

Messaggio aggiuntivo

numero	data	competenza
8268A	21 maggio 2025	DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Revisione totale della legge sulla polizia del 29 marzo 2023 (Messaggio n. 8268)

Signor Presidente,
signore deputate e signori deputati,

alla luce della recente sentenza del Tribunale federale del 17 ottobre 2024 (1C_63/2023), con la quale è stato parzialmente accolto un ricorso contro le modifiche della legge cantonale di polizia di Lucerna, e in considerazione dell'ulteriore presa di posizione dell'Incaricato cantonale per la protezione dati dell'11 ottobre 2024, con la presente siamo a proporre delle puntuali modifiche di alcune norme contenute nella nuova legge sulla polizia.

Il presente documento è pertanto a complemento e in parziale modifica di alcune disposizioni legali proposte con Messaggio n. 8268 del 29 marzo 2023.

1. Sentenza del Tribunale federale del 17 ottobre 2024 (1C_63/2023)

Con sentenza del 17 ottobre 2024, il Tribunale federale ha accolto parzialmente un ricorso contro le modifiche della legge cantonale sulla polizia di Lucerna, annullando la regolamentazione sulla ricerca automatica di veicoli nonché sulla rete dei sistemi d'informazione di polizia della Confederazione.

a. Ricerca automatica di veicoli (AFV)

Nell'ambito della ricerca automatica di veicoli (in tedesco: "*automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung*" - AFV), pur riprendendo i principi e le condizioni indicati nelle precedenti sentenze in merito (6B_908/2018 del 7 ottobre 2019 e 1C_39/2021 del 29 novembre 2022, citate già nel Messaggio, pag. 60 e seg.), il Tribunale federale ha criticato la disposizione proposta in merito dal Canton Lucerna: secondo la regolamentazione lucernese, l'impiego di AFV è atto principalmente a perseguire penalmente crimini delitti e per effettuare operazioni di ricerca. I veicoli in transito, inclusi numeri di targa e occupanti, sono registrati e confrontati automaticamente con le banche dati di polizia.

L'Alta Corte ha annullato la norma per le seguenti ragioni: in primo luogo, la disposizione prevede quale scopo principale della registrazione di veicoli il perseguimento penale di crimini e delitti. Il Tribunale federale ha ricordato a tal proposito che il perseguimento penale esula dalla competenza legislativa dei Cantoni, poiché di esclusiva competenza della Confederazione (art. 123 cpv. 1 Cost.), rispettivamente del CPP. I Cantoni dispongono della sovranità di polizia in relazione al mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico sul proprio territorio, che include la competenza legislativa di prevenire i reati. Il diritto cantonale trova inoltre applicazione anche alle indagini preliminari, che

perseguono l'obiettivo di individuare possibili reati (cfr. DTF 150 I 353, consid. 5.1, pag. 360). Ritenuto che l'utilizzo dell'AFV nella norma lucernese è incentrato sul perseguimento penale, tale norma esula dalla competenza cantonale.

L'Alta Corte ha comunque evidenziato che le attività preventive di polizia e i compiti che rientrano nella sfera del CPP possono sovrapporsi o confondersi, ad esempio nel caso in cui la polizia individua, nelle sue attività di controllo preventivo, un reato, e acquisisce dunque prove in vista della procedura penale. In altre parole, alcune misure di polizia hanno una doppia funzione: da un lato servono per scongiurare un pericolo o per prevenzione, dall'altro possono servire anche per l'ambito penale. Determinante per delimitare la competenza legislativa è lo scopo che persegue una disposizione. In un'altra sentenza, il Tribunale federale aveva ritenuto che la videosorveglianza disciplinata nel regolamento sulla polizia della città di San Gallo costituisse una misura per la prevenzione di reati; parimenti, le registrazioni e la loro archiviazione avrebbero garantito la sicurezza delle prove, consentendo così un'efficace individuazione dei reati. L'effetto deterrente associato è volto a prevenire i reati nell'interesse del mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico e a garantire la sicurezza degli utenti delle strade e dei luoghi pubblici (cfr. DTF 133 I 77, consid. 5.1).

D'altro canto, l'Alta Corte ha ritenuto che per il restante scopo (limitato dal Canton Lucerna alle operazioni di ricerca, poiché ha escluso esplicitamente la possibilità di utilizzare l'AFV per altri motivi quali la prevenzione di crimini e delitti), l'analisi automatizzata di tutti i dati raccolti senza distinzione tra targhe, veicoli e persone con conseguente profilazione di movimento, è sproporzionata. Sebbene durante la messa in consultazione del progetto di legge il Canton Lucerna abbia affermato che il riconoscimento facciale automatizzato non è consentito nelle aree accessibili al pubblico e che lo stesso avvenga solo qualora vi sia un riscontro con le targhe di controllo, tale condizione non emerge dalla disposizione legale. Infatti, dal tenore di quest'ultima risulta un confronto automatizzato con altre banche dati così come un'analisi di tutti i dati raccolti senza la necessità di un riscontro. La disposizione legale è quindi stata annullata nel suo insieme.

b. Rete di sistemi d'informazione di polizia della Confederazione e dei Cantoni (POLAP)

Al fine di allestire una rete di sistemi d'informazione di polizia della Confederazione e dei Cantoni è in fase di progettazione una piattaforma nazionale di consultazione di polizia denominata POLAP. Scopo di tale piattaforma è la creazione di un portale di accesso centrale che permetta una consultazione dei sistemi di informazione della Confederazione e dei Cantoni tramite un'unica ricerca. I dati risultano immediatamente accessibili mediante procedura di richiamo, senza dover previamente presentare una domanda di assistenza amministrativa.

