



Città
di Locarno

Rapporto della commissione della legislazione sul MM n. 5 concernente la base legale comunale in materia di sistemi automatici di rilevamento targhe

Locarno, 22 ottobre 2024

Onorevole signora Presidente del Consiglio comunale,
onorevoli colleghe e colleghi,

1. Premessa

La scrivente ha avuto l'occasione di occuparsi (sul tema della videosorveglianza in generale) nel 2014 redigendo il 10.01 di quell'anno il rapporto sul MM 53 del 31.07.2014 concernente un nuovo regolamento sulla videosorveglianza.

Ai punti 1, alle pag. 1 e seguenti e al punto 5, alle pag. 6 e seguenti era stato effettuato un approfondimento giuridico che ci si permette di riprodurre parzialmente qui di seguito, ragionando sul discrimine tra due esigenze fondamentali nella vita quotidiana del cittadino comune, quella della sicurezza e quella della tutela della sfera privata e personale, in parte assommabili a diritti fondamentali e costituzionali.

Ci si era avantutto soffermati sul concetto di dati personali, intesi come indicazioni e informazioni che direttamente o indirettamente permettono di identificare una persona (art. 4 cpv. 1 Legge cantonale sulla protezione dei dati personali 09.03.1987 – in seguito: LPDP).

L'art. 4 cpv. 2 LPDP, tra le altre ritiene meritevoli di protezione le informazioni relative ai reati commessi, alle relative pene inflitte e ai provvedimenti adottati.

A norma dell'art. 6 cpv. 1 LPDP la videosorveglianza degli spazi pubblici (tra le quali le strade) è considerata come un'elaborazione di dati personali ed è concessa solo se esiste una base legale o se l'elaborazione serve all'adempimento di un compito legale.

Per quanto concerne la durata massima di conservazione delle registrazioni, vanno considerati i principi della proporzionalità e della buona fede (art. 6 cpv. 2 e cpv. 3 e 21 cpv. 1 LPDP).

Il principio di proporzionalità vige anche in senso generale, dovendo la videosorveglianza essere un mezzo adeguato e necessario a conseguire l'obiettivo principale della sicurezza.

In ogni caso, gli interventi restrittivi della libertà personale (art. 10 Cost. fed.) necessitano di una base legale (art. 6 cpv. 1 e art. 9 cpv. 2 LPDP). Oltre a ciò per l'elaborazione automatizzata di dati personali vanno sempre considerate le esigenze della protezione delle persone (art. 18 cpv. 1 LPDP) nonché tutti i diritti della persona interessata sanciti dagli art. 22 e seg. LPDP.

Ci si era poi dedicati alle eventuali implicazioni dei dati elaborati dalla Polizia cantonale e dalle Polizie comunali (LPDPol del 13.12.1999 n. 163.150 della raccolta delle Leggi cantonali) il cui art. 8 esige la ponderazione degli interessi nell'ambito dell'elaborazione delle informazioni confidenziali, fatte salvo le possibilità di ricorso (art. 31 LPDPol) alla Commissione cantonale della protezione dei dati (oggetto del regolamento indipendente del 16.12.2008 – n. 163.115 della raccolta delle Leggi cantonali).

Ci sia concesso di riprodurre uno stralcio del necrologio che l'Avv. Edy Salmina aveva pubblicato in mortis del Dr. jur. Michele Albertini, consulente giuridico del Gran Consiglio:

“Mai, nella storia dell'umanità, si sono potuti raccogliere, distribuire, consultare e conservare così tanti dati di così tante persone. Nell'incredibile e prometeico mondo tecnologico e mediatico in cui siamo immersi, le nostre tracce sono ovunque. Paradossalmente, invece che suscitare allarme, questo dato sembra favorire la rassegnazione. Negli anni 80 e 90 del secolo scorso, in Germania per la questione del censimento e in Svizzera per lo scandalo delle schedature, si era creato un forte movimento di opposizione al cosiddetto Stato ficcanaso. Oggi lo Stato minaccia la nostra privacy molto ma molto meno dei nostri consumatori, navigatori web, utilizzatori di smartphone o di reti sociali e via enumerando. I nostri timori collettivi vengono fuggati con la posa ubiquitaria di migliaia di telecamere sempre attive. Eppure, in materia di discussione sulla privacy calma quasi piatta, e anzi, chi richiama l'attenzione sul tema, viene considerato, se va bene, o un reperto archeologico o il difensore di dubbi interessi (...). Soprattutto (...) sarebbe tempo di ricordarci che quando finisce la sfera privata non finisce il segreto, finisce la libertà.”¹

2. Portata del MM

Essenzialmente con il MM in esame si chiede l'approvazione del Regolamento comunale sulla protezione dei dati in ambito di lettura dei numeri di immatricolazione di veicoli su strade a traffico limitato nel nostro Comune.

