

Videosorveglianza del demanio pubblico e protezione dei dati – Definizioni e considerazioni generali

- 1) Con videosorveglianza invasiva s'intende l'osservazione delle immagini in chiaro, a schermo, in tempo reale e continuato, indipendentemente dalla presenza di un pericolo o di una minaccia concreta, in circostanze specifiche e qualificate dal punto di vista della sicurezza. Essa avviene, a seconda del caso, con o senza registrazione delle immagini, ed è finalizzata al tempestivo riconoscimento di eventi illeciti o delittuosi concreti e all'intervento immediato delle forze dell'ordine;
- 2) Con la videosorveglianza dissuasiva (o preventiva e repressiva) s'intendono prevenire le minacce e i turbamenti (ad esempio, il vandalismo) 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. La videosorveglianza dissuasiva è predisposta per la registrazione costante di segnali d'immagine (idealmente, con l'applicazione di *Privacy Filters* per la schermatura di beni o interessi tutelati), indipendentemente da un evento concreto di sicurezza. L'analisi delle immagini non avviene in tempo reale, ma successivamente alla commissione di un atto illecito. 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);
- 3) 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.). In determinate circostanze, la videosorveglianza osservativa entra in considerazione anche per la sorveglianza in tempo reale di flussi o assembramenti di persone, a supporto e ottimizzazione dell'attività di polizia in loco (concetto dell'occhio tecnico esteso), ad esempio in caso di grandi manifestazioni o eventi. La videosorveglianza osservativa avviene perlopiù in tempo reale, con immagini in chiaro, e senza registrazione delle immagini, anche se non è esclusa a priori la registrazione. Per questo tipo di videosorveglianza sono utilizzate, di norma, tecnologie, rispettivamente impostazioni video, che non consentono d'identificare singole persone o targhe di veicoli, ma unicamente un'immagine panoramica, o d'insieme;
- 4) Per quanto riguarda la sicurezza e l'ordine pubblico, lo Stato, e in particolare i Cantoni e i Comuni, sono chiamati a garantire la sicurezza interna quale interesse pubblico, segnatamente dell'ordine legalmente stabilito, della popolazione nel suo insieme così come del singolo individuo, della pace sociale e delle istituzioni statali (art. 57 cpv. 1 Cost. fed.), affinché sia assicurato l'esercizio dei diritti e delle libertà individuali e il buon funzionamento dello Stato democratico e di diritto. Prevengono e impediscono la commissione di atti penalmente repressibili e garantiscono il perseguimento penale. Disciplinano e adottano le necessarie misure, segnatamente la videosorveglianza, nel proprio settore di competenza, nel rispetto dei principi del diritto e delle norme sulla ripartizione delle competenze di polizia (art. 6 LPDP, 2, 107 Legge organica comunale; LOC; RL 181.100);
- 5) Lo Stato democratico e di diritto si fonda sul postulato dell'uomo quale portatore di diritti, libertà e dignità, in particolare della dignità umana (art. 7 Cost. fed.), della libertà di movimento, di opinione, di riunione e di associazione (art. 10 cpv. 2, 16, 22 e 23 Cost. fed.; art. 8 cpv. 2 lett. a Cost. cant.) e dei diritti costituzionali della personalità, segnatamente della sfera privata e dell'autodeterminazione informativa (art. 13 Cost. fed. e art. 8 cpv. 2 lett. d Costituzione cantonale; Cost. cant. RL 101.000). Lo Stato è tenuto al rispetto e all'attuazione dei diritti e delle libertà fondamentali (art. 35 Cost. fed.) e ad astenersi da

ingerenze illecite, rispettivamente a prestare attenzione e ad agire per la realizzazione dell'uomo quale portatore di diritti e libertà. Deve rispettare il diritto di ogni persona a non essere ostacolata nella libera realizzazione della propria vita e nel suo libero interagire con altre persone in pubblico, così come il diritto alla sua sfera personale segreta. La persona non deve partire dal presupposto di dover essere soggetta a costante osservazione e documentazione;