Il Canton Lucerna, così come altri Cantoni, ha adottato una propria base legale per partecipare alla piattaforma POLAP. Questa norma è stata tuttavia ritenuta dal Tribunale federale non sufficientemente precisa e lesiva del principio di proporzionalità: la norma non adempie ai requisiti previsti dalla legislazione in materia di protezione dei dati, poiché non limita né le categorie di dati che possono essere scambiati, né gli scopi del loro trattamento o la cerchia di persone autorizzate ad accedervi. Ritenuto che la norma non è sufficientemente determinata, va annullata. In particolare, considerato che i dati delle altre autorità, grazie alla procedura di richiamo, possano essere resi immediatamente

accessibili, la norma deve essere formulata in maniera sufficientemente precisa, affinché vi sia un controllo e venga scongiurato il rischio di un abuso.

2. Presa di posizione dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati (ICPD)

Con scritto dell'11 ottobre 2024, l'ICPD ha esternato nuovamente alcune preoccupazioni circa tre disposizioni della nLPol, riassumibili qui di seguito:

- art. 44 nLPol, assistenza tra autorità di polizia: la disposizione presenterebbe diverse criticità dal punto di vista della legalità, della densità normativa e della proporzionalità. Considerato inoltre che lo scambio automatizzato di dati di polizia è attualmente oggetto di tre procedure legislative (federale, intercantonale e cantonale), a detta dell'ICPD dovrebbe essere regolamentato tutto a livello federale;
- art. 45 nLPol, scambio dati tra Polizia cantonale e Ufficio della migrazione: la disposizione mancherebbe di densità normativa e di proporzionalità. L'ICPD solleva inoltre dubbi circa l'effettiva necessità di trasmettere le informazioni all'Ufficio della migrazione, così come in relazione alla conformità con il diritto materiale superiore, in particolare con la Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione del 16 dicembre 2005 (LStrI; RS 142.20).
- art. 39 nLPol, scambio di dati nell'ambito AFV: la trasmissione dei relativi dati tra gli organi di polizia cantonali e quelli federali andrebbe prevista a livello federale, alla stessa stregua dello scambio dati giusta l'art. 44 nLPol.

3. Modifiche ai singoli articoli nLPol

Ricerca automatizzata di veicoli

a) in generale

art. 38 nLPol

Attuale art. 38 nLPol	Nuova proposta
<p>¹La Polizia cantonale può registrare in maniera continua e automatizzata, con apparecchi fissi o mobili, tramite riconoscimento ottico veicoli e targhe di controllo di veicoli. Vengono registrati pure i dati temporali e di localizzazione del passaggio del veicolo.</p> <p>²Essa può raffrontare i dati in maniera automatizzata, analizzarli e utilizzarli per eseguire dei profili di movimento. Il raffronto automatizzato è ammesso:</p> <p>a) con banche dati di polizia relative a persone e oggetti segnalati o ricercati;</p>	<p>¹La Polizia cantonale può registrare in maniera continua e automatizzata, con apparecchi fissi o mobili, tramite riconoscimento ottico veicoli e targhe di controllo di veicoli. Vengono registrati pure i dati temporali e di localizzazione del passaggio del veicolo.</p> <p>²Essa può raffrontare i dati in maniera automatizzata, analizzarli e utilizzarli per eseguire dei profili di movimento in caso di riscontro con le altre banche dati. Il raffronto automatizzato è ammesso:</p> <p>a) con banche dati di polizia relative a persone e oggetti segnalati o ricercati;</p>

Messaggio n. 8268A del 21 maggio 2025

<p>b) con elenchi di targhe di controllo di veicoli ai cui detentori è stata revocata o negata la licenza di condurre; c) con ordini puntuali di ricerca della Polizia cantonale</p> <p>³La Polizia cantonale può elaborare i dati raccolti allo scopo di prevenire e chiarire crimini e delitti come pure per la ricerca di persone scomparse o fuggitivi.</p> <p>⁴Nell'ambito del loro compito di polizia di prossimità, le polizie comunali possono registrare targhe di veicoli e raffrontarle in maniera automatizzata con l'elenco delle targhe di veicoli autorizzati ad accedere a zone di traffico limitato con lo scopo di controllare l'accesso a tali zone.</p> <p>⁵Le registrazioni devono essere distrutte:</p> <p>a) in caso di una mancata concordanza al massimo entro 100 giorni; b) in caso di concordanza con una banca dati secondo le disposizioni vigenti per la Polizia cantonale o secondo le disposizioni della procedura applicabile.</p>	<p>b) con elenchi di targhe di controllo di veicoli ai cui detentori è stata revocata o negata la licenza di condurre; c) con ordini puntuali di ricerca della Polizia cantonale.</p> <p>Il Consiglio di Stato definisce con quali banche dati avviene il raffronto.</p> <p>³La Polizia cantonale può elaborare i dati raccolti allo scopo di prevenire le minacce, così come prevenire e individuare crimini e delitti come pure per la ricerca di persone scomparse o fuggitivi.</p> <p>⁴Nell'ambito del loro compito di polizia di prossimità, le polizie comunali possono registrare targhe di veicoli e raffrontarle in maniera automatizzata con l'elenco delle targhe di veicoli autorizzati ad accedere a zone di traffico limitato con lo scopo di controllare l'accesso a tali zone.</p> <p>⁵Le registrazioni devono essere distrutte:</p> <p>a) in caso di una mancata concordanza al massimo entro 100 giorni; b) in caso di concordanza con una banca dati secondo le disposizioni vigenti per la Polizia cantonale o secondo le disposizioni della procedura applicabile.</p>
---	--

Come indicato nel Messaggio n. 8268, pag. 59 e seguenti, l'art. 38 nLPol è volto a regolamentare l'impiego dei sistemi di lettura automatizzata delle targhe ("*automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung*", di seguito: AFV). Tale norma è stata formulata in linea con le considerazioni del Tribunale federale nel corso delle sentenze degli ultimi anni.

