

# Multe disciplinari in materia di circolazione stradale e conservazione di dati personali

*Michele Albertini\**

1. La cosiddetta *procedura della multa disciplinare*, mediante la quale le frequenti infrazioni bagattella alle norme della circolazione stradale vengono liquidate in modo rapido e definitivo con un onere amministrativo limitato (sentenza del Tribunale federale 6S.395/2005 dell'11 dicembre 2005 consid. 2), pone interessanti quesiti in ordine alla conservazione di dati personali degli autori delle infrazioni da parte della competente polizia cantonale, e ai relativi termini, considerata la natura particolare di questa procedura di contravvenzione, contraddistinta dal principio dell'anonimato delle sanzioni. Come si vedrà, ciò implica comunque, e inevitabilmente, un'acquisizione dei dati necessari all'emissione e all'incasso delle multe come pure inerenti all'avvio di una procedura in caso di mancato pagamento entro i termini legali ed eventualmente anche per scopi statistici.

2. Le normative generali sulla protezione dei dati – nel Cantone Ticino la legge sulla protezione dei dati personali LPDP<sup>1</sup>, il relativo regolamento di applicazione RLPDP<sup>2</sup> e la legge sulla protezione dei dati personali elaborati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali LPDPol<sup>3</sup> – introducono un regime unitario e generale in materia di raccolta, utilizzazione, conservazione, trasmissione e distruzione di dati personali, che si riassumono nell'ampia nozione di «*elaborazione di dati personali*» (art. 4 cpv. 3 LPDP). Tuttavia, dette normative quadro non forniscono solitamente una risposta precisa per elaborazioni specifiche: secondo le

---

\* Dott. iur., incaricato della protezione dei dati del Cantone Ticino e consulente giuridico del Gran Consiglio.

<sup>1</sup> Legge del 9 marzo 1987 (RL 1.6.1.1).

<sup>2</sup> Regolamento del 6 dicembre 2000 (RL 1.6.1.1.1).

<sup>3</sup> Legge del 13 dicembre 1999 (RL 1.6.1.2).

caratteristiche ed esigenze particolari, il tema va giustamente disciplinato nel diritto settoriale. Così, l'art. 6 cpv. 1 LPDP stabilisce, in modo del tutto generale, che i dati personali possono essere elaborati qualora esista una base legale o se l'elaborazione serva all'adempimento di un compito legale, ritenuto che, a norma del capoverso 2 del disposto, i dati personali ed il modo della loro elaborazione devono essere idonei e necessari all'adempimento del compito. Il capoverso 3 precisa poi che 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.

In questo senso, l'art. 21 cpv. 1 e 2 LPDP fa obbligo all'organo responsabile di stabilire, per ogni archivio di dati, principi e modalità di conservazione dei dati personali, in particolare – alla luce del principio di proporzionalità – quando essi devono essere distrutti, ritenuto che rimangono riservati i termini di conservazione determinati dall'applicazione di norme di leggi federali o cantonali oppure, sempre nel segno del principio di pertinenza e proporzionalità, da obiettive esigenze di utilizzazione. Per quanto riguarda le elaborazioni da parte di organi della polizia cantonale, l'art. 17 cpv. 1 LPDPpol stabilisce la clausola generale che i dati personali possono essere conservati unicamente per il tempo necessario all'adempimento del compito di polizia. In merito, il capoverso 2 del disposto disciplina alcuni casi particolari (peraltro non di rilievo nel caso concreto), definendo un termine massimo di conservazione, mentre il capoverso 3 prevede delle deroghe, purché giustificate ai sensi della norma e purché il motivo risulti dagli atti conservati. La scadenza del termine non significa necessariamente la distruzione del documento: basta che non sia più reperibile tramite un registro dei nomi o tale comunque da collegare dati e persone (rapporto n. 4861R del 19 novembre 1999 della Commissione della legislazione sulla nuova LPDPpol, ad art. 17<sup>4</sup>).

