

La videosorveglianza quale misura di sicurezza in stazioni, aeroporti e altri luoghi pubblici

Rapporto del DFGP del settembre 2007



Compendio

Il 31 gennaio 2007 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP, insieme al DATEC, ai Cantoni (CDCGP) e ad altri servizi competenti, di affrontare il tema della videosorveglianza svolta dallo Stato, quale misura di sicurezza per gli spazi pubblici e di presentare al Consiglio federale entro settembre 2007 un rapporto con eventualmente delle proposte.

In adempimento dell'incarico il presente rapporto illustra l'attuale situazione giuridica con la prassi, la situazione che ne deriva come meta nonché le misure necessarie per raggiungerla. La videosorveglianza da parte di privati senza mandato dello Stato, è disciplinata esclusivamente dalla legislazione in materia di protezione dei dati e non è oggetto del presente rapporto.

Oggigiorno la videosorveglianza negli spazi pubblici e nei luoghi liberamente accessibili è molto impiegata. La sua utilità, soprattutto in relazione con altre misure, è confermata sia a livello federale che cantonale. Le collettività cantonali, le aziende di trasporto (aziende di autobus, aziende ferroviarie) e gli aeroporti attualmente impiegano la videosorveglianza contro tutte le minacce in generale. Nella prassi quotidiana l'obiettivo principale è di ostacolare le molestie, gli atti di vandalismo e altri comportamenti inopportuni, tanto più che in questo ambito la prevenzione riscontra un successo concreto. Inoltre la videosorveglianza finalizzata alla prevenzione in genere può essere impiegata in particolare anche per impedire attentati terroristici contro i cosiddetti «obiettivi morbidi».

La registrazione, la conservazione e il trattamento dei dati della videosorveglianza ledono i diritti fondamentali. A seconda dalla durata di conservazione e della riconoscibilità delle persone registrate, ciò può costituire una grave ingerenza che richiede, quale base giuridica, una legge sufficientemente precisa dal punto di vista formale.

La diffusione e le modalità della videosorveglianza in Svizzera non sono disciplinate in modo unitario. Con il disegno della legge federale sul trasporto di viaggiatori (D-LTV)¹ s'intende ora sottoporre a una normativa unitaria tutte le aziende assoggettate alla privativa del trasporto viaggiatori. Inoltre alcune prescrizioni di diritto federale disciplinano, anche se non in modo unitario, la videosorveglianza degli edifici dell'amministrazione, del parlamento e del governo appartenenti alla Confederazione nonché delle infrastrutture dell'esercito, delle case da gioco e della zona di frontiera e doganale. A causa dei differenti compiti legali, alla base dei vari tipi di sorveglianza, non vi è un'impellente necessità di armonizzare le relative basi giuridiche.

Dal rapporto tuttavia emerge che nella prassi la durata di conservazione di 24 ore per le registrazioni video di edifici dell'amministrazione, del parlamento e del governo effettuate dal Servizio federale di sicurezza (SFS) è troppo breve e troppo rigida poiché non viene fatta nessuna differenza tra giorni feriali, giorni festivi e domeniche. L'ordinanza pertinente deve quindi essere adeguata allo stato attuale della prassi e della legislazione ai sensi della nuova legislazione doganale e del D-LTV.

La videosorveglianza delle collettività cantonali e comunali non si presenta come un fenomeno omogeneo e non ha sempre basi giuridiche di pari qualità. I Cantoni e i Comuni che non hanno basi legali formali sufficienti per la videosorveglianza volta a riconoscere le persone, non soddisfano i presupposti costituzionali che permettono di limitare i diritti fondamentali. In queste collettività occorre esaminare lo strumentario giuridico e, se necessario, colmare le lacune in modo conforme alla Costituzione. La mancanza di una base costituzionale sufficiente impedisce l'armonizzazione operata dal diritto federale superiore: la videosorveglianza a scopi di sicurezza rientra nell'ambito del diritto di polizia. Secondo l'attuale diritto costituzionale la Confederazione non dispone di una base sufficiente per disciplinare la materia a livello federale.

In considerazione di quanto è stato illustrato non s'impongono ulteriori misure d'uniformazione delle disposizioni pertinenti nel diritto federale o in quello cantonale. Se i Cantoni auspicano una tale armonizzazione possono naturalmente realizzarla per mezzo di un concordato.