Pur presentando delle similitudini con la disposizione della legge cantonale lucernese, va precisato che, a differenza di quest'ultima, la norma ticinese relativa agli AFV prevede esclusivamente la registrazione di veicoli e targhe di controllo di veicoli e non delle persone al loro interno, rispettivamente non viene effettuato alcun riconoscimento facciale automatizzato, ciò che comporta un'ingerenza palesemente meno marcata nel diritto all'autodeterminazione: i controlli che vengono effettuati con le altre banche dati (ben determinate e a numero chiuso) sono infatti limitati al numero di targa e al relativo veicolo. Oltre a ciò, la tipologia di dati registrata è indicata in maniera esplicita nel capoverso 1 della norma e le banche dati con cui è possibile raffrontare i dati raccolti sono citate espressamente nel nuovo regolamento sulla polizia. Alla luce della più recente sentenza, tuttavia, si ritiene necessario fare alcune precisazioni.

Il cpv. 2 dell'art. 38 nLPol prevede la possibilità di raffrontare i dati raccolti con alcune banche dati e di analizzarli, creando profili di movimento. A tal proposito si ritiene

fondamentale puntualizzare che la profilazione di movimenti è limitata ai casi in cui avviene un riscontro nelle banche dati elencate: in altre parole, non viene creato alcun profilo di movimento con le targhe e i veicoli che non risultano registrati nelle suindicate banche dati. All'art. 38 cpv. 2 nLPol viene infine specificato che il Consiglio di Stato definisce le banche dati con cui è possibile fare un raffronto. Il Tribunale federale ha difatti ribadito l'importanza di indicare specificamente con quali banche dati sia possibile raffrontare le informazioni ottenute. Sebbene ciò sia già previsto a livello di regolamento sulla polizia, si ritiene opportuno puntualizzare nella norma che le banche dati vengono stabilite dall'autorità competente a emanare le disposizioni esecutive, ossia dal Consiglio di Stato.

Come precedentemente indicato, il Tribunale federale ha specificato che lo scopo per cui sono previsti gli AFV deve rientrare nelle competenze legislative del Cantone, il quale non è autorizzato a legiferare in materia di diritto processuale essendo una competenza esaustiva del Parlamento federale (ad eccezione di pochi casi in materia di contravvenzioni), ma deve limitarsi a ciò che rientra sotto la cosiddetta sovranità di polizia (in tedesco: *Polizeihohheit*). Quest'ultima riassume la competenza legislativa in relazione alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici, a cui appartengono in particolare i provvedimenti allo scopo di impedire i reati penali. Il diritto cantonale trova inoltre applicazione anche nei casi delle indagini preliminari di polizia (in tedesco: "*polizeiliche Vorermittlungen*") con l'obiettivo di individuare possibili reati. Non appena sussiste un sospetto di reato, va applicato il Codice di procedura penale. Le attività preventive di polizia e i compiti facenti parte della procedura penale possono sovrapporsi, rispettivamente le une possono confluire negli altri se la polizia individua un possibile reato nell'ambito delle sue attività di controllo preventive e assicura le prove in vista di una procedura penale. In altre parole alcune misure di polizia hanno una doppia funzione, poiché possono servire sia al procedimento penale sia per l'attività di prevenzione, rispettivamente per scongiurare un pericolo (cfr. sentenza del Tribunale federale 1C_63/2023, consid. 3.5.1 – 3.5.2 e relativi riferimenti di dottrina e giurisprudenza).

Determinante per delimitare la competenza legislativa è quindi l'obiettivo posto alla base di una disposizione legale: se lo scopo primario rimane la prevenzione dei reati, la registrazione dei dati rientra nella competenza di legiferazione del Cantone. Allo stesso tempo, la conservazione e l'archiviazione delle registrazioni garantisce la sicurezza delle prove, così da consentire un'efficace individuazione dei reati (cfr. sentenza suindicata e DTF 133 I 77, consid. 5.1).

Alla luce di quanto indicato dall'Alta Corte, l'art. 38 cpv. 3 nLPol viene dunque modificato, sostituendo "chiarire" con "individuare", e aggiungendo altresì la prevenzione delle minacce, affinché sia indubbio che lo scopo dell'utilizzo dell'AFV è in relazione ai compiti di polizia, segnatamente quelli che le sono stati affidati dal legislatore volti al mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblici, prima che sussista un sospetto di reato, ossia quelli preventivi e relativi alle operazioni di ricerca (in conformità con la più recente giurisprudenza).

L'eventuale utilizzo da parte delle autorità giudiziarie per i propri compiti legali giustifica la necessità e il mantenimento dei dati registrati dagli AFV fino a 100 giorni. A tal proposito va evidenziato che il Tribunale federale ha ritenuto che nel caso della disposizione di Lucerna la conservazione delle immagini AFV fino a 100 giorni fosse sproporzionata per l'unico scopo che era rimasto, ovvero per le operazioni di ricerca. L'art. 38 nLPol prevede invece tra gli scopi non solo le operazioni di ricerca, bensì anche la prevenzione di crimini e delitti, ciò che giustifica tale lasso di tempo.

art. 39 nLPol - b) scambio di dati

Attuale art. 39 nLPol	nuova proposta
<p>¹Per gli scopi di cui all'articolo 38 capoverso 3, se previsto dalle relative basi legali, la Polizia cantonale può ottenere mediante una procedura di richiamo i dati relativi alla ricerca automatizzata di veicoli presso altre autorità di polizia cantonali, federali e comunali, della polizia del Principato del Liechtenstein, dell'Ufficio federale delle strade (USTRA) e dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) e trattarli conformemente all'articolo 37 capoverso 5.</p> <p>²Per gli scopi di cui all'articolo 38 capoverso 3 la Polizia cantonale è autorizzata a rendere accessibile mediante la procedura di richiamo i dati relativi alla ricerca automatizzata di veicoli ad altre autorità di polizia cantonali, federali e comunali, alla polizia del Principato del Liechtenstein, all'Ufficio federale delle strade (USTRA) e all'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC); a tal fine la Polizia cantonale può creare delle interfacce con i rispettivi sistemi di rilevamento automatizzato di veicoli di queste autorità.</p>	<p>¹Su richiesta motivata oppure d'ufficio, la Polizia cantonale può trasmettere le registrazioni di cui all'articolo 38 alle autorità di perseguimento penale e alle autorità giudiziarie per l'adempimento dei propri compiti legali.</p> <p>²Per gli scopi di cui all'articolo 38 capoverso 3 la Polizia cantonale può rendere accessibile mediante procedura di richiamo i dati relativi alla ricerca automatizzata di veicoli alle seguenti autorità:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) polizie cantonali, federali e comunali; b) Polizia del Principato del Liechtenstein; c) Ufficio federale delle strade (USTRA); d) Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) nell'ambito dei suoi compiti di natura doganale e non doganale, per l'adempimento di compiti di sicurezza nell'area di confine volti a proteggere la popolazione e a salvaguardare la sicurezza. <p>³A tal fine la Polizia cantonale può creare delle interfacce con i rispettivi sistemi di rilevamento automatizzato di veicoli di queste autorità, mediante appositi concordati.</p>

