

Messaggio

numero

8282

data

17 maggio 2023

competenza

CANCELLERIA DELLO STATO
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Legge sulla videosorveglianza pubblica

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione la proposta per una legge cantonale sulla videosorveglianza pubblica.

I. INTRODUZIONE

La videosorveglianza pubblica del territorio come misura attuativa prevista nelle politiche di sicurezza urbana per rispondere alla domanda di sicurezza dei cittadini rappresenta un fenomeno globale che nell'ultimo decennio ha registrato una crescita significativa. Il massiccio ricorso ai sistemi di videosorveglianza da parte degli enti pubblici è un fenomeno strettamente connesso alle realtà sociali emerse negli ultimi tempi, quali la criminalità diffusa, il continuo aumento del traffico che ha richiesto una drastica limitazione di accesso nei centri storici, la produzione dei rifiuti in costante aumento e le difficoltà di gestione e controllo del ciclo di smaltimento, la maggiore attenzione al controllo degli edifici e delle strutture pubbliche, ma anche, d'altro canto, lo sviluppo di nuovi servizi e nuove applicazioni di sorveglianza iper-performanti e intenzioni di sicurezza e di ordine pubblico sempre più esplicite. Ha altresì cominciato a farsi largo un concetto di sicurezza legato sia al territorio sia a specifici comportamenti degradanti che non danno necessariamente origine a reati ma che sembrerebbero incidere sulla percezione di insicurezza dei cittadini (graffiti, schiamazzi notturni, ritrovo di giovani nelle piazze per consumare alcolici, *littering*, ecc.).

Pertanto, affianco delle applicazioni e pratiche tradizionali della videosorveglianza in ambito pubblico come il controllo del flusso di persone e mezzi in movimento, si sono aggiunte nuove esigenze il cui monitoraggio tecnico tramite applicazioni come il riconoscimento facciale o delle targhe di veicoli viene considerato dalle autorità fattibile ed in alcuni casi imprescindibile. Il tutto al fine di contenere l'accadimento dei fenomeni criminali, sia mediante repressione (individuazione degli autori dei reati) sia mediante prevenzione situazionale (effetto deterrenza).

Con i nuovi strumenti di sorveglianza pubblica si è sviluppata la possibilità di architetture flessibili in cui è possibile aggiungere o spostare telecamere e applicazioni di sorveglianza in forma dinamica, estendendo la tipologia e la capacità della rete di trasmissione e del centro di gestione.

Con la nuova generazione di sistemi, si possono registrare e decifrare gli eventi sospetti, il comportamento umano, distinguere i volti, disponendo di funzioni integrate intelligenti

che bloccano tutte le riprese video ritenute superflue ai fini della sicurezza. Per mezzo di nuovi algoritmi adattivi, la sorveglianza pubblica detta intelligente permette l'analisi del comportamento delle persone e dei veicoli, fornisce allarmi in tempo reale, e tutto ciò anche senza la presenza di personale. Di fatto, il rapido progresso degli algoritmi utilizzati nei software di analisi video permette oggi tecnicamente la profilazione generale di un essere umano. Nella scelta dei punti di monitoraggio, può essere stabilito il tipo e la complessità della scena da riprendere (immagini statiche con poco movimento, dinamiche con molto movimento, panoramiche, immagini dettagliate in grado di riprendere particolari come il volto delle persone o le targhe degli autoveicoli) e la modalità di ripresa (diurna, notturna, ad intervalli regolari, al verificarsi di un evento, ecc.).

Anche in Ticino, grazie a un insieme di applicazioni tecnicamente molto performanti e con multiple finalità, integrate ai sistemi di videosorveglianza pubblica standard, negli ultimi tempi la videosorveglianza è passata dal presidio elettronico fisso grandangolare del demanio pubblico per la sorveglianza dissuasiva a tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico e per la sorveglianza osservativa del traffico, a forme più intrusive di sorveglianza e di tracciamento (profilazione) di movimenti e comportamenti. Tecnicamente, i dati personali raccolti possono essere facilmente interfacciati con i dati elaborati in altri contesti, creando così i presupposti per l'elaborazione di estesi profili della personalità. Le videocamere non sono perciò più unicamente monofunzionali, ma sono diventate multifunzionali, nel senso che possono essere adibite a diversi scopi e attività di sorveglianza, a seconda delle contingenze e necessità del momento. Così, in determinate circostanze, una videocamera preposta alla sorveglianza dissuasiva o osservativa del demanio pubblico o del traffico può tecnicamente essere utilizzata in modalità invasiva, ad esempio per il riconoscimento facciale o di movimento. Il tutto anche in tempo reale, ad alta risoluzione, con possibilità di registrazione audio e con elevato fattore d'ingrandimento delle immagini, su perimetri territoriali sempre più estesi e con organi responsabili sempre più numerosi e differenziati.

Peculiarmente ai Comuni, dalle prassi note emerge come essi impieghino la videosorveglianza e le altre forme di controllo pubblico in modo eterogeneo, a seconda delle contingenze e delle politiche di sicurezza. Vi sono Comuni che si limitano alla videosorveglianza dissuasiva degli eco-centri e osservativa del traffico. Altri, invece, hanno introdotto una rete di videosorveglianza capillare, estendendola a scuole, lidi e a altri beni pubblici e si sono dotati – o intendono farlo - di apparecchi di videosorveglianza mobile (ad esempio, le *bodycam* e le *Dashcam*). In altri ancora, sono in valutazione e, in taluni casi, già in uso, apparecchi di identificazione automatica delle targhe per l'identificazione e il perseguimento di contravvenzioni a norme sulla limitazione del traffico locale su strade e parcheggi comunali. Diversi Comuni implementano la videosorveglianza anche presso le aree adiacenti l'edificio scolastico, per contrastare eventi di disturbo della quiete pubblica serali e notturni, di *littering* e in certi casi di spaccio di droga, dovuti perlopiù ad assembramenti giovanili durante le serate prefestive e festive, nonché durante le vacanze scolastiche. Risulta anche che diversi Comuni si sono già dotati delle necessarie tecnologie di riconoscimento facciale e di profilazione dei movimenti e attendono che dal Cantone arrivi l'autorizzazione per impiegarle. In certi Comuni vi sono stati, in passato, indizi concreti di uso puntuale della videosorveglianza in modalità invasiva su persone e di interfacciamento della videosorveglianza pubblica con quella privata (centri commerciali).

Da canto loro, alcuni Patriziati effettuano la videosorveglianza dissuasiva per il controllo del rispetto di limitazioni del traffico su strade riservate agli aventi diritto. Anche singole case anziani comunali e altri organismi socio-sanitari attuano la videosorveglianza delle loro strutture. Inoltre, diverse parrocchie o comunità di chiese ufficialmente riconosciute dallo Stato attuano la videosorveglianza in modalità dissuasiva a tutela della sicurezza dell'edificio ecclesiastico o di strutture attigue.

A livello cantonale, vari organi e settori dello Stato e del parastato attuano la videosorveglianza dissuasiva o osservativa di stabili e altri beni amministrativi (edifici dell'amministrazione pubblica, parcheggi, ecc.) per motivi logistici o di sicurezza. Per quanto riguarda la Polizia cantonale, è notorio e desumibile dal diritto positivo che essa svolge svariati tipi di sorveglianza e di controllo pubblici, perlopiù in modalità invasiva e, laddove necessario, lo fa in collaborazione con diversi altri organi partecipanti federali e di altri Cantoni.