¹ FF 2007 2583

Indice

Compendio	2
Elenco delle abbreviazioni	5
1 Situazione iniziale	7
2 Contenuto del rapporto	7
3 Terminologia	7
3.1 Termini giuridici	7
3.2 Termini tecnici	8
4 Minacce	9
4.1 Provocazioni, vandalismo e tifo violento	9
4.2 Attentati terroristici contro i cosiddetti «obiettivi morbidi»	9
4.3 Minacce di diversa entità che avvengono nel medesimo luogo	10
5 Luoghi ed aree particolarmente a rischio	10
5.1 Potenziali luoghi per attentati terroristici contro obiettivi morbidi	10
5.2 Potenziali luoghi per attentati terroristici contro lo Stato e l'economia	10
5.3 Luoghi potenziali per attentati terroristici contro infrastrutture	11
5.4 Potenziali luoghi per attentati terroristici contro obiettivi dal valore simbolico	11
5.5 Zone di passaggio del confine	11
6 Situazione attuale della sorveglianza degli spazi pubblici	11
6.1 Videosorveglianza di competenza delle FFS	11
6.1.1 Stazioni	12
6.1.2 Materiale rotabile del trasporto regionale	12
6.2 Videosorveglianza di competenza di aziende di trasporto non soggette alla OVsor-FFS	12
6.2.1 Aziende ferroviarie	13
6.2.2 Aziende di autobus e di tram	13
6.2.3 Aeroporti	13
6.3 Videosorveglianza degli edifici dell'amministrazione, del parlamento e del governo appartenenti alla Confederazione	14
6.4 Videosorveglianza della zona di frontiera e doganale	15
6.5 Videosorveglianza delle infrastrutture dell'esercito	16
6.6 Videosorveglianza nelle case da gioco	16
6.7 Videosorveglianza da parte del SAP in occasione di eventi	16
6.8 Videosorveglianza da parte delle collettività cantonali o su loro incarico	17
7 Nuove basi giuridiche a livello federale	17
7.1 Riforma delle ferrovie 2, legge sul trasporto viaggiatori (entrata in vigore al più presto nel 2009)	17
7.2 Legge sugli stranieri (entrata in vigore gennaio 2008)	18
8 Diritto comparato	18
8.1 Germania	18
8.2 Austria	18
9 Valutazione dello stato attuale	19
9.1 Valutazione dell'efficacia della videosorveglianza nella prassi	19
9.1.1 FFS e le altre aziende di trasporto	19
9.1.2 Videosorveglianza di edifici dell'amministrazione, del parlamento e del governo appartenenti alla Confederazione	19
9.1.3 Videosorveglianza della zona di frontiera e doganale	20
9.1.4 Videosorveglianza da parte delle collettività cantonali o su loro incarico	20
9.1.5 Conclusione	20
9.2 Valutazione giuridica della situazione attuale della videosorveglianza compresa la riforma ferroviaria approvata dal Consiglio federale	20
9.2.1 Restrizioni dei diritti fondamentali a causa della videosorveglianza dissuasiva	20
9.2.2 Protezione dei dati	20
9.2.3 Presupposti costituzionali per la restrizione dei diritti fondamentali (art. 36 Cost.)	21
9.2.3.1 Basi legali	21
9.2.3.2 Interesse pubblico	21
9.2.3.3 Proporzionalità	22
9.2.3.4 Protezione assoluta dell'essenza dei diritti fondamentali coinvolti	23
9.2.4 Conclusione	23
10 Situazione obiettivo	23
10.1 Ampliamento della videosorveglianza al passo con la situazione di minaccia attuale	23
10.2 Basi giuridiche della Confederazione	23

10.3	Basi giuridiche dei Cantoni	23
10.4	Conclusione	24
11	Allegato A	Non sarà pubblicato.
12	Anhang B	Non sarà pubblicato.
13	Allegato C	Non sarà pubblicato.