Come precedentemente indicato, il Tribunale federale ha rimproverato al Cantone Lucerna di avere legiferato in un ambito che non è di sua competenza, ossia quello penale: il fattore decisivo per la delimitazione della competenza legislativa è l'obiettivo di una disposizione o il fulcro dello scopo perseguito. Ciò non toglie tuttavia che possono (e devono) essere regolamentati gli aspetti che prevedono una trasmissione dei dati (raccolti per un determinato scopo) ad autorità che li utilizzano per uno scopo differente: un esempio su tutti è la messa a disposizione dei dati AFV alle autorità di perseguimento penale per

Messaggio n. 8268A del 21 maggio 2025

l'espletamento dei loro compiti legali. È fondamentale rimarcare che la trasmissione è limitata ai dati relativi alle targhe e alla tipologia di veicoli per lo scopo per cui sono raccolti, ovvero per la prevenzione, l'individuazione di crimini e delitti, e per le operazioni di ricerca.

Pertanto viene modificato il cpv. 1 dell'art. 39 nLPol indicando in maniera esplicita le autorità a cui possono essere trasmessi, su richiesta o in maniera spontanea, i dati per l'adempimento dei loro compiti legali.

Per quanto attiene invece al cpv. 2, il principio dello stesso è in conformità con le norme in materia di protezione dei dati, poiché indica in modo esplicito le autorità a cui può essere concesso l'accesso alle informazioni tramite procedura di richiamo. Per una miglior comprensione si reputa tuttavia opportuno inserire le autorità coinvolte in un elenco puntato e indicare in un capoverso a parte (il cpv. 3) la facoltà della Polizia cantonale di creare delle interfacce tra il proprio sistema di rilevamento di targhe automatizzato e quelli delle altre autorità di cui al cpv. 2, previa la sottoscrizione di apposite convenzioni che ne disciplinano i dettagli in conformità alle vigenti disposizioni legali in materia di protezione dati.

In relazione alle criticità sollevate dall'ICPD, si sottolinea come l'art. 39 nLPol disciplini una questione di competenza prettamente cantonale (per i motivi già indicati nel commento all'art. 38 nLPol) e pertanto non sarebbe corretta una regolamentazione a livello federale.

art. 44 nLPol - Assistenza tra autorità di polizia

Attuale art. 44 nLPol	Nuova proposta
<p>¹Le autorità di polizia, incaricate dell'esecuzione della presente legge, si assistono vicendevolmente nell'adempimento del rispettivo compito, trasmettendosi le informazioni necessarie.</p> <p>²È ammesso lo scambio di informazioni con organi pubblici di sicurezza di altri Cantoni, della Confederazione e di altre nazioni, nel rispetto della legislazione applicabile, in particolare le specifiche norme cantonali.</p> <p>³La Polizia cantonale è autorizzata a rendere accessibile ad altre autorità di polizia della Confederazione, di altri Cantoni, dei Comuni e dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC), mediante procedura di richiamo, dati personali degni di particolare protezione, se ciò è necessario per l'adempimento dei compiti legali dell'autorità richiedente. La Polizia cantonale può ottenere a sua volta questi dati dalle autorità sopra menzionate, se</p>	<p>¹Le autorità di polizia, incaricate dell'esecuzione della presente legge, si assistono vicendevolmente nell'adempimento del rispettivo compito, trasmettendosi le informazioni necessarie.</p> <p>²È ammesso lo scambio di informazioni con organi pubblici di sicurezza di altri Cantoni, della Confederazione e di altre nazioni, nel rispetto della legislazione applicabile, in particolare le specifiche norme cantonali.</p> <p>³Stralciato</p>

questo è necessario per l'adempimento dei suoi compiti legali.

⁴A questo scopo la Polizia cantonale può creare delle interfacce con i rispettivi sistemi di elaborazione di dati della Confederazione e di altri Cantoni o creare banche dati congiunte con queste autorità.

⁵Per quanto riguarda i diritti di accesso e i dati che devono essere comunicati restano riservate le disposizioni cantonali in materie di protezione dati.

⁴Stralciato

⁵Stralciato

Come indicato nel Messaggio 8268, i capoversi 3, 4 e 5 nascono a seguito del progetto "Nationale Abfrageplattform" (rinominato POLAP) che chiede la creazione di una piattaforma per lo scambio dati di polizia mediante procedura di richiamo. Attualmente, al fine di regolamentare giuridicamente la questione che possa permettere uno scambio efficace ed efficiente tra le autorità di polizia, sono in fase di valutazione tre varianti parallele: una a livello federale, una a livello intercantonale (mediante elaborazione di un Concordato) e una a livello cantonale (ossia una base legale specifica nelle rispettive leggi di polizia). In Canton Ticino, nell'ambito della revisione della legge sulla polizia, è stato proposto l'art. 44 nLPol.

Si ritiene importante precisare che il Tribunale federale non ha mai messo in dubbio l'esigenza di agevolare la trasmissione di dati tra le autorità di polizia, riconoscendo parimenti l'importanza della stessa. Lo scambio di informazioni è di principio ammesso, a condizione che possa essere garantito un adeguato grado di determinazione, come previsto all'art. 36 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101). Oltre a ciò, lo scambio dati deve essere previsto in una base legale di rango formale (ritenuta la peculiarità e la sensibilità delle informazioni di polizia), giustificato da un interesse pubblico e proporzionato allo scopo.