---

<sup>4</sup> Per un approfondimento sul tema: MICHELE ALBERTINI, Attività di polizia e durata di conservazione dei dati personali – con riferimento particolare alla legge sulla protezione dei dati personali elaborati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali del Cantone Ticino, in RtiD II-2005 pag. 411 segg., scaricabile anche dal sito <<http://www.ti.ch/protezionedati>>.

Per quanto riguarda termini e modalità di conservazione di atti e informazioni (a carattere personale) relativi a multe disciplinari della circolazione stradale sono di particolare rilievo, nel diritto federale e cantonale, anzitutto la legge federale sulle multe disciplinari LMD<sup>5</sup>, la relativa ordinanza di applicazione OMD<sup>6</sup>, la legge cantonale di applicazione LACS<sup>7</sup> e il suo regolamento di applicazione RLACS<sup>8</sup>. Determinanti sono anche il codice penale svizzero CP<sup>9</sup> e, in quanto la LMD lo preveda, la legge cantonale di procedura per le contravvenzioni LPcontr<sup>10</sup>.

3. Con l'adozione della LMD, e quindi con la definizione della procedura della multa disciplinare, da applicare obbligatoriamente quando ne siano date le condizioni (DTF 105 IV 136 segg., 121 IV 375 consid. 1a), il legislatore federale ha inteso predisporre un sistema agile e celere per reprimere in modo definitivo le contravvenzioni di lieve entità nel traffico stradale, che configurano ad ogni modo sanzioni penali (DTF 115 IV 137 consid. 2b). Trattasi in sostanza di una *procedura semplificata*, in cui, anche con l'avallo del contravventore, non solo l'incasso ma anche il procedimento medesimo è svolto esclusivamente dagli organi di polizia (designati dai Cantoni in virtù dell'art. 4 LMD): solo le loro constatazioni sono poste a fondamento della sanzione, con contemporanea rinuncia ad una procedura di assunzione delle prove (DTF 106 IV 205 consid. 3). In questa procedura semplificata – che si riduce sostanzialmente ad un «processo meccanico» (DTF 106 IV 105 consid. 3 e rinvio) – non è tenuto conto né dei precedenti né della situazione personale del contravventore (art. 1 LMD). Il concetto su cui poggia l'attuale ordinamento è teso a non più registrare le multe disciplinari (pagate entro il termine), di modo che tutte le sanzioni d'ordine sono ora *anonime* (ANDRÉ BUSSY/BAPTISTE RUSCONI, Code suisse de la circulation routière – Commen-

---

<sup>5</sup> Legge del 24 giugno 1970 (RS 741.03).

<sup>6</sup> Ordinanza del 4 marzo 1996 (RS 741.031).

<sup>7</sup> Legge cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale e la tassa sul traffico pesante del 24 settembre 1985 (RL 7.4.2.1).

<sup>8</sup> Regolamento del 2 marzo 1999 (RL 7.4.2.1).

<sup>9</sup> Codice del 21 dicembre 1937 (RS 311.0).

<sup>10</sup> Legge del 19 dicembre 1994 (RL 3.3.3.4).

taire, 3<sup>a</sup> ed., Losanna 1996, art. 1 LMD, pag. 1260)<sup>11</sup>. In altri termini, «il diritto federale è privato delle basi legali per qualsiasi registrazione di multe disciplinari» (messaggio n. 93.073 dell'8 settembre 1993 del Consiglio federale sulla modificazione della LMD; FF 1993 III 587). Nel contempo è anche abolita la possibilità di denunciare persone qualora si presume che meritino una pena più severa per contravvenzioni analoghe ripetute (messaggio cit.; FF 1993 III 582 e 587).