II. INTERESSI E VALORI GIURIDICI IN GIOCO

La videosorveglianza pubblica ai sensi della presente legge si situa nel campo di tensione tra interessi pubblici di sicurezza e ordine pubblico, da un lato, e diritti fondamentali del cittadino, dall'altro. Toccati sono in particolare la libertà di movimento (art. 10 cpv. 2 Cost./CH), il diritto di essere protetto contro un impiego abusivo dei dati personali (diritto all'autodeterminazione informativa, art. 13 cpv. 2 Cost./CH), la libertà di riunione (art. 22 Cost./CH) e il diritto al rispetto della sfera privata in pubblico (art. 13 cpv. 1 Cost./CH).

Riguardo alla sicurezza, essa rappresenta un interesse protetto dallo Stato, il quale intende difendere l'individuo da situazioni, reali o presunte, di pericolo. Tutelati sono, da una parte, la popolazione nel suo insieme e la sua pace sociale, nonché le istituzioni e i beni pubblici e, dall'altra, gli interessi e i valori del singolo quali la vita, la salute, le libertà fondamentali e la proprietà. Sebbene si tratti di un interesse giuridico previsto e tutelato dalla Costituzione, la sicurezza è intesa come un dovere dello Stato e non come un diritto fondamentale del cittadino. L'ordine pubblico, dal canto suo, è l'insieme di tutte le regole indispensabili, secondo una visione prevalente, per una convivenza ordinata tra i cittadini. Costituisce un interesse di polizia da perseguire, se del caso, con delle limitazioni della libertà, a condizione che le stesse siano previste esplicitamente dal diritto e siano proporzionate. Alla stessa stregua della sicurezza, anche l'ordine pubblico intende garantire condizioni tali affinché possano essere esercitati i diritti e le libertà individuali, nonché l'esistenza e la pace della collettività nel suo insieme.

A questi interessi si contrappongono, innanzitutto, i diritti di libertà, con i quali viene riconosciuto alla persona un ambito di autonomia individuale – incompressibile nel suo nucleo –, cui corrisponde il corollario obbligo di astensione da interferenze arbitrarie da parte dello Stato. Ciò significa che il cittadino ha il diritto di essere tutelato nelle sue caratteristiche più personali, in particolare contro il costante monitoraggio e documentazione da parte dello Stato. Oltre ai diritti di libertà, all'individuo sono garantiti costituzionalmente i diritti della personalità, in particolare il diritto alla riservatezza e i diritti della protezione dei dati personali, tra cui il diritto all'autodeterminazione informativa. A tal proposito, l'articolo 13 capoverso 1 Cost./CH garantisce il diritto al rispetto della sfera privata, attraverso la protezione dell'identità, della reputazione, delle relazioni sociali e dei comportamenti intimi di ogni persona fisica, vale a dire le manifestazioni di una persona

che non sono accessibili al pubblico. In questo senso, il campo di applicazione dell'articolo 13 Cost./CH è limitato negativamente dal criterio dell'accessibilità al pubblico: un determinato comportamento non rientra nel campo di protezione della norma costituzionale quando è pubblicamente riconoscibile e visibile e quando non esiste un interesse a mantenerlo segreto o confidenziale. Quando, invece, un tale interesse esiste, un determinato comportamento (ad esempio, le manifestazioni di pietà e dolore presso la tomba di un defunto in un cimitero pubblico) è protetto dalla garanzia costituzionale della vita privata, anche se è osservabile in pubblico. In tal caso, emerge anche nell'area pubblica il diritto alla riservatezza. L'articolo 13 capoverso 2 Cost./CH riconosce, dal canto suo, il diritto di ogni persona di essere protetta contro l'impiego abusivo dei propri dati personali. Così, la protezione dei dati contribuisce alla protezione dell'individuo dal pericolo di un esercizio illecito e sproporzionato del potere informativo.

La protezione offerta dall'articolo 13 capoverso 2 Cost./CH comporta, tra l'altro, il diritto della persona di essere informata sui dati che sono elaborati sul suo conto (diritto di accesso), così come il diritto di ottenerne la rettifica o l'eliminazione nel caso in cui siano inesatti, inutili o raccolti in modo illecito. Con il riconoscimento del cosiddetto diritto all'autodeterminazione informativa, all'articolo 13 capoverso 2 Cost./CH viene oggi attribuita una portata più ampia rispetto al solo diritto di protezione contro l'impiego abusivo dei dati. Il diritto all'autodeterminazione informativa implica – di principio – la facoltà della persona stessa di poter determinare se e per quale scopo le informazioni raccolte sul suo conto possano essere elaborate. Così, qualora la videosorveglianza pubblica implichi l'elaborazione – vale a dire in particolare la raccolta, la conservazione e la trasmissione – di dati personali sotto forma di immagini o suoni videoregistrati, essa rientra nel campo di applicazione dell'articolo 13 capoverso 2 Cost./CH e delle leggi sulla protezione dei dati. In ambito di videosorveglianza pubblica, le immagini e i suoni registrati sono suscettibili di contenere dati personali ogniqualvolta si riferiscono a una o più persone identificate o identificabili. Tali dati possono essere di natura sensibile, nella misura in cui danno informazioni sulla salute, la sfera intima o l'appartenenza a un'etnia, o sulle opinioni politiche, sindacali o religiose. Il colore della pelle, lo stato generale di salute, i simboli politici, determinate pratiche o attitudini che rivelano l'appartenenza religiosa, politica, sindacale, l'orientamento sessuale o altro, sono degli elementi della persona che la videosorveglianza può rilevare.

III. LIMITI DELLA CRITICITA' DELLA VIDEOSORVEGLIANZA PUBBLICA

Riguardo, innanzitutto, all'efficacia e all'idoneità della videosorveglianza per bloccare le intenzioni di qualcuno dal compiere un atto illegale, o ancor di più, dal consumare un reato, va anzitutto analizzato il contesto ambientale, in modo da accertarsi quanto realmente una telecamera costituisca un deterrente idoneo a dissuadere chiunque dal compiere condotte illecite. Invero ci sono delle circostanze in cui il ragionamento è condivisibile. Tuttavia è azzardato considerarlo sistemico, come sbagliato è mutarne gli effetti fino ad affermare che i sistemi di videosorveglianza impediscano i reati. Infatti, se volessimo proteggerci da atti vandalici per mano di soggetti socialmente marginalizzati, l'effetto dissuasivo sarebbe ridotto perché i marginalizzati solitamente non hanno consapevolezza del rischio corso. Inoltre, se volessimo proteggerci da atti compiuti da soggetti in stato d'ira (dove nessuno ha la piena facoltà e il controllo di sé), anche qui l'effetto deterrente sarebbe pressoché nullo. Se volessimo, poi, proteggerci dall'azione criminale di esperti professionisti, che agiscono con premeditazione, organizzati e pronti a tutto, l'effetto deterrente sarebbe

probabilmente nullo. Infine, quando vogliamo assicurarci un effetto dissuasivo utilizzando un impianto nascosto, l'effetto deterrente è pressoché inesistente. Qualora invece è data la consapevolezza dei rischi della presenza di un sistema di videosorveglianza, il fenomeno di illegalità può spostarsi in parte altrove. Ne consegue che la videosorveglianza dissuasiva ha, di fatto, effetti principalmente repressivi. Le istituzioni cadono, poi, nell'errore di credere che la sicurezza di una città sia direttamente proporzionale al numero di telecamere che la sorvegliano. I fatti raccontano spesso l'esatto contrario (tuttavia, come già detto, non si può negare che i sistemi e le tecnologie nel settore della videosorveglianza rappresentino una buona soluzione ai problemi di sicurezza, perché costituiscono un ottimo mezzo per l'analisi successiva di fatti o situazioni rischiose. Molti casi di criminalità, anche gravi, hanno potuto essere risolti unicamente grazie alla videosorveglianza o a altri strumenti di controllo). La videosorveglianza presenta, oltre a ciò, dei rischi di violazione di diritti fondamentali e di protezione dei dati sempre maggiori, determinati tra l'altro dalle politiche di sicurezza (a volte, a tolleranza zero), dalle modalità di sorveglianza attuate (dissuasiva, invasiva o osservativa), dalle potenzialità tecniche e dall'intrusività dei sistemi, dall'estensione della rete di sorveglianza e dal grado di inter-operabilità delle banche dati.