6) Lo Stato deve adeguatamente coniugare l'interesse pubblico alla sicurezza con la garanzia costituzionale dei diritti e delle libertà fondamentali del singolo cittadino. Una certa limitazione dei diritti costituzionali è ipotizzabile unicamente nella misura in cui siano rispettati i principi generali del diritto e sia dato un interesse pubblico preponderante legalmente previsto e garantito (art. 36 cpv. 1 e 2 Cost. fed.). In ogni caso, i diritti fondamentali sono intangibili nella loro essenza (art. 36 cpv. 4 Cost. fed.). Di conseguenza, le misure di Stato tese a garantire la sicurezza devono essere attentamente valutate nella loro compatibilità con i diritti e le libertà fondamentali. Non sono i diritti e le libertà fondamentali a doversi giustificare nei confronti della sicurezza, ma è quest'ultima a doversi giustificare nei confronti dei primi;

7) Pacifica l'utilità e necessità della videosorveglianza quale misura di sicurezza e di ausilio per la ricostruzione di responsabilità delittuose (si pensi a tutti i casi delittuosi, anche di gravità, che hanno potuto essere risolti grazie alla videosorveglianza), è importante sottolineare come la stessa possa implicare un rischio di limitazione delle libertà fondamentali attraverso un sottile obbligo al conformismo, o una latente pressione all'adattamento e una certa perdita di autonomia individuale, di autodeterminazione e di sfera privata. La sensazione dell'essere sorvegliati e del possibile abuso della videosorveglianza e la conseguente pressione sulla libertà della persona può essere più o meno forte a seconda dei posti dove la videosorveglianza avviene. Essa può essere, ad esempio, più forte in zone pedonali, in piazze, nei quartieri di svago, nei quartieri abitativi o nei parchi pubblici rispetto a quella in semplici passaggi o sottopassaggi. Di conseguenza, un uso non corretto della videosorveglianza può mettere in pericolo lo stesso ordinamento fondamentale liberale e democratico dello Stato attraverso una certa dimostrazione di potere informativo dello Stato.

Il timore è soprattutto che il caso d'emergenza di polizia diventi la regola e che con l'aumento della videosorveglianza aumenti anche lo sviluppo verso uno Stato di sorveglianza, rispettivamente che la videosorveglianza quale strumento di controllo sociale spiani la strada alla società del controllo. Altri timori concernono il possibile uso dei dati a fini diversi da quelli originariamente previsti, o addirittura l'uso della videosorveglianza a fini voyeuristici. V'è poi da rilevare, in ambito di videosorveglianza, un potenziale, pericoloso spostamento delle misure di polizia nel settore preventivo, rispettivamente a monte del pericolo e del sospetto, e ciò allo scopo della garanzia di una sicurezza idealmente totale. La videosorveglianza (di polizia) sta passando sempre più dalla lotta e dal perseguimento penale reattivi alla criminalità, a quella proattiva. Si manifesta così un importante allontanamento dal principio della necessità di un pericolo concreto. Il pericolo concreto diventa un pericolo diffuso, potenziale. In tal caso, il principio della proporzionalità – centrale nello Stato di diritto – può perdere il suo effetto;

8) L'aumento della collocazione delle misure di polizia nell'ambito della prevenzione dei pericoli rappresenta un vero e proprio cambiamento di paradigma. Il mescolamento, rispettivamente la confusione tra prevenzione e repressione e il rischio di allontanamento dalle fondamenta dello Stato di diritto, in particolar dal principio del pericolo o sospetto concreto e dal principio di causalità, portano a un conflitto con lo Stato di diritto e con ciò, in definitiva, con le libertà fondamentali. Allo scopo di garantire una sicurezza sempre più totale, sempre più persone estranee a fatti delittuosi possono finire nel mirino delle misure statali di sorveglianza e di controllo. Con ciò, possono essere erose sempre più le fondamenta dello Stato di diritto. Lo Stato è perciò chiamato a tenersi entro i parametri legalmente e

costituzionalmente previsti, senza lasciarsi sedurre eccessivamente dalle possibilità tecniche offerte dalle nuove tecnologie di videosorveglianza. Non tutto quello che è tecnicamente possibile lo è anche giuridicamente. Sono la legge e la Costituzione che stabiliscono le regole, non le potenzialità tecniche delle nuove tecnologie di videosorveglianza;

