

Rapporto

numero

6478 R

data

26 ottobre 2011

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare 14 dicembre 2010 presentata nella forma
elaborata da Riccardo Calastri e cofirmatari (ripresa da Franco Celio)
per la modifica dell'art. 3 lett. f della legge di applicazione della legge
federale sull'armonizzazione dei registri e concernente la banca dati
movimento della popolazione del 5 giugno 2000
(v. messaggio 22 marzo 2011 n. 6478)**

1. COSA SI CHIEDE IN PARTICOLARE

Con l'atto parlamentare dei deputati Calastri e cofirmatari (cui è subentrato il deputato Franco Celio) si propone di modificare l'art. 3 lett. f della legge di applicazione della legge federale sull'armonizzazione dei registri e concernente la banca dati movimento della popolazione del 5 giugno 2000 (di seguito citata solo con il termine di Legge), allo scopo di estendere la gratuità del servizio reso dal Servizio Movpop a istituti di ricerca e studio senza scopo di lucro.

Nel dettaglio la modifica proposta (in neretto) completerebbe l'articolo citato nel seguente modo:

Art. 3 - Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato è l'autorità di vigilanza sul Movpop e definisce in particolare:

....

- f) *le tariffe per l'uso di Movpop da parte di utilizzatori esterni, ritenuta la gratuità per i Comuni, e i consorzi di Comuni e per lavori di studio e ricerca svolti senza scopo di lucro.*

2. COSA È IL MOVPOP

Il Servizio del movimento della popolazione fa parte della Sezione della popolazione, una delle componenti amministrative del Dipartimento delle Istituzioni. La scheda del sito del Cantone così ne delinea compiti e contorni.

Il movimento della popolazione (MOVPOP) è un sistema informativo generalizzato dei dati anagrafici, e il suo obiettivo principale è quello di mettere a disposizione dell'Amministrazione una banca dati che riunisca in un'unica struttura le informazioni personali registrate presso gli Uffici del Controllo abitanti dei Comuni ticinesi e ne gestisca gli spostamenti all'interno, in entrata e in uscita dal Cantone.

Le caratteristiche della banca dati MOVPOP sono:

- la messa a disposizione di uno strumento di consultazione rapido, efficiente e facile da usare per il reperimento delle informazioni aggiornate concernenti la popolazione;
- la possibilità di accesso a queste informazioni da parte di altre applicazioni informatiche dell'Amministrazione;
- l'accentramento e l'ottimizzazione della raccolta delle informazioni;
- l'elaborazione rapida di rapporti e statistiche sulla popolazione cantonale e la fornitura mirata di stock di dati agli uffici e ai servizi che ne fanno richiesta.

I compiti attribuiti al servizio Movpop sono molteplici, e spaziano dalla gestione continua della banca dati Movpop, alla verifica delle modalità di registrazione dei dati personali in uso presso i Comuni, alla consulenza in materia di definizione del domicilio, all'emanazione di puntuali direttive in materia di controllo abitanti, alla fornitura su richiesta di stock di dati per studi sulla popolazione o statistiche o ancora si propone, mediante l'offerta di dati personali registrati centralmente, quale strumento di lavoro efficace per alleggerire le pratiche amministrative che presuppongono l'impiego massiccio di dati personali. La collaborazione proposta dal Servizio Movpop è apprezzata anche all'esterno del contesto dell'Amministrazione cantonale, tanto che per esempio pure l'autorità federale delle dogane o gli organi federali di polizia, o ancora l'Ente ospedaliero cantonale, per citarne alcuni, chiedono di beneficiare delle prestazioni offerte dalla banca dati per essere agevolati nello svolgimento delle loro attività quotidiane.

3. CHI È PROPRIETARIO DEI DATI E COME SI REGOLA LA RICHIESTA DI ESSI O DI SUE ELABORAZIONI

La legge precisa che i dati sono di proprietà dei Comuni e, in relazione al tema sollevato dall'iniziativa parlamentare elaborata, è pure opportuno sapere che il regolamento di applicazione recita così:

Capitolo ottavo Accesso alla banca dati Movpop

Art. 28

¹L'accesso alla banca dati dei Comuni è libero.

²Il Comune può accedere ai dati di un altro Comune, fatta eccezione per le informazioni di cui alle cifre 18, 19, 20, 21 e 22 dell'art. 7 cpv. 1.