Nella summenzionata sentenza del 17 ottobre 2024, il Tribunale ha rimproverato al Cantone Lucerna di aver elaborato una norma di scambio dati troppo generica (violazione del principio di determinazione) e lesiva del principio di proporzionalità: l'immediata accessibilità a qualsiasi dato delle altre autorità di polizia, senza una limitazione delle categorie né una regolamentazione precisa, comporta un alto rischio di abuso. Stante quanto precede, la norma lucernese non adempie pertanto alle condizioni poste dall'art. 36 Cost.

Considerate le indicazioni del Tribunale federale, è stato deciso di procedere ad una rivalutazione dell'art. 44 nLPol, che ha portato ad una rielaborazione, nello specifico, dei capoversi 3, 4, e 5. Allo stesso tempo, la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS) hanno deciso di mantenere attive parallelamente tutte e tre le possibili modalità in cui legiferare in ambito di scambio dati POLAP (a livello federale, cantonale o intercantonale). La CCPCS è stata inoltre incaricata dalla CDDGP di elaborare sia una bozza di concordato intercantonale, sia un modello di norme per le leggi cantonali sulla polizia in conformità con la recente sentenza del Tribunale federale.

In relazione alla tematica sulla protezione dati è importante sottolineare che al momento si trova inoltre sottoposta a revisione anche la Legge sulla protezione dei dati personali elaborati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali del 13 dicembre 1999 (LPDPpol);

Messaggio n. 8268A del 21 maggio 2025

RL 163.150), che ha lo scopo di disciplinare l'elaborazione di dati personali da parte delle autorità di polizia.

In considerazione dell'incarico preso dalla CCPCS e vista la corrente revisione di una legge specifica relativa alla protezione dei dati di polizia, proponiamo di elaborare la rinnovata norma di scambio dati POLAP nella nuova LPDPpol e di stralciare quindi i cpv. 3, 4 e 5 dell'art. 44 nLPol. Parimenti, riteniamo corretto mantenere i primi due capoversi dell'art. 44 nLPol, quali principi generali dell'assistenza tra autorità di polizia.

art. 45 nLPol - Scambio di dati tra Polizia cantonale e Ufficio della migrazione

Attuale art. 45 nLPol	Nuova proposta
<p>¹Ai fini di prevenzione e di accertamento di reati nell'ambito della criminalità organizzata e di altri reati gravi, la Polizia cantonale collabora con l'Ufficio della migrazione nell'adempimento dei compiti a loro assegnati.</p>	<p>¹Ai fini di prevenzione e di accertamento di reati nell'ambito della criminalità organizzata e di altri reati gravi, la Polizia cantonale collabora con l'Ufficio della migrazione nell'adempimento dei compiti a loro assegnati. Essi si forniscono reciprocamente le informazioni necessarie e, su richiesta, consentono la consultazione degli atti ufficiali.</p>
<p>²Essi si scambiano spontaneamente i dati e le informazioni, inclusi quelli meritevoli di particolare protezione, necessari a prevenire la commissione di reati di cui al capoverso 1 o che possono dare adito ad un loro intervento.</p>	<p>²Essi si scambiano spontaneamente i dati e le informazioni, inclusi quelli meritevoli di particolare protezione, necessari per gli scopi di cui al capoverso 1. I dati elaborati sono i seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) generalità delle persone interessate; b) sanzioni e procedimenti penali e amministrativi svizzeri ed esteri; c) se presente, tipo del permesso; d) misure di assistenza sociale; e) motivo della comunicazione.
<p>³I dati e le informazioni sono contenuti in un sistema di elaborazione dati. La Polizia cantonale è responsabile della sicurezza del sistema e della legalità del trattamento dei dati personali. L'Ufficio della migrazione è considerato organo partecipante e, nell'ambito dei propri compiti legali, inserisce i propri dati direttamente nel sistema di elaborazione.</p>	<p>³I dati e le informazioni sono contenuti in un sistema di elaborazione dati. La Polizia cantonale è responsabile della sicurezza del sistema e della legalità del trattamento dei dati personali. L'Ufficio della migrazione è considerato organo partecipante e, per gli scopi di cui al capoverso 1, inserisce i propri dati direttamente nel sistema di elaborazione.</p>
<p>⁴I dati trattati possono essere conservati soltanto finché è necessario allo scopo del trattamento, ma al massimo fino alla prescrizione legale del perseguimento o dell'esecuzione del reato. In seguito</p>	<p>⁴I dati trattati possono essere conservati soltanto finché è necessario allo scopo del trattamento, ma al massimo fino alla prescrizione legale del perseguimento o dell'esecuzione del reato. In seguito</p>

Messaggio n. 8268A del 21 maggio 2025

devono essere distrutti. Resta riservata la possibilità di conservare i dati in maniera anonimizzata oltre alla durata massima prevista per scopi statistici o di formazione.

devono essere distrutti. Resta riservata la possibilità di conservare i dati in maniera anonimizzata oltre alla durata massima prevista per scopi statistici o di formazione.

⁵I dettagli sono disciplinati in una specifica convenzione.

Le contestazioni sollevate dall'Incaricato cantonale della protezione dei dati portano a fare delle precisazioni per quanto riguarda sia il contenuto, sia l'interpretazione dell'art. 45 nLPol.

Prima di entrare nel merito, a titolo informativo e a complemento di quanto già indicato nel commento nel Messaggio 8268 a pag. 71 e seguenti (al quale rimandiamo integralmente), giova precisare l'importanza che ricopre un intervento preventivo alla lotta contro la criminalità organizzata in Svizzera: in data 21 e 22 aprile 2024 è avvenuto un incontro a Basilea tra i ministri dell'interno germanofoni, organizzato dal consigliere federale Beat Jans. In riferimento alla lotta alla criminalità organizzata, i ministri hanno ribadito la volontà di potenziare la cooperazione internazionale e rimarcato l'importanza dello scambio di informazioni, soprattutto a livello preventivo.¹ In seguito, in data 19 novembre 2024 a Berna, il consigliere federale Beat Jans ha incaricato l'Ufficio federale di polizia (di seguito: fedpol) di formulare una strategia per la lotta alla criminalità organizzata in Svizzera. La stessa andrà elaborata in quanto compito che riguarda l'intera società.² Come riconosciuto anche dall'ICPD, *"la lotta alla mafia e al terrorismo sono compiti di polizia, la quale deve potere essere tenuta al corrente di tutto quanto possa essere rilevante a tal scopo"* (cfr. pag. 6 della presa di posizione dell'11 ottobre 2024).