- 9) La protezione dei dati – la quale è applicabile anche alle indagini preventive di polizia, quindi alle indagini che avvengono a monte, rispettivamente in assenza, di un pericolo o di un’infrazione concreta, se del caso con l’ausilio della videosorveglianza - è il set normativo con il quale si intendono garantire i diritti e le libertà fondamentali quando sono elaborate informazioni a carattere personale. Essa contribuisce in maniera essenziale alla protezione dell’individuo quale portatore di diritti e libertà fondamentali dal pericolo di un esercizio illecito e sproporzionato del potere informativo. La protezione dei dati ha, nel contempo, la funzione di garantire la trasparenza dell’agire dello Stato in ambito di elaborazioni di dati e, quindi, il controllo democratico sullo Stato. Più in generale, attraverso la protezione dell’individuo, la LPDP protegge e rafforza l’ordinamento fondamentale democratico e di diritto;
- 10) La LPDP prevede, per le elaborazioni di dati, la necessità di un motivo giustificativo – per lo Stato, in primo luogo, la legge – e il rispetto dei principi generali del diritto;
- 11) Per quanto riguarda i principi generali del diritto, il principio della proporzionalità è centrale nel discorso della limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali (art. 36 cpv. 3 Cost. fed., art. 7 cpv. 3 LPDP).

In quanto regola del buon senso fondamentale alla 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 le categorie di dati elaborati, la tipologia e il metodo dell’elaborazione (che, in ambito di videosorveglianza, può essere – come già ribadito - dissuasivo, invasivo o osservativo), 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 al rispettivo scopo e deve sussistere un rapporto ragionevole di grandezza tra tale scopo e la violazione della personalità 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 disarmonioso, rispetto agli interessi che vi si contrappongono. Più importante è la violazione della personalità – e ciò è, di principio, il caso con la videosorveglianza -, più pressante e urgente deve essere il bisogno sociale di sicurezza alla sua base (concetto di armonia e commisurazione degli interessi in gioco).

Non è quindi sufficiente invocare, da parte dell’autorità competente, un (peraltro, scientificamente ancora da dimostrare) 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. Essa deve essere anche necessaria e, soprattutto, deve sussistere un rapporto ragionevole tra violazione della personalità e scopo perseguito. Poiché il diritto, e con esso il principio della proporzionalità, cerca a generare armonia, equilibrio, e più precisamente armonia psico-sociologica (essendo il fondamento del diritto di natura sociale e interpersonale), la videosorveglianza deve perciò essere umanamente accettabile per il cittadino, sia dal punto di vista dello scopo perseguito, sia da quello dei mezzi utilizzati

e della violazione della personalità che ne risulta. Non appare, ad esempio, armonioso e quindi umanamente accettabile, che la videosorveglianza sia giustificata da un generico motivo di sicurezza e ordine pubblico. Un rischio generale non è, perciò, sufficiente e, sebbene non sia necessaria 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. Quando la videosorveglianza è di principio giustificata, essa va riservata alla prevenzione e al perseguimento di reati più gravi, ad esclusione delle semplici contravvenzioni. 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 giustificazione, rispettivamente della proporzionalità, tanto più che una tale videosorveglianza può presentare il potenziale rischio di una sorveglianza onnipresente del demanio pubblico.

Completamente sproporzionato sarebbe, poi, l'allestimento di profili di movimento da parte di organi di polizia comunali, poiché non necessario per l'adempimento dei compiti di polizia locale di cui sono competenti (la profilazione dei movimenti di singole persone è, semmai, di competenza di altre autorità, nel rispetto di specifiche e rigorose norme e condizioni procedurali).

