

Rapporto

numero	data	Dipartimento
4861 R	19 novembre 1999	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della legislazione sul messaggio 2 marzo 1999 concernente la nuova legge sulla protezione dei dati personali elaborati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali (LPDPpol) e modifica della legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP)

GENERALITÀ

La protezione dei dati

La protezione dei dati è un aspetto della protezione della sfera privata delle persone (*privacy*) e determina diritti e doveri in materia di elaborazione (compresa la raccolta, conservazione, elaborazione elettronica, trasmissione, diffusione ecc.) di dati (informazioni) riguardanti persone.

Problemi di protezione dei dati si pongono sia tra privati, in materia p.e. di commercio, giornalismo o rapporti di lavoro (diritto privato), sia nei rapporti tra le persone e i vari servizi delle amministrazioni pubbliche che elaborano dati personali su di loro (diritto pubblico).

Norme di protezione dei dati, pubbliche e private, sono diffuse in diverse leggi, p.e. in campo sanitario, lavorativo, statistico, di procedura ecc. Quando una legge settoriale non precisa altrimenti, valgono i principi generali contenuti nelle due leggi quadro: la legge federale sulla protezione dei dati, del 19 giugno 1992 (LFPD), che si applica al diritto privato e al diritto pubblico federale (amministrazione federale), e la legge cantonale sulla protezione dei dati personali, del 9 marzo 1987 (LPDP), che si applica al diritto pubblico cantonale (amministrazione cantonale, enti autonomi e locali).

La protezione dei dati nell'attività di polizia

L'attività di polizia presenta aspetti e conflitti d'interesse particolari, che meritano norme speciali in materia di protezione dei dati. La Confederazione (che dispone però di competenze di polizia ben circoscritte) vi ha provveduto in particolare con la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, del 21 marzo 1997 e con alcune ordinanze. Altrettanto hanno fatto diversi Cantoni, per quanto concerne l'attività di polizia (molto più generale) di loro competenza.

La legge qui in discussione riprende e ripete sostanzialmente i principi contenuti nelle leggi federali e cantonali fin qui citate. Colma una lacuna, vista la riserva fatta all'art. 5 della LPDP (che rimanda ad una legge speciale per gli archivi di polizia) e - pur ripetendo in

gran parte regole già applicate, in virtù di principi che hanno valore costituzionale - crea ulteriori formali garanzie di trasparenza e di controllo per il cittadino.

Questa legge, come tutta la protezione dei dati del resto, si regge su un sottile equilibrio tra interessi, segnatamente tra:

- l'interesse di ogni persona a tutelare la propria sfera privata e a potersi validamente opporre a ingerenze e a usi non giustificati di informazioni che la concernono;
- il dovere dello Stato (qui in particolare tramite l'attività di polizia) di disporre delle informazioni utili a tutelare interessi pubblici (talvolta l'interesse della persona stessa i cui dati sono trattati), in particolare la sicurezza: cioè prevenire, scoprire e contrastare comportamenti illeciti o altre situazioni di pericolo. (Non è necessario, a questo proposito, che la persona dei cui dati si tratta sia punibile o meno: può essere causa di pericolo per gli altri, o strumento per togliere un pericolo, indipendentemente da una sua consapevolezza o punibilità; è questa la ragione per cui l'attività di polizia non si esaurisce nelle norme di procedura penali, anche se di regola le attività di polizia più incisive scaturiscono o confluiscono in una procedura penale);
- l'interesse di terze persone, p.e. di chi è pronto a riferire ai poteri pubblici informazioni soltanto se gli è garantita protezione, tramite l'anonimato o con altre misure.

Nel commisurare questi interessi, secondo il clima politico, è facile passare da un eccesso all'altro. Dalla nota vicenda degli archivi della polizia federale, si è passati in pochi anni a situazioni paradossali, per cui è oggi garantita maggiore confidenzialità (anonimato) a chi "rivela" fatti non veri a un giornalista che li pubblica (il quale beneficia, entro certi limiti, del diritto di tacere sulle sue fonti, anche se ha agito per solo interesse pecuniario), che a chi rivela fatti veri alla polizia che (pur facendone uso per un interesse pubblico e conformemente a un obbligo di legge) può invece essere obbligata a svelare la fonte.

Questi eccessi portano al risultato di potenziare servizi privati a scapito di quelli pubblici, anche in campi che dovrebbero restare prevalentemente sotto controllo pubblico. P.e., quanto meno efficace diventa la raccolta pubblica e più restrittivo l'accesso a fonti pubbliche in materia di solvibilità di debitori, tanto più si diffondono attività private (meno controllabili) di raccolta e di vendita di queste informazioni. Quanto più si negano alla polizia strumenti d'informazione, tanto più prosperano le agenzie private di investigazione, a beneficio di chi può pagarle.

Ben vengano quindi una sana diffidenza e un'adeguata protezione legale nei confronti delle attività di polizia non immediatamente trasparenti, ma bisogna fare attenzione agli effetti perversi dei limiti posti all'attività informativa di polizia, o degli obblighi di trasparenza fatti alla medesima.

Alcuni aspetti particolarmente delicati in materia di privacy, nel campo giudiziario e della sicurezza (come l'ascolto telefonico, la testimonianza dei minorenni o di vittime o testimoni minacciati nei dibattimenti processuali, ecc.), sono già regolati da apposite leggi. La polizia stessa, nei molti settori in cui opera - di regola a sostegno di altre autorità - è tenuta a conoscere e rispettare varie regole di protezione dei dati contenute in leggi speciali (segreti professionali, competenze della magistratura ecc.).

In questa legge, si tratta sostanzialmente dei rapporti e degli archivi di polizia: cioè dei modi in cui la polizia può e deve raccogliere, trasmettere e conservare "in generale" informazioni su persone, per svolgere i propri compiti (compresi gli aspetti di collaborazione

oltre i confini), senza distinguere casi o procedure che spetta alle leggi particolari di regolare.

