

*Rivista di diritto
amministrativo
e tributario ticinese
II - 2003*

Edita dalla Cancelleria dello Stato

Direzione e responsabilità editoriale:
Prof. Dr. Marco Borghi - 1724 Praroman
E-mail: Marco.Borghi@unifr.ch

Redazione della parte fiscale:
Dr. Andrea Pedroli - vicecancelliere del Tribunale d'appello - 6901 Lugano
E-mail: Andrea.Pedroli@ti.ch

incaricati dal Consiglio di Stato

Coordinamento, allestimento e composizione del volume: Gibi Borghi - 1724 Praroman
E-mail: Gibi.Borghi@unifr.ch

Distribuzione: Centro di legislazione e di documentazione - 6501 Bellinzona

Stampa: Tipografia Mazzoni Moduli SA - 6595 Riazzino

Copertina: riproduzione da Cornelia Forster

RMovpop 2001 RL 1.2.4.1.1

Regolamento concernente il controllo degli abitanti e la banca dati movimento della popolazione,
del 28 agosto 2001

1 Art. 6 RMovpop; 4, 6, 7, 9 LPDP; 6 LOC; 57 LPamm***Domicilio – raccolta di informazioni – protezione dei dati***

Il Comune può assumere informazioni presso altre Cancellerie comunali e presso agenzie immobiliari al fine di determinare i presupposti per un'autorizzazione di soggiorno. Trattasi di un'elaborazione di dati lecita ai sensi della speciale normativa cantonale.

CPD 9.10.2002

1. Nel corso del 2001, tra il denunciante e il Municipio di X. è nata una vertenza a dipendenza del rifiuto da parte dell'autorità di rinnovare l'autorizzazione al soggiorno del denunciante, motivata sulla sua pretesa residenza effettiva fuori cantone.

Nell'ambito di questa vertenza, deferita con ricorso innanzi al Consiglio di Stato, che nel frattempo ha già statuito in merito dando ragione a A., il Comune, per sostenere meglio le proprie argomentazioni in sede di risposta al ricorso stesso, si è rivolto alla Cancelleria comunale di Y. (Ufficio controllo abitanti) rispettivamente presso l'agenzia immobiliare che curava l'amministrazione dello stabile a Y. dove risiedeva A., per raccogliere informazioni.

Infine, il Municipio ha anche verificato se il collegamento telefonico a nome di A. fosse ancora attivo.

2. Contro queste iniziative dell'autorità comunale, insorge il denunciante, lamentando in particolare una violazione della legge sulla protezione dei dati personali da tre punti di vista:

- a. perché il Municipio non avrebbe rispettato il principio secondo cui i dati personali devono possibilmente essere raccolti presso la persona interessata (art. 9 LPDP);
- b. perché i dati raccolti non sarebbero esatti né completi (art. 7 LPDP);
- c. infine, perché il Municipio avrebbe raccolto e utilizzato questi dati in modo contrario al principio della buona fede (art. 6 cpv. 3 LPDP).

3. Con la propria risposta, il Municipio di X., preliminarmente, rileva di aver agito nell'ambito delle proprie competenze nel campo del controllo degli abitanti e del regolamento sul movimento della popolazione, contesta l'applicabilità nella specie della LPDP in quanto si tratterebbe di atti istruttori legati ad una fattispecie precisa e non di elaborazione di dati e contesta che i dati raccolti rientrino nella sfera intima di una persona.

Nel merito delle contestazioni, l'autorità comunale ritiene di aver comun-

que agito sulla scorta di una precisa base legale e ribadisce l'esattezza dei dati raccolti nonché la pretestuosità degli argomenti fatti valere dal denunciante. Infine, rileva come non sarebbe stato, in concreto, ragionevole e logico cercare di raccogliere queste informazioni presso il diretto interessato, che aveva tutto l'interesse a sostenere il contrario.

Considerato in diritto:

A. La competenza di questa commissione è data in base all'art. 35 LPDP. È ben vero che il legislatore (cfr. rapporto commissione legislazione N. 4861R del 19 novembre 1999) ha sottolineato la necessità di *“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”*.

È tuttavia evidente che nella specie il Consiglio di stato, adito nel merito della decisione comunale, non è stato minimamente interpellato dal ricorrente medesimo sulla problematica in esame, per cui in ogni caso la stessa non potrebbe fare oggetto di nessuna considerazione da parte dell'autorità amministrativa di ricorso.