¹ CdT, 04.11.2024.

Oltre all'effetto dissuasivo delle contravvenzioni, l'impiego degli apparecchi di lettura dei numeri di immatricolazione è necessario per garantire sicurezza e fluidità al traffico, evitando nel contempo situazioni di pericolo agli utenti della strada.

Anche se la nuova regolamentazione cantonale potrebbe entrare presto in vigore, appare necessario varare le norme comunali, abbreviando il periodo di mancato utilizzo dei lettori, durante il quale gli importanti introiti delle contravvenzioni sono limitati.

Essenzialmente si tratta di tre situazioni: due all'estremità di Via Luini, la prima alla sua confluenza con la Rotonda – corsia riservata ai bus, la seconda dall'incrocio con Via Simone da Locarno, prima dell'imbocco del Lungolago Motta – anche qui il tratto è riservato ai bus e la terza in Via Masino sotto Via ai Monti, tratto in cui era presente un dissuasore disattivato due anni fa.

Dal profilo giuridico, al centro della riflessione stanno le tematiche di protezione dei dati (art. 4 cpv. 2 e 3 e 63 LPDP, di conservazione degli stessi e di sicurezza).

La circolare n. 4/23 del 17.02.2023 della SEL ha richiesto l'adozione di una base legale comunale specifica per l'impiego di lettori di targhe.

La base legale avrà comunque valenza provvisoria, in attesa dell'entrata in vigore della revisione della LPol (Messaggio n. 8268 del Dipartimento delle istituzioni del 29.03.2023), e della Legge cantonale sulla videosorveglianza pubblica (Messaggio del Dipartimento delle istituzioni 17.03.2023) ambedue di rango superiore.

L'utilizzo dei lettori automatici di targhe è stato tollerato in base a un'interpretazione restrittiva del concetto di "lettori di targhe" perché gli apparecchi presenti sul territorio comunale non procedono a un rilevamento sistematico delle targhe.

Con scritto 23.04.2024 della Sezione della circolazione, tuttavia il Cantone ha chiesto ai Comuni di sospendere l'utilizzo dei lettori in assenza di una base legale specifica, d'onde la messa fuori servizio dei sistemi elettronici di lettura targhe, con ripristino dei controlli con appostamento degli agenti.

Il regolamento è suddiviso in quattro capitoli. Il primo capitolo contiene disposizioni generali tra cui lo scopo, le finalità e le norme di esecuzione necessarie. Il secondo capitolo regola le deroghe e la procedura di autorizzazione. Il terzo capitolo contiene le norme sul dovere di informazione, la responsabilità, la sicurezza e l'uso dei dati. Il quarto capitolo regola le sanzioni e i rimedi giuridici.

Per i dettagli sarà approntata la relativa ordinanza municipale (nello specifico mutuata da quella del Comune di Collina d'Oro).

3. Nella propria relazione la Capo dicastero ha ricordato le 3 situazioni specifiche (prossimamente verrà aggiunto un nuovo tratto alle Gerre di Sotto) riprendendo l'istoriato del MM.

Essenzialmente la tematica è divenuta attuale dopo il ricorso di un automobilista turgoviese (invero sanzionato per guida senza licenza di condurre); il sistema di monitoraggio cantonale del traffico non disponeva di una base legale chiara, anche in relazione alla conservazione e all'eliminazione dei dati.

Nel 2019 il ricorso è stato accolto dal Tribunale cantonale, secondo cui la sanzione è inammissibile senza il requisito di una chiara base legale.

Solo recentemente, ossia il 30.04.2024 il nostro Municipio è stato astretto a disattivare i sistemi elettronici di lettura targhe, avendo proseguito per due anni con i rilevamenti (a partire dall'aprile 2022) senza la necessaria base legale.

Si è venuti a conoscenza della carenza solo lo scorso anno, e meglio a seguito della segnalazione di un cittadino, essendosi proceduto a diramare da parte della SEL la citata circolare (n. 423 del 17.02.2023).

Di conseguenza è stata attivata una verifica multidisciplinare con la Polizia cantonale, la Sezione della circolazione e il Garante cantonale della protezione dati, rendendo attenti i Comuni che senza base legale comunale la raccolta dati andava sospesa fino all'adozione della nuova normativa nell'ambito della revisione della LPol in gestazione (nel già citato messaggio 8268 del Dipartimento delle istituzioni del 29.03.2023).

L'elaborazione sistematica di dati meritevoli di particolare protezione ex art. 4 cpv. 2 e 4 LPDP soggiace all'obbligo di base legale formale.