Altri rischi sono dati dalla possibilità di analizzare le registrazioni alla ricerca di possibili reati, in assenza di un sospetto concreto, o senza che vi sia un chiaro e concreto scopo di elaborazione (*fishing expedition*).

IV. ESIGENZE LEGALI E COSTITUZIONALI DELLA SORVEGLIANZA PUBBLICA

La videosorveglianza pubblica deve adempiere alle condizioni poste dalle Costituzioni federale e cantonale per la limitazione di diritti fondamentali, in particolare l'esigenza di una base legale. Alla base legale deve soggiacere un interesse pubblico. Deve inoltre essere garantita la proporzionalità e l'intangibilità del nucleo del diritto fondamentale (art. 36 Cost./CH). Nella misura in cui la sorveglianza pubblica implica un'elaborazione di dati personali, vanno inoltre adempiute le condizioni poste dalla legge cantonale sulla protezione dei dati personali, concernenti in particolare il contenuto minimo e la densità normativa delle basi legali.

1. Base legale

Il TF ha affermato la necessità di basi legali esplicite riguardo a singoli tipi di elaborazione sistematica di dati personali come la videosorveglianza del demanio pubblico (DTF 1C_315/2009; DTF 126 I 50). Le basi legali dell'elaborazione di dati personali devono essere chiare e limitative dell'uso e devono evitare che quest'ultimo sia troppo discrezionale. Le esigenze di rango e di densità normativa da porre alla base legale sono tanto più elevate quanto più grave è l'ingerenza nei diritti fondamentali del cittadino e quindi quanto più elevato è 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. Se i dati sono meritevoli di particolare protezione, come può essere il caso con la videosorveglianza pubblica, la base legale deve essere di rango formale.

La LPDP ha ripreso e concretato il principio della legalità per le elaborazioni di dati personali. Secondo l'articolo 6 capoverso 1 LPDP, la base legale è necessaria quando i dati sono elaborati in modo sistematico, vale a dire con regolarità o durata (art. 4 cpv. 4 LPDP), come è il caso delle elaborazioni di dati effettuate nell'ambito della videosorveglianza pubblica. Al contrario, se le persone non sono identificabili (ad esempio, se la risoluzione delle immagini è troppo debole, o quando nessuna persona entra nel campo di visione della videocamera), non è data un'elaborazione di dati personali. Anche la videosorveglianza senza registrazione di immagini o suoni non costituisce un'elaborazione di dati personali. Tuttavia, la possibilità di pilotare le videocamere e di seguire determinate persone, volti, sagome, colori o altro, ad alta risoluzione, con elevato fattore d'ingrandimento immagine e con possibilità di ascolto di suoni, può comportare una violazione dei diritti di personalità e delle libertà ai sensi della Costituzione, anche in assenza di registrazione delle immagini e dei suoni. Il criterio della registrazione delle immagini e dei suoni non è perciò assoluto per decidere dell'esistenza o meno di una violazione dei diritti costituzionali del cittadino, per definirne la gravità e per decidere dell'esigenza o meno di una base legale (art. 36 Cost./CH).

2. Interesse pubblico e proporzionalità

La restrizione di diritti fondamentali deve innanzitutto essere giustificata da un interesse pubblico (art. 36 cpv. 2 Cost./CH e 8 cpv. 3 Cost./TI), che per quanto riguarda la videosorveglianza pubblica ai sensi della presente legge sono la sicurezza, l'ordine pubblico e la logistica.

Dal canto suo, il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 3 Cost./CH e 8 cpv. 3 Cost./TI) è centrale nel discorso della limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali. In quanto regola del buon senso fondamentale per la comprensione dello Stato di diritto e della giustizia, esso è determinante per l'insieme dell'elaborazione dei dati e per i suoi effetti sulla personalità, segnatamente per gli strumenti utilizzati, le categorie di dati elaborati, la tipologia e il metodo dell'elaborazione, la cerchia di persone interessate, il demanio pubblico interessato, la cerchia di persone aventi diritto d'accesso, la durata dell'elaborazione, la durata di conservazione dei dati e le misure di sicurezza. Lo scopo stesso dell'elaborazione – vale dire l'interesse pubblico perseguito – deve essere proporzionato. Secondo il principio della proporzionalità, ogni singolo elemento e fase dell'elaborazione, dalla raccolta dei dati, alle categorie di dati elaborati, alla loro durata di conservazione, deve essere idoneo e necessario per il rispettivo scopo e deve sussistere un rapporto ragionevole di grandezza tra tale scopo e la restrizione dei diritti che ne risulta. Nel suo insieme, l'elaborazione di dati deve costituire un ordine commisurato, appropriato, logico, adeguato, armonioso, ragionevole. Il principio di proporzionalità non tollera che una categoria d'interessi in gioco prevalga in modo smisurato, o disarmonico, rispetto agli interessi che vi si contrappongono. Maggiore è la restrizione della personalità, più pressante e urgente deve essere il bisogno sociale di sicurezza alla sua base (concetto di armonia e commisurazione degli interessi in gioco).

3. Garanzia del nucleo intangibile del diritto costituzionale

I diritti fondamentali sono intangibili nel loro nucleo (art. 36 cpv. 4 Cost./CH e 8 cpv. 3 Cost./TI). Il nucleo di ogni diritto fondamentale non si lascia definire in modo astratto, ma deve essere determinato singolarmente per ogni diritto. Il pericolo di una violazione del

nucleo aumenta con l'intimità o la vicinanza alla personalità del comportamento di una persona, di cui lo Stato prende conoscenza. La restrizione del nucleo dei diritti di libertà e di protezione dei dati non si lascia giustificare e non è mai conforme alla Costituzione. Nella videosorveglianza pubblica potrebbe configurarsi una violazione del nucleo intangibile dei diritti costituzionali in oggetto, se dovessero essere introdotte strutture di videosorveglianza talmente ampie che il cittadino non potrebbe più sottrarsi alla sorveglianza e alla registrazione statale su suolo pubblico. Lo stesso dicasi dell'introduzione di sistemi di videosorveglianza intelligenti e la sincronizzazione sistematica di banche dati, nella misura in cui tali misure non dovessero più essere compatibili nemmeno con la dignità umana.