Come per tutta la protezione dei dati, non è possibile, attraverso norme e procedure formali, tenere conto di tutti i problemi e casi possibili. La soluzione giuridicamente e politicamente sostenibile passa inevitabilmente per l'interpretazione di concetti generali: anzitutto il criterio di proporzionalità. Si tratta cioè di commisurare caso per caso l'importanza degli interessi in gioco. La legge serve soprattutto a stabilire le garanzie di controllo su chi assume la responsabilità di questa commisurazione caso per caso.

Adeguamenti della LPDP

Accanto alla nuova LPDPol, il messaggio propone adeguamenti alla LPDP, maturati dopo alcuni anni di applicazione.

La Commissione ritiene di aderire in larga parte al messaggio, proponendo qualche correzione puntuale. Qui di seguito ci si sofferma soltanto sugli articoli che meritano delucidazioni, rispetto a quanto scritto nel messaggio, e su quelli per i quali la Commissione propone emendamenti.

COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

LPDPpol

Art. 1 e 2

Per il campo d'applicazione della legge, va inteso che il criterio dell'art. 2 cpv. 1 (scopo dell'elaborazione per compiti di polizia) prevale su quello dell'art. 1 (appartenenza organica di chi elabora i dati alla "Polizia", intesa come comparto organizzativo dell'amministrazione).

È possibile infatti che la gestione di atti e procedure prettamente amministrativi sia affidata a servizi organicamente inclusi nella polizia (in special modo quelle comunali), senza che vi sia motivo per applicare ad essa norme speciali della LPDPol, piuttosto che le norme generali della LPDP. Determinante è il fatto che incarti e archivi siano separati.

Si ritiene di non fare uso del concetto di "protezione dello Stato", creato per l'assenza (in passato) di basi legali esplicite che regolassero i compiti di polizia svolti direttamente da organi della Confederazione, connessi con reati potenziali contro lo Stato (controspionaggio, sorveglianza dell'estremismo politico, servizi d'informazione militari ecc.), anche se non meno direttamente pericolosi per le persone (terrorismo, proliferazioni di armi di distruzione di massa ecc.).

Per le attività svolte dalle polizie cantonali e comunali in collaborazione con organi federali, esistono (oggi) precise norme federali in materia di elaborazione dei dati (banche dati centrali della polizia federale, dei servizi antidroga federali ecc.). D'altra parte, nel contesto contemporaneo, difficilmente si può distinguere - tanto più in ambito d'informazione preventiva, attribuendo di conseguenza il compito a polizie separate, o gestendo i dati su banche separate - tra criminalità comune e criminalità organizzata o terrorismo, tra minaccia militare dall'estero e minaccia da strumenti di distruzione di massa, tra estremismo

politico ed estremismo d'altra natura (sette, comportamenti o movimenti razzisti ecc.), tra spionaggio politico e spionaggio economico ecc.

Riferimento essenziale resta la distinzione fatta dal Codice penale, tra reati di competenza federale e cantonale, e la regola che - in presenza di indizi dei primi - la polizia dei cantoni e dei comuni può e deve agire in stretta collaborazione con organi federali. Per il resto in ambito cantonale - diversamente da quello federale, più ristretto - la polizia ha un mandato generale di protezione e sicurezza, che include una "protezione dello Stato", comunque la si voglia definire.

D'altra parte, considerato che i compiti di protezione e sicurezza non si esauriscono nell'informazione intorno ai reati (cioè agli atti punibili commessi da persone identificate o da identificare), appare opportuno un riferimento più ampio alle attività della polizia.

L'art. 2 cpv. 1 è quindi riformulato.

Art. 5

Per poter soddisfare appieno le esigenze in materia di protezione dei dati, è necessario che i rapporti informativi di polizia siano redatti in numero limitato. La quantità va inevitabilmente a scapito della qualità delle informazioni da raccogliere, controllare, valutare, stralciare ecc. conformemente ai requisiti di una moderna protezione dei dati. Non va dimenticato d'altra parte che, per quanto concerne le condanne cresciute in giudicato (le sole che danno certezza di colpevolezza), esiste l'istituto del casellario giudiziale con i suoi estratti (non gestito in Ticino, diversamente da altri cantoni, dalla polizia).

È pertanto auspicabile che un vero e proprio rapporto informativo di polizia sia allestito soltanto quando l'Autorità che lo richiede deve farsi un quadro complessivo della reputazione e condotta di una persona (p.e. per valutare l'opportunità di un provvedimento amministrativo d'espulsione nei confronti di uno straniero, o per valutare un candidato alla naturalizzazione).

In molti casi potrebbe bastare (per integrare l'estratto dal casellario giudiziale) una semplice attestazione di polizia che non sono pendenti procedimenti penali di rilievo, senza ulteriori accertamenti attivi sulla reputazione o condotta. Nessun rapporto di polizia dovrebbe invece essere chiesto, quando per legge o giurisprudenza l'autorizzazione (p.e. alla gestione di un esercizio pubblico) può essere negata solo in presenza di precisi motivi (condanna penale, insolvenza). Bastano in questo caso gli attestati specifici, dal Casellario giudiziale e dall'Ufficio esecuzione e fallimenti; per la presunzione di innocenza, un procedimento pendente non può essere assimilato ad una condanna; se la condanna subentra, l'autorizzazione sarà revocata.

Va anche considerato che le esigenze d'indagine, prima che sia formulata un'accusa o preso un provvedimento, comportano spesso l'opportunità di non far conoscere all'interessato che si sta indagando su di lui, come sarebbe il caso attraverso la procedura ai cui atti egli ha accesso, compreso quindi il rapporto informativo di polizia. Ciò pone la polizia in conflitto d'interessi: tacere sull'indagine in corso o rifiutare il rapporto o allestire un rapporto non accessibile all'interessato (rapporto quindi problematico per l'autorità che lo riceve e per la procedura da essa gestita)? Del resto, trattandosi di una procedura penale, spetta al magistrato che la conduce decidere se, come e quando rivelarne l'esistenza (all'interessato, rispettivamente ad altre autorità).