Elenco delle abbreviazioni

GU	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
SA	Società anonima
LStr	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (FF 2005 6545)
FF	Foglio federale
DTF	Decisione del Tribunale federale svizzero
PGF	Polizia giudiziaria federale (fedpol)
SFS	Servizio federale di sicurezza (fedpol)
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
SAP	Servizio di analisi e prevenzione (fedpol)
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1)
Lferr	Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS 742.101)
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
CE	Comunità europee
D-CPP	Disegno concernente il Codice di procedura penale svizzero
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101)
D-LTV	Disegno concernente la nuova legge federale sul trasporto di viaggiatori (FF 2007 2583)
FAREC	Face Recognition (sistema di riconoscimento biometrico utilizzato nell'aeroporto di Zurigo-Kloten)
fedpol	Ufficio federale di polizia
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
CDCGP	Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
LS	Raccolta di fogli mobili del Cantone di Zurigo (Loseblattsammlung des Kantons Zürich)
LTV	Legge federale del 18 giugno 1993 sul trasporto di viaggiatori e l'accesso alle professioni di trasportatore su strada (Legge sul trasporto viaggiatori; RS 744.10)
RIPOL	Banca dati di ricerca (segnalazioni nazionali e internazionali di persone, vetture, oggetti; criminalità generale)
FFS	Ferrovie federali svizzere
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
sRS	Raccolta sistematica della città di San Gallo
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
OSF	Ordinanza del 27 giugno 2001 sui Servizi di sicurezza di competenza federale (RS 120.72)
OVsor-FFS	Ordinanza del 5 dicembre 2003 concernente la videosorveglianza delle Ferrovie federali svizzere (FFS) (Ordinanza sulla videosorveglianza FFS, RS 742.147.2)

OMSI	Ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120.2)
Direttiva O- Vsor-FFS	Direttiva interna delle FFS del 1° gennaio 2003
LD	Legge sulle dogane del 18 marzo 2005 (RS 631.0)
ZVV	Comunità dei trasporti pubblici di Zurigo (Zürcher Verkehrsverbund)

Rapporto

1 Situazione iniziale

In occasione della Conferenza dei ministri dell'Interno del 24 agosto 2006 sul tema della criminalità transfrontaliera e del terrorismo, i rappresentanti di Liechtenstein, Austria, Germania e Svizzera sono giunti unanimemente alla conclusione che la protezione dei luoghi in cui transitano molte persone è di fondamentale importanza. In seguito il DFGP ha elaborato un documento interlocutorio da cui emerge che, nell'ambito della videosorveglianza degli spazi pubblici, la situazione giuridica è complessa, poiché non solo si sovrappongono le competenze private e pubbliche, ma anche quelle comunali, cantonali e quelle inerenti al diritto federale.

Il 31 gennaio 2007 il Consiglio federale ha preso conoscenza del documento interlocutorio. Esso ha incaricato il DFGP, insieme al DATEC, ai Cantoni (CDCGP) e ad altri servizi competenti di approfondire il tema della videosorveglianza operata dallo Stato come misura di sicurezza per gli spazi pubblici e di presentare al Consiglio federale un rapporto corredato di eventuali proposte entro settembre 2007. Sotto la direzione del DFGP e con la collaborazione dei rappresentanti del DATEC, del DFF, della CDCGP e della CCPCS è quindi stato stilato il presente rapporto. Una rappresentante dell'IFPDT ha accompagnato i lavori in funzione di osservatrice.

2 Contenuto del rapporto

Il presente rapporto è focalizzato sulla videosorveglianza permanente degli spazi pubblici e dei luoghi liberamente accessibili operata dalla collettività e da privati, in adempimento di un mandato pubblico, quale misura di prevenzione generale dalle minacce. Nella prassi quotidiana l'obiettivo principale è di impedire le molestie, gli atti di vandalismo e le altre forme di comportamento pericoloso, tanto più che in questi contesti la prevenzione perseguita tramite la videosorveglianza riporta molti successi. Inoltre la videosorveglianza eseguita per prevenire minacce può essere impiegata per sventare attentati terroristici contro i cosiddetti «obiettivi morbidi».

In adempimento dell'incarico il presente rapporto illustra lo stato attuale nell'ambito del diritto e della prassi, la situazione che si dovrebbe raggiungere le misure necessarie per arrivarvi. La videosorveglianza da parte di privati che non adempiono un mandato dello Stato, è disciplinata esclusivamente dalla legislazione in materia di protezione dei dati e non è oggetto del presente rapporto.

3 Terminologia

Qui di seguito sono elencate le spiegazioni degli importanti termini giuridici e tecnici frequentemente utilizzati nel presente rapporto.

3.1 Termini giuridici

Per **spazi pubblici**, che sono di proprietà delle collettività e sono di principio accessibili ad ognuno, s'intendono:

- a) il suolo pubblico (p. es. strade, piazze),
- b) gli edifici pubblici (p. es. edifici dell'amministrazione),
- c) i beni di dominio pubblico (p. es. monumenti),
- d) gli oggetti e il suolo che non appartengono a nessuno, la cui protezione o manutenzione tuttavia incombe allo Stato (p. es. zone naturali, acque)

I **luoghi liberamente accessibili** comprendono il suolo, gli edifici e gli oggetti di proprietà privata impiegati per adempiere un compito pubblico. Di principio sono accessibili a tutti e sono utilizzati regolarmente da molte persone (p. es. stazioni, aeroporti, mezzi di trasporto²). Talvolta questi luoghi sono denominati anche spazi semipubblici.

