

Rapporto

numero	data	Dipartimento	
4946 R	19 maggio 2000	ISTRUZIONE	E
CULTURA/ISTITUZIONI			

della Commissione della legislazione sul messaggio 7 dicembre 1999 concernente la legge sulla banca dati movimento della popolazione

GENERALITÀ

La banca dati movimento della popolazione (Movpop) è uno dei progetti di Amministrazione 2000, concepito come progetto informatico già nei primi anni '90, ma entrato in fase esecutiva - dopo ritardi ripetuti - soltanto in questi ultimi anni, grazie anche agli impulsi di superamento delle barriere tra dipartimenti opportunamente provocati da Amministrazione 2000.

Questa legge dà base legale ad una banca dati già largamente sviluppata e utilizzata, suscettibile di ulteriori sviluppi. Si tratta ora di affinarne il contenuto e di garantire che venga coerentemente utilizzata da chi può e deve farlo.

Il problema di fondo è descritto nel messaggio. Ogni anno decine di migliaia di persone arrivano in Ticino, o partono dal Ticino, o mutano comune di domicilio o residenza o recapito entro lo stesso Comune, o raggiungono una determinata età. A ciò si aggiungono i cambiamenti di stato civile di queste persone, in seguito a matrimonio o morte del coniuge, la nascita di figli ecc. Tutte queste mutazioni comportano effetti per una molteplicità di leggi, gestite da numerosi e separati servizi federali, cantonali o comunali (assicurazioni sociali, cataloghi elettorali, obblighi fiscali e contributivi, diritti ed obblighi di frequenza scolastica, obblighi militari, conducenti e detentori di veicoli nell'ambito della circolazione stradale, registri relativi alla proprietà immobiliare, prestazioni assistenziali, utenza di singoli servizi pubblici, ecc.).

L'obbligo, per ogni singolo servizio, di mantenere aggiornato l'elenco e l'indirizzario dei propri utenti, non è sempre facile da adempiere: particolarmente quando l'utente non ha un interesse suo immediato a rendersi reperibile (si spiega così storicamente la nascita, per diritto federale, di istituzioni quali il caposezione militare e l'agenzia comunale AVS). Base di riferimento per quasi tutte queste mutazioni è il controllo abitanti che compete per legge ai Comuni, con il complemento dei registri di stato civile, pure gestiti dai Comuni. Sono disponibili anche fonti a carattere privato, liberamente accessibili e con efficaci criteri di ricerca grazie all'informatica, prima fra tutti l'elenco telefonico, che non hanno però carattere di sufficiente attendibilità: già per il diritto che ciascuno ha di non farsi registrare o di decidere il nome e il modo - non sempre coerente - di farsi registrare. Succede così ancora che, con colossale dispendio di lavoro e di costi, ogni singola mutazione viene rilevata e trasmessa (p.e. dal controllo abitanti del comune all'agenzia comunale AVS e al registro comunale dei contribuenti, i quali a loro volta informano i corrispettivi servizi cantonali

ecc.). Senza dire dei casi in cui la persona interessata, dopo avere regolarmente notificato e comprovato una mutazione al servizio pubblico competente (p.e. la nascita di un figlio allo stato civile), deve ancora procurarsi da quello stesso servizio un'attestazione a pagamento per comprovare il medesimo fatto ad un altro servizio pubblico (p.e. il diritto ad ottenere assegni per quel figlio).

È impensabile ricondurre tutto questo in un sistema legale unico di registrazioni. Anzitutto vi osta il diritto federale, che prescrive registri e procedure ben precise (p.e. in materia di stato civile, AVS, obblighi militari ecc.). E non è non è nemmeno lecito né opportuno, per ragioni di protezione dei dati, cumulare tutti i dati che i poteri pubblici raccolgono sugli individui: presupposto per un regime totalitario.

La banca dati Movpop, progetto innovativo guardato con interesse anche da altri Cantoni, razionalizza l'inserimento e l'aggiornamento dei dati di base (quelli che servono ad una molteplicità di servizi pubblici), nel pieno rispetto dei principi di protezione dei dati: anzitutto concedendo l'accesso soltanto a quelli necessari ai singoli utilizzatori (cfr. art. 7) ed escludendo i dati che meritano particolare protezione (cfr. art. 2).

Questa legge fa di Movpop un progetto dinamico, non fissato una volta per tutte. L'evoluzione delle leggi settoriali determina quali hanno da essere i dati necessari ai singoli servizi utilizzatori, nel quadro dei principi organizzativi definiti da questa legge e dei principi sostanziali definiti invece (come per qualunque altra banca dati cantonale o comunale) dalla legge sulla protezione dei dati del 9 marzo 1987 (LPDP).