Una lotta efficace contro i reati gravi inizia con una tempestiva azione preventiva: la fruibilità delle informazioni tra le autorità competenti prima che un fatto diventi di responsabilità delle autorità di perseguimento penale è quindi essenziale al fine di poter rispondere efficacemente ed efficientemente a quanto sopra richiesto. Parimenti, è dunque fondamentale che la trasmissione delle informazioni non sia limitata ad una collaborazione unilaterale (dall'Ufficio della migrazione a Polizia cantonale), bensì deve essere bilaterale: sebbene con compiti differenti, entrambe le autorità svolgono un ruolo cruciale nella lotta alla criminalità organizzata. Dal lato polizia, prevenendo e perseguendo la commissione di reati a tutela della società e dello Stato; dal lato Ufficio migrazione evitando l'insediamento illegittimo e dannoso di persone il cui unico scopo è quello di trarne vantaggi illeciti ai danni della società e dell'economia legale. Difatti, l'Ufficio della migrazione, a seguito di una segnalazione e dopo un'attenta analisi, può negare o revocare il permesso di soggiorno o di lavoro di un cittadino straniero in modo da preservare l'ordine e la sicurezza pubblici. Inoltre, può proporre alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) di emettere nei confronti della persona interessata un divieto d'entrata in base all'art. 67 LStrl. In aggiunta,

¹ <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-100778.html>, (visitato l'ultima volta il 6 dicembre 2024).

² <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/aktuell/mm.msg-id-103191.html> (visitato l'ultima volta il 6 dicembre 2024).

segnala anche le fattispecie dubbie alla SEM, che le sottopone a fedpol (la quale a sua volta ha la possibilità di emettere dei divieti d'entrata).

Il fatto che un'autorità possa trasmettere all'altra autorità i dati spontaneamente, ovvero dietro iniziativa dell'autorità che possiede le informazioni e senza previa richiesta, è un altro elemento imprescindibile per una collaborazione efficace. Chiaramente, è rispettato il principio di proporzionalità, poiché sono trasmesse soltanto le informazioni necessarie all'adempimento dei propri compiti legali e per gli scopi di cui al cpv. 1. Per reati gravi si intende in particolare quella tipologia di reati che rappresentano una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera, rispettivamente che comportano un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici. A titolo di esempio citiamo le attività mafiose, i crimini contro lo Stato, la tratta di esseri umani, il riciclaggio di denaro, l'omicidio, la corruzione e la minaccia.

Va inoltre precisato che per lo scambio dati regolamentato al presente articolo non è prevista alcuna procedura di richiamo né sussiste un accesso ad una banca dati di polizia preesistente, poiché viene creata una banca dati apposita per lo scopo di cui all'art. 45 nLPol e condivisa unicamente tra queste due autorità. I dati in essa contenuti sono esclusivamente i dati previsti per lo scopo di cui al cpv. 1. In altre parole, le informazioni a cui si ha accesso sono unicamente quelle che vengono segnalate. Va inoltre osservato che, diversamente da una procedura di richiamo, in questa collaborazione non vengono messi a disposizione gli atti ufficiali ma solo le informazioni contenute nel cpv. 2, ciò che corrisponde anche al principio dell'art. 97 cpv. 1 LStrl. In conformità a quanto indicato dalla sentenza del TF (cfr. STF 1C_63/2023 del 17 ottobre 2024), si è ritenuto doveroso precisare le categorie di dati necessari (cfr. cpv. 2). Nel novero delle sanzioni e dei procedimenti amministrativi e penali si elencano anche i casellari giudiziari esteri, così come le fonti aperte (segnatamente articoli di stampa, sentenze e ordinanze di custodia cautelare che vengono pubblicate sui giornali di oltre confine). Avendo fatto tale precisazione, non si ritiene necessario redigere una lista di dati da escludere.

A differenza di quanto sostenuto dall'ICPD, la Polizia cantonale non rientra nelle autorità dell'art. 97 cpv. 2 LStrl, bensì in quelle di cui all'art. 97 cpv. 1 LStrl. Difatti, secondo il capoverso 1 di questa disposizione, le autorità incaricate dell'esecuzione della LStrl collaborano nell'adempimento dei compiti loro assegnati. Esse forniscono le informazioni necessarie e, su richiesta, consentono la consultazione degli atti ufficiali. Mentre il capoverso 2 prevede la collaborazione da parte di tutte le altre autorità federali, cantonali e comunali che sono tenute, su richiesta, a fornire alle autorità menzionate nel capoverso 1 i dati e le informazioni necessari per l'applicazione della LStrl. La Polizia cantonale è chiaramente una delle autorità principali chiamata ad applicare la LStrl per quanto di sua competenza: si cita a titolo di esempio le decisioni circa gli ordini di allontanamento (art. 64 LStrl), il fermo (art. 73 LStrl) e il divieto di accedere o di abbandonare ad un dato territorio (art. 74 LStrl). Di conseguenza, si presta reciproca assistenza con l'Ufficio della migrazione, ciò che è conforme con il concetto di scambio spontaneo dei dati previsto all'art. 45 nLPol. Disposizione legale che, ricordiamo, è necessaria per lo scambio di dati in ambito preventivo. Oltre a ciò l'art. 45 nLPol è perfettamente in linea con il principio dell'art. 97 cpv. 1 LStrl ritenuto che prevede lo scambio di informazioni e su richiesta la trasmissione di atti ufficiali. Pertanto, tenuto conto di tutto quanto summenzionato, l'art. 97 LStrl non necessita di alcun adeguamento.