Con la **videosorveglianza dissuasiva** s'intende prevenire per mezzo della dissuasione le minacce e i turbamenti della pace giuridica causati dalle persone. Di regola la videosorveglianza dissuasiva avviene in modo permanente e riconoscibile dall'esterno. In genere sono utilizzate delle tecnologie video che registrano i segnali d'immagine e permettono l'identificazione delle singole persone registrate.

La **videosorveglianza osservativa** ha lo scopo di garantire che le procedure e le condizioni non abbiano problemi tecnici (p. es. controllo dei flussi di traffico o di persone). Per la videosorveglianza osservativa di solito sono utilizzate tecnologie video che non consentono d'identificare le singole persone registrate.

La **videosorveglianza invasiva** è finalizzata all'osservazione mirata di una certa persona pericolosa o di un disturbatore. Per adempiere tale obiettivo possono essere sorvegliati determinati luoghi come per esempio le entrate di casa. La videosorveglianza invasiva, a differenza di quella dissuasiva, non è effettuata in modo permanente e riconoscibile ma è impiegata solo a tempo determinato e in modo camuffato.

I dati ottenuti durante la videosorveglianza **preventiva**, quindi soprattutto grazie alla videosorveglianza dissuasiva, possono essere esaminati in un secondo tempo – sempreché siano stati registrati – ed essere utilizzati **a scopo repressivo**, ovvero per il chiarimento di reati e di violazioni di beni giuridici e per la ricerca dei relativi autori.

3.2 Termini tecnici

Per **videosorveglianza** s'intende l'osservazione di situazioni o fatti per mezzo di impianti ottico-elettronici (telecamere).

Durante la **sorveglianza attiva** o **diretta** i dati possono essere seguiti in tempo reale su uno schermo. In considerazione della quantità di dati così ottenuta, soprattutto quando si utilizzano diverse telecamere, i dati vengono spesso registrati. In questo caso si tratta di **sorveglianza passiva** o **indiretta**.

I dati sono registrati su un **supporto analogico di dati** (videonastro, film) o, come prevale oggi, su un supporto **digitale** (microchip, disco duro ecc.). La registrazione digitale permette una densità di registrazione inferiore che all'occorrenza può essere aumentata per poter osservare meglio un fatto. I **semplici impianti di videosorveglianza** possono consistere di singole telecamere, mentre quelli **più complessi** possono essere composti da una rete di telecamere collegate tra loro. Nel caso di impianti più complessi un sistema informatico analizza in modo progressivo e automatico i dati registrati. Così è possibile riconoscere movimenti, oggetti depositati, folle di gente o movimenti in direzione opposta. Questi sistemi possono allarmare il personale addetto alla sorveglianza, zoomare nella situazione osservata ed ottimizzare la registrazione di quanto accade aumentando la densità di registrazione. Le possibilità per l'**ulteriore trattamento delle registrazioni visive** sono molteplici, come ad esempio il riconoscimento automatico delle targhe nel traffico stradale, il riconoscimento facciale o il confronto con dati biometrici già memorizzati.

Le possibilità tecniche dei sistemi moderni di videosorveglianza rischiano di ledere i diritti fondamentali, poiché osservano persone non coinvolte e non sospette e registrano il loro comportamento cosicché si potrebbero persino allestire dei profili dei movimenti. Questo rischio può essere evitato con l'impiego dei cosiddetti **privacy filter** che prima di registrare l'immagine distorcono automaticamente gli oggetti e le persone riprese fino a renderli irriconoscibili (cosiddetto **scrambling**). I locali e gli oggetti immobili rimangono pertanto nitidi. L'immagine è memorizzata con gli elementi resi irriconoscibili. Con la relativa chiave software le persone autorizzate possono in un secondo tempo ricomporre le immagini criptate, per esempio nell'ambito di un perseguimento penale. Gli incaricati della protezione dei dati approvano l'utilizzo di tali privacy filter, poiché sono un modo efficace per mantenere la proporzionalità nonostante la videosorveglianza³.