La normativa prevede che in caso di pagamento immediato è rilasciata una quietanza che *non* menziona il nome del contravventore, il quale può pagare la multa immediatamente o entro 30 giorni (art. 6 cpv. 1 e 2 LMD). Se non paga immediatamente, il contravventore riceve un modulo concernente il termine di riflessione, che sarà distrutto in caso di pagamento entro il termine (art. 6 cpv. 3 prima e seconda frase LMD; sulle esigenze minime per i moduli – ossia la *quietanza per multe disciplinari*, che non contiene l'identificativo del contravventore, e il *modulo concernente il termine di riflessione*, che invece deve recare cognome, nome, data di nascita, luogo d'origine e domicilio del contravventore – si veda l'allegato 2 dell'OMD, nella versione aggiornata in vigore dal 1° gennaio 2002<sup>12</sup>).

Solo in caso di mancato pagamento entro il termine, la polizia avvia la procedura ordinaria (art. 6 cpv. 3 terza frase LMD). Ciò avviene anche qualora il contravventore, pur accettando la sanzione, si sia dimenticato di pagare tempestivamente la multa (DTF 103 IV 53 consid. 4) o l'abbia pagata solo in parte (sentenza del Tribunale federale 6S.395/2005 dell'11

---

<sup>11</sup> Nella prima versione dell'art. 5 LMD (RU 1972 667), le multe disciplinari non venivano iscritte nell'allora casellario giudiziale centrale (cpv. 1), mentre quelle superiori a fr. 50.– erano annunciate all'autorità competente in materia di circolazione stradale nel Cantone di domicilio del contravventore e venivano iscritte nel registro cantonale delle contravvenzioni (cpv. 2 in relazione con l'art. 5 OMD del 22 marzo 1972). Con la revisione del 13 novembre 1991 dell'OMD/1972 e dell'allora vigente ordinanza sul casellario giudiziale (poi sostituita dalla normativa del 1° dicembre 1999 e quindi da quella del 29 settembre 2006; denominata ora Ordinanza VOSTRA; RS 331), l'art. 5 OMD/1972 veniva abrogato e le iscrizioni nei registri cantonali soppresse. Ciò aveva poi comportato, nel 1995, la successiva abrogazione dell'art. 5 LMD, che aveva così perduto ogni ragione di esistere (sull'insieme delle disposizioni modificate con la legge federale del 6 ottobre 1995 si veda RU 1996 1075 segg. e FF 1993 III 581 segg.).

<sup>12</sup> RU 2001 1372.

dicembre 2005 consid. 2). Con il pagamento (integrale), la multa passa in giudicato (art. 8 primo periodo LMD), riservato l'art. 11 cpv. 2 della normativa. Gli organi di polizia hanno l'obbligo di comunicare al contravventore che egli può opporsi alla procedura della multa disciplinare (art. 10 cpv. 1 LMD). In caso di opposizione, sono applicati il diritto penale ordinario e le disposizioni cantonali che disciplinano la competenza e la procedura in materia di contravvenzioni (art. 10 cpv. 2 LMD). Questi precetti sono ribaditi e precisati nella LACS ticinese: così, la polizia cantonale è autorizzata a constatare le infrazioni, a perseguirle e a riscuotere le multe disciplinari (art. 8 LACS), rispettivamente a denunciare le infrazioni alla Sezione della circolazione se il contravventore non ha effettuato il pagamento nei termini di legge (art. 5 lett. g RLACS), mentre spetta al Dipartimento competente (Dipartimento delle istituzioni e per esso all'Ufficio giuridico della Sezione della circolazione; art. 4 lett. f RLACS) avviare la procedura ordinaria prevista dalla LPcontr in caso di opposizione del contravventore alla procedura di multa disciplinare (art. 9 cpv. 1 LACS). L'art. 9 cpv. 2 LACS – immutato dalla sua promulgazione nel 1985 – stabilisce inoltre che il Dipartimento competente tiene un non meglio precisato *«registro per l'iscrizione delle multe»* secondo le disposizioni fissate dall'autorità federale. Un simile registro deve evidentemente rispettare il diritto federale, che prevede ora, come detto, un sistema esaustivo, in cui tutte le sanzioni emanate nella procedura della multa disciplinare sono anonime. Va infine precisato che la novella federale del 6 ottobre 1995 ha contemplato anche lo stralcio dell'allora vigente art. 10 cpv. 3 LMD, che prevedeva l'uso di cosiddetti *«registri dei posti di polizia»*, con i quali era possibile considerare un'eventuale recidiva dei contravventori (BUSSY/RUSCONI, op. cit., art. 10 LMD, pag. 1275).