Messaggio n. 8268A del 21 maggio 2025

Ciò premesso, si sottolinea che l'ICPD ritiene l'art. 45 nLPol conforme al diritto federale (cfr. pag. 7 della sua presa di posizione dell'11 ottobre 2024), sostenendo tuttavia che lo stesso debba essere introdotto nella Legge di applicazione alla legislazione federale sugli stranieri e la loro integrazione dell'8 giugno 1998 (LALSI; RL 143.100). Riguardo a tale proposta, teniamo a precisare che è la Polizia cantonale il principale organo responsabile dell'elaborazione di dati volti alla prevenzione e all'accertamento dei reati nell'ambito della criminalità organizzata e di altri reati gravi, motivo per cui la disposizione va inserita nella Legge sulla polizia. Sottolineiamo inoltre che l'Ufficio della migrazione, quale organo partecipante all'utilizzo della banca dati, è stato tempestivamente coinvolto nella consultazione della presente legge e concorda pienamente con l'articolo così come proposto all'interno della nuova LPol.

Considerata la portata di tale collaborazione, si ritiene opportuno prevedere la sottoscrizione di una convenzione che contenga tutti i punti essenziali per l'applicazione dell'art. 45 nLPol, in conformità con le norme vigenti in materia di protezione dati (cfr. art. 10 del Regolamento di applicazione della legge cantonale sulla protezione dei dati personali del 6 dicembre 2000; RLPDP, RL 163.110).

In conclusione, occorre ribadire l'importanza di un'azione preventiva più rapida contro le organizzazioni criminali, in particolare quelle di stampo mafioso, attraverso una migliore collaborazione tra la Polizia cantonale e l'Ufficio della migrazione. La Polizia può fornire informazioni utili per accertamenti penali e amministrativi, mentre l'Ufficio della migrazione possiede dati rilevanti a fini preventivi. Tuttavia, la mancanza di una base legale adeguata ostacola uno scambio sistematico e tempestivo di queste informazioni, limitando, da un lato, la capacità della Polizia di avviare indagini sui reati organizzati e, dall'altro lato, all'Ufficio della migrazione di impedire l'insediamento in Ticino e in Svizzera di potenziali persone con legami con il crimine organizzato.

Pertanto si ribadisce la necessità di mantenere la base legale adeguata al fine di intervenire tempestivamente e prevenire infiltrazioni di stampo mafioso e reati gravi.

Misure di identificazione

Art. 19 nLPol	Nuova proposta
¹ La Polizia cantonale può adottare misure di identificazione ai sensi della procedura penale, se l'accertamento dell'identità di una persona è necessario per l'adempimento di un compito di polizia e se non può essere stabilita in altro modo o solo con notevoli difficoltà.	¹ Invariato
² Per analisi del DNA, la Polizia cantonale può disporre il prelievo, se non invasivo, di campioni.	² Invariato
³ Riservata l'apertura di un procedimento penale, i campioni utilizzati devono essere distrutti al termine dell'identificazione. I campioni non utilizzati sono distrutti entro	³ Invariato

Messaggio n. 8268A del 21 maggio 2025

<p>tre mesi dal momento in cui vengono prelevati.</p> <p>⁴Per altri aspetti attinenti all'impiego di profili di DNA, segnatamente la loro iscrizione al sistema d'informazione federale e la loro cancellazione, si applicano le disposizioni federali in materia di utilizzo dei profili del DNA.</p>	<p>⁴Invariato</p> <p>⁵Per gli scopi di cui al cpv. 1, la Polizia cantonale può far confrontare i dati segnaletici, comprese le tracce facciali, al servizio federale competente del sistema automatico di identificazione delle impronte digitali (AFIS).</p>
---	---

Cogliamo la presente occasione per proporre un complemento alla disposizione relativa all'adozione di misure di identificazione da parte della Polizia cantonale che, al momento della stesura della revisione concernente la Legge sulla polizia, non era ancora conosciuto. A far tempo dal 1984, il sistema nazionale di identificazione automatica delle impronte digitali (AFIS) supporta l'identificazione delle persone e delle prove sul luogo del reato, sulla base delle caratteristiche biometriche delle impronte digitali e palmari. I dati biometrici contenuti in AFIS vengono poi confrontati con alcuni sistemi informativi alla ricerca di corrispondenze. Alla fine del 2026, AFIS verrà rinnovato e ampliato, con l'aggiunta di un modulo per il riconoscimento facciale.

Tale modulo funziona in maniera analoga a quello per le impronte digitali: le immagini di persone che sono rilevate sul luogo del reato (definite "tracce facciali") vengono poste a confronto con le immagini del volto di persone già note che sono registrate nella banca dati AFIS. Va precisato che il riconoscimento facciale viene eseguito unicamente sulla base di immagini salvate in AFIS in relazione a ricerche di persone. Qualora il sistema dovesse fornire delle corrispondenze, fedpol procede in seguito ad una verifica manuale, al fine di garantire la massima precisione e qualità.³

Come per tutte le categorie di dati AFIS, la liceità della raccolta e della trasmissione di questi nuovi contenuti all'AFIS deve essere verificata dall'autorità che fornisce i dati. A livello federale, il confronto delle immagini del volto nella banca dati nazionale AFIS è disciplinato giusta l'art. 354 cpv. 1 CP in combinato disposto con l'art. 2 lett. c dell'Ordinanza sul trattamento dei dati segnaletici di natura biometrica (RS 361.3). Anche le singole categorie di dati di identificazione biometrica sono chiaramente definite e comprendono pure le tracce facciali. Il confronto delle immagini è possibile sia nei procedimenti penali in corso (art. 260 f. CPP in combinato disposto con l'art. 354 cpv. 1 CP), sia nell'ambito della polizia di sicurezza in base alla rispettiva legge cantonale sulla polizia (cfr. art. 4 cpv. 1 lett. g Ordinanza sul trattamento dei dati segnaletici di natura biometrica). Pertanto, per quanto concerne l'utilizzo dei dati nell'ambito di competenza di polizia, ad oggi il Cantone Ticino non dispone ancora di una base legale cantonale che prevede il confronto nella banca dati AFIS. Al fine di poter usufruire di tale servizio per gli scopi di cui al cpv. 1 dell'art. 19 nLPol, proponiamo l'aggiunta del capoverso 5.