² Le FFS sono organizzate quale SA di diritto speciale, la loro infrastruttura è quindi di proprietà privata, anche se in virtù dell'articolo 7 capoverso 3 della legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS, RS 742.31) la Confederazione è azionista di maggioranza.

³ Newsletter dell'IFPDT 01/2006: «Big brother» si fa discreto (<http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00445/00471/00530/00995/index.html?lang=it>).

4 Minacce

4.1 *Provocazioni, vandalismo e tifo violento*

Come già menzionato, l'obiettivo principale nella prassi quotidiana della videosorveglianza è di arginare molestie, atti di vandalismo e altre forme di comportamento inopportuno nonché atti collegati al tifo violento ed eccessi violenti. Prima e dopo gli eventi sportivi nei dintorni degli stadi, sulle piazze pubbliche o nelle stazioni si verificano regolarmente danneggiamenti, molestie personali, reati patrimoniali, traffico di stupefacenti, reati sessuali o perfino gravi eccessi di violenza dei gruppi di tifosi predisposti a ricorrere alla violenza. I reati più gravi e statisticamente meno frequenti sono spesso riconducibili a precedenti molestie, insolenze o danneggiamenti. L'impiego della videosorveglianza anche per impedire tali comportamenti scorretti e il repentino intervento della polizia su luogo, permettono di evitare che la situazione degeneri. Eccessi di questo tipo si verificano inoltre prima, durante e dopo i vertici politici o economici quali il World Economic Forum (WEF). Le aziende di trasporto negli agglomerati urbani invece sono particolarmente colpite dalla violenza contro oggetti e persone, non collegata ad alcun evento. I danni causati al materiale rotabile provocano delle elevate spese di ripristino. Inoltre aumenta la percentuale della popolazione che per timore di subire molestie o di addirittura diventare vittima di rapine o di aggressioni evita di utilizzare i trasporti pubblici nelle ore serali. Per le aziende di trasporto questo fattore comporta minori ulteriori perdite, cui cercano di opporsi con l'utilizzo di tecnologia video.

4.2 *Attentati terroristici contro i cosiddetti «obiettivi morbidi»*

Negli ultimi anni nei Paesi occidentali è purtroppo aumentata in modo allarmante la quantità di attentati commessi da fanatici per motivi ideologici e religiosi. Gli obiettivi da colpire vengono scelti soprattutto in considerazione della pubblicità e dell'intimidazione provocati dalla morte e dalla mutilazione di parecchi innocenti e dalla spettacolarità delle azioni suicide degli attentatori.

Nonostante nel nostro Paese finora non siano state rilevate delle concrete attività in preparazione di simili attentati, che fossero sufficienti per una condanna, nel Rapporto Sicurezza interna della Svizzera 2005⁴ fedpol ha per la prima volta dovuto constatare che la Svizzera fa parte dei Paesi europei a rischio e che «gli attentati rientrano nel campo delle possibilità anche qui da noi».

Un esempio estremamente drastico in cui si rispecchia la strategia dell'attentato spettacolare contro un obiettivo difficile da proteggere come una folla di persone, è la distruzione del World Trade Center di New York dell'11 settembre 2001. Anche gli attentati devastanti degli ultimi anni avvenuti a Madrid e a Londra erano diretti contro obiettivi «morbidi» umani. Gli attentati dell'11 marzo 2004 a Madrid hanno colpito quattro treni regionali durante il traffico pendolare mattutino e hanno causato 191 morti e quasi 2000 feriti. Gli attentati del 7 luglio 2005 a Londra contro tre treni della metropolitana e un autobus di linea hanno provocato 52 morti e oltre 500 feriti. In entrambi i casi gli attentatori hanno impiegato ordigni esplosivi di propria costruzione. A Madrid tali ordigni sono stati attivati a distanza mentre a Londra sono stati azionati da attentatori suicidi. Anche l'attentato con valigie-bombe sventato in Germania nell'agosto 2006 era rivolto contro gli impianti dei trasporti pubblici regionali, dopo che i presunti attentatori avevano rinunciato ad attaccare le manifestazioni nell'ambito del campionato mondiale di calcio 2006 a causa delle elevate misure di sicurezza. In Gran Bretagna nell'estate 2005 una cellula terroristica ha tentato di colpire la rete metropolitana, ma gli ordigni non sono esplosi. Fine giugno 2007 sono stati disinnescati degli ordigni esplosivi improvvisati nascosti in due automobili posteggiate davanti a locali notturni londinesi ed è fallito un attentato suicida con un'auto piena di bombole di gas contro il terminale degli arrivi dell'aeroporto di Glasgow. In passato sono stati scoperti numerosi altri piani di attentati contro obiettivi civili e non protetti. Tra questi piani figurava anche un attentato al mercatino di Natale di Strasburgo.