Il testo di legge proposto dalla Commissione differisce dal quello proposto con il messaggio governativo soltanto in minor parte per modifiche sostanziali. In larga parte si tratta di modifiche per ragioni di coerenza nella terminologia, sistematica e chiarezza del testo.

COMMENTO AGLI ARTICOLI

Articolo 1

Movpop è un progetto comune del Cantone con i Comuni. Ai Comuni resta il diritto e dovere primario di controllo degli abitanti sul proprio territorio, e quindi di garantire l'esattezza e completezza dei dati su Movpop, utili anche all'amministrazione cantonale. Il Cantone ha una responsabilità sussidiaria, di coordinamento, di controllo e di aggiunta di eventuali dati non raccolti primariamente dai Comuni. Dati utili a singoli servizi dell'amministrazione cantonale (p.e. i dati delle tassazioni d'imposta) non si trovano su Movpop: i servizi che li elaborano attingono da Movpop i dati di base dei contribuenti (recapito, data di nascita ...) per collegarli con i dati propri, non accessibili ad altri (cfr. art. 7).

Il Consiglio di Stato svolge funzioni direttive, già in quanto autorità di vigilanza sui Comuni. Potrà fungere in un certo senso da arbitro nelle vertenze tra Comuni e servizi dell'amministrazione cantonale in merito a Movpop.

Articolo 2

Movpop non può contenere dati meritevoli di particolare protezione, cioè *"segnatamente le informazioni sulle opinioni e sulle attività religiose, filosofiche o politiche, la sfera intima, lo stato psichico, mentale o fisico, come pure quelli sui reati commessi, le relative pene inflit-*

te e i provvedimenti adottati" e pone requisiti particolarmente restrittivi per la loro elaborazione (cfr. art. 2 cpv. 2 e 6 cpv. 4 LPDP).

Movpop contiene invece i dati necessari allo svolgimento di una pluralità di compiti amministrativi, anzitutto i dati anagrafici di base (nome, cognome, data di nascita, domicilio, recapito, ...) per i quali non è opportuna una elencazione esaustiva nella legge. Per l'adempiimento di diversi compiti amministrativi occorrono p.e. anche stato civile, nazionalità, attinenza, nome del coniuge, di genitori e figli ecc. L'elencazione esaustiva è delegata al Consiglio di Stato (art. 3 lett. a), per tenere conto dell'evoluzione delle leggi e dell'organizzazione dell'amministrazione.

Movpop può evidentemente includere anche i dati relativi alle persone giuridiche. Il controllo degli abitanti va di pari passo con quello delle imprese, ai fini p.e. degli obblighi contributivi fiscali, AVS ecc.

Articolo 4

La proprietà dei dati al Comune consegue alla prerogativa comunale, legale e storica, in materia di controllo degli abitanti. Il proprietario dei dati va distinto dal proprietario della base fisica sulla quale i dati sono centralmente memorizzati, che in questo caso è ovviamente il Cantone. La proprietà dei dati comporta (in ambito privato) il diritto di portarseli via, disdicendo la partecipazione alla banca dati. Ma qui questo diritto non esiste: la legge obbliga i Comuni a collaborare fra loro e con il Cantone tramite Movpop. La proprietà conserva qui la sua rilevanza per almeno due aspetti: la loro modifica o cancellazione compete al proprietario (cfr. art. 5), ma anche l'eventuale responsabilità per errori nei dati. Ovviamente, se l'errore deriva dalle regolamentazioni o decisioni dettate dal Consiglio di Stato, o da mutazioni immesse dall'amministrazione cantonale, siamo in presenza perlomeno di una corresponsabilità.

Comune proprietario è di regola il Comune di domicilio (o di sede, per le persone giuridiche), al quale sono tradizionalmente trasferiti i dati "attivi" in caso di cambio di domicilio. In difetto di domicilio in Ticino, sarà il Comune di residenza, o quello dal quale i dati comunque provengono (cfr. art. 5 cpv. 2). Si può p.e. auspicare una estensione di Movpop o almeno un suo collegamento alle persone proprietarie di beni immobili in Ticino, comprese quelle non residenti in Ticino (è allo studio un separato Registro centrale degli edifici e delle abitazioni), che costituiscono un complemento indispensabile per il prelievo di imposte e di tasse comunali ecc.

Il cpv. 3 mette in evidenza la natura di Movpop come strumento di lavoro, non sostitutivo in alcun modo dei registri pubblici ufficiali (stato civile, catalogo elettorale, catastrini fiscali, ...) e delle procedure legali che regolano la fede pubblica di questi registri e i diritti delle persone rispetto ad essi: procedure in parte definite dal diritto federale. P.e., se insorge un conflitto tra due Comuni circa il domicilio di una persona (rilevante ai fini fiscali, assistenziali, elettorali, ecc.), poco importa la registrazione su Movpop: si tratta in ogni caso di una iscrizione indicativa, fino a definizione del contenzioso, dopo di che ogni parte sarà tenuta a rettificare la registrazione secondo quanto l'autorità competente (in questo caso il Consiglio di Stato) avrà deciso. Eventualmente, il Consiglio di Stato potrà prevedere modalità particolari per annotare in Movpop dati contestati (art. 3 lett. c).