Oggi più che in passato, il rapporto informativo di polizia sulla condotta di una persona - nel contesto delle diverse norme procedurali e di protezione dei dati - comporta problemi, che spesso annullano l'utilità medesima del rapporto. Deve a maggior ragione valere il principio: pochi rapporti, fatti bene, e solo quando possono veramente servire ad uno scopo. Principi da osservare dalle autorità che li richiedono, prima ancora che dalla polizia che li deve redigere.

Art. 7

Il cpv. 2 è necessario perché - secondo gli art 4 cpv. 2 e 6 cpv. 4 LPDP - l'elaborazione di dati personali meritevoli di particolare protezione (segnatamente quelli relativi alle opinioni e attività religiose, politiche, la sfera sessuale ecc.) è possibile soltanto se prevista da un'esplicita base legale. Vi sono casi in cui, inevitabilmente, la polizia deve operare tramite informazioni di questa natura, p.e. quando gli indizi di (sufficientemente gravi) reati o di (sufficientemente gravi) pericoli vi si rapportano direttamente. Il principio di proporzionalità, tra mezzi e scopi, va comunque accuratamente rispettato, sia nell'attività di prevenzione che di repressione.

I segnali provenienti dalla società sono contraddittori. Da una parte, giustamente, si vuole che sia fatta accurata distinzione (tutt'altro che evidente) tra tendenze di comportamento potenzialmente pericolose (come la pedofilia) e altre che, rivedendo pregiudizi d'immoralità validi fino a ieri, non sono da considerare né illegali né pericolose (come l'omosessualità). D'altra parte si pretende, giustamente, che lo Stato sia quanto mai solerte ed efficace nel prevenire e nel reprimere p.e. la pedofilia. Analoghe considerazioni possono essere fatte per la sfera politica (l'opinione estremista non comporta necessariamente la predisposizione a passare ad atti illeciti: poco importa che si tratti della rivoluzione proletaria o di un'aggressione razzista). Idem per la sfera religiosa, dove non si tratta evidentemente di catalogare le fedi al servizio di un'ortodossia, ma della pericolosità o meno di sette e di metodi di proselitismo: distinzione più facile a dirsi che a farsi concretamente.

In questo contesto, la polizia rischia di avere sempre torto, sia quando si interessa alle opinioni e ai comportamenti, sia quando non lo fa. Una ricetta pratica resta quella di sapere molto (nel senso di "penetrare" più o meno direttamente, senza infrangere leggi, ogni ambiente "a rischio", per poter intervenire a tempo) e scrivere poco (nel senso di non correre il rischio di stigmatizzare alcuno a motivo dell'esercizio lecito di libertà, "schedandolo" in un qualche modo). Un agente di polizia (come qualunque cittadina o cittadino, del resto) che "sa" di opinioni e tendenze altrui, può contribuire a prevenire un reato o a scoprire l'autore; se invece di queste tendenze o comportamenti "scrive" - col rischio che lo scritto alimenti una qualsiasi banca di dati pubblica o privata - finisce facilmente nei guai. Questa ricetta perde purtroppo di validità con la mobilità della popolazione: nulla più si sa di chi cambia residenza o sfugge all'attenzione dei vicini, a meno di ricorrere a banche dei dati sempre più globali. La giusta via diventa una difficilissima navigazione tra far sapere troppo o non sapere nulla di qualcuno.

La Commissione ha ritenuto di aggiungere un terzo cpv. che tutela l'esercizio dei diritti costituzionali: libertà d'opinione, d'associazione, religiosa ecc. Ciò accentua l'importanza dei valori che si contrappongono alla pretesa della polizia di avere buoni motivi per raccogliere a archiviare determinate informazioni. Nel caso concreto (p.e. sulla liceità di raccogliere o meno i nomi degli aderenti ad una setta religiosa) sarà pur sempre decisivo il criterio di proporzionalità (p.e. solo una pericolosità accertata della setta giustifica

l'identificazione degli aderenti; oppure, se si è trattato soltanto di indagare su un grave reato nell'ambito della setta, accertato l'autore, l'elenco degli aderenti usato per scoprirlo va disconnesso da qualsiasi banca di dati personali).

Art. 9

È regola che i rapporti di polizia contengono fatti (comprese eventuali opinioni, giudizi e valutazioni dichiarate da terzi) e mai invece opinioni, giudizi o valutazioni di chi le redige. Vale l'art. 6 cpv. 2, per il quale la polizia esprime e trasmette informazioni, non preavvisi. Non costituisce opinione l'esposizione di elementi che danno o tolgono credibilità a dichiarazioni.

Art. 11

Prescrivendo una "richiesta motivata" non si intende che l'autorità debba "giustificare" la richiesta, ma che deve circoscrivere il contesto in cui essa torna utile. Altrimenti non è possibile per la polizia indirizzare gli accertamenti e rispettare insomma la protezione dei dati. Per "tutte le informazioni" si intendono quelle già redatte (archivate), delle quali i principi di protezione dei dati richiedono che sia fatta possibilmente un aggiornamento o una verifica: la quale implica comunque una raccolta attiva di dati. (Si vedano le considerazioni fatte in materia di rapporti informativi).

Se la richiesta concerne indizi di reati patrimoniali, la polizia approfondirà e verificherà - per riferirle - informazioni relative al tenore di vita o alla frequenza di case da giuoco, evitando curiosità eccessiva rispetto ad altre sfere, p.e. intime, della persona interessata. Se invece si tratta di un'accusa per molestie sessuali, informazioni precise e aggiornate sulle condizioni economiche saranno tralasciate. Un accertamento delle opinioni e dei comportamenti politici si giustifica p.e. in relazione ad un'accusa contestata di avere imbrattato e danneggiato muri con scritte.

La polizia non può insomma rifiutare la richiesta, ma, per fare correttamente il suo lavoro è in dovere di esigere dall'autorità richiedente che essa precisi a cosa servono le informazioni richieste. La richiesta alla polizia di sapere "tutto quel che si può sapere sulla persona X", senza precisare lo scopo, da qualsiasi autorità essa emani, è da ritenere illecita.

Art. 12

Il criterio di necessità esclude, tranne casi speciali, che dati meritevoli di particolare protezione (informazioni come quelle all'art. 7 cpv. 2) siano trasmessi in questo ambito.