La videosorveglianza degli spazi pubblici e liberamente accessibili è, come nei casi illustrati, utilizzata in primo luogo contro le minacce quotidiane come le provocazioni, il vandalismo e il tifo violento. Tuttavia la videosorveglianza si è rivelata un mezzo efficace per prevenire attentati pianificati, impedire quelli preparati e chiarire quelli eseguiti, dal momento che a volte la violenza quotidiana e quella di matrice terroristica avvengono nel medesimo luogo.

⁴ http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2006/ref_2006-05-30.html.

Nel caso di diversi attentati o di attentati sventati l'esame delle videoregistrazioni è quindi stato un metodo efficace per chiarire i reati. Dopo gli attentati londinesi del 7 luglio 2005 sono stati esaminati oltre diecimila videonastri. Su alcuni di essi erano più volte riconoscibili i quattro attentatori in gruppo. Inoltre è stato appurato che qualche giorno prima degli attentati il gruppo ha fatto dei sopralluoghi per ispezionare gli obiettivi da colpire.

Per quanto concerne l'attentato sventato contro treni regionali in Germania sono state sequestrate le videoregistrazioni relative alle tratte percorse dai treni implicati. Sono state esaminate soprattutto le registrazioni fatte nelle stazioni. Nella fase successiva è stato possibile scoprire i principali sospetti e in seguito procedere alla loro identificazione.

4.3 Minacce di diversa entità che avvengono nel medesimo luogo

La sorveglianza ottica degli spazi pubblici che originariamente era stata istituita per prevenire le molestie e la criminalità quotidiana, per i motivi summenzionati è nel frattempo diventata anche un elemento fondamentale degli strumenti per la lotta al terrorismo. La tecnologia video viene quindi impiegata contro le minacce e i disordini di differente gravità ed entità. Occorre tener debitamente conto di questa discrepanza nel fissare il quadro giuridico entro cui questa tecnologia può e deve essere utilizzata ed entro cui possono essere esaminati e trattati i dati ottenuti⁵.

5 Luoghi ed aree particolarmente a rischio

5.1 Potenziali luoghi per attentati terroristici contro obiettivi morbidi

Sulla base di quanto menzionato i luoghi seguenti sono considerati particolarmente esposti al rischio di essere teatro di attentati terroristici contro obiettivi morbidi:

- i mezzi di trasporto pubblici (in particolare i treni che circolano sulle tratte con molti viaggiatori quale il trasporto pubblico regionale nelle grandi agglomerazioni, o sulle tratte molto frequentate, ma anche gli autobus, i tram o i battelli in servizio regolare);
- le stazioni ferroviarie delle grandi città svizzere (particolarmente a rischio i luoghi in cui vi sono molte persone contemporaneamente, quali i punti d'incontro o i marciapiedi dei binari);
- gli aeroporti in cui transitano molte persone (i luoghi liberamente accessibili e l'area a cui si accede dopo il controllo dei passaporti);
- i grandi stadi sportivi o le arene per concerti e le relative piazze pubbliche nonché i settori di public viewing in occasione di grandi eventi;
- le piazze pubbliche dove si svolgono regolarmente delle manifestazioni con molti partecipanti quali dimostrazioni, fiere, feste o concerti;
- i centri commerciali;
- gli istituti scolastici e gli ospedali.

Ad eccezione di quest'ultima categoria, anche in Svizzera i luoghi summenzionati sono esposti a un'intensità maggiore di criminalità quotidiana di vario genere, motivo per cui la tecnologia video vi è già ampiamente impiegata.

5.2 Potenziali luoghi per attentati terroristici contro lo Stato e l'economia

Indipendentemente dalla strategia del terrore già accusata di agire contro obiettivi morbidi, le persone, le istituzioni e le organizzazioni che rappresentano il potere sovrano o economico a livello nazionale, internazionale o sovranazionale restano al centro delle aggressioni terroristiche. In considerazione di tali obiettivi strategici del terrorismo i luoghi seguenti sono particolarmente a rischio:

⁵ v. punto 6.3.

