

Dr. iur. Michele Albertini  
Via Canonico Ghiringhelli 1  
CH-6501 Bellinzona

17 dicembre 2009

Tel. 091 814 45 02  
Fax 091 814 44 15  
E-Mail [protezionedati@ti.ch](mailto:protezionedati@ti.ch)  
Web <http://www.ti.ch/protezionedati>

## Videosorveglianza degli spazi pubblici: una base legale quadro cantonale è necessaria?

**Rapporto sull'interrogazione n. 317.09 del 25 novembre 2009 presentata dal deputato Manuele Bertoli e cofirmatari intitolata "Base legale cantonale per la videosorveglianza degli spazi pubblici: sì o no?"**\*

### Sintesi

L'adozione di una disposizione cantonale quadro sulla videosorveglianza nella legge sulla protezione dei dati personali non è necessaria. L'ente pubblico che intende impiegare un sistema di videosorveglianza dissuasiva deve, in ogni caso, dotarsi delle necessarie basi legali, come per qualsiasi attività o compito che è chiamato a svolgere. È pertanto nel diritto speciale che la materia va disciplinata.

Per quanto riguarda i Comuni la situazione attuale può essere mantenuta, perché è conforme all'ordinamento costituzionale vigente: in virtù della competenza residua essi rimangono competenti in materia e, se intenzionati ad impiegare la videosorveglianza sul proprio territorio giurisdizionale, devono dotarsi di una specifica base giuridica formale, ossia di una disposizione in un regolamento comunale esistente o di un regolamento comunale ad hoc.

---

\* Nella risposta del 22 dicembre 2009 all'interrogazione, il Consiglio di Stato ha comunicato di aver deciso, richiamando il presente rapporto, di rinunciare a proporre l'elaborazione di una *disposizione cantonale quadro* sulla videosorveglianza nella legge cantonale sulla protezione dei dati personali (<http://www.ti.ch/CAN/SegGC/comunicazioni/GC/interrogazioni/risposte/pdf/r317.09.pdf>).

## Il rapporto del 9 febbraio 2007

1. In un mio rapporto del 9 febbraio 2007 sulle interrogazioni n. 59.06 del 14 marzo 2006, n. 287.06 dell'11 dicembre 2006 e n. 38.07 del 6 febbraio 2007 presentate dal deputato Manuele Bertoli e cofirmatari intese a sapere se sia necessaria una base legale cantonale per istituire impianti di videosorveglianza (rapporto accessibile in Internet all'indirizzo [www.ti.ch/protezionedati](http://www.ti.ch/protezionedati) ► [Temi](#) ► [Principi e nozioni generali](#) ► [Videosorveglianza](#)), avevo presentato una prima valutazione in materia, che posso riassumere come segue:

→ Per essere lecita, la videosorveglianza deve fondarsi su una base legale. Generalmente è richiesta una legge in senso formale, quindi una normativa emanata dall'organo legislativo suffragata dal consenso democratico (diritto di referendum), che disciplini la materia perlomeno nei suoi elementi essenziali. Secondo questa impostazione, il *principio* della videosorveglianza a livello comunale dovrebbe quindi essere stabilito da un regolamento comunale, oppure fondarsi su una norma del diritto cantonale, di rango formale.

→ In caso di restrizione grave dei diritti fondamentali la base legale che regge la videosorveglianza dev'essere sufficientemente trasparente e precisa e indicare almeno gli elementi seguenti, riservata una loro puntualizzazione in sede di normativa d'applicazione:

- lo scopo della videosorveglianza,
- quale organo è responsabile dell'elaborazione dei dati,
- l'oggetto, le modalità e i tempi della videosorveglianza,
- l'indicazione se le riprese sono registrate e, in caso affermativo, la durata della conservazione dei dati,
- chi può utilizzare le videoregistrazioni, a quale scopo, a quali condizioni e in che modalità, anche per quanto riguarda l'eventuale comunicazione delle informazioni a terzi.

→ In caso di restrizioni non gravi dei diritti fondamentali può essere sufficiente inserire questi elementi in una normativa di rango inferiore alla legge, purché esista un riferimento (più o meno generico) in una base legale formale.

→ In assenza di una base legale cantonale (generale), e in virtù del regime di competenze disciplinato dai combinati art. 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, questi ultimi sono competenti a regolamentare la videosorveglianza dissuasiva sul proprio territorio giurisdizionale (ad eccezione degli spazi privati). Ciò significa che l'ente pubblico comunale che intendesse dotarsi di un sistema di videosorveglianza del proprio territorio giurisdizionale deve preventivamente emanare una normativa specifica. Considerati gli argomenti illustrati nel rapporto, in particolare i rischi di ingerenza nei diritti fondamentali derivanti dall'uso di tecnologie sempre più sofisticate, come pure le tendenze normative ad ogni livello, la soluzione più indicata è quella del regolamento comunale (quindi una legge in senso formale).

**2.** Considerato quanto fatto anche da altri Cantoni<sup>1</sup>, ritenevo auspicabile introdurre nella legge cantonale sulla protezione dei dati personali una disposizione *quadro* che costituisse una base legale armonizzata in materia di videosorveglianza valida per tutti gli organi pubblici sottoposti alla legge cantonale sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP; RL 1.6.1.1), tra cui in modo particolare il Cantone, i Comuni e gli altri istituti e corporazioni di diritto pubblico: lo scopo era quello di favorire il disciplinamento di questa materia seguendo criteri uniformi e agevolmente controllabili per l'insieme del territorio cantonale.

---

<sup>1</sup> Trattasi, allo stato attuale, dei Cantoni di Basilea-Città, Argovia, Soletta, Obvaldo, Nidvaldo, Svitto, Vaud e Ginevra.