Articolo 6

Il cpv. 3 mira ad impedire che, di fronte p.e. al rifiuto del Comune di domicilio di fornire determinati dati (p.e. lo stato civile di una persona, in difetto di un interesse legittimo e giustificato, come la legge richiede), il richiedente - invece di rivolgersi (correttamente) all'Autorità di ricorso o di vigilanza - tenti di aggirare l'ostacolo formulando la richiesta ad un altro Comune (p.e. quello dove la persona ha un recapito d'affari), sperando che questo esamini meno restrittivamente le condizioni. Lo stesso principio vale ovviamente per i diversi servizi dell'amministrazione pubblica. Si deve insomma evitare che la protezione dei dati personali venga aggirata, permettendo un accesso per tentativi, fino a trovare una "porta meno custodita" a Movpop.

Articolo 7

Per determinare quali servizi dell'amministrazione cantonale accedono a Movpop, e a quali dati di Movpop (secondo barriere selettive e controllate), il Consiglio di Stato deve attenersi ai principi della LPDP: anzitutto alla regola che l'accesso va dato soltanto per i dati necessari allo svolgimento del proprio compito. L'elenco degli utilizzatori che accedono a Movpop e dei dati a accessibili a ciascuno di essi è pubblicato nel Registro centrale degli archivi di dati, che ognuno può consultare e contestare (LPDP art. 20, 22 e segg.).

I ritardi incontrati finora dal progetto Movpop (regolarmente alimentato ormai da tutti i Comuni) dipendono soprattutto dalla lentezza di molti servizi dell'amministrazione cantonale a farvi capo, preferendo essi aggiornare separatamente una propria banca dati. Il cpv. 2 mira ad esercitare una efficace pressione contro queste resistenze, permettendo ai Comuni di rifiutare all'amministrazione cantonale dati che già sono accessibili su Movpop.

Articolo 8

L'accesso a terzi va concesso restrittivamente, e in ogni caso (come per l'amministrazione) limitatamente ai dati loro necessari (p.e. agli enti turistici, limitatamente ai recapiti degli obbligati al pagamento delle tasse previste dalla legge sul turismo). Se l'organizzazione dell'amministrazione pubblica dovesse evolvere verso una maggiore autonomia aziendale e giuridica di determinati servizi, è però da prevedere che utilizzatori di Movpop oggi appartenenti all'amministrazione cantonale possano diventare "terzi" (come nel caso pendente dell'Istituto delle Assicurazioni Sociali). Il Consiglio di Stato regola la partecipazione finanziaria (cfr. art. 3 lett. f).

I Consorzi di comuni sono assimilati ai Comuni, già perché li rappresentano e sostituiscono nell'adempimento di compiti comunali. L'accesso a Movpop permetterà forse a determinati consorzi (previo cambiamento di statuti) di riscuotere direttamente tasse d'uso dagli utenti, anziché dover passare (soltanto per comodità di gestione degli indirizzi d'utenza, senza che una fondata ragione politica lo giustifichi) dai singoli comuni consorziati: con maggior dispendio amministrativo e con minore trasparenza quanto alle responsabilità decisionali. È ovvio che ciò vale per i dati dei Comuni consorziati, e che per i dati di altri Comuni vale l'art. 6 cpv. 2.

È ovvio pure che le decisioni del Consiglio di Stato sono definitive nei confronti dei servizi dell'amministrazione cantonale (cfr. art. 7), i quali non hanno legittimazione propria a ricorrere contro decisioni governative.

Articolo 9

È integrato qui l'art. 13 del messaggio.

Articolo 10

Riassume gli art. 9-12 del messaggio.

Per la procedura contenziosa, va fatta distinzione tra:

- reclami e ricorsi della persona dei cui dati si tratta, contro l'amministrazione che elabora questi dati, di competenza della Commissione cantonale per la protezione dei dati, secondo la LPDP: p.e. diritto di conoscere i propri dati, di farli rettificare o bloccare, di far giudicare la legittimità di determinate elaborazioni o accessibilità o trasmissioni a terzi ecc.;
- il contenzioso tra enti utilizzatori di Movpop, che riguarda solo indirettamente la protezione dei dati e che può estendersi a vari aspetti (finanziari, tecnici, procedurali ecc.). Gli utilizzatori terzi non godono di diritti giustiziabili (cfr. art. 8 cpv. 3). Trattandosi invece di un campo dove il Comune gode di autonomia (controllo degli abitanti e altri compiti con esso collegati), è aperta la via di ricorso al Tribunale federale per violazione dell'autonomia comunale, e quindi va opportunamente istituita una prima via di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

Con queste osservazioni, invitiamo il Gran Consiglio ad approvare l'annesso testo di legge.

