

# Spiegazioni relative al Regolamento standard dell'Incaricato sulla videosorveglianza del demanio pubblico comunale

## A. OBBLIGO DELLA BASE LEGALE

La videosorveglianza implica un'elaborazione sistematica di dati personali potenzialmente meritevoli di particolare protezione (art. 4 cpv. 2 e 4 LPDP). I dati personali meritevoli di particolare protezione possono essere elaborati in modo sistematico qualora esista una base legale di rango formale (art. 6 cpv. 1 LPDP). La base legale deve prevedere, tra l'altro, 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 della conservazione dei dati e le misure di sicurezza (art. 6 cpv. 3 LPDP).

Il Comune può legiferare in materia di videosorveglianza entro i limiti posti dalla Costituzione e dalle leggi (art. 16 cpv. 2 Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino), in particolare dall'art. 107 LOC. L'Incaricato cantonale della protezione dei dati mette a disposizione il presente regolamento standard al quale i Comuni possono orientarsi nell'emanazione dei regolamenti sulla videosorveglianza.

## B. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

### ART. 1: CAMPO DI APPLICAZIONE

#### Cpv. 1:

##### a) Area videosorvegliata

Per quanto riguarda l'area videosorvegliata, essa è limitata al demanio pubblico comunale, il quale è costituito, secondo il presente Regolamento, dai beni pubblici d'uso comune come le 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 organi 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 del presente regolamento in particolare gli edifici e le infrastrutture dell'amministrazione comunale e patriziale, delle aziende pubbliche o parastatali e degli istituti scolastici.

##### b) Organo responsabile della videosorveglianza

In merito all'organo responsabile della videosorveglianza, esso è costituito dal Municipio o da suoi mandatari (tipicamente, la polizia comunale). Può essere mandatario del Comune anche una persona fisica o giuridica di diritto privato da esso incaricata, che svolge delle mansioni di sorveglianza in nome e per conto del Municipio in seguito alla conclusione di un contratto di mandato con quest'ultimo (ad esempio, società private di sorveglianza).

##### c) Strumento di sorveglianza

Lo strumento utilizzato per la sorveglianza del demanio pubblico è la videocamera o la rete di videocamere.

Le seguenti forme di videosorveglianza e controlli da parte della polizia comunale non sono attualmente disciplinate dal diritto:

- a) Identificazione di targhe veicoli per il contrasto e il sanzionamento di violazioni di norme comunali sul divieto di traffico in determinate aree del demanio pubblico comunale (combinati art. 9b e 25 LPol);
- b) Videosorveglianza mobile tramite bodycam e le dashcam (art. 9c e 25 LPol);
- c) Riconoscimento facciale, profilazione di movimenti e altre forme invasive di videosorveglianza e controllo.

## **ART. 2 DEFINIZIONI**

### **a) Videosorveglianza dissuasiva**

Con la videosorveglianza dissuasiva (o preventiva), s'intendono prevenire le minacce e i turbamenti alla sicurezza e all'ordine pubblico tramite la posa ben riconoscibile (dissuasiva) di apparecchi di videosorveglianza con un campo di visione circoscritto a uno specifico bene pubblico d'uso comune. Si tratta quindi di una misura preventiva di polizia di natura tecnica tesa alla diminuzione della criminalità.

La videosorveglianza dissuasiva è predisposta per la registrazione costante di segnali d'immagine (idealmente con l'applicazione di *Privacy Filters*), indipendentemente da un evento concreto di sicurezza. L'analisi delle immagini non avviene in tempo reale, ma unicamente in reazione alla commissione di un atto illecito, tramite la puntuale osservazione delle immagini registrate. 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 (perseguimento penale).

### **b) Videosorveglianza osservativa**

Con la videosorveglianza osservativa (o in tempo reale) 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, anche se non è esclusa la registrazione.

### **c) Videosorveglianza invasiva**

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. A livello comunale, vi fa parte anche la lettura targhe di veicoli limitata alla gestione di barriere e dissuasori per l'accesso e l'uscita da posteggi, autosili o simili, ad esclusione della lettura targhe per il controllo del traffico su strade a traffico limitato, che sarà oggetto della LPol.