Art. 16

Il rapporto informativo di polizia non può, nemmeno con il consenso dell'interessato, essere richiesto come certificato di buona condotta da ostendere a terzi.

Art. 17

Si è ritenuto di concretizzare alcuni criteri di durata per la conservazione degli atti. Una certa flessibilità resta inevitabile. P.e. un rapporto che segnala una o più persone fra i possibili autori di un atto di piromania rimasto irrisolto (p.e. incendio nei boschi) ha ben altra valenza, trascorso anche il periodo di prescrizione, se gli atti continuano a ripetersi in

circostanze analoghe e se alcune di queste persone restano nella cerchia dei possibili autori. Evidentemente (se gli indizi non erano tali da giustificare l'apertura di un procedimento penale) il fatto non va menzionato in un rapporto informativo di polizia, ma il rapporto deve restare reperibile alla polizia stessa per facilitare indagini future. Lo stesso vale per chi denuncia altri per reati senza prove (p.e. aggressioni sessuali): la sua credibilità è ben diversa, se alla polizia risulta che in passato la stessa persona aveva fatto denunce analoghe. Il criterio di utilità fondato su concrete ipotesi di continuità deve quindi prevalere su termini temporali rigidi relativi al singolo fatto o atto scritto (termini validi invece per gli estratti dal casellario giudiziale).

Il termine di 10 anni per i delitti tiene conto di ragioni pratiche di semplificazione e di allineamento con banche dati federali.

Il criterio di "continuità" contenuto nel cpv. 3 dell'articolo rende lecito conservare atti oltre i limiti temporali stabiliti, quando vi è reiterazione di comportamenti illeciti o pericolosi. In ogni caso, il persistere di una pericolosità è motivo per protrarre la conservazione.

È possibile che l'osservanza dei termini fissati in questo articolo richieda qualche tempo (lavori di spurgo) e che il rispetto sistematico non possa essere garantito dall'entrata in vigore della legge. In casi di concreto accesso all'archivio, si potrà tuttavia tenere presente che il termine è trascorso e agire di conseguenza. Al Consiglio di Stato compete di vigilare sui modi e tempi di attuazione.

La scadenza del termine di conservazione non significa necessariamente la distruzione fisica del documento: basta che non sia più reperibile tramite un registro dei nomi, o tale comunque da collegare dati e persone. Di regola ciò avviene con il trasferimento ad un archivio storico senza indice dei nomi.

Art. 26

L'art. 26 va lievemente riformulato in relazione a quanto detto più avanti.

Art. 27

Al Responsabile alla protezione dei dati, conformemente a quanto stabilito più avanti nel nuovo testo della LPDP, non dovrebbero essere conferite competenze decisionali, ma soprattutto di mediazione e controllo

La particolare delicatezza di taluni dati impone che l'accesso agli archivi di polizia sia strettamente limitato. Al Responsabile compete soprattutto la verifica che non esistano elaborazioni (archivi, schedari) in contrasto con la legge. Alla Commissione per la protezione dei dati, tramite il suo Presidente, compete invece un l'accesso illimitato per risolvere un caso specifico (p.e. per verificare se la fonte di un'informazione ha un interesse legittimo all'anonimato, o se è vero che su una persona o un gruppo di persone non vengono raccolte illecitamente informazioni).

Art. 29

La rinuncia ad una tassa non si giustifica in tutti i casi. A limitarne la portata basta il concetto di tassa di cancelleria, posto che compete al Consiglio di Stato emanare eventuali regolamentazioni, entro questo limite.

Art. 30 e 31

Non si giustifica un termine perentorio per la denuncia. Non si giustificano rimedi di diritto speciali, rispetto a quelli (ora precisati) istituiti dalla LPDP (cfr. sotto). Opportune invece disposizioni procedurali particolari per le informazioni confidenziali e per l'accesso diretto agli archivi di polizia.

In caso di informazioni confidenziali, il Presidente della Commissione deve tutelare l'anonimato della fonte anche nei confronti degli altri membri della Commissione.

Modifica LPDP

Art. 12 e 13

Come formulata, la proposta nel messaggio sembra vietare agli organi comunali di comunicare (a chi fa valere un interesse legittimo) qualsiasi dato riguardante cittadini stranieri, mentre li obbliga a farlo (solo) per i dati riguardanti i risiedenti svizzeri. Sarebbe questa una soluzione discriminatoria, o perlomeno che crea un inconveniente non giustificato per il richiedente, che non sempre conosce la nazionalità della persona che intende reperire: p.e. un suo debitore che ha cambiato indirizzo.

Il controllo abitanti dispone di nome, cognome, indirizzo ecc. indistintamente di svizzeri e di stranieri residenti nel comune. D'altra parte, quando il comune di residenza è incerto, per il richiedente è molto più agevole rivolgersi ad una fonte cantonale. Questa esiste per gli stranieri (disponendo il Cantone del registro centrale), ed esisterà per tutta la popolazione, svizzeri compresi, con la piena funzionalità del previsto registro centrale cantonale (progetto MovPop).

Si propone pertanto, nell'interesse di evitare al richiedente ricerche multiple o "alla cieca", di cumulare la facoltà (già esistente) di fare richiesta (sia per svizzeri che per stranieri) ai servizi comunali, con quella (nuova) di farlo presso un servizio cantonale competente (che non ha bisogno di essere definito nella legge: spetta al Consiglio di Stato designarlo). Questo servizio sarà preferibilmente unico, per svizzeri e stranieri (MovPop), ma intanto ancora separato e limitato agli stranieri (sulla base dell'apposito registro esistente). Questa soluzione cumulativa permette anche di risolvere - più semplicemente che per vie di ricorso - eventuali ingiustificati rifiuti d'informazione da parte di organi comunali.

Art. 30

Competenze, composizione e procedure degli organi già esistenti (Responsabile alla protezione dei dati - finora Segretario permanente della Commissione - e Commissione cantonale per la protezione dei dati) vanno opportunamente modificate nel senso auspicato nel messaggio, ma il testo del disegno di legge va in qualche punto corretto.