- gli edifici della giustizia, dell'amministrazione, del governo e del parlamento;
- le infrastrutture degli organi di polizia e di controllo quali i posti di confine, i depositi franchi doganali o i locali per il controllo delle persone;
- le ambasciate;
- le sedi principali di complessi industriali e di organizzazioni importanti;
- i centri di commercio, i centri economici e le fiere.

A causa dell'elevato grado di minaccia anche in questi luoghi oggi si fa ampio ricorso alla tecnologia video. Tale impiego rientra nell'ambito del presente rapporto solo nella misura in cui l'utilizzo è di responsabilità delle istituzioni pubbliche.

5.3 Luoghi potenziali per attentati terroristici contro infrastrutture

Sono particolarmente a rischio anche le infrastrutture importanti quali dighe, centrali elettriche e condutture oppure impianti per il traffico fragili come tunnel o ponti. Al Qaeda aveva pianificato di attaccare la raffineria di petrolio più importante dell'Arabia Saudita nel febbraio 2006 ed esistono altri indizi relativi a simili piani terroristici anche in Europa. Per le infrastrutture che oggi sono videosorvegliate, la sorveglianza è in gran parte di natura osservativa ed è finalizzata alla gestione tecnica.

5.4 Potenziali luoghi per attentati terroristici contro obiettivi dal valore simbolico

Sono specialmente a rischio di attentati terroristici gli edifici o gli oggetti che hanno un valore simbolico particolare come: le sinagoghe, le chiese, le moschee o i monumenti. Sono esposte alle minacce dei fanatici moralisti e religiosi anche le persone attive nel mondo della cultura come lo scrittore Salman Rushdie o Theo van Gogh, il regista olandese ucciso nel 2004. Analogamente il rischio di entrare nel mirino di fanatici è elevato anche per i locali notturni, le discoteche o i cabaret.

Occorre osservare che il diritto fondamentale alla libertà di credo e alla libertà di esprimere la propria opinione⁶ pone dei limiti precisi all'impiego della tecnologia video ordinato dallo Stato nelle vicinanze dei luoghi di culto e di cultura⁷.

5.5 Zone di passaggio del confine

Ai confini nazionali, nelle regioni di confine, negli aeroporti e nelle stazioni ferroviarie di confine oggi si utilizza la tecnologia video è già ampiamente utilizzata. A causa dei reati doganali e del varcare illegale delle frontiere di persone pericolose, queste zone sono maggiormente a rischio di diventare teatro di reati che possono andare dalla criminalità quotidiana fino alla violenza terroristica.

6 Situazione attuale della sorveglianza degli spazi pubblici

6.1 Videosorveglianza di competenza delle FFS

Le FFS impiegano la tecnologia video per sorvegliare i propri treni e impianti ferroviari. Il Consiglio federale ha disciplinato questa sorveglianza sulla base della legge federale del 20 dicembre 1957⁸ sulle ferrovie (Lferr) nell'ordinanza del 5 dicembre 2003⁹ concernente la videosorveglianza delle Ferrovie federali svizzere (FFS) (ordinanza sulla videosorveglianza, OVsor-FFS) che è stata ampliata e concretizzata tramite la direttiva interna e il manuale di sicurezza FFS. L'OVsor-FFS si applica alla società anonima FFS e a tutte le aziende ferroviarie a cui la FFS partecipa almeno con il 50 per cento¹⁰.

⁶ Art. 15 seg. Cost. (RS 101).

⁷ Criteri che permettono di limitare i diritti fondamentali: art. 36 Cost. (RS 101).

⁸ RS 742.101

⁹ RS 742.147.2

¹⁰ P. es. «sb Zentralbahn SA», «RégionAlps SA» quale impresa comune con Transports de Martigny et Régions SA, «Turbo SA».

Le FFS attualmente utilizzano la videosorveglianza nei luoghi liberamente accessibili in modo dissuasivo. Lo scopo primario è di prevenire comportamenti inopportuni e la criminalità quotidiana¹¹. L'area videosorvegliata è indicata con cartelli e pittogrammi¹². Se le FFS registrano dei segnali video che contengono dati personali, essi devono essere esaminati il giorno feriale successivo alla registrazione e in seguito essere distrutti entro 24 ore¹³. Se durante l'esame della registrazione sono rilevate delle immagini che lasciano supporre un comportamento rilevante secondo il diritto penale, esse possono essere conservate fino alla loro trasmissione alle autorità di perseguimento penale competenti. Secondo la direttiva interna l'esame della registrazione, se necessario, è sempre eseguito dalla polizia ferroviaria.