Sproporzionata è pure la videosorveglianza 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. La videosorveglianza deve essere proporzionata anche da un punto di vista temporale. Così, la videosorveglianza diurna di una piazza o di un giardino pubblico non dovrebbe essere necessaria 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. Stesso discorso 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. 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 (ad esempio, il voyeurismo), nonché disciplinato da regole interne sui diritti di accesso.

In definitiva, secondo il principio della proporzionalità, va attentamente valutata l'idoenità e la necessità di ogni misura di videosorveglianza, tenendo conto delle circostanze concrete e adottando, se del caso, il tipo di videosorveglianza – dissuasiva, repressiva o mista – più consono alle reali necessità e più rispettoso dei diritti e delle libertà fondamentali del cittadino. Poiché i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico possono variare nel tempo, il tipo di videosorveglianza adottato va periodicamente rivalutato nella sua proporzionalità.

- 12) Quanto al principio della finalità, esso 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 (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;
- 13) Il principio della buona fede, o della trasparenza (art. 7 cpv. 2 LPDP), comporta, dal canto suo, che in ogni caso sia adeguatamente garantita l'informazione delle persone interessate quanto alla videosorveglianza, tramite cartelli indicanti chiaramente la presenza di un impianto di

videosorveglianza, il suo scopo, il perimetro di demanio pubblico o oggetto sorvegliato e l'organo responsabile;

- 14) Secondo il principio dell'esattezza dei dati, questi non possono contenere informazioni false e devono essere aggiornati e completi. Ciò non è il caso se i dati (ad esempio, il luogo, l'orario e/o la data) sono stati manipolati;
- 15) Il sospetto concreto di reato rimane la condizione centrale per un provvedimento coercitivo, sia nelle attività preventive di polizia, sia in ambito processuale penale (principio del sospetto concreto). Il principio del sospetto concreto di reato è inteso limitare l'intervento nei confronti di persone innocenti o non sospettate di reato.
- 16) La raccolta d'informazioni a monte di un sospetto concreto di reato deve limitarsi alla prevenzione generale di pericoli. Senza il sospetto concreto, lo Stato rischia di agire nell'arbitrario e le rispettive analisi del materiale video potrebbero essere anticostituzionali. Le rispettive prove potrebbero essere inammissibili in giudizio.

Lecita è, invece, l'analisi delle videoregistrazioni in seguito a una denuncia o requisitoria, oppure, eccezionalmente, quando non è altrimenti possibile ricostruire eventi delittuosi. Illecita e di principio sproporzionata è, ad esempio, l'analisi delle videoregistrazioni alla ricerca di possibili reati, in assenza di un sospetto concreto (*fishing expedition*), rispettivamente la raccolta preventiva di dati, senza che vi sia un chiaro e concreto scopo di elaborazione;

- 17) La sicurezza dei dati attua la protezione dei dati per il tramite di misure tecniche e organizzative vertenti a proteggere i dati dalla perdita, dall'abuso e dal danneggiamento rispettivamente, in altri termini, a garantire l'integrità, la disponibilità, la confidenzialità e l'autenticità dei dati. 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). L'implementazione di tecniche che favoriscono la protezione dei dati (*Privacy Enhancing Technologies*) è un'importante misura di garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali, in particolare del diritto all'autodeterminazione informativa. Da rilevare in particolare i cosiddetti filtri della sfera privata (*Privacy Filters*), vale a dire i software che permettono il mascheramento delle sagome o dei volti delle persone tramite criptaggio delle immagini (*Scrambling*). I *Privacy Filters* sono di particolare importanza in ambito di videosorveglianza, poiché essa può implicare la raccolta di potenziali prove a monte di un reato o sospetto di reato e toccare una cerchia indeterminata di persone, di principio innocenti o non sospettate. L'anonimizzazione ottenuta tramite *Privacy Filters* può essere successivamente invalidata in caso di commissione di reato, per identificare i responsabili. Altre importanti misure di sicurezza consistono nella limitazione degli accessi alle videoregistrazioni tramite credenziali di accesso personalizzate, disponibili unicamente al personale autorizzato, e nella giornalizzazione degli accessi per la ricostruzione di eventi o responsabilità legate all'abuso dei dati;