È bene che il Responsabile alla protezione dei dati assuma una maggiore autonomia: un vero e proprio mediatore (*ombudsman*) e non più soltanto "segretario" della Commissione, come finora. La sua funzione non va però assimilata a quella di un magistrato, indipendente dall'amministrazione (come parrebbe dal testo proposto al nuovo art. 30 cpv. 2, che

viene di conseguenza corretto). La protezione dei dati - fatta salva la vigilanza giudiziaria sulla tutela dei diritti individuali, che compete sostanzialmente alla Commissione - comporta anche importanti aspetti di natura amministrativa (organizzativa, finanziaria) e politica (commisurazione di interessi a priori). Basti pensare ai costi e alle conseguenze organizzative che determinate soluzioni in materia di elaborazione dei dati comportano rispetto ad altre, o al margine di apprezzamento che resta in materia di interessi contrapposti.

I conflitti (d'impostazione) che dovessero sorgere tra il Responsabile e altri organi (dell'amministrazione cantonale o di enti autonomi o locali) devono essere risolti dal Consiglio di Stato.

Quando si tratta invece di una concreta ipotesi di lesione di diritti individuali tutelati dalla legge, se una mediazione non basta, spetta alla Commissione risolvere il conflitto, in qualità di organo giudiziario.

Il Responsabile alla protezione dei dati non ha competenze giudiziarie di prima istanza (tranne quella di infliggere multe, p.e. in caso di inosservanza delle decisioni governative o della Commissione: art. 32 e 36). Agisce autonomamente da servizi dell'amministrazione che elaborano dati (benché attribuito organizzativamente, se del caso, ad un Dipartimento e ad una Divisione) ma fa parte dell'amministrazione e resta subordinato al Consiglio di Stato. Quale organo di vigilanza e mediatore, non ha competenze di decidere, ma soltanto di provocare o preparare decisioni governative.

La procedura contenziosa è pertanto la seguente:

- conflitti interni all'amministrazione (di regola, tra il Responsabile alla protezione dei dati - che pretende che la legge sia applicata - e l'organo che elabora dati, che può anche essere un ente autonomo o locale, il quale ritiene di rispettare la legge con una determinata soluzione che il Responsabile non approva) sono risolti dal Consiglio di Stato, che si avvale di regola del parere consultivo della Commissione per la protezione dei dati (art. 30b cpv. 3);
- conflitti tra la persona dei cui dati si tratta e l'organo che elabora i dati sono mediati dal Responsabile. Se la mediazione non dà risultato, la persona può chiamare in giudizio l'amministrazione (poco importa da chi rappresentata) davanti alla Commissione, che decide analogamente ad un tribunale amministrativo (art. 35). Contro il giudizio della Commissione, l'interessato può ancora ricorrere al Tribunale federale per violazione dei suoi diritti costituzionali.

Il Responsabile eventualmente istituito presso i comuni - ai quali è confermata tale possibilità dalla legge - ha in ambito comunale compiti analoghi a quelli del Responsabile cantonale, soggetto alla vigilanza di quest'ultimo (che solo però ha la competenza di infliggere sanzioni).

Art. 30b

La composizione professionalmente diversificata della Commissione (un magistrato o ex magistrato come presidente, un informatico, un medico, un economista e un esperto di enti locali) è senz'altro opportuna, ma il testo proposto nel messaggio non soddisfa: competenze specialistiche possono (e devono talvolta, indipendentemente dalla presenza di un professionista del ramo in Commissione) essere acquisite per via peritale; non si vede d'altra parte perché il medico debba essere designato da un organismo esterno, diversamente dagli altri membri; l'amministrazione cantonale poi è generalmente parte e non deve essere necessariamente rappresentata nell'organo che decide.

Anche il cpv. 4 dell'art. 30b va stralciato. Compete al Governo e non al Parlamento attribuire agli organi da lui designati strumenti di segreteria più o meno permanenti, eventualmente congiunti con quelli di altri organi.

Art. 31

Mal si capisce l'intenzione espressa nel messaggio di "regolamentare nel dettaglio la procedura relativa alle modalità di nomina dell'autorità di sorveglianza comunale". L'unico aspetto suscettibile di regolamentazione pare essere il requisito di formazione minimo di cui deve disporre la persona prescelta: p.e. studi di diritto.

Art. 35

Come spiegato all'art. 30, il Responsabile alla protezione dei dati non dovrebbe di regola prendere decisioni su casi concreti, né la LPDP gli conferisce espresse competenze di decisione.

È anche pensabile che il Consiglio di Stato emani decisioni formali nelle quali considerazioni di protezione dei dati costituiscono un elemento della materia contenziosa (p.e. come organo di vigilanza su un ente autonomo, o secondo la LOC). Contro la decisione governativa restano aperte le vie di ricorso previste dalle leggi, di regola al Tribunale cantonale amministrativo, a dipendenza della materia trattata (di cui la protezione dei dati può essere una componente fra altre).

Di regola, il giudizio della Commissione è chiesto dalla persona dei cui dati si tratta e che vuol far valere i diritti conferitigli dagli art. 22-29 della LPDP. Bisogna in ogni caso evitare che il ricorso alla Commissione diventi parallelo ad altre procedure giudiziarie o diventi un modo per riaprire il giudizio già reso da un altro tribunale (in quasi ogni materia si possono trovare aspetti di protezione dei dati). La Commissione è insomma un organo sussidiario, da far intervenire quando (e solo quando) non è aperta un'altra via giudiziaria.

★ ★ ★ ★ ★

Fatte queste premesse, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare gli annessi disegni di legge.

Per la Commissione della legislazione:

Mauro Dell'Ambrogio, relatore
Allidi-Cavalleri - Bergonzoli S. - Bertoli -
Bobbià - Duca Widmer - Fiori - Marzorini -
Nova - Pantani - Pini - Righinetti

Disegni di

LEGGE

sulla protezione dei dati personali elaborati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali (LPDPpol)

e

LEGGE

sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP); modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 2 marzo 1999 no. 4861 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 19 novembre 1999 no. 4861 R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

Legge sulla protezione dei dati personali elaborati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali (LPDPpol)

TITOLO I - NORME GENERALI

Articolo 1

A. Scopo

La presente legge tutela i diritti fondamentali, in particolare la personalità e la sfera privata delle persone i cui dati sono elaborati dalla polizia cantonale o, nell'ambito di deleghe o collaborazioni, dalle polizie comunali (in seguito polizia).

