveglianza, come ha promulgato ad esempio il Canton Friburgo, si limiterebbe a riprendere e concretare i principi generali del diritto. Pertanto, non è indispensabile, essendo i principi del diritto già previsti dalla LPDP e potrebbe essere lesiva dell'eventuale autonomia legislativa degli enti interessati.

Prevedendo l'obbligo di legiferare (come detto, non solo per la videosorveglianza, ma per le elaborazioni sistematiche in genere) e definendone il contenuto minimo, la presente proposta di modifica dell'art. 6 LPDP concretizza anche quanto deciso dal Gran Consiglio nella sua seduta del 3 novembre 2014, in cui ha aderito in sostanza alla richiesta formulata nel rapporto 22 ottobre 2014 n. 6889R della Commissione della Legislazione di sancire nella legislazione cantonale una normativa quadro minima sulla videosorveglianza contenente gli elementi essenziali dell'elaborazione di dati da disciplinare in sede opportuna (vedi § IV del presente messaggio).

Con la formulazione dei due nuovi capoversi dell'art. 6 LPDP, viene a cadere pure la presunzione del consenso dei beneficiari di prestazioni pubbliche (art. 6 cpv. 4 lett. b LPDP). Secondo il messaggio 2 ottobre 1985 n. 2975, la norma era intesa giustificare l'elaborazione dei dati personali sensibili nei casi in cui, mancando una chiara base legale, è concesso o perlomeno è scontato il consenso della persona interessata, siccome quest'ultima beneficia di prestazioni pubbliche, come ad esempio nel campo delle prestazioni a carattere sociale (assistenza).

L'eliminazione di questa presunzione di consenso si giustifica poiché, come in qualsiasi altro settore, anche in quello delle prestazioni pubbliche l'attività dello Stato si fonda su basi legali (in particolare, nel diritto speciale sull'assistenza sociale e sull'armonizzazione delle prestazioni sociali) o, in singoli casi, sulla necessità di dati per l'esecuzione di precisi compiti legali o sul consenso libero e informato – ma non presunto – della persona interessata. Inoltre, l'elaborazione di dati è soggetta ai principi generali del diritto, in particolare al principio della proporzionalità, il quale prevede in particolare la facoltà dello Stato di elaborare unicamente i dati personali strettamente necessari per l'adempimento del compito legale alla base dell'elaborazione.

Art. 6 cpv. 3 LPDP

Partendo dalla giurisprudenza (in particolare, DTF 122 I 360 e DTF 109 Ia 273 consid. 4d), il nuovo disposto definisce una lista non esaustiva di elementi di un'elaborazione di dati che devono essere previsti nella rispettiva base legale, affinché l'agire dello Stato sia riconoscibile. Si tratta in particolare dell'organo responsabile, dell'oggetto e dello scopo dell'elaborazione (quest'ultimo fondamentale, poiché ad esso si commisura la proporzionalità delle singole elaborazioni di dati che ne derivano), degli utenti e dei destinatari di dati, delle modalità e condizioni, della cerchia delle persone interessate, della

durata di conservazione dei dati e delle misure di sicurezza. Alla densità normativa della base legale vengono dunque poste delle condizioni elevate. La densità normativa può essere più o meno ampia, a dipendenza in particolare dall'intensità della violazione della personalità, dalla dimensione della cerchia delle persone interessate, dallo scopo perseguito, dalla presenza di una procedura di richiamo, ecc. La base legale deve inoltre essere sufficientemente generale e astratta per coprire tutte le possibili fattispecie che si presentano all'organo responsabile (vedi in particolare YVONNE JÖHRI/MARCEL STUDER, Basler Kommentar DSG, op. cit., art. 17 N 10 segg., 18, 21, 26, 35).

Art. 7 LPDP

All'art. 7 LPDP riguardante l'esattezza dei dati vengono ad aggiungersi due nuovi capoversi riguardanti il principio della liceità e della buona fede, nonché i capoversi dell'attuale art. 6 LPDP concernenti i principi della legalità, proporzionalità e della finalità. Allineandosi al tenore del diritto federale sulla protezione dei dati (art. 4 LPD), i due nuovi capoversi prevedono esplicitamente che i dati personali possono essere elaborati soltanto in modo lecito e che il trattamento dei dati deve essere conforme al principio della buona fede.

Il principio della liceità impone allo Stato in particolare di esaminare la conformità delle sue elaborazioni di dati con l'insieme del diritto, e non soltanto con la legislazione sulla protezione dei dati. Una violazione del principio della liceità è in particolare data quando dati personali sono elaborati usando violenza, minaccia, negligenza o dolo (FF 1988 II 398 segg.).

È, dal canto suo, contrario al principio della buona fede la raccolta occulta di dati (senza informazione delle persone interessate), senza che essa avvenga in violazione di una norma giuridica specifica. Costituisce altresì una violazione del principio della buona fede la raccolta di dati presso terzi, senza passare dapprima dalla persona interessata (EPINEY, op. cit, pag. 526 segg.).

VI. MODIFICA DEL DIRITTO VIGENTE, RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE, IL PIANO FINANZIARIO E ATTI PARLAMENTARI

La modifica legislativa non era inserita nelle Linee direttive di legislatura, ma risulta necessaria per le ragioni descritte sopra.

Non sono previste conseguenze di natura finanziaria.

Non sono previste modifiche del diritto vigente.

Il presente messaggio è pure considerato come evasione del postulato della Commissione della legislazione in tema di videosorveglianza formulato nel suo Rapporto n. 6889R del 22 ottobre 2014 – e fatto proprio dal Gran Consiglio nella seduta del 3 novembre 2014 – in evasione di un'iniziativa e due mozioni parlamentari (iniziativa Manuele Bertoli e cofirmatari del 25 gennaio 2010 e mozioni Stefano Fraschina del 19 dicembre 2012 e Armando Boneff del 18 febbraio 2013), fatto proprio dal Gran Consiglio con decisione della seduta 3 novembre 2014.

Considerato quanto esposto, il Consiglio di Stato invita il Parlamento ad approvare il presente disegno di legge.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Bertoli

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP); modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 18 marzo 2015 n. 7061 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP) è modificata come segue:

Art. 4 cpv. 4

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

Art. 6

Motivi giustificativi

¹I 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.

²L'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.

³La 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.

Art. 7

Principi

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

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

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

⁴I 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.

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

II.

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.