Per la Commissione della legislazione:

Mauro Dell'Ambrogio, relatore

Allidi-Cavalleri - Bergonzoli S. - Bertoli - Canonica G. -

Carobbio W. - Duca Widmer - Fiori - Ghisletta D. -

Jelmini - Marzorini - Nova - Pantani - Righinetti

Disegno di

LEGGE

concernente la banca dati movimento della popolazione

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 7 dicembre 1999 no. 4946 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 19 maggio 2000 no. 4966 R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

Articolo 1

Principio

¹Cantone e Comuni sono tenuti ad utilizzare insieme la banca dati Movimento della popolazione (in seguito Movpop).

²La direzione di Movpop compete al Consiglio di Stato.

Articolo 2

Scopo

¹Movpop permette la raccolta, l'aggiornamento e lo scambio coordinato, economico, rapido e sicuro dei dati anagrafici di base, per gli usi di organi amministrativi del Cantone, dei Comuni e di terzi autorizzati (in seguito utilizzatori).

²Sono dati anagrafici di base quelli necessari allo svolgimento di una pluralità di compiti amministrativi, esclusi invece i dati personali meritevoli di particolare protezione, ai sensi della legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (in seguito LPDP).

Articolo 3

Deleghe al Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato definisce in particolare:

- a) il catalogo dei dati di Movpop;
- b) gli organi preposti e le risorse destinate alla gestione di Movpop;
- c) le modalità di elaborazione dei dati di Movpop;
- d) le modalità d'accesso a Movpop;
- e) la ripartizione proporzionale all'uso dei costi di Movpop, tra i centri di costo dell'amministrazione cantonale;
- f) le tariffe per l'uso di Movpop da parte di utilizzatori esterni, ritenuta la gratuità per i Comuni e i consorzi di Comuni.

Articolo 4

Origine e proprietà dei dati

¹I dati di Movpop provengono dal controllo abitanti dei Comuni e dall'amministrazione cantonale, che li immettono direttamente o secondo le modalità definite dal Consiglio di Stato.

²I dati sono proprietà del Comune.

³L'iscrizione a Movpop non si sostituisce al valore dei registri pubblici e delle procedure stabilite per legge.

Articolo 5

Aggiornamento e scambio dei dati

¹I Comuni e l'amministrazione cantonale aggiornano tempestivamente i dati raccolti in Movpop, ritenuto che le mutazioni avvengano con il consenso del Comune di domicilio.

²Il Consiglio di Stato regola la competenza in difetto di domicilio nel Cantone, decide le controversie tra utilizzatori circa i dati da iscrivere e può autorizzare servizi dell'amministrazione cantonale ad aggiornare direttamente singole categorie di dati.

³Lo scambio di dati tra Comuni e amministrazione cantonale tramite Movpop è gratuito.

Articolo 6

Autorizzazione d'accesso: 1. ai Comuni

¹I Comuni accedono liberamente alla banca dati relativamente ai propri dati.

²Il Consiglio di Stato regola l'accesso dei Comuni a dati di altri Comuni.

³I Comuni non possono fornire a terzi dati ai quali hanno accesso giusta il cpv. 2.

Articolo 7

2. all'amministrazione cantonale

¹Il Consiglio di Stato regola l'accesso a Movpop degli utilizzatori appartenenti all'amministrazione cantonale, nei limiti della LPDP.

²I Comuni non sono tenuti a fornire separatamente agli utilizzatori di Movpop i dati ai quali essi possono accedere tramite Movpop.

Articolo 8

3. a terzi

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

²L'autorizzazione presuppone lo svolgimento di un compito pubblico previ-

sto dalla legge e un interesse legittimo importante a svolgerlo utilizzando Movpop.

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

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

Articolo 9

Autorizzazione tecnica

Le applicazioni informatiche dei Comuni e di terzi che interfacciano Movpop devono essere autorizzate dal Consiglio di Stato.

Articolo 10

Diritto suppletivo

¹La LPDP si applica per tutto quanto concerne:

- a) i diritti delle persone interessate;
- b) la vigilanza su Movpop;
- c) le procedure contenziose;
- d) gli altri aspetti non espressamente regolati nella presente legge.

²Autorità di vigilanza sui dati Movpop per quanto concerne i Comuni è il Consiglio di Stato.

³I Comuni e i consorzi di Comuni possono ricorrere al Tribunale amministrativo cantonale contro le decisioni del Consiglio di Stato riguardanti Movpop.

Articolo 11

Norma transitoria

L'autorizzazione di cui all'art. 9 deve essere concessa entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge.

Articolo 12

Entrata in vigore

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa la data d'entrata in vigore.