Articolo 2

B. Campo di Applicazione
I. Principio

¹La legge si applica all'elaborazione di dati personali che sono utili alla prevenzione, alla ricerca e alla repressione dei reati e ai compiti di protezione e sicurezza in genere svolti dalla polizia.

²Per quanto non previsto dalla presente legge, è applicabile la Legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP) e il relativo regolamento d'applicazione (RLPDP).

Articolo 3

- II. **Eccezioni**

La legge non si applica alle elaborazioni temporanee di dati personali, quali quelle relative ad una singola indagine in corso e alle annotazioni personali degli agenti e ai casi previsti dalla legislazione federale.

Articolo 4

- C. **Definizioni**
 - I. **Informazioni confidenziali**

È considerata confidenziale l'informazione comunicata in buona fede alla polizia da chi ha un interesse legittimo all'anonimato.

Articolo 5

- II. **Rapporto informativo**

È considerato rapporto informativo l'insieme dei dati personali riferiti alla reputazione e alla condotta di una persona, allestito dalla polizia su richiesta di un'autorità.

TITOLO II - PRINCIPI PER L'ELABORAZIONE DEI DATI PERSONALI

Articolo 6

- A. **Principi**
 - I. **In generale**

¹Nell'adempimento dei propri compiti la polizia non può discostarsi dai principi d'esattezza e completezza dei dati.

²Essa non allestisce profili personali a futura memoria, né rilascia preavvisi.

Articolo 7

- II. **Eccezioni ai principi dell'elaborazione di dati**
 - 1. **Raccolta**

¹Se le esigenze di servizio lo richiedono, la polizia può derogare al principio della raccolta dei dati presso la persona interessata, in modo proporzionato tra il pregiudizio che le arreca e lo scopo perseguito.

²I dati personali relativi alle opinioni politiche, alle convinzioni religiose o ad altre convinzioni, così come quelli relativi alla salute e alla vita sessuale possono essere raccolti e archiviati nella misura in cui essi sono necessari allo svolgimento dei compiti previsti dalla legge sulla polizia.

³L'esercizio lecito dei diritti costituzionalmente garantiti non può fare di per sé oggetto di raccolta e archiviazione a titolo di informazione preventiva.

Articolo 8

**2. Informazioni
confidenziali**

Le informazioni confidenziali devono essere elaborate in modo da salvaguardare adeguatamente tutti gli interessi in gioco.

Articolo 9

**3. Rapporti
di polizia**

¹Dai rapporti di polizia deve risultare il grado d'esattezza e completezza delle informazioni ivi contenute.

²Essi menzionano pure le modalità d'accertamento e di raccolta dei dati utilizzati a meno che a ciò non si oppongano interessi pubblici o privati preponderanti.

Articolo 10

**4. Decisioni di
altre autorità**

¹Le autorità giudiziarie e amministrative penali cantonali trasmettono alla polizia cantonale copia delle proprie decisioni.

²Il Comando della polizia cantonale concorda con le altre autorità amministrative la trasmissione delle decisioni secondo le proprie necessità.

Articolo 11

**B. Trasmissioni
I. ad autorità giudiziarie penali**

Su richiesta motivata, la polizia trasmette alle autorità giudiziarie penali tutte le informazioni in suo possesso concernenti la persona interessata.

Articolo 12

II. altre autorità giudiziarie e amministrative

¹Alle altre autorità giudiziarie e amministrative possono essere trasmesse unicamente le informazioni necessarie allo svolgimento del loro compito legale.

²La polizia tiene conto della rilevanza di ciascun dato in rapporto agli interessi da tutelare.

³Nella domanda di rapporto informativo l'autorità amministrativa deve indicare la base legale e l'elenco o la natura dei dati richiesti.

Articolo 13

III. Eccezioni

Restano riservate le disposizioni sulla produzione dei documenti e sulla deposizione dei funzionari come testimoni.

Articolo 14

IV. Trasmissione intercantonale e internazionale

¹La trasmissione intercantonale, internazionale o ad autorità e servizi della Confederazione di dati personali è possibile se:

- a) il destinatario della trasmissione è un organo di polizia di un altro cantone, della Confederazione o altra nazione;
- b) serve allo svolgimento di un compito della polizia.

²Sono riservati gli accordi internazionali e intercantonali nonché la legislazione federale in materia d'assistenza giudiziaria penale.

Articolo 15

V. Trasmissione alle polizie comunali

La trasmissione di dati personali alle polizie comunali è retta dalla Legge sulla polizia.

Articolo 16

VI. Trasmissione a persone private

¹La polizia può trasmettere dati a persone private unicamente in adempimento ad un obbligo legale o se vi è l'esplicito consenso della persona interessata.

²Il consenso della persona interessata non obbliga la polizia a trasmettere rapporti informativi e dati di cui all'art. 7 cpv. 2 a privati o per uso privato.

Articolo 17

C. Durata di conservazione

¹I dati personali possono essere conservati unicamente per il tempo necessario all'adempimento dei compiti di polizia.

²In particolare:

- a) dati relativi a reati impuniti sono conservati non oltre un anno dall'intervenuta prescrizione assoluta della punibilità;
- b) atti di polizia giudiziaria sono conservati per cinque anni dalla redazione, per dieci anni se si tratta di delitti e in ogni caso almeno fino a un anno oltre l'intervenuta prescrizione assoluta del reato;
- c) rapporti informativi sono conservati per cinque anni dalla redazione.

³Ai termini di cui al cpv. 2 può essere fatta eccezione per indagini in corso, persone ricercate o scomparse o altri motivi speciali, segnatamente di continuità. Il motivo deve risultare dagli atti conservati.