Stessa cosa dicasi nell'eventualità di un ulteriore ricorso al TRAM. Infatti, l'effetto devolutivo della decisione del Consiglio di Stato vincola il Tribunale superiore all'oggetto della decisione stessa e non ad altre questioni.

Anche da un profilo di opportunità, dunque, si giustifica pienamente che questa Commissione abbia ad entrare nel merito delle censure sollevate dal denunciante.

Pacifica è pure la legittimazione attiva del denunciante il quale contesta l'operato del Municipio in merito alla raccolta di dati personali nell'ambito della procedura di trasferimento del proprio domicilio.

La denuncia è tempestiva, ricevibile in ordine e può essere evasa sulla base della documentazione agli atti, almeno per quanto concerne l'odierno contendere, senza procedere ad ulteriore istruttoria (art. 18 LPamm).

B. Orbene, la raccolta di informazioni, anche se limitata ad un caso di specie, costituisce elaborazioni di dati ai sensi dell'art. 4 cpv. 3 LPDP.

Si tratta di una definizione, quella della legge, estremamente generica. Ciò nonostante si può senz'altro ritenere che ogni tipo di raccolta di dati personali, anche se limitata ad un caso concreto, cada sotto il concetto di elaborazione previsto dalla norma cantonale e, per la verità, anche da quella federale.

In primo luogo, ciò si giustifica in quanto la legge intende concretizzare e

dettagliare un dettato costituzionale: la protezione del cittadino e della sua sfera privata. Ovvio, dunque, che la protezione di questo diritto fondamentale non possa essere limitata all'elaborazione sistematica ed astratta di dati (creazione di archivi), ma debba valere in tutti i casi in cui dei dati personali sono raccolti.

La prova che non si considerano elaborazioni di dati solo la creazione di archivi o altre attività analoghe è costituita dall'art. 3 cpv. 2 LPDP, che impone l'applicazione della legge stessa, anche in sede civile, penale o amministrativa, in ogni caso allorché si è alla presenza di una creazione di archivi. Ciò non avrebbe senso se la creazione di archivi fosse l'unico caso di elaborazione di dati.

Ne segue che il concetto di elaborazione di dati ai sensi della legge va concepito in termini generali, e non limitatamente a delle raccolte sistematiche. L'obiezione del Comune su questo punto è dunque priva di fondamento.

C. È pacifico che il Comune è competente nell'ambito del controllo degli abitanti, tant'è che la legge, concernente il movimento della popolazione e il relativo regolamento, lo obbligano a costituire un apposito ufficio del controllo degli abitanti.

Il Comune ha quindi il diritto, e il dovere, di accertare se una persona che vi figura domiciliata lo sia effettivamente ai sensi dell'art. 23 CCS, la cui definizione è ripresa nell'art. 6 LOC (cfr. anche RDAT II-1999 N. 3).

Il domicilio *“può pertanto essere negato, oggi, unicamente quando il cittadino richiedente non soddisfa le condizioni per l'elezione del domicilio giusta le norme degli art. 23 e seg. del CCS”* (Ratti, Il Comune, pag. 87).

Il Comune è competente in genere a raccogliere tutti i dati che sono necessari o utili a questi accertamenti. L'art. 6 del regolamento sul movimento della popolazione fornisce un elenco che tuttavia non è chiaramente esaustivo, tant'è che il capoverso 3 della stessa norma prevede che i Comuni sono liberi di raccogliere anche altre informazioni.

Evidentemente la raccolta più approfondita di informazioni su un determinato abitante si deve giustificare da indizi concreti che vadano nel senso di un non rispetto dei presupposti legali (Ratti, op. cit., pag. 1531). È comunque manifestamente il caso di specie: la fine degli studi del denunciante, l'avviso dato inizialmente della volontà di trovare un lavoro nella regione di Y., erano quantomeno elementi sufficienti per indurre l'autorità comunale ad un controllo più approfondito della sua situazione.

Per il resto, non incombe a questa Commissione giudicare dell'opportunità di simili accertamenti.

D. Il tipo di controllo che il Comune è autorizzato ad effettuare è descritto

ampiamente dalla giurisprudenza. Basti al riguardo rilevare come si consideri anche la possibilità di pedinamenti (RDAT 1982 N. 30), di audizione di testi, di controlli di polizia su un arco di tempo sufficientemente lungo in diversi orari diurni e notturni, ecc. (RDAT II-1995 N. 1).