L'emissione delle multe attraverso il rilevamento elettronico è stata sospesa fino all'adeguamento nell'ambito del contestuale regolamento comunale sulla protezione dei dati in ambito di lettura di numeri di immatricolazioni di veicoli su strade a traffico limitato nel Comune di Locarno.

Vigendo il divieto di transito sui tre tronchi di strada interessati le multe vengono ugualmente emesse seguendo la procedura tradizionale dell'appostamento degli agenti che, potendo rilevare pochi passaggi vietati non essendo presenti di continuo, generano degli introiti più esigui.

La base legale comunale è necessaria anche per il probabilmente breve periodo transitorio, in attesa dell'approvazione da parte del Gran Consiglio dei 2 messaggi governativi in fase di elaborazione.

Al momento della crescita in giudicato delle relative risoluzioni sulla scorta del primato del diritto di rango superiore, il regolamento comunale oggetto del presente MM sarà abrogato.

Durante il periodo transitorio è comunque opportuno poter procedere al rilevamento delle infrazioni; in effetti, dal 02.06 al 02.09.2024 i controlli degli agenti hanno rilevato 150 infrazioni; si ricorda che annualmente gli incassi delle multe a Locarno superano l'importo di 1 milione di franchi.

In Via Masino la multa è di CHF 100.-, in Via Luini (lato Rotonda) è di CHF 60.- e in Via Luini (lato Lungolago) è di CHF 100.-.

Lo sbocco di quest'ultima sul Lungolago è uno snodo complesso anche perché transitano 140 bus giornalieri, i veicoli della Polizia e i mezzi di soccorso; un numero accresciuto di passaggi vietati contribuirebbe a bloccare il traffico.

Non sanzionare gli abusi significherebbe limitare ulteriormente la fluidità del traffico, rendendolo pericoloso e rischiando la paralisi.

Per Via Masino si pone il problema delle autorizzazioni speciali.

4. Da parte sua l'Avv. Antonini ha spiegato che il prospettato regolamento comunale si fonda sul regolamento standard del Cantone (elaborato con il Garante della protezione dati).

L'art. 1 precisa nel dettaglio le basi legali.

Il regolamento sulla videosorveglianza in vigore, a mente del Garante della protezione dei dati, non copre i rilevamenti oggetto del MM, nonostante l'opinione contraria del Tribunale federale perché nel Canton Turgovia si trattava di un rilevamento sistematico dei numeri di targa, mentre in Ticino e a Locarno ci si limita al rilevamento dei veicoli non autorizzati, tenendo comunque conto della lista dei veicoli autorizzati.

Fino alla diffida che ha portato alla disattivazione dello scorso aprile, anche se in buona fede si è ritenuto di rispettare la sentenza del Tribunale federale nel caso turgoviese, ma che non fosse il caso di insistere in considerazione della diffida cantonale.

Analogamente alla Capo dicastero, egli ritiene il sistema tradizionale dell'appostamento degli agenti un grande dispendio di risorse che garantisce una copertura limitata e un incasso minore.

Il regolamento sottoposti non è mutuato unicamente da quello di Collina d'Oro ma anche di quelli di Manno e di Cadempino; Collina d'Oro ha già adeguato il proprio, mentre per Manno, essendo centrale l'aspetto della prevenzione, il regolamento era stato adottato prima della diffida del Cantone.

5. Discussione commissionale

Su impulso dell'On. Clerici, si è riflettuto sul discrimine (riportato in ingresso) tra le esigenze della privacy e della sicurezza non dimenticando peraltro l'aspetto economico (peraltro di pertinenza della CdG) che ha evidentemente il suo peso, motivando la trattazione del MM da parte della scrivente con la clausola d'urgenza.

Come 10 anni fa si è prestata attenzione alla durata di conservazione dei dati (art. 15 lett. a), proposta al massimo per 100 giorni in caso di concordanza con la lista di numeri di immatricolazioni autorizzate, rispettivamente entro la conclusione della procedura applicabile in caso di mancata concordanza.

A mente della Capo dicastero è essenziale l'art. 10 sull'informazione, per il quale il Comune dovrà procedere ad apporre l'apposita segnaletica verticale posta in prossimità degli strumenti di lettura, annunciando in modo inequivocabile la presenza degli stessi.

Prendendo lo spunto dall'intervento dell'On. Dacev, non si tratterà comunque di una vera e propria videosorveglianza a flusso continuo, ma di un rilevamento dei passaggi non autorizzati (art. 5), ritenuto che sono esclusi da eventuali sanzioni i veicoli d'emergenza.