TITOLO III - NORME PER GLI ARCHIVI DI DATI

Articolo 18

A. Organo responsabile

Il Comando della polizia cantonale è l'organo responsabile, ai sensi dell'articolo 4 cpv. 5 LPDP, dell'elaborazione dei dati personali della polizia.

Articolo 19

B. Organi partecipanti

¹I membri del corpo di polizia sono considerati organi partecipanti.

²Essi possono utilizzare i dati personali contenuti negli archivi di polizia nella misura strettamente necessaria ai loro doveri di servizio (art. 4 cpv. 6 LPDP).

Articolo 20

C. Registri
I. Registro degli archivi

¹Il Comando della polizia cantonale tiene un Registro degli archivi di dati in suo possesso.

²Il Registro degli archivi di dati della polizia non è pubblico.

³Esso è menzionato nel Registro centrale cantonale degli archivi di dati.

Articolo 21

II. Registro delle elaborazioni di dati personali

¹Il Comando della polizia cantonale allestisce un Registro delle elaborazioni di dati degli organi partecipanti.

²Il Registro deve segnalare l'utente e la data.

TITOLO IV - DIRITTI DELLA PERSONA INTERESSATA

Articolo 22

A. Diritto di accesso
I. Principio

Chiunque può chiedere al Comando della polizia cantonale informazioni sui dati elaborati dalla polizia che lo riguardano.

Articolo 23

II. Procedura **1. Istanza**

¹L'istanza deve essere presentata per iscritto al Comando della polizia cantonale.

²Essa deve menzionare:

- a) Nome e cognome e data di nascita della persona interessata;
- b) l'indirizzo;
- c) un'indicazione sommaria dei dati a cui si vuole accedere.

³All'istanza deve essere allegata una copia di un documento d'identità.

Articolo 24

2. Risposta

¹Il Comando della polizia cantonale risponde con decisione formale.

²Esso può limitare, rifiutare o differire la trasmissione di dati se:

- a) vi è pericolo di collusione o di fuga nell'ambito di un procedimento penale;
- b) gli interessi prevalenti d'inquirenti, vittime o terze persone minacciate lo impongono;
- c) la trasmissione di dati potrebbe arrecare grave o irreparabile pregiudizio ad inchieste in corso;
- d) i dati sono vincolati al segreto stipulato con autorità estere o d'altri cantoni.

³La risposta deve evidenziare che la stessa non vale quale attestato di buona condotta o sui precedenti penali e riguarda unicamente i fatti registrati dalla polizia cantonale ticinese.

Articolo 25

3. Dati personali ottenuti da organi d'altri cantoni o altre nazioni

Se la richiesta verte su informazioni ottenute da organi d'altri Cantoni, della Confederazione o d'altre nazioni la risposta è limitata unicamente ai dati elaborati dalla polizia, qualora si possa ragionevolmente presumere l'esistenza di un motivo di limitazione o di rifiuto di cui all'art. 24 cpv. 2.

Articolo 26

B. Consultazione degli Archivi

Soltanto le autorità di vigilanza e di ricorso, nei limiti degli art. 27 e 31, possono consultare gli archivi di dati di polizia.

TITOLO V - VIGILANZA

Articolo 27

Autorità di vigilanza

¹Il Responsabile alla protezione dei dati esercita, nei confronti della elaborazione dei dati personali da parte della polizia, le competenze attribuitegli dalla legge sulla protezione dei dati personali.

²Il Responsabile ha accesso al Registro degli archivi di dati della polizia e al Registro delle elaborazioni di dati degli organi partecipanti e chiede al Comando della polizia cantonale i dati necessari per lo svolgimento dei suoi compiti.

TITOLO VI - TASSE

Articolo 28

A. Principio

La procedura relativa al diritto d'accesso, come pure i rapporti informativi ad altre autorità sono gratuiti.

Articolo 29

B. Eccezioni

Per le informazioni a terzi, come pure in caso di richieste ripetute o che comportano oneri rilevanti di elaborazione della risposta, è percepita una tassa di cancelleria.

TITOLO VII - RIMEDI DI DIRITTO

Articolo 30

A. Denuncia

¹La persona dei cui dati si tratta può denunciare elaborazioni illegali al Responsabile alla protezione dei dati.

²Se l'intervento del Responsabile non porta a un esito soddisfacente, l'interessato può inoltrare ricorso alla Commissione per la protezione dei dati.

Articolo 31

B. Ricorso

¹Contro le decisioni del Comando della polizia cantonale, la persona dei cui dati si tratta può ricorrere alla Commissione cantonale per la protezione dei dati, secondo la legge sulla protezione dei dati personali.

²Soltanto il Presidente della Commissione per la protezione dei dati, nell'ambito dell'istruzione di ricorsi, può accedere liberamente agli archivi della polizia. Egli tutela in particolare l'anonimato, se legittimo, delle fonti d'informazioni confidenziali.

II.

Legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987; modifica

La legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 è così modificata:

Art. 4 cpv. 1, 5, 6 e 7

¹Sono considerati dati personali le indicazioni o informazioni che direttamente o indirettamente permettono di identificare una persona, sia essa fisica o giuridica.

⁵È considerato organo responsabile l'autorità amministrativa iscritta al Registro centrale che decide sul contenuto e sul tipo di utilizzazione dei dati, assicurandone il controllo come pure la gestione.

⁶Sono considerati organi partecipanti le unità amministrative che hanno diritto di elaborare i dati in modo autonomo, ma che non hanno la facoltà di definire lo scopo o la struttura dell'archivio.

⁷Sono considerati dati neutri il cognome, il nome, l'indirizzo.

Art. 8 cpv. 2 e 3

²Ogni organo che utilizza l'archivio di dati risponde dell'esattezza dei dati che elabora.

³La responsabilità civile per i danni causati da un organo a terze persone con l'elaborazione dei dati è retta dalla legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici.

Art. 12 cpv. 1 e 2

¹L'Ufficio controllo abitanti trasmette, su richiesta scritta, le indicazioni concernenti il cognome, il nome, il sesso, l'indirizzo, la data di arrivo e di partenza, la professione, il luogo di origine e la data di nascita di una singola persona, se l'istante fa valere un interesse legittimo.