E. La raccolta dei dati, almeno per quanto denunciato, è intervenuta dopo l'inoltro del ricorso, in sede di risposta. Ciò non costituisce un'obiezione: l'art. 56 LPamm, prevede la libertà delle prove, e l'art. 57, la facoltà per il ricorrente, che vale evidentemente anche per la parte chiamata a rispondere, di addurre liberamente nuovi fatti.

Ciò del resto risponde al principio che l'autorità comunale che prende una decisione, in sede di ricorso, effettui ulteriori verifiche al fine di meglio difendere la posizione assunta, rispettivamente, di prendere se del caso una nuova decisione di segno opposto (art. 50 LPamm).

F. L'autorità comunale contesta che i dati raccolti siano oggetto di protezione secondo la LPDP.

In primo luogo, si rileva che in discussione è la raccolta da parte dell'autorità comunale di informazioni sull'esistenza di un abbonamento telefonico, di informazioni relative alla scadenza del contratto di locazione e, rispettivamente, all'esistenza o meno di una disdetta dello stesso.

Il Comune confonde tra due nozioni che la legge distingue chiaramente: i dati personali meritevoli di particolare protezione, indicati all'art. 4 cpv. 2, e i dati personali in generale.

La legge infatti distingue tre tipi di dati personali:

- quelli neutri, privi di ogni protezione, costituiti dal cognome, nome e indirizzo (art. 4 cpv. 7 LPDP);
- quelli personali, per la cui raccolta ed elaborazione occorre una base legale o l'adempimento di un compito legale (art. 6 cpv. 1, 2 e 3);
- i dati meritevoli di particolare protezione, indicati esemplificativamente all'art. 4 cpv. 2 LPDP, per i quali, a norma dell'art. 6 cpv. 4, l'elaborazione è possibile solo se prevista espressamente dalla legge o perentoriamente necessaria all'adempimento di un compito legale, oppure se la persona interessata vi ha acconsentito.

È di tutta evidenza che le informazioni, raccolte dal Comune, non rientrano né nella prima (dati neutri) né nella terza (dati meritevoli di particolare protezione) delle categorie suesposte.

Non rientrano nemmeno nella raccolta di dati personali senza riferimento a persone specifiche (raccolta statistica) di cui all'art. 15 LPDP.

Siamo dunque nell'ambito per così dire classico dei dati oggetto di prote-

zione legale. Anche su questo punto, dunque, la tesi del Comune non può essere seguita.

G. Si tratta ora di esaminare il merito della denuncia di A., con riferimento alle singole violazioni indicate sub B.

a. *Principio della raccolta dei dati presso la persona direttamente interessata* (art. 9 LPDP).

È utile in primo luogo rilevare che la norma legale contiene un inciso importante: i dati personali devono “*possibilmente*” essere raccolti presso la persona interessata. Ciò significa evidentemente che questa norma va confrontata con le esigenze concrete del caso di specie.

Lo rileva lo stesso messaggio 2975 del 2 ottobre 1985 concernente il progetto di legge sulla protezione dei dati: l’inciso “*possibilmente*” è finalizzato, così si legge, proprio a permettere la raccolta indiretta di dati nel caso di inchieste o indagini amministrative (pag. 7 ad art. 9 del messaggio).

Ha ragione, quindi, l’autorità comunale, nel senso che, evidentemente, non è logico che la stessa raccogliesse le informazioni presso il diretto interessato, allorché quest’ultimo aveva tutto l’interesse a far apparire la situazione di fatto in cui si trovava in modo a lui favorevole.

Il fatto, dunque, che il Comune abbia preferito rivolgersi a terzi, per verificare queste circostanze, non solo non costituisce una violazione della legge, ma anzi rientra nella stessa logica delle cose.

b. *Inesattezza rispettivamente incompletezza dei dati raccolti* (art. 7 LPDP)

È prassi corrente, che gli uffici del controllo abitanti di un Comune assumano determinate informazioni per verificare se una persona risiede davvero in quel Comune. Non vi è alcun limite territoriale a questo tipo di accertamento, che può tranquillamente riguardare elementi riscontrabili fuori dal territorio del Comune medesimo.