4. Garanzia degli altri principi della protezione dei dati

a. Principio della finalità

Il principio della finalità implica che i dati personali raccolti non vengano utilizzati o trasmessi per uno scopo che, secondo la buona fede, sarebbe incompatibile con quello per il quale originariamente erano stati raccolti (vedi in particolare art. 7 cpv. 4 LPDP). Protetta è la fiducia del cittadino nello scopo dell'elaborazione legalmente previsto o deducibile dalle circostanze concrete secondo il principio della buona fede.

b. Principio della buona fede (o della trasparenza)

Questo principio, previsto nella legge cantonale sulla protezione dei dati all'articolo 7 capoverso 2 LPDP, comporta che le persone interessate siano adeguatamente e chiaramente informate sulle elaborazioni di dati personali che le concernono.

c. Principio della liceità

Il principio della liceità (art. 7 cpv. 1 LPDP) 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 data, ad esempio, quando dati personali sono elaborati usando violenza, minaccia, negligenza o dolo.

d. Principio dell'esattezza dei dati

Secondo il principio dell'esattezza dei dati (art. 7 cpv. 5 LPDP), questi ultimi non possono contenere informazioni false o sbagliate. I dati devono perciò in particolare essere corretti, autentici, veritieri, completi e aggiornati.

e. Principio della sicurezza dei dati

La sicurezza dei dati (vedi art. 17 LPDP) implica l'impiego di misure tecniche e organizzative intese a proteggere i dati elaborati dalla perdita, dall'abuso e dal danneggiamento, rispettivamente a garantirne l'integrità, la disponibilità, la confidenzialità e l'autenticità. Più il rischio per l'integrità, la disponibilità e la confidenzialità dei dati è elevato, più elevato deve essere il grado di sicurezza che le misure adottate offrono (approccio basato sui rischi). Gli accorgimenti tecnici devono perciò essere adeguati allo

stato della tecnica, alla natura e all'estensione dell'elaborazione dei dati come pure al grado di probabilità e di gravità del rischio che l'elaborazione implica per i diritti delle persone. La sicurezza dei dati (così come la protezione dei dati in generale) devono essere garantite sin dalla progettazione di un sistema d'elaborazione di dati (*privacy by design*, art. 18 cpv. 1 LPDP).

V. CAMPO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE SULLA VIDEOSORVEGLIANZA PUBBLICA

Il presente progetto legislativo intende disciplinare le attività di videosorveglianza pubblica e le relative elaborazioni di dati personali che non rientrano nel diritto di polizia o in altre leggi settoriali e che sono effettuate per scopi di sicurezza, di ordine pubblico e/o di logistica. Si tratta della videosorveglianza del demanio pubblico, nonché di beni amministrativi e di infrastrutture statali e para-statali, messa in atto da parte di enti e istituzioni statali (Cantone, Comuni, patriziati, consorzi eccetera) e para-statali cantonali e locali, dalle Chiese ufficialmente riconosciute dallo Stato o da privati che assumono compiti di diritto pubblico.

Concretamente, si tratta della videosorveglianza dissuasiva del demanio pubblico, della videosorveglianza osservativa del traffico e della videosorveglianza invasiva per motivi di sicurezza o logistici (sulle definizioni dei vari tipi di sorveglianza, vedi cap. VII, ad art. 4). Specificatamente ai Comuni, si tratta dell'attività di videosorveglianza a supporto dell'esecuzione dei compiti di polizia locale di competenza municipale secondo l'articolo 107 della Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL 181.100).

Per contro, per il loro stretto nesso con la prevenzione e la lotta a reati incombenti secondo il diritto sulla polizia, e quindi per la loro invasività, rimangono di esclusivo appannaggio del diritto della polizia le applicazioni e le attività di sorveglianza e controllo pubblico come il riconoscimento facciale e di movimento, le videocamere portatili *bodycam* e *dashcam*, la lettura di targhe di veicoli, come pure la videosorveglianza a supporto operativo della polizia. È esclusa dal campo di applicazione della presente legge segnatamente anche la videosorveglianza eseguita a protezione della salute o della sicurezza personale di individui in condizioni particolari (ad esempio, pazienti in strutture sanitarie, degenti in case di riposo, detenuti in strutture carcerarie).

VI. DE LEGE LATA E DE LEGE FERENDA

Fatta eccezione per la videosorveglianza del demanio pubblico comunale, disciplinata nel diritto comunale, la videosorveglianza da parte di altri enti e istituzioni statali e parastatali cantonali e locali e delle Chiese ufficialmente riconosciute dallo Stato risulta attualmente priva di fondamenta legali. Queste lacune possono essere colmate sia con regolamenti settoriali *ad hoc* sulla videosorveglianza (soluzione che, per quanto riguarda i Comuni, si tradurrebbe in un mantenimento dello *status quo*), sia con una legge cantonale quadro sulla videosorveglianza pubblica.

Il gruppo di lavoro sulla sorveglianza pubblica, istituito dal Consiglio di Stato alla fine del 2020 allo scopo di verificare l'attuale prassi, il relativo quadro legale e le necessità di adeguamenti legislativi concernenti la sorveglianza pubblica in Ticino, propone la creazione di una legge cantonale quadro sulla videosorveglianza pubblica. Secondo il

gruppo di lavoro, una legge cantonale quadro applicabile a tutti gli enti e a tutte le istituzioni statali e parastatali cantonali e locali e delle Chiese ufficialmente riconosciute dallo Stato permette di elevare e centralizzare la competenza legislativa presso il legislatore cantonale, disciplinando in un'unica volta, in modo uniforme, trasversale, aggiornato e vincolante, le principali definizioni, strumenti, modalità, regole e principi della videosorveglianza pubblica. Una legge quadro garantisce una maggiore sicurezza diritto, un'ampia autonomia residua dei Comuni (art. 16 Cost./TI e 2 LOC) e, per certi versi, una migliore economia del diritto tra Cantone e Comuni. Il diritto materiale d'esecuzione, di competenza degli enti e delle istituzioni interessate, deve attuare dal canto suo le esigenze normative di dettaglio previste dall'articolo 6 capoverso 3 LPDP.

VII. COMMENTO SUI SINGOLI ARTICOLI

Articolo 1

Il presente disegno di legge mira a garantire la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali del cittadino attraverso la definizione dei principi generali e delle condizioni della videosorveglianza pubblica e delle elaborazioni di dati personali ad essa correlate.

Articolo 2

La presente legge si applica alla videosorveglianza pubblica per il mantenimento e la promozione della sicurezza o dell'ordine pubblico, oppure per assicurare la logistica.

Sono soggetti alla presente legge in particolare le amministrazioni pubbliche, le corporazioni e istituzioni di diritto pubblico come i Comuni, i consorzi di Comuni, i patriziati, le parrocchie, l'Università della Svizzera italiana, la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, l'Azienda elettrica ticinese, l'Azienda cantonale dei rifiuti, l'Ente ospedaliero cantonale e gli istituti autonomi comunali quali, per esempio, i Trasporti pubblici del Luganese e le aziende industriali comunali.

Sono soggetti alla presente legge pure i delegatari di compiti di diritto pubblico quali in particolare le aziende delegatarie di trasporti pubblici, così come altre società anonime, cooperative, associazioni o altri privati cui lo stato assegna compiti e servizi pubblici.

Rientrano nella definizione di demanio pubblico ai sensi della presente legge i beni pubblici d'uso comune come strade, le piazze, i piazzali e le aree scolastiche, i parcheggi pubblici, le fontane, i monumenti, i parchi, i giardini pubblici, gli eco-centri, i cimiteri, le foreste e i pascoli, nonché i beni privati sui quali gli enti e le istituzioni di cui alla presente norma hanno potere di disposizione (ad esempio, la strada o il passaggio d'uso pubblico su fondo privato). Sono invece beni amministrativi ai sensi della presente legge in particolare gli edifici e le infrastrutture dell'amministrazione cantonale, comunale e patriziale, delle aziende pubbliche o parastatali e degli istituti scolastici, per esempio nella forma del mandato di prestazione.