³ <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/sicherheit/personenidentifikation-neu/gesichtsbildabgleich.html> (visitato l'ultima volta il 7 aprile 2025).

Messaggio n. 8268A del 21 maggio 2025

Vogliate gradire, signor Presidente, signore deputate e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Norman Gobbi
Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Messaggio n. 8268A del 21 maggio 2025

Disegno di

**Legge
sulla polizia
(LPol)
del**

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8268 del 29 marzo 2023;
visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8268A del 21 maggio 2025,

decreta:

(...)

Misure di identificazione

Art. 19

(...)

⁵Per gli scopi di cui al cpv. 1, la Polizia cantonale può far confrontare i dati segnaletici, comprese le tracce facciali, al servizio federale competente del sistema automatico di identificazione delle impronte digitali (AFIS).

Scopo della registrazione

1. ricerca automatizzata di veicoli

a) in generale

Art. 38

¹La Polizia cantonale può registrare in maniera continua e automatizzata, con apparecchi fissi o mobili, tramite riconoscimento ottico veicoli e targhe di controllo di veicoli. Vengono registrati pure i dati temporali e di localizzazione del passaggio del veicolo.

²Essa può raffrontare i dati in maniera automatizzata, analizzarli e utilizzarli per eseguire dei profili di movimento in caso di riscontro con le altre banche dati. Il raffronto automatizzato è ammesso:

- a) con banche dati di polizia relative a persone e oggetti segnalati o ricercati;
- b) con elenchi di targhe di controllo di veicoli ai cui detentori è stata revocata o negata la licenza di condurre;
- c) con ordini puntuali di ricerca della Polizia cantonale.

Il Consiglio di Stato definisce con quali banche dati avviene il raffronto.

³La Polizia cantonale può elaborare i dati raccolti allo scopo di prevenire le minacce, così come prevenire e individuare crimini e delitti come pure per la ricerca di persone scomparse o fuggitivi.

⁴Nell'ambito del loro compito di polizia di prossimità, le polizie comunali possono registrare targhe di veicoli e raffrontarle in maniera automatizzata con l'elenco delle targhe di veicoli autorizzati ad accedere a zone di traffico limitato con lo scopo di controllare l'accesso a tali zone.

⁵Le registrazioni devono essere distrutte:

- a) in caso di una mancata concordanza al massimo entro 100 giorni;

b) in caso di concordanza con una banca dati secondo le disposizioni vigenti per la Polizia cantonale o secondo le disposizioni della procedura applicabile.

b) scambio dati

Art. 39

¹Su richiesta motivata oppure d'ufficio, la Polizia cantonale può trasmettere le registrazioni di cui all'articolo 38 alle autorità di perseguimento penale e alle autorità giudiziarie per l'adempimento dei propri compiti legali.

²Per gli scopi di cui all'articolo 38 capoverso 3 la Polizia cantonale può rendere accessibile mediante procedura di richiamo i dati relativi alla ricerca automatizzata di veicoli alle seguenti autorità:

- a) polizie cantonali, federali e comunali;
- b) Polizia del Principato del Liechtenstein;
- c) Ufficio federale delle strade (USTRA);
- d) Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) nell'ambito dei suoi compiti di natura doganale e non doganale, per l'adempimento di compiti di sicurezza nell'area di confine volti a proteggere la popolazione e a salvaguardare la sicurezza.

³A tal fine la Polizia cantonale può creare delle interfacce con i rispettivi sistemi di rilevamento automatizzato di veicoli di queste autorità, mediante appositi concordati.

(...)

Assistenza tra autorità di polizia

Art. 44

¹Le autorità di polizia, incaricate dell'esecuzione della presente legge, si assistono vicendevolmente nell'adempimento del rispettivo compito, trasmettendosi le informazioni necessarie.

²È ammesso lo scambio di informazioni con organi pubblici di sicurezza di altri Cantoni, della Confederazione e di altre nazioni, nel rispetto della legislazione applicabile, in particolare le specifiche norme cantonali.

Scambio di dati tra Polizia cantonale e Ufficio della migrazione

Art. 45

¹Ai fini di prevenzione e di accertamento di reati nell'ambito della criminalità organizzata e di altri reati gravi, la Polizia cantonale collabora con l'Ufficio della migrazione nell'adempimento dei compiti a loro assegnati. Essi si forniscono le informazioni necessarie e, su richiesta, consentono la consultazione degli atti ufficiali.

²Essi si scambiano spontaneamente i dati e le informazioni, inclusi quelli meritevoli di particolare protezione, necessari per gli scopi di cui al capoverso 1. I dati elaborati sono i seguenti:

- a) generalità delle persone interessate;
- b) sanzioni e procedimenti penali e amministrativi svizzeri ed esteri;
- c) se presente, tipo del permesso;
- d) misure di assistenza sociale;
- e) motivo della comunicazione.

³I dati e le informazioni sono contenuti in un sistema di elaborazione dati. La Polizia cantonale è responsabile della sicurezza del sistema e della legalità del trattamento dei dati personali. L'Ufficio della migrazione è considerato organo partecipante e, per gli scopi di cui al capoverso 1, inserisce i propri dati direttamente nel sistema di elaborazione.

Messaggio n. 8268A del 21 maggio 2025

⁴I dati trattati possono essere conservati soltanto finché è necessario allo scopo del trattamento, ma al massimo fino alla prescrizione legale del perseguimento o dell'esecuzione del reato. In seguito devono essere distrutti. Resta riservata la possibilità di conservare i dati in maniera anonimizzata oltre alla durata massima prevista per scopi statistici o di formazione.

⁵I dettagli sono disciplinati in una specifica convenzione.

(...)