In buona sostanza gli intendimenti illustrati sanciscono il divieto di utilizzare informazioni di questo tipo per scopi di polizia o per scopi repressivi di altra natura. In particolare gli elementi relativi a una multa disciplinare non dovranno essere comunicati alle autorità che adempiono tali compiti (in particolare quella amministrativa competente in materia di revoca della licenza di condurre o il Ministero pubblico), poiché ciò configurerebbe una violazione del principio dell'anonimato (BUSSY/RUSCONI, op. cit., art. 11 LMD, pag. 1276 seg.) e in buona sostanza anche del principio di finalità (art. 6 cpv. 3 LPDP).

4. Ciò non significa tuttavia, ed evidentemente, che l'organo responsabile non possa utilizzare i dati per gestire la procedura d'incasso, in particolar modo per quanto riguarda il periodo precedente il pagamento, in virtù dell'invio del modulo concernente il termine di riflessione (nello stesso senso BUSSY/RUSCONI, op. cit., art. 6 LMD, pag. 1270). In caso di mancato pagamento integrale entro il termine o in caso di opposizione alla procedura disciplinare sono determinanti le disposizioni relative alla procedura ordinaria. In simili circostanze sono anche di rilievo i combinati art. 6 cpv. 1 LPDP e 17 LPDPpol.

5. A pagamento effettuato, e quindi con la crescita in giudicato (art. 6 e 8 LMD), non pare invece sussistere un motivo plausibile per tenere un elenco nominativo degli interessati. In questo senso non è più possibile conservare le informazioni in una forma suscettibile di collegare dati e persone né tantomeno è possibile utilizzarle, come tali, per uno scopo diverso da quello per il quale originariamente erano state raccolte: in concreto, non è data una base legale che abiliti in qualche modo l'autorità a conservare, anche solo per un periodo di tempo limitato, un archivio o banca di dati personali, anche su supporto informatico, predisposto o predisponibile per l'identificazione delle persone interessate (art. 4 cpv. 5 LPDP), relativo alle multe disciplinari cresciute in giudicato. Per contro è invece possibile, e giustificabile per ragioni oggettive, conservare informazioni quali mezzi di prova dell'avvenuto pagamento (e ciò per ragioni contabili), purché non siano suscettibili di far risalire a persone specifiche. Lo stesso può dirsi, eventualmente, anche per altri dati materiali (di natura tecnica o riferiti al veicolo). Occultando il nome e il numero di targa, e predisponendo ad esempio un elenco in base al numero progressivo di sanzione, questo rischio non dovrebbe più sussistere. Qualora intendesse conservarli in una forma tale da rendere possibile (direttamente o indirettamente) l'identificazione, l'organo responsabile dovrebbe dimostrare i motivi per i quali l'elaborazione si imponesse per l'adempimento di precisati compiti legali conformi alle esigenze del diritto federale (in particolare al sistema concepito e voluto dal legislatore federale di cui all'art. 6 LMD), e a quelle della protezione dei dati personali (combinati art. 6 cpv. 1 e 21 LPDP e 17 LPDPpol).