La videosorveglianza di beni e infrastrutture di privati che assumono compiti di diritto pubblico rientra nel campo di applicazione della presente legge, nella misura in cui la videosorveglianza è attuata per motivi di sicurezza o logistici a garanzia dell'esecuzione di tali compiti.

Il capoverso 2 esclude dal campo di applicazione della legge la videosorveglianza pubblica secondo il diritto della polizia, così come la videosorveglianza degli stabilimenti dell'esecuzione delle pene. È altresì esclusa dalla presente legge la videosorveglianza per la garanzia della sicurezza o della salute personale di utenti in ambito sanitario o in strutture di riposo, come pure la videosorveglianza per altri scopi che esulano dal mantenimento della sicurezza, dell'ordine pubblico o dalla logistica secondo la presente legge.

Articolo 3

È riservato il diritto generale della protezione dei dati personali per aspetti delle elaborazioni di dati che non sono disciplinati dalla presente legge.

Articolo 4

Il titolare dell'elaborazione è l'autorità che decide in particolare in merito agli aspetti pratici della videosorveglianza secondo l'articolo 13 della presente legge (disposizioni materiali e vigilanza), in funzione degli scopi perseguiti e delle specifiche esigenze operative. Inoltre, è organo che vigila sull'applicazione della presente legge e che risponde legalmente in caso di violazione della stessa, secondo le norme sulla responsabilità dello Stato.

Con la *videosorveglianza osservativa* (o in tempo reale) ai sensi della presente legge s'intende garantire la supervisione e, se del caso, il ripristino, del corretto flusso del traffico di autoveicoli in seguito a disturbi, disfunzioni o pericoli (incidenti stradali, ingorghi, ecc.).

La videosorveglianza osservativa avviene perlopiù in tempo reale, con immagini in chiaro e senza registrazione delle immagini e può di conseguenza essere considerata come un semplice mezzo tecnico di osservazione, in sostituzione della presenza fisica in loco dell'agente di polizia. Non è tuttavia esclusa a priori la registrazione delle immagini e quindi l'elaborazione di dati personali. Per questo tipo di videosorveglianza sono utilizzate tecnologie, rispettivamente impostazioni video, che non consentono d'identificare targhe di veicoli, ma che forniscono unicamente un'immagine panoramica.

La videosorveglianza osservativa per la sorveglianza in tempo reale di flussi o assembramenti di persone, ad esempio in caso di manifestazioni o eventi, così come per il riconoscimento targhe di veicoli, sono oggetto del diritto sulla polizia.

Con *videosorveglianza dissuasiva* si intende l'attività di vigilare su un luogo, un bene amministrativo pubblico o un'infrastruttura, a distanza, con apparecchi fissi o mobili in grado di raccogliere immagini e di trasmetterle a una centrale di sorveglianza. Con la videosorveglianza dissuasiva s'intendono prevenire, di regola a lungo termine, minacce e turbamenti alla sicurezza e all'ordine pubblico tramite la posa ben riconoscibile di apparecchi di videosorveglianza. La videosorveglianza dissuasiva è utilizzata per incitare colui che potrebbe potenzialmente avere un'attitudine inadeguata a adottare il comportamento richiesto. La videosorveglianza dissuasiva non è associata né a sospetti concreti, né alla sorveglianza di specifici eventi o di singole persone ritenute pericolose, ma è predisposta per la registrazione costante di segnali d'immagine (idealmente, con l'applicazione di filtri della privacy per la schermatura di beni tutelati), indipendentemente da un evento concreto di sicurezza. L'analisi delle immagini non avviene in tempo reale, ma successivamente alla commissione di un concreto atto illecito. La videosorveglianza dissuasiva non garantisce perciò in modo diretto la sicurezza e l'ordine pubblico. In quanto

metodo di messa in sicurezza di mezzi di prova di potenziali infrazioni, la videosorveglianza dissuasiva è in stretto nesso con il perseguimento penale e presenta quindi una doppia natura: dissuasiva (scopo principale) e repressiva (identificazione e perseguimento penale).

Nel settore pubblico le videocamere sono posizionate in modo fisso nei diversi punti strategici per la sicurezza e l'ordine pubblico, creando una rete di videosorveglianza di principio statica e controllabile a lunga distanza e da remoto, ma che può presentare una certa dinamicità, potendo essere ampliata, spostata o ridotta a seconda delle contingenze di sicurezza o di ordine pubblico del momento o degli spostamenti dei punti cruciali di criminalità. La videosorveglianza avviene in modo fisso quando è installata in modo stabile e saldo in una determinata postazione prescelta del demanio pubblico. È mobile quando l'apparecchiatura impiegata può essere trasferita a breve termine in specifici luoghi o situazioni che presentano una criticità momentanea per la sicurezza e l'ordine pubblico. La videosorveglianza può essere attuata a lungo o a breve termine, a seconda delle condizioni e congiunture di sicurezza del momento.

Ai sensi della presente legge, la *videosorveglianza invasiva* è l'attività di vigilare, con un campo di visione circoscritto, in tempo reale, in chiaro, di norma a lungo termine, con o senza registrazione d'immagini, le entrate a beni o a strutture amministrative pubbliche, per la gestione degli accessi di persone o veicoli o per la logistica. La lettura targhe è limitata alla gestione di barriere e dissuasori per l'accesso e l'uscita da posteggi, autosili o simili, ad esclusione del controllo del traffico su strade a traffico limitato, che sarà oggetto della legge sulla polizia.

Articolo 5

È la norma che fissa le condizioni per videosorvegliare il demanio pubblico o i beni amministrativi in modalità osservativa come descritta all'articolo 4.

Articolo 6

Il capoverso 1 fissa le condizioni per videosorvegliare il demanio pubblico o i beni amministrativi in modalità dissuasiva come descritta all'articolo 4.

La videosorveglianza dissuasiva implica, in un primo tempo, la registrazione di immagini, senza suoni, ad esclusione della videosorveglianza a schermo e in tempo reale. Qualora dovesse verificarsi un evento di sicurezza o di ordine pubblico, il capoverso 2 prevede la facoltà di analisi delle immagini per la ricostruzione degli eventi, delle responsabilità e per il perseguimento di eventuali reati, tramite estrapolazione, analisi e, se del caso, trasmissione delle immagini alle competenti autorità (art. 14 cpv. 3).

L'analisi della proporzionalità della misura e dei rischi ad essa associati per i diritti e le libertà del cittadino, nonché l'allestimento di una lista di misure volte a eliminare o ridurre tali rischi, costituiscono le condizioni che la legge prevede prima della messa in atto della misura (capoverso 3).

Il capoverso 4 fornisce alcuni esempi di uso sproporzionato della videosorveglianza. Si tratta in particolare dei casi dove la videosorveglianza non è necessaria poiché la sicurezza può essere efficacemente garantita anche il tramite di altre misure, quali la puntuale presenza in loco di agenti della polizia, oppure le misure preventive di sensibilizzazione e

di educazione nella scuola. È sproporzionata pure la videosorveglianza attuata in modalità invasiva (a schermo, in tempo reale) alla ricerca di possibili reati (*fishing expedition*).

Articolo 7

È la norma che fissa le condizioni per videosorvegliare il demanio pubblico o i beni amministrativi in modalità invasiva come descritta all'articolo 4, per motivi di controllo degli accessi al demanio pubblico o a beni amministrativi pubblici di persone o veicoli, al fine di gestire gli accessi o di garantire la logistica. Ai sensi della presente legge, l'accesso di veicoli avviene senza applicazioni di lettura targhe.