L'On. Camponovo si è giustamente preoccupata per i veicoli Spitex che non beneficiano di un'autorizzazione di parcheggio generale, dovendosi richiedere l'autorizzazione singolarmente, non potendosi di converso postulare autorizzazioni di transito nei tratti vietati in quanto vi sarebbero troppe eccezioni.

Su domanda del Presidente – relatore sono stati approfonditi gli art. 7 e 8 sulle deroghe di transito e sulle relative autorizzazioni previste per i domiciliati e le aziende con sede legale all'interno della zona a traffico limitato oggetto del divieto; il numero di deroghe sarà comunque contenuto per questioni di sicurezza e rispetto dei dettami generali in tema di circolazione stradale.

Per il personale Spitex, ALVAD, Opera Prima, Gentilcure, Casa Martini, ecc.. le deroghe sono concesse anche fuori orario; i contratti con gli operatori sono trasferibili valendo la lista dei numeri di targa.

Rispondendo all'On. Cotti, l'Avv. Antonini spiega che il rilevatore riconosce i veicoli non autorizzati a differenza del radar, che ha uno spettro più ampio e registra tutti i passaggi e le persone e per il quale bastano normative legali esistenti, anche in considerazione della messa a rischio accresciuta dell'eccesso di velocità rispetto al transito di veicoli non autorizzati.

Tenendo conto delle finalità dell'art. 4, nella mobilità lenta l'interesse per la sicurezza dei passanti è maggiore; da un profilo generale l'istituzione di strade a traffico limitato va tra l'altro a ridurre il traffico parassitario, l'inquinamento acustico e a migliorare la sicurezza dei pedoni.

Sempre rispondendo all'On. Cotti, il legale chiarisce la procedura di adozione del regolamento comunale (art. 18).

Dopo l'approvazione da parte del Consiglio comunale; trascorso il termine ricorsuale di 30 giorni, si dovrà sottoporre il testo alla SEL per il rituale preavviso.

Successivamente sarà emanata per gli ulteriori dettagli la contestuale Ordinanza municipale.

La tempistica dipende dal tempo richiesto dalla SEL; l'auspicio è quello di un'entrata in vigore il 01.03.2025, ritenuto che, come anticipato il regolamento comunale sarà abrogato all'entrata in vigore delle basi legali cantonali, nella specie la riveduta LPol e la Legge cantonale sulla videosorveglianza pubblica.

La Capo dicastero ribadisce che, nel periodo transitorio, sarebbe peccato che le infrazioni (anche se minori) non fossero rilevate, e questo in un momento di sicuro non florido per le finanze comunali (d'altronde anche a Lugano i tempi sono difficili – si vedano i media del 18.10.2024) fatte salve le evidenti richiamate eccezioni per i mezzi di soccorso e i veicoli che ottemperano a scopi sociali e ai bisogni attinenti.

L'On. Zaccheo si è, per altro a giusta ragione, permessa di fare una riflessione più ampia che la scrivente condivide appieno, quella del rapporto tra le entrate asfittiche e l'elevato costo del mantenimento di uno standard elevato di socialità e di qualità di vita.

Comunque l'aumento dei controlli non ha avuto l'auspicato effetto dissuasivo, essendo state le infrazioni elevate, anche se evidentemente per semplici distrazioni commesse frequentemente da conducenti stranieri.

Per l'On. Dragun certe situazioni di traffico imporrebbero di velocizzarle la procedura nell'interesse della sicurezza di tutti.

Per terminare, l'On. Camponovo auspicherebbe un incremento dei divieti per biciclette e monopattini elettrici.

6. Conclusioni

A ragion veduta, essendo il regolamento proposto mutuato sul modello cantonale e su quelli dei Comuni sottocenerini elencati, non vi è spazio per proporre emendamenti, potendosi così approvarlo come presentato, anche per non ritardarne l'adozione, impellente per le evidenti implicazioni finanziarie.

Essendo le normative sancite dal regolamento chiare ed esaustive spetterà comunque al Municipio emanare la contestuale ordinanza che vada a regolare ulteriormente le questioni di dettaglio.

* * *

P.Q.F.M.

Considerate tutte le norme applicabili, riservato un più ampio sviluppo delle argomentazioni in sede di dibattito in CC, la scrivente propone a questo lodevole consesso di approvare il MM così come proposto, aderendo al seguente dispositivo:

1. È approvato il Regolamento sulla protezione dei dati in ambito di lettura di numeri d'immatricolazione di veicoli su strade e traffico limitato del Comune di Locarno;
2. il nuovo Regolamento comunale entrerà in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato.

Con la massima stima

Firmato:

Mauro Belgeri, Presidente relatore

Rosanna Camponovo

Fabio Clerici

Mariachiara Cotti

Risto Dacev

Frano Dragun

Spase Zlatanov