²Il Municipio può trasmettere in ordine sistematico i dati neutri, ai sensi dell'art. 4 cpv. 7, se è garantita la loro utilizzazione unicamente per scopi ideali.

Art. 13

3) Tramite servizi cantonali

Il servizio che gestisce il registro cantonale della popolazione trasmette agli istanti e alle medesime condizioni i dati di cui all'art. 12 cpv. 1; fino alla funzionalità di detto registro, il servizio cantonale che gestisce il Registro degli stranieri evade le richieste concernenti cittadini stranieri.

Art. 25a (nuovo)

Diritto di blocco

¹La persona interessata può far bloccare in ogni momento la trasmissione dei suoi dati.

²Nonostante il blocco, la trasmissione è permessa se:

- a) l'organo responsabile è obbligato a farlo dalla legge, oppure
- b) il richiedente dimostra che la persona interessata ha fatto bloccare la trasmissione con l'unico intento di sottrarsi ad un obbligo legale.

Art. 30

Autorità di vigilanza

- a) **Cantone**
- 1) **Responsabile alla protezione dei dati**

¹Il Consiglio di Stato nomina un Responsabile alla protezione dei dati (in seguito: Responsabile) quale autorità di vigilanza.

²Egli adempie ai propri compiti autonomamente da organi che elaborano dati, rendendo conto al Consiglio di Stato.

³Al Responsabile sottostanno le elaborazioni di dati personali alle quali è applicabile la presente legge, come pure le elaborazioni di uffici e Istituti cantonali cui siano demandati compiti di diritto pubblico federale.

Art. 30a (nuovo)

2) Compiti

L'autorità di vigilanza segnatamente:

- a) sorveglia l'applicazione delle norme sulla protezione dei dati;
- b) informa le persone interessate sui loro diritti;
- c) fa da intermediario fra persone interessate e gli organi responsabili;
- d) consiglia gli organi responsabili sulle questioni relative alla protezione e alla sicurezza dei dati, particolarmente sui progetti di elaborazione automatizzata di dati personali;
- e) invita l'autorità competente a prendere, in caso di violazione o di rischio di violazione delle prescrizioni legali in materia di protezione dati, le misure necessarie;
- f) esercita l'alta vigilanza in materia di protezione dati sui responsabili comunali alla protezione dei dati;
- g) ogni anno presenta al Consiglio di Stato un rapporto nel quale commenta la propria attività.

Art. 30b (nuovo)

b) Commissione cantonale alla protezione dei dati

²Essa è composta da cinque membri, compreso un magistrato di carriera o un ex magistrato di carriera che ne assume la presidenza.

³La Commissione:

- a) è organo consultivo del Consiglio di Stato in materia di protezione dei dati;
- b) giudica nei casi previsti dalla legge.

⁴(stralciato)

Art. 31

c) Comuni

¹I comuni possono nominare una propria autorità di vigilanza, secondo le modalità previste dal regolamento di applicazione.

²Abrogato.

Art. 32

d) Sanzioni

Le violazioni alla presente legge e al regolamento di applicazione sono punite dal responsabile alla protezione dei dati con la multa da un minimo di fr. 20.-- a un massimo di fr. 10'000.--.

Art. 33

e) Metodo di lavoro

Invariato.

Art. 35

Autorità di ricorso

a) Commissione cantonale per la protezione dei dati

¹Ogni persona dei cui dati si tratta può far valere i diritti istituiti dalla presente legge chiedendo il giudizio della Commissione cantonale per la protezione dei dati, che decide inappellabilmente.

²La richiesta di giudizio è fatta di regola come ricorso contro una decisione dell'organo che elabora i dati, o come denuncia contro quest'ultimo; l'organo che elabora i dati è parte nella procedura; il Consiglio di Stato può sempre intervenire come parte.

³La Commissione non è competente, se il ricorso contro la decisione è proponibile ad altro tribunale secondo una legge speciale, o se la domanda è già stata giudicata da un tribunale.

³La Commissione può sospendere il giudizio per promuovere un tentativo di conciliazione presso il Responsabile alla protezione dei dati.

Art. 36

b) Tribunale cantonale amministrativo

¹Contro le decisioni del Responsabile per la protezione dei dati in materia di contravvenzioni è dato ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo.

²È applicabile la legge di procedura per le contravvenzioni.

III. - Entrata in vigore

Trascorso il termine per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge, unitamente al suo allegato di modifica di altre leggi, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

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

MODIFICHE DI LEGGI

I.

La Legge sulle attività private d'investigazione e di sorveglianza dell'8 novembre 1976 è modificata come segue:

Articolo 6 cpv. 1

¹L'autorizzazione è rilasciata dal Dipartimento competente sentito l'avviso del Municipio del Comune sede dell'organizzazione o in cui è domiciliato il singolo richiedente. È valida per un periodo di tre anni ed è sempre rinnovabile; essa non è trasferibile.

Articolo 6a (nuovo)

Il Dipartimento ha la facoltà di richiedere alla polizia cantonale l'allestimento d'un rapporto informativo sul conto del richiedente, conformemente alle disposizioni della Legge sulla protezione dei dati trattati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali.

II.

La Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 è modificata come segue:

Articolo 55

Nell'esercizio delle sue funzioni la Commissione dell'assistenza ha ampia facoltà d'indagine: a tale scopo essa può chiedere la collaborazione degli Uffici cantonali e comunali, sentire il parere di persone particolarmente qualificate e chiedere dei rapporti informativi alla Polizia cantonale.

III.

La legge d'applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale del 24 settembre 1985 è modificata come segue:

Articolo 19a - Rapporti informativi (nuovo)

¹Gli organi di polizia, segnatamente la polizia cantonale, sono tenuti d'ufficio o su richiesta, a comunicare agli organi amministrativi preposti all'applicazione della presente legge e delle normative concernenti la circolazione stradale unicamente le informazioni utili di cui necessitano nell'adempimento del proprio compito legale.

²Sono riservati eventuali interessi pubblici preponderanti.