Articolo 8

Il principio della finalità implica che la videosorveglianza e le immagini raccolte non possono essere abusate per scopi diversi da quelli previsti dalla presente legge, ad esempio a fini voyeuristici o di *fishing expedition*. Con *fishing expedition* s'intende l'analisi di immagini in tempo reale o di registrazioni di dati alla ricerca di possibili reati, in assenza di un sospetto concreto, rispettivamente la raccolta preventiva di dati, senza che vi sia un chiaro e concreto scopo di elaborazione. Rimane riservata la collaborazione tra polizie, per scopi che esulano dalla presente legge, sulla base di specifiche e esplicite normative di assistenza amministrativa.

Articolo 9

È importante sottolineare innanzitutto che non è sufficiente giustificare la videosorveglianza unicamente invocando, in modo generale, la garanzia della sicurezza e dell'ordine pubblico, oppure richiamando, da parte dell'autorità competente, un aumento della sensazione di sicurezza grazie alla videosorveglianza, così come non è sufficiente invocare i risultati repressivi della videosorveglianza o la riduzione dei costi per il mantenimento della sicurezza. Non basta, quindi, che la videosorveglianza sia adeguata allo scopo. Un rischio generale e astratto non è, perciò, sufficiente e, sebbene non sia necessario che sussista un pericolo concreto, è perlomeno necessario che sia data una situazione di pericolo oggettivamente motivabile, ad esempio un punto cruciale di criminalità. Non rientra, ad esempio, in tali fattispecie la videosorveglianza di determinati gruppi di persone al solo fine di sorvegliarle o emarginarle in qualche maniera, senza che sia dato un punto cruciale di criminalità.

Sempre secondo il principio della proporzionalità, la videosorveglianza pubblica va riservata alla prevenzione e al perseguimento di reati più gravi, ad esclusione delle semplici contravvenzioni di ordine amministrativo. In questo senso, la videosorveglianza tesa al controllo dell'osservanza di regole comportamentali minori (ad esempio, il divieto di *littering*), è critica dal punto di vista della proporzionalità, tanto più che una tale giustificazione può presentare il potenziale rischio di monitoraggio onnipresente del demanio pubblico.

Sproporzionata è, poi, la videosorveglianza pubblica i cui scopi possono essere pienamente raggiunti anche con l'ausilio di misure meno incisive nei diritti delle persone, ma altrettanto efficaci dal punto di vista della sicurezza. Anche la *fishing expedition* come descritta nel commento all'articolo 8 è sproporzionata.

La sorveglianza pubblica deve essere proporzionata anche da un punto di vista temporale. Così, ad esempio, la videosorveglianza diurna di una piazza o di un giardino pubblico non

Messaggio n. 8282 del 17 maggio 2023

si giustifica, di principio, se i problemi di sicurezza si presentano unicamente in orario notturno. Non è necessaria neppure la videosorveglianza durante tutto l'anno di una piazza o via, se i concreti problemi di sicurezza si pongono unicamente in determinate occasioni o eventi.

Stesso discorso, di principio, per la portata territoriale della videosorveglianza: quest'ultima deve essere definita e delimitata al perimetro di bene pubblico di uso comune effettivamente interessato da problematiche di sicurezza e altri beni tutelati vanno schermati con filtri della privacy.

Gli impianti di videosorveglianza ed i programmi informatici ivi correlati vanno configurati riducendo al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi, in modo da escluderne il trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere raggiunte mediante dati anonimi o opportune modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità (ad esempio, tramite Privacy Filters). Così, in attuazione del principio di proporzionalità, gli impianti di videosorveglianza pubblica vanno configurati in modo da raccogliere esclusivamente i dati strettamente necessari per il raggiungimento delle finalità perseguite, registrando le sole immagini indispensabili, limitando l'angolo visuale delle riprese ed evitando, quando non indispensabili, immagini dettagliate, ingrandite o con particolari non rilevanti. Il principio della proporzionalità si applica anche alla cerchia di personale abilitato alla videosorveglianza, che va limitato al minimo necessario, al fine di ridurre i rischi per la sicurezza dei dati o per il loro abuso, nonché disciplinato da regole sui diritti di accesso.

Per quanto riguarda specificatamente la videosorveglianza dell'edificio e del piazzale scolastico, il titolare deve valutare se essa sia effettivamente necessaria, tenuto conto della natura e della gravità degli eventi a monte della sorveglianza. Facendo ciò, deve valutare se non esistano misure altrettanto efficaci, ma meno invasive dei diritti, per raggiungere lo scopo perseguito (sussidiarietà della videosorveglianza). Deve inoltre valutare se sia garantito un rapporto ragionevole tra lo scopo perseguito e la violazione delle libertà individuali e dei diritti di personalità (in particolare, del diritto alla privacy e della libertà di movimento) delle persone interessate e in particolare degli allievi, che ne può conseguire. Il *littering*, ad esempio, non costituisce un reato previsto dalla legislazione sulla protezione dell'ambiente perseguibile secondo norme materiali e procedurali di diritto penale, ma unicamente una contravvenzione d'ordine. Ne consegue che, per contrastare il fenomeno del *littering*, la videosorveglianza è di principio sproporzionata.

Ritenute le sue potenzialità di invasione dei diritti del cittadino, la videosorveglianza deve essere, infatti, preposta alla prevenzione e alla repressione dei soli reati di natura penale. Anche per quanto riguarda la prevenzione e la repressione di altri eventi di ordine pubblico e di sicurezza, quali il disturbo della quiete pubblica e l'abbandono di bottiglie rotte sul sedime scolastico, la necessità della videosorveglianza è quantomeno dubbia e il titolare deve considerare anche approcci alternativi alla sola dissuasione e repressione tramite videosorveglianza, quali ad esempio le campagne didattiche e di sensibilizzazione sul fenomeno del *littering*, accompagnate da mirati interventi di polizia in loco. In ogni caso, qualora la videosorveglianza dovesse risultare giustificata da eventi di sicurezza e ordine pubblici di una certa gravità, va valutata l'opportunità e l'efficacia del monitoraggio – comunque sempre unicamente in modalità dissuasiva - dei soli punti nevralgici, ad esclusione di quelle parti dell'area scolastica che non hanno mai presentato delle criticità dal punto di vista della sicurezza e dell'ordine pubblici, e dei soli orari e periodi extra-scolastici.

Anche, e a maggior ragione qualora, per comprovati motivi di sicurezza e ordine pubblico, la sorveglianza dovesse eccezionalmente rendersi necessaria durante orari e periodi scolastici, essa va attuata nei soli punti critici (ad esempio, parcheggio di biciclette), ad esclusione di altre parti del piazzale scolastico, il quale è, per definizione, destinato al libero svago degli alunni.

In definitiva, secondo il principio della proporzionalità, va attentamente valutata l'idoneità e la necessità di ogni misura di sorveglianza pubblica, tenendo conto delle circostanze concrete e adottando, se del caso, il tipo di sorveglianza – dissuasiva, osservativa o invasiva – più consono alle reali necessità. In ogni caso, la sorveglianza pubblica deve essere sussidiaria rispetto ad altre misure, altrettanto efficaci ma meno incisive nei diritti delle persone interessate. Poiché i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico possono variare nel tempo, ogni misura di sorveglianza va periodicamente rivalutata nella sua proporzionalità.

Articolo 10

L'esattezza dei dati – ad esempio, concernente il luogo, l'orario e/o la data di una videoregistrazione effettuata nell'ambito della sorveglianza pubblica – non è data qualora i dati sono stati manipolati.