## Sulla necessità – o no – di una base legale quadro nella LPDP

Ulteriori riflessioni e un esame dell'evoluzione su scala nazionale mi inducono tuttavia a rinunciare a (ri)proporre una soluzione di questo tipo (pur ribadendo e confermando i principi appena esposti), e ciò per le ragioni seguenti:

- Una *base legale quadro* (per esempio una norma generale nella LPDP) non sarebbe, in realtà, di grande utilità pratica, poiché non potrebbe comunque costituire una base giuridica per la videosorveglianza concreta, perché si limiterebbe a enunciare i presupposti legali (indicati sopra) affinché un ente pubblico possa impiegare un tale sistema (esigenza di una base legale sufficientemente chiara e precisa e relativi elementi). Per questo giusto scopo è sufficiente un parere o una circolare. Del resto neanche la legge federale sulla protezione dei dati del 19 giugno 1992 (LPD; RS 235.1) contempla una simile disposizione quadro.

- L'ente pubblico che intende impiegare un sistema di videosorveglianza dissuasiva deve, in ogni caso, dotarsi delle necessarie basi legali, come per qualsiasi attività o compito che è chiamato a svolgere. È pertanto *nel diritto speciale* che la materia va disciplinata: questa impostazione è seguita a livello federale e anche in diversi altri Cantoni, compreso il nostro. Si pensi ad esempio al nuovo art. 9b della Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 (LPol; RL 1.4.2.1) in materia di registrazioni audio e video per l'identificazione dei veicoli, come pure ad altre disposizioni in preparazione a livello cantonale. Questa è, a parer mio, la soluzione ideale dal profilo giuridico, che del resto suggerisco agli enti pubblici che mi consultano (Amministrazione cantonale, Enti autonomi, Comuni), ritenuto che anche la giurisprudenza recente (in particolare del Tribunale federale) si attesta ora in modo chiaro su queste posizioni<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Si veda in modo particolare anche la sentenza 1C\_179/2008 del 30 settembre 2009 destinata a pubblicazione in DTF, in cui il Tribunale federale ha annullato due disposizioni della legge sulla polizia del Canton Zurigo, poiché ritenute carenti dal profilo delle esigenze della base legale, rispettivamente da quello del principio della proporzionalità.

● Per quanto riguarda i *Comuni* la situazione attuale può essere mantenuta, perché è conforme all'ordinamento costituzionale vigente: in virtù della competenza residua essi rimangono competenti in materia e, se intenzionati ad impiegare la videosorveglianza sul proprio territorio giurisdizionale, devono dotarsi di una specifica base giuridica formale, ossia di una disposizione in un regolamento comunale esistente o di un regolamento comunale ad hoc.

Ciò posto, diversi Comuni si sono dotati negli ultimi anni di un regolamento comunale in materia di videosorveglianza. Dalla fine del 2006 a oggi la Sezione degli Enti locali ha approvato una ventina di regolamenti specifici (in ordine di tempo i regolamenti dei Comuni di Mendrisio, Bioggio, Sementina, Lugano, Quinto, Cadenazzo, Coldreio, Ascona, Cadro, Chiasso, Novazzano, Bellinzona, Gravesano, Camorino, Canobbio, Gordola, Cimadara, Airolo, Savosa, Ronco s/Ascona, Stabio, Vacallo e Collina d'Oro). La procedura di approvazione ha coinvolto e coinvolge in tutti i casi anche l'Incaricato cantonale della protezione dei dati, che assicura il controllo del rispetto degli standard minimi in materia, in particolare le esigenze in ordine alla base legale citate poc'anzi. Si può poi aggiungere che i regolamenti comunali vigenti sono molto simili tra di loro, poiché si fondano sostanzialmente sulle prime normative approvate, che hanno funto e fungono ancora, di fatto, da modello, contribuendo così a una certa armonizzazione a livello comunale.

Altri Comuni sono in procinto di seguire questa stessa impostazione. In simili condizioni, la situazione è soddisfacente dal profilo giuridico, per cui l'adozione di disposizioni quadro cantonali apposite per risolvere la questione comunale non appare indispensabile. I Comuni che invece disponessero solo di un'ordinanza municipale sono chiamati, beninteso, ad adeguare il proprio quadro legale nel senso descritto.

● In assenza di una base costituzionale che consenta l'adozione, a livello federale, di una legge (quadro) sulla videosorveglianza con effetti sulle competenze cantonali, reputo comunque importante che a livello cantonale interno sia individuato e applicato uno *standard comune minimo* del quadro legislativo, che peraltro non può tendere ad un'armonizzazione totale, poiché potrebbe contrastare con il margine di apprez-

zamento delle singole autorità e con le specificità dei settori interessati. In questo senso, il coinvolgimento preventivo dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati nelle relative procedure è sufficiente per garantire il raggiungimento di questo obiettivo.

## **Conclusioni**

Per le ragioni illustrate, propongo in conclusione di rinunciare a proporre l'adozione di una disposizione cantonale quadro sulla videosorveglianza nella legge sulla protezione dei dati personali: come dimostrato dalle tendenze recenti, la materia va disciplinata nel diritto speciale, a dipendenza delle specifiche esigenze del settore, garantendo comunque il rispetto degli standard minimi in materia. Dovranno quindi essere le singole autorità responsabili a farsi parte attiva, avviando l'iter per l'adozione di una base legale specifica nel proprio diritto settoriale, coinvolgendo anche – e tempestivamente – l'Incaricato cantonale della protezione dei dati, come già avviene in alcuni casi attualmente pendenti.