## **ART. 3: SCOPO DELLA VIDEOSORVEGLIANZA**

Gli scopi della videosorveglianza secondo il regolamento standard consistono nel supporto della polizia nell'esecuzione delle funzioni di polizia locale di pertinenza comunale previste dall'art. 107 LOC. Le misure di sorveglianza devono perciò rientrare nel compito del mantenimento della sicurezza, dell'ordine pubblico o dalla logistica. È pertanto esclusa dal campo di applicazione del presente regolamento la videosorveglianza pubblica secondo il diritto della polizia. È altresì esclusa 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 l'art. 107 LOC.

## **ART. 4: PRINCIPI DELLA VIDEOSORVEGLIANZA**

### **Cpv. 1: Principio della trasparenza**

L'informazione sulla presenza dell'impianto, sull'organo responsabile e sulle basi legali va adeguatamente e chiaramente garantita sul posto, attraverso apposita segnaletica idealmente presso ogni apparecchio di videosorveglianza.

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.

## **Cpv. 2: Principio di proporzionalità**

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.

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 (fishing expedition) 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 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, l'organo responsabile 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 l'organo responsabile 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 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.

### **Cpv. 3: Principio della finalità**

Il principio della finalità implica che la videosorveglianza e le immagini raccolte non possono essere abusate per scopi diversi da quelli previsti dal presente regolamento, ad esempio a fini voyeuristici o di Fishing Expedition (vedi cpv. 2). Rimane riservata la collaborazione tra polizie, per scopi che esulano dal presente regolamento, sulla base di specifiche e esplicite normative di assistenza amministrativa.

### **Cpv. 4: Principio della sicurezza**

Vanno in particolare definiti e circoscritti i diritti di accesso alle immagini da parte del personale autorizzato secondo il Regolamento, tenendo in particolare conto del principio della proporzionalità. 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) il Backup di sicurezza, d) gli impedimenti fisici di intrusione nei Data Center, e) gli impianti ridondanti per prevenire l'interruzione di servizio, f) la giornalizzazione 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.

## **ART. 5: TRASMISSIONE DI DATI A TERZI**

**Cpv. 1:**

Salvo eccezioni previste dal diritto o altrimenti giustificate (necessità della trasmissione per l'adempimento di compiti legali), le videoregistrazioni servono esclusivamente agli scopi enunciati dal Regolamento e sono disponibili unicamente al Comune o ai suoi mandatari. Rimane in particolare riservata la trasmissione di dati tra differenti organi di polizia sulla base di specifiche e esplicite norme di assistenza amministrativa.

**Cpv. 2:**

Le videoregistrazioni possono essere ulteriormente utilizzate in sede giudiziaria, sia da parte del Comune, sia di terzi che ne richiedono l'edizione in cause giudiziarie con il Comune o con altri terzi.

**ART. 6: DURATA DI CONSERVAZIONE, ANONIMIZZAZIONE E DISTRUZIONE DEI DATI**

**Cpv. 1:**

Di principio, le videoregistrazioni sono conservate per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dello scopo della sorveglianza. La durata di conservazione è quindi commisurata allo scopo della videosorveglianza. Una durata di conservazione troppo lunga aumenta il rischio di uso abusivo delle registrazioni, mentre che una durata di conservazione troppo corta può compromettere lo scopo stesso della misura. In concreto, la durata di conservazione può variare dalle 24 alle 48 ore, oppure da una o due settimane, eccezionalmente anche più (fino a 100 giorni, vedi DTF 133 I 77), sempreché il Comune la possa giustificare con validi argomenti.

**Cpv. 2:**

Se lo ritiene opportuno, a garanzia della disponibilità dei mezzi di prova, il Comune può conservare una copia delle registrazioni fino a procedimento concluso.

**ART. 7: ORGANO RESPONSABILE**

Il Municipio è l'organo responsabile della sorveglianza. In particolare, decide sul contenuto e sul tipo di modalità di sorveglianza, assicurandone il controllo (vigilanza sulla corretta applicazione e sul rispetto del Regolamento e della LPDP) come pure la gestione. Il Municipio può emanare in un'ordinanza d'esecuzione le disposizioni concernenti in particolare i diritti e le condizioni di accesso alle immagini all'interno del Comune (clausole di confidenzialità, ecc.). L'ordinanza municipale è costantemente aggiornata in particolare in funzione degli ampliamenti o delle modifiche dei sistemi di videosorveglianza sul territorio.

**ART. 8: APPROVAZIONE ED ENTRATA IN VIGORE DEL REGOLAMENTO**

La Sezione degli Enti locali è l'autorità superiore ai sensi del regolamento. Il Municipio è competente per fissare l'entrata in vigore del Regolamento.