Articolo 11

L'informazione sulla presenza dell'impianto, sul titolare e sulle basi legali va adeguatamente e chiaramente garantita sul posto, attraverso apposita segnaletica idealmente presso ogni apparecchio di videosorveglianza. L'aspetto visivo dei cartelli di videosorveglianza è di spettanza dei titolari. Il Cantone può prevedere una segnaletica standard in ausilio ai titolari. Per quanto riguarda la videosorveglianza degli edifici e dei piazzali scolastici, essa va inoltre presentata agli allievi e/o ai loro rappresentanti legali in modo adeguato, trasparente, dettagliato e completo, in particolare per quanto riguarda gli scopi, i luoghi, le tempistiche e le modalità operative (videosorveglianza dissuasiva). L'informazione agli allievi deve avvenire già per la sola presenza dell'impianto, e quindi indipendentemente dall'estensione, o meno, della videosorveglianza agli orari e ai periodi scolastici. L'informazione agli allievi, unitamente a un impiego parsimonioso e proporzionato degli strumenti e metodi di videosorveglianza, dovrebbe rendere la misura accettabile nel contesto scolastico, tenuto in particolare conto del mandato legale della scuola consistente in particolare nello sviluppo dell'istanza di libertà nell'allievo (art. 2 cpv. 1 della legge della scuola).

Articolo 12

Tra le misure di sicurezza da implementare in ambito di videosorveglianza figurano, in particolare, a) l'autenticazione personalizzata a due fattori disponibile unicamente al personale autorizzato, con configurazione qualificata del tempo di validità, lunghezza, composizione e non ripetibilità, b) la crittografia end-to-end, c) la copia di sicurezza (*backup*), d) gli impedimenti fisici di intrusione nei Data Centre, e) gli impianti ridondanti per prevenire l'interruzione di servizio, f) la giornalizzazione degli accessi (repertorio giornaliero degli accessi) per la ricostruzione di eventi o responsabilità legate all'abuso dei dati, g) le certificazioni (in particolare, ISO 27001), h) il Networking isolato da altre reti (specialmente, da internet pubblico), i) le configurazioni adeguate dei Firewalls e l) il regolare aggiornamento delle misure di sicurezza.

Articolo 13

Il titolare è chiamato a disciplinare concretamente e in dettaglio la videosorveglianza nel diritto materiale d'esecuzione. Da notare che, per quanto riguarda in particolare i Comuni, il margine legislativo che la presente legge lascia agli enti e alle istituzioni che vi sono assoggettati ossequia al regime di competenze disciplinato dai combinati articolo 16 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (Cost./TI; RL 1.1.1.1) e 2 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL 2.1.1.2), che stabiliscono la competenza residua dei Comuni. Da notare in particolare la facoltà del titolare, prevista alla lettera d, di disciplinare nel diritto (e non più soltanto in convenzioni) la collaborazione operativa, tecnica e/o organizzativa della videosorveglianza, o di specifici aspetti di essa (ad esempio, lo stoccaggio delle immagini), con altri titolari (ad esempio, con altri Comuni).

Il capoverso 2 prevede l'obbligo degli organi responsabili di vigilare adeguatamente sulla corretta applicazione e sul rispetto della presente legge e del diritto materiale d'esecuzione.

Articolo 14

I dati raccolti e elaborati tramite videosorveglianza possono essere trasmessi a terzi, limitatamente a autorità giudiziarie civili, penali e amministrative, e ciò unicamente nella misura del necessario. Rimane riservata la trasmissione di dati tra differenti organi di polizia sulla base di specifiche e esplicite norme di assistenza amministrativa.

Articolo 15

La norma prevede una durata massima di conservazione dei dati di 100 giorni, conformemente alla giurisprudenza (DTF 133 I 77), da definire adeguatamente tenendo conto delle reali necessità di conservazione nel caso concreto.

Articolo 16

Al momento dell'entrata in vigore della presente legge non ci sono norme cantonali da abrogare. Tuttavia, i Comuni saranno tenuti a modificare i regolamenti comunali sulla videosorveglianza in contrasto con la nuova legge. Gli stessi dovranno essere adattati tenendo conto di quanto previsto all'articolo 13.

VIII. RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

Il presente progetto di nuova legge cantonale sulla sorveglianza pubblica non è previsto nel Programma di legislatura 2019-2023. Non sono previste conseguenze finanziarie per gli enti assoggettati.

IX. CONSEGUENZE A LIVELLO DI ENTI LOCALI E ALTRE ISTITUZIONI

Il rafforzamento della protezione dei dati previsto dal presente progetto di nuova legge cantonale sulla sorveglianza pubblica si riflette su tutti i soggetti alla legge, che sono chiamati in particolare a attenersi agli strumenti, alle modalità e agli scopi di videosorveglianza pubblica previste dalla presente legge, a effettuare la valutazione d'impatto sui diritti della personalità dell'individuo, a informare adeguatamente la popolazione sulla presenza di apparecchi di sorveglianza pubblica, a legiferare nel

dettaglio la sorveglianza pubblica e le elaborazioni di dati ivi correlate e a attenersi, per il resto alla legislazione sulla protezione dei dati.

Con un particolare riferimento ai Comuni, si rinvia alle considerazioni espresse nei capitoli precedenti. La legge quadro garantisce una migliore sicurezza del diritto, fornisce un base di riferimento uniforme ai Comuni, i quali godranno comunque di un'ampia autonomia residua. Spetterà ancora a loro decidere quando e come fare capo alla videosorveglianza. Essi dovranno inoltre adattare i loro regolamenti specifici alla nuova legge.

X. COMPATIBILITÀ CON IL DIRITTO SUPERIORE

Il progetto di legge attua il diritto costituzionale sulla tutela dei diritti di libertà e di protezione dei dati personali e concreta i principi generali del diritto nel settore della videosorveglianza pubblica, nel rispetto dell'autonomia legislativa dei Comuni.

XI. CONCLUSIONI

In conclusione, il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio ad accogliere il disegno di legge annesso al messaggio.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Raffaele De Rosa

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Disegno di

Legge
sulla videosorveglianza pubblica
(LViSo)
del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8282 del 17 maggio 2023,

decreta:

Capitolo primo
Norme generali e definizioni

Scopo

Art. 1

La presente legge ha lo scopo di proteggere i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini in relazione alla videosorveglianza pubblica e alle relative elaborazioni di dati personali.

Campo di applicazione

Art. 2

¹La presente legge si applica a enti e istituzioni statali e parastatali cantonali e locali, alle Chiese e comunità religiose ufficialmente riconosciute dallo Stato e a privati che assumono compiti di diritto pubblico, qualora attuino la videosorveglianza sul demanio pubblico o su beni amministrativi per il mantenimento e la promozione della sicurezza e dell'ordine pubblico o per assicurare la logistica.

²Non soggiacciono alla presente legge, in particolare:

- a) gli organi di polizia cantonale e comunale che attuano la videosorveglianza pubblica in applicazione della legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 (LPol) e della legge sulla collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali del 16 marzo 2011 (LCPol);
- b) gli organi di polizia che attuano la videosorveglianza in applicazione della legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti del 20 aprile 2020 (LEPM);
- c) gli enti e le istituzioni che attuano la videosorveglianza per scopi diversi da quelli previsti al capoverso 1.

Riserva di altre leggi

Art. 3

Per aspetti delle elaborazioni di dati legate alla videosorveglianza pubblica che non sono disciplinati dalla presente legge, è applicabile la legge cantonale sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP) e il relativo regolamento d'applicazione.