6. Per quanto riguarda eventuali *rilevi statistici*, va osservato che da un profilo generale la LPDP consente all'organo responsabile di elaborare dati personali per tale scopo, purché ciò avvenga, beninteso, senza riferimento a persone specifiche (art. 15 LPDP). È in ogni caso necessario che i dati personali non possono più essere utilizzati o trasmessi con riferimento a persone specifiche e che i risultati dell'elaborazione non possono venir elaborati o trasmessi in modo da permettere l'identificazione delle persone interessate. A questo specifico proposito il diritto cantonale non prevede esplicitamente l'obbligo assoluto di anonimizzare i dati personali: è comunque generalmente invalso – e anche desumibile dai materiali (cfr. messaggio n. 2975 del 2 ottobre 1985 del Consiglio di Stato concernente il progetto di legge sulla protezione dei dati personali, ad art. 15) – il principio secondo cui i dati personali devono essere anonimizzati non appena lo consente lo scopo del trattamento (v. art. 22 cpv. 1 lett. a della legge federale sulla protezione dei dati LPD<sup>13</sup>) o secondo le indicazioni eventualmente prescritte dal diritto speciale.

7. Rimane infine da esaminare l'eccezione al quadro legale descritto dagli art. 6 e 8 primo periodo LMD: come stabilito dai combinati art. 8 secondo periodo e 11 cpv. 2 LMD, il giudice annulla la multa disciplinare e applica la *procedura ordinaria* se, su domanda della parte lesa o del contravventore, accerta che vi è stata violazione dell'art. 2 LMD. Il problema è senz'altro delicato poiché concerne una misura già cresciuta in giudicato (e quindi divenuta anonima) e poiché la LMD non stabilisce un termine (legale) per domandare l'intervento del giudice. Secondo la dottrina, la multa può essere rimessa in discussione fino alla scadenza del termine di prescrizione dell'azione penale (BUSSY/RUSCONI, op. cit., art. 11 LMD, pag. 1277). Con la modifica del CP del 22 marzo 2002 in vigore dal 1° ottobre 2002<sup>14</sup> questo termine è di *tre* anni (art. 109 CP).

In realtà si tratta di una *nuova* procedura (peraltro da non confondersi con una domanda di revisione, che non è ammessa; DTF 106 IV 205 consid. 2 e 3), e meglio di natura *ordinaria*, non avviabile d'ufficio. Per questo procedimento si farebbe sostanzialmente capo ai mezzi di prova

---

<sup>13</sup> Legge del 19 giugno 1992 (RS 235.1).

<sup>14</sup> RU 2002 2986, FF 2002 2416.

indicati e prodotti dalle parti, o comunque assunti nel corso dell'istruttoria, e non, in particolare, al modulo *nominativo* concernente il termine di riflessione prodotto dalla polizia, dovendo quest'ultimo essere obbligatoriamente *distrutto* in caso di pagamento entro il termine, come prevede l'art. 6 cpv. 3 LMD. D'altra parte va precisato che, dal profilo della protezione dei dati personali, la distruzione può anche limitarsi ai soli elementi che potrebbero in qualche modo consentire l'identificazione e non necessariamente ai dati materiali ivi contenuti, come illustrato in precedenza. Comunque sia, va ribadita l'assoluta eccezionalità del sistema instaurato con l'art. 11 cpv. 2 LMD: come sottolineato anche dal Tribunale federale (DTF 106 IV 205 consid. 3) la stragrande maggioranza dei casi dovrebbe – per non snaturare e vanificare il sistema della procedura semplificata – concludersi con il regolare pagamento della multa, al più tardi l'ultimo giorno del termine di riflessione. In simili condizioni, la possibilità di conservare – indistintamente e in modo predisponibile per l'identificazione delle persone interessate – gli atti concernenti la procedura disciplinare fino allo spirare del termine per l'azione penale in vista di un *ipotetico ed eccezionale* procedimento (peraltro sempre e comunque proponibile) non può considerarsi lecita. Né alla luce dei chiari intendimenti del legislatore federale, che ha stabilito l'anonimato a pagamento avvenuto nel quadro di una procedura semplificata, né di quelli complementari della protezione dei dati, sanciti in particolare agli art. 6 cpv. 1 e 21 LPDP e 17 LPDppol.