Art. 29

¹Il Consorzio di Comuni ha libero accesso ai dati dei Comuni consorziati.

²Il Consorzio di Comuni può accedere ai dati di un altro Comune non consorziato, fatta eccezione per le informazioni di cui alle cifre 18, 19, 20, 21 e 22 dell'art. 7 cpv. 1.

Art. 30

¹L'ufficio patriziale ha accesso ai dati dei cittadini di origine svizzera per l'aggiornamento del suo registro dei patrizi, dei votanti e dei fuochi.

²L'accesso viene accordato su istanza dell'ufficio patriziale conformemente all'art. 10 della LPDP nonché alla procedura di cui all'art. 32.

³La persona che ha accesso alla banca dati è designata dall'ufficio patriziale e consulta la banca dati alle condizioni previste dal cpv. 2.

Inoltre:

Art. 31

¹L'accesso alla banca dati Movpop da parte di utilizzatori appartenenti all'Amministrazione cantonale avviene previa autorizzazione da parte del Servizio Movpop, soltanto per l'adempimento dei compiti pubblici.

E ancora:

Art. 32

¹La Sezione della popolazione concede eccezionalmente a terzi l'autorizzazione all'accesso della banca dati.

²L'autorizzazione viene concessa nella misura in cui:

- a) la richiesta avviene sulla scorta di un compito stabilito dalla legge o per scopi scientifici;*
- b) la richiesta è limitata a quei dati necessari a svolgere detto compito o per adempiere allo scopo;*
- c) viene garantita l'anonimità dei dati.*

I successivi artt. 33 e segg. illustrano come l'istanza deve essere presentata e motivata, a che cosa e come si può avere accesso ai dati, tramite quali applicazioni. Inoltre tutto quanto è descritto tra gli artt. 32 e 37 (in riferimento alla istanza di terzi) soggiace all'alta vigilanza e vede il coinvolgimento, quale garanzia, dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati.

Ma poiché sono i costi a generare il problema sollevato vale pure la pena di presentare nel dettaglio ciò che al proposito prevede sempre il Regolamento di applicazione.

Costi

Art. 40

¹Ogni ufficio dell'Amministrazione che utilizza la banca dati è tenuto proporzionalmente all'utilizzazione, a contribuire al finanziamento del Servizio Movpop.

²I contributi necessari per coprire i costi di gestione del Servizio Movpop sono calcolati sulla base di una chiave suscettibile di adeguamento in funzione dell'evoluzione degli allacciamenti effettivamente operativi ad inizio anno.

³Sono applicate per analogia le norme relative al calcolo delle tariffe per i terzi.

Art. 41

¹La tariffa per la visualizzazione dei dati è annuale e può variare fino ad un massimo di fr. 3200.-.

²La tariffa per la visualizzazione è applicata ad ogni ufficio allacciato alla banca dati ai sensi dell'art. 30, non ad ogni singola stazione di lavoro.

³L'importo è fissato in base al calcolo del volume di dati di ogni singola persona, moltiplicato per fr. 0.01.

⁴Per volume si intende il catalogo dei dati completo di ogni singola persona, atteso che la richiesta di un numero ridotto di dati per persona non comporta una diminuzione della tariffa.

Art. 42

¹Il costo per il collegamento tramite interfaccia ai programmi Movpop ammonta ad un massimo di fr. 40 000.-.

²La tariffa viene fissata in base al calcolo del volume dei dati di ogni singola persona, moltiplicato per fr. 0.125.

³I costi derivanti dalla realizzazione dell'interfaccia sono assunti dal richiedente.

Art. 43

¹La tariffa per la richiesta di elaborazioni particolari è calcolata in base al volume dei dati richiesti.

²La tariffa è fissata in base al calcolo del volume dei dati di ogni singola persona, moltiplicato per fr. 0.10.

³Quando la trasmissione dei dati richiede una prestazione di lavoro superiore ai 30 minuti viene prelevato un importo di fr. 80.– per ogni ora supplementare.

Nel messaggio n. 6478 il Consiglio di Stato giustifica i motivi che militano a favore del respingimento dell'iniziativa elaborata, indicando nel dettaglio sette richieste di terzi e come per ognuna di esse per finire è venuto a formalizzarsi il contributo richiesto. Inoltre non può sfuggire quanto descritto all'art. 40, laddove, prima ancora di eventuali terzi, anche gli uffici dell'Amministrazione siano tenuti a contribuire al finanziamento del Servizio Movpop.