Definizioni

Art. 4

Ai sensi della presente legge, i seguenti termini significano:

- a) *titolare dell'elaborazione*: autorità o organo che decide o legifera segnatamente in merito agli strumenti, agli scopi, all'estensione e alle modalità della sorveglianza pubblica, ai dati elaborati, alla durata di conservazione e alle misure di sicurezza. Inoltre, è organo che vigila sull'applicazione della presente legge e che risponde in caso di violazione;
- b) *videosorveglianza osservativa*: attività di vigilare a distanza su un luogo pubblico, per una visione in tempo reale, in chiaro, con o senza registrazione d'immagini, allo scopo di monitorare e, se del caso, ripristinare il traffico di autoveicoli;
- c) *videosorveglianza dissuasiva (o preventiva e repressiva)*: attività di vigilare a distanza, su un luogo, un bene amministrativo o un'infrastruttura pubblica, con registrazione e conservazione dei segnali d'immagine per una durata prestabilita. È finalizzata alla prevenzione di atti illeciti, di minacce o di turbamenti alla sicurezza o all'ordine pubblico, tramite la posa ben riconoscibile di videocamere di sorveglianza, nonché alla ricostruzione e al perseguimento di infrazioni tramite analisi delle immagini successiva alla loro commissione;
- d) *videosorveglianza invasiva*: attività di vigilare in tempo reale, in chiaro, con o senza registrazione d'immagini, allo scopo di gestire gli accessi di persone o veicoli a beni amministrativi o a strutture pubbliche.

Capitolo secondo

Modalità della videosorveglianza

Videosorveglianza osservativa

Art. 5

Gli enti e le istituzioni responsabili di cui all'articolo 2 capoverso 1 possono sorvegliare in modalità osservativa un luogo accessibile al pubblico, se ciò è idoneo e necessario a garantire la supervisione e la gestione del traffico ai sensi dell'articolo 4 lettera b.

Videosorveglianza dissuasiva

Art. 6

¹Gli enti e le istituzioni responsabili di cui all'articolo 2 capoverso 1 possono sorvegliare in modalità dissuasiva un luogo o un bene amministrativo accessibile al pubblico e conservare le relative immagini, se ciò è idoneo e necessario a garantire la prevenzione di turbamenti alla sicurezza o all'ordine pubblico e a ricostruire, se del caso, le responsabilità.

²Le immagini possono essere analizzate successivamente a un evento rilevante per la sicurezza o l'ordine pubblico, per la ricostruzione di responsabilità e per il perseguimento di reati.

³L'introduzione della videosorveglianza dissuasiva deve essere preceduta da una valutazione dell'idoneità, dell'efficacia e della necessità della misura per garantire la sicurezza o l'ordine pubblico, da un'analisi d'impatto sui diritti e sulle libertà del cittadino e da una lista di misure idonee a eliminare o ridurre tali rischi.

⁴La videosorveglianza dissuasiva non si giustifica, in particolare, quando:

- a) gli scopi perseguiti possono essere pienamente raggiunti anche con l'ausilio di misure meno incisive nei diritti delle persone, ma altrettanto efficaci per il raggiungimento dello scopo;
- b) avviene alla ricerca di possibili reati, in assenza di un sospetto concreto, oppure implica la raccolta preventiva di dati, senza che vi sia un chiaro e concreto scopo di elaborazione.

Videosorveglianza invasiva

Art. 7

Gli enti e le istituzioni responsabili di cui all'articolo 2 capoverso 1 possono sorvegliare in modalità invasiva l'accesso a beni amministrativi pubblici, se ciò è idoneo e necessario a gestire gli accessi ai sensi dell'articolo 4 lettera d.

Capitolo terzo

Principi generali

Finalità

Art. 8

I dati personali non possono essere utilizzati per scopi che esulano da quelli previsti dagli articoli 5-7 della presente legge.

Proporzionalità

Art. 9

¹La videosorveglianza deve essere proporzionata, in particolare per quanto riguarda lo scopo perseguito, gli strumenti utilizzati, le modalità di attuazione, l'estensione territoriale e temporale e la cerchia di personale abilitato alla gestione e all'accesso agli impianti di videosorveglianza, ai programmi informatici ivi correlati e alle immagini registrate.

²Nella misura in cui è tecnicamente e finanziariamente realizzabile, beni o interessi protetti sono schermati da filtri della privacy.

³La proporzionalità della videosorveglianza deve essere periodicamente rivalutata.

Esattezza

Art. 10

Il titolare deve garantire l'esattezza dei dati elaborati, in particolare la correttezza, l'autenticità, la veridicità e la completezza.

Trasparenza

Art. 11

¹Il titolare garantisce un'adeguata informazione sulla videosorveglianza, segnatamente con cartelli indicatori possibilmente prima dell'entrata nel campo di visione delle singole videocamere e in prossimità delle stesse.

²L'informazione concerne perlomeno la presenza della videocamera, il titolare e la base legale.

³In caso di videosorveglianza del sedime scolastico, gli allievi e/o i loro rappresentanti legali devono essere informati in modo adeguato, trasparente e completo anche sulle tempistiche, sui luoghi e sulle modalità della videosorveglianza.

Sicurezza dei dati

Art. 12

¹I titolari e gli eventuali mandatarî devono garantire, sin dalla progettazione di un sistema di videosorveglianza pubblica, l'integrità, la disponibilità, la confidenzialità e l'autenticità dei dati elaborati tramite adeguate misure tecniche e organizzative. In particolare, devono proteggere i dati contro la perdita, l'abuso e il danneggiamento.

²Le misure tecniche e organizzative devono essere adeguate allo stato della tecnica, alla natura e all'estensione dell'elaborazione dei dati come pure al grado di probabilità e di gravità del rischio che l'elaborazione implica.

³In particolare, devono essere limitati gli accessi alle registrazioni tramite credenziali di accesso personalizzate, disponibili unicamente al personale autorizzato e devono essere

giornalizzati gli accessi per la ricostruzione di eventi o responsabilità legate a possibili abusi dei dati.

Capitolo quarto

Organizzazione, trasmissione e archiviazione dei dati

Disposizioni materiali e vigilanza

Art. 13

¹Il titolare emana le disposizioni materiali necessarie all'esecuzione della presente legge. Definisce, in particolare:

- a) lo scopo della videosorveglianza;
- b) la tipologia di strumenti di videosorveglianza da utilizzare;
- c) il mandato di esecuzione della videosorveglianza;
- d) i luoghi soggetti a videosorveglianza;
- e) le modalità e le condizioni della videosorveglianza;
- f) la durata di conservazione dei dati;
- g) i diritti di accesso ai dati;
- h) le misure di sicurezza.

²Vigila sulla corretta applicazione e sul rispetto della presente legge e delle disposizioni materiali d'esecuzione.

Trasmissione di dati a terzi

Art. 14

¹Di principio, le registrazioni non sono trasmesse a terzi.

²Rimane riservata la collaborazione tra polizie sulla base di specifiche norme di assistenza amministrativa.

³Nel caso di procedimenti civili, penali o amministrativi, le registrazioni possono essere trasmesse alle competenti autorità, nella misura in cui ciò sia necessario a titolo di prova. I dati personali di terzi non interessati dal procedimento sono resi anonimi.

Conservazione, archiviazione e distruzione dei dati

Art. 15

Le registrazioni possono essere conservate per una durata massima di 100 giorni, decorsi i quali vanno distrutti. Rimane riservata la conservazione da parte del titolare di una copia delle registrazioni in caso di procedura civile, penale o amministrativa, fino a conclusione della stessa.

Capitolo quinto

Disposizioni finali

Entrata in vigore

Art. 16

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

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