Certo, non sono elementi esaustivi, nel senso che, come rettamente rilevato dal denunciante, è possibile che ad un contratto di locazione abbia fatto seguito un contratto di sublocazione, rispettivamente che al mantenimento di un abbonamento telefonico abbia fatto seguito la cessione dell’uso dello stesso a una terza persona. Ma è proprio qui che interviene il principio della proporzionalità: al Comune non si può chiedere, in nome dell’esattezza e della completezza dei dati raccolti, che faccia un’inchiesta approfondita su tutti gli aspetti straordinari e insoliti che potrebbero comportare una situazione diversa dall’apparenza. Insolito è, inoltre, certamente il mantenimento di un abbonamento telefonico a proprio nome con cessione ad un terzo dell’uso di detto collegamento, al solo scopo di mantenere un numero. Vista la natura e la portata della questione in essere, il principio della pro-

porzionalità vuole l'esatto contrario, ovvero un esame relativamente sommario di quegli elementi che concorrono a dare l'apparenza di una residenza stabile fuori dal Comune da parte di un cittadino.

La discussione in merito alla portata di questi elementi avviene nell'ambito della procedura contenziosa, così come è accaduto nella specie. È in quella sede che la persona interessata può contestare i rilievi del Comune, e spiegare i fatti nella loro completezza.

Vi è insomma una contraddizione insanabile nell'argomentazione del ricorrente: da un lato lamenta un'inesattezza dei dati che sarebbero stati raccolti (in realtà non è un'inesattezza, è una incompletezza), dall'altro si appella al principio della proporzionalità. Tuttavia, se rientra nel principio della proporzionalità l'assunzione di informazioni, tutto sommato ancora sommarie come quelle in discussione, questo principio potrebbe essere violato, facendo una disamina più approfondita dei fatti, che può benissimo avvenire nell'ambito dell'istruttoria della procedura amministrativa oggetto della decisione contestata.

Del resto, occorre rilevare che i dati raccolti dal Comune sono stati immediatamente riportati nell'ambito della procedura ricorsuale in corso, per cui in quella sede il denunciante ha avuto tutte le facoltà garantite dalla procedura stessa per prendere posizione su questi dati.

c. Il mancato rispetto del principio della buona fede (art. 6 cpv. 3 LPDP).

È utile rilevare, al riguardo, che la norma in questione concerne l'utilizzo e la trasmissione dei dati in un modo incompatibile, secondo la buona fede, allo scopo per il quale sono stati originariamente raccolti.

La censura reggerebbe dunque nella misura in cui il Comune avesse utilizzato, nell'ambito della procedura in questione, dei dati raccolti anteriormente e riguardanti tutt'altra fattispecie. Vale, invece, l'esatto contrario. Il Municipio non può aver agito in dispregio dell'art. 6 cpv. 3, nella misura in cui i dati da lui raccolti, parziali o incompleti fin che si vuole, lo sono stati direttamente allo scopo di prendere posizione nell'ambito del contenzioso in essere, e sono stati utilizzati solo in quel contesto.

Che poi il Comune abbia argomentato in base a questi dati a difesa della propria decisione, ciò è del tutto evidente. In questa vicenda l'ente pubblico aveva veste di parte dal momento che la sua decisione è stata contestata, e quand'anche avesse formulato delle argomentazioni non pertinenti o incomplete ciò non può costituire violazione della LPDP né di altri diritti del denunciante, la cui posizione è sempre protetta dalla procedura amministrativa e dalla decisione dell'autorità di ricorso, che esamina liberamente tutti i fatti.

H. A titolo abbondanziale, si rileva che non è compito di questa Commis-

sione entrare nel merito del comportamento avuto [dall'agenzia immobiliare] rispettivamente [dal fornitore di servizi di telecomunicazione] nei confronti del Comune di X.. La LPDP si applica, infatti, solo nei confronti di Cantone, Comuni, Corporazioni e Istituti di diritto pubblico, mentre le due entità sopra menzionate non appartengono a queste categorie.

Quand'anche fosse il caso, il loro comportamento sarebbe comunque rispettoso dell'art. 10 lett. b LPDP: i dati richiesti rientravano comunque in quelli ragionevolmente necessari per il Comune al fine di verificare ed eventualmente documentare l'assenza o la presenza di motivi che fondano la costituzione del domicilio ai sensi dell'art. 23 CCS.

I. Visto quanto precede, la denuncia di A., in quanto ricevibile, deve essere respinta.

J. Data la particolarità della vertenza non si prelevano spese né tasse di giudizio. Parimenti, al Comune denunciato, in considerazione del fatto che non è patrocinato da un avvocato, non può essere riconosciuta un'indennità a titolo di ripetibili (art. 31 LPamm).