4. LE VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE

Linee direttive e Piano finanziario 2008-2011 (pag. 118, cap. 6 "La necessità di nuove entrate") invitano i vari uffici e servizi dell'Amministrazione a valorizzare prestazioni particolari (come in casu) con fatturazioni giustificate (la partecipazione ai costi e alle tariffe dovute all'uso della banca dati Movpop non è messa in discussione dagli iniziativaisti).

Per gli Uffici dell'Amministrazione quali contributi al finanziamento del servizio Movpop vi è corresponsione dei costi di gestione, con una chiave di riparto proporzionale all'uso. Per Comuni, Consorzi di Comuni e Patriziati l'accesso praticamente è libero e gratuito. Per terzi, dopo decisione del Consiglio di Stato circa la possibilità di accesso e per quale scopo, sono applicate tasse d'uso.

In merito alla richiesta degli iniziativaisti si è discusso attorno a tre quesiti:

- Eccezione o principio di coerenza su norme uguali per tutti (valutazione del servizio offerto da un sistema informatico unico centralizzato e aggiornato, rispetto alla difficoltà di fare simili richieste comune per comune, da un profilo dei tempi e dei costi)?
- Valutazione "politica" circa studi finalizzati a ottenere benefici per l'Ente pubblico?
- Accettazione del principio di gratuità o eventuale attenuazione/riduzione delle tariffe d'uso (che tuttavia necessiterebbero di nuovi calcoli con il probabile riadattamento di articoli della legge)? Oppure, visto il regolamento d'applicazione della legge molto dettagliato, l'applicazione di uno sconto?

Conseguentemente sono scaturite tre possibili soluzioni:

- considerare equilibrata e proporzionale la realtà attuale (dunque respingere l'iniziativa);
- accettare l'eccezione e accogliere la sostanza dell'iniziativa, tuttavia con un emendamento che precisi meglio, del genere: **"e per lavori di studio e ricerca svolti senza scopo di lucro da istituti federali e cantonali riconosciuti"**;
- soluzione più saggia ed elegante: respingere l'iniziativa, ma lasciare al Consiglio di Stato la valutazione di volta in volta se applicare (o ridurre la tassa d'uso per terzi) oppure no, ritenuto perlomeno il prelievo di un emolumento simbolico (minima tassa di

base), quando comunque è chiamato a dover formulare su ogni richiesta di terzi una risoluzione vincolante, vedi legge di applicazione, qui di seguito:

Art. 8

¹*Il Consiglio di Stato conferisce in via eccezionale a terzi l'autorizzazione d'accesso a Movpop.*

²*L'autorizzazione presuppone lo svolgimento di un compito pubblico previsto dalla legge e un interesse legittimo importante a svolgerlo utilizzando Movpop.*

³*Un diritto all'autorizzazione esiste soltanto per i consorzi di Comuni e per le amministrazioni patriziali. Negli altri casi, il Consiglio di Stato decide a propria discrezione e definitivamente.*

⁴*L'autorizzazione a scopi di ricerca scientifica è possibile anche a privati, se è garantita l'anonimità dei dati.*

La Commissione, in una fase successiva, ha ritenuto necessario sentire (12 ottobre 2011) il parere del giurista Michele Albertini, pure Incaricato cantonale della protezione dei dati. Dapprima le sue considerazioni generali:

In virtù della nuova legge federale sull'armonizzazione dei registri gli uffici di controllo degli abitanti sono obbligati a trattare un'enorme quantità di dati personali. La banca dati Movpop è vetusta e presenta seri difetti, tra cui l'impossibilità di selezionare i dati cui si ha accesso: in altre parole, chi accede alla banca dati può vedere tutte le informazioni di tutte le persone iscritte. Il secondo problema dipende dalla legge stessa, che non contiene importanti disposizioni presenti invece nel regolamento (ad esempio la questione delle competenze degli organi di controllo degli abitanti).

I casi sollevati dall'iniziativa sono per contro conseguenza di precise scelte effettuate dal Consiglio di Stato in base al principio della copertura dei costi, per cui chi ottiene l'accesso diretto alla banca dati o chiede l'estrapolazione di dati deve pagare per il lavoro generato. Di recente un istituto federale con sede a Bellinzona che ha svolto una ricerca riguardante il Ticino si è visto fatturare un importo ritenuto eccessivo; ciò avrebbe potuto portare a ignorare il Ticino in occasioni di future analoghe ricerche. L'iniziativa chiede di ovviare a tale rischio escludendo dalla fatturazione i servizi prestati nel contesto di ricerche senza fini di lucro, mediante modifica dell'art. 3 lett. f della legge. Adesso solo i Comuni e i consorzi sono esclusi da pagamento; in base ai materiali, non si può dire con certezza assoluta se la gratuità sia estendibile anche ad altri enti.

Si presenta ora l'occasione di precisare il contenuto dell'art. 3 distinguendo fra tariffe per accedere direttamente ai dati ed emolumenti a copertura dei costi generati dall'estrapolazione di determinate informazioni. Si propone in sostanza una sorta di controprogetto all'iniziativa, che attribuisce al Consiglio di Stato la funzione di autorità di vigilanza sul Movpop con il compito di «definire le tariffe e gli emolumenti a copertura dei costi per accesso ai dati Movpop da parte di terzi ai sensi dell'art. 8. È ritenuta la gratuità per i Comuni e i consorzi dei Comuni, e la facoltà di prevedere tariffe ridotte per giustificati motivi». Questa formula estenderebbe il concetto di accessibilità dei dati a ragionevole prezzo per enti o istituti che, senza scopo di lucro e per ricerche interessanti o utili al Ticino, richiedono un servizio al Movpop, riducendo l'emolumento richiesto a un importo simbolico o una tassa base minima. Tutto quanto è invece richiesto a scopo di lucro sarebbe invece fatturato come avviene oggi.

Ne consegue che:

È importante stabilire tramite la legge il principio generale del pagamento di ogni prestazione effettuata, con le eccezioni assolute per Comuni, i consorzi di Comuni e anche i patriziati, mentre i casi particolari saranno regolati tramite decisione del Consiglio di Stato sulla base di giustificati motivi (ad esempio l'interesse pubblico).

Riassumendo, il nuovo disposto conferirebbe al Consiglio di Stato la delega per fissare le tariffe per l'accesso alla banca dati e per determinare i costi per l'estrazione di dati (senza accesso diretto alla banca dati); inoltre si creerebbe una base legale piú chiara che definisce la necessità di coprire i costi in base al tempo impiegato a svolgere il lavoro, ritenuta la gratuità di cui si è parlato; infine, al Consiglio di Stato sarebbe data la facoltà di determinare tariffe o emolumenti ridotti in casi particolari e per giustificati motivi.

La Commissione si è per finire orientata sulla terza soluzione prospettata.

5. CONCLUSIONI

La Commissione della legislazione, in forza di quanto sopra descritto, ritiene di accogliere il principio sollevato dagli iniziativaisti, ma di proporre una formulazione giuridica che ha il vantaggio di offrire al Consiglio di Stato (che decide, in particolare, sulle richieste di terzi) modalità di valutazione piú ampie, privilegiando in ogni caso l'interesse pubblico.

Ne consegue che la Commissione invita il Parlamento a:

- respingere l'iniziativa elaborata in oggetto presentata il 14 dicembre 2010 da Riccardo Calastri e cofirmatari;
- adottare il controprogetto allegato al presente rapporto.

Per la Commissione della legislazione:

Gianrico Corti, relatore
Agustoni - Caverzasio - Galusero - Ghisolfi -
Giudici - Guerra - Gysin - Kandemir Bordoli -
Mellini - Paparelli - Pedrazzini - Rückert - Stojanovic

Disegno di

LEGGE

di applicazione della legge federale sull'armonizzazione dei registri e concernente la banca dati movimento della popolazione del 5 giugno 2000; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 14 dicembre 2010 presentata nella forma elaborata da Riccardo Calastri e cofirmatari;
- visto il rapporto 26 ottobre 2011 n. 6478R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

La Legge di applicazione della legge federale sull'armonizzazione dei registri e concernente la banca dati movimento della popolazione del 5 giugno 2000 è modificata come segue:

Art. 3 lett. f)

- f) le tariffe e gli emolumenti a copertura dei costi per l'accesso ai dati di Movpop da parte di terzi ai sensi dell'art. 8, ritenuta la gratuità per i Comuni, i Patriziati e i consorzi di Comuni e la facoltà di prevedere tariffe ridotte per giustificati motivi di interesse pubblico.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato stabilisce la data di entrata in vigore.