Le FFS non effettuano soltanto la sorveglianza dissuasiva dei propri impianti, ma anche quella osservativa. Tali immagini non sono registrate e il loro scopo è limitato al controllo del sicuro svolgimento operativo del traffico ferroviario e dei flussi dei passeggeri.

6.1.1 Stazioni

Quale parte di una grande stazione delle FFS, la cosiddetta «RailCity» offre un'ampia varietà di negozi e di prestazioni e genera dei grandi flussi di clienti. Dall'autunno 2007 le RailCity nelle sette grandi stazioni della Svizzera¹⁴ sono videosorvegliate 24 ore su 24. Le immagini sono registrate secondo le prescrizioni summenzionate e se necessario sottoposte a un esame. Fino al 2010 non sono previsti ulteriori ampliamenti della videosorveglianza delle RailCity.

Due stazioni FFS servite di grandezza media (cosiddette «stazioni e altro») sono attualmente videosorvegliate senza che le immagini siano registrate. Fino al 2010 è previsto di equipaggiare altre sette «stazioni e altro» con impianti di videosorveglianza.

Nelle 15 stazioni regionali non servite della FFS i distributori di biglietti e quelli automatici di snack e merci¹⁵ sono videosorvegliati. Le immagini sono registrate 24 ore su 24. Fino al 2010 è prevista l'estensione della videosorveglianza dei distributori ad altre 100 stazioni regionali.

6.1.2 Materiale rotabile del trasporto regionale

Il materiale rotabile delle FFS nelle regioni della Svizzera romanda e della Svizzera nord-occidentale e in parte nella rete dei trasporti pubblici di Zurigo (ZVV)¹⁶ è equipaggiato con impianti di videosorveglianza. Nella Svizzera centrale le tratte videosorvegliate sono cinque, quattro nella zona di Basilea, una ciascuna nelle regioni del Ticino, di Zurigo, del Vallese e di Ginevra, sette nella zona di Vaud e sei nella regione Giura-Berna-Bienne. Le immagini sono registrate localmente in ogni carrozza. In caso di incidenti, i passeggeri informati della videosorveglianza possono contattare direttamente la centrale operativa Securitrans tramite un numero gratuito. Fino al 2010 le FFS prevedono l'estensione della videosorveglianza a tutto il trasporto regionale.

6.2 Videosorveglianza di competenza di aziende di trasporto non soggette alla OVsor-FFS

Oggigiorno la continua videosorveglianza dissuasiva e osservativa è diffusa anche nelle aziende di trasporto regionali¹⁷ e si basa sul diritto cantonale¹⁸ e sui regolamenti d'esercizio delle relative aziende. In mancanza di concrete e sufficienti basi giuridi-

¹¹ L'articolo 2 capoverso 2 OVsor-FFS elenca in modo non esaustivo la protezione dalle aggressioni e dalle molestie, la garanzia degli oggetti di valore e la prevenzione di danneggiamenti.

¹² Art. 3 cpv. 2 OVsor-FFS.

¹³ Come indicato al punto 9.1.1, il Consiglio federale ha chiesto alle Camere federali di prolungare con la nuova legge sul trasporto viaggiatori il periodo di conservazione da 24 ore a 100 giorni.

¹⁴ Basilea, Berna, Ginevra, Losanna, Lucerna, Winterthur, Zurigo.

¹⁵ Arth-Goldau, Bäch, Balerna, Biasca, Bilten, Denges-Echandens, Grenchen-Süd, Melide, Mellingen-Heitersberg, Mendrisio, Mols, Morges-St-Jean, Niederweningen-Dorf, Notwil, Urdorf-Weihermatt.

¹⁶ Le prestazioni del trasporto del ZVV sono fornite dalle aziende di trasporto riunite ad essa, tra cui le FFS.

¹⁷ Per rilevare la situazione attuale della videosorveglianza è stato chiesto il parere di 42 aziende di trasporto (ferroviario, con autobus e aziende miste) di dimensioni medie e medio-grandi, di cui 36 hanno risposto. Cfr. gli allegati A e B.

¹⁸ A titolo di esempio siano indicate l'ordinanza del Cantone di Zurigo sulla videosorveglianza nei trasporti pubblici (Verordnung des Kantons Zürich über die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr vom 1. November 2006, LS 740.12) e la videosorveglianza su essa fondata dell'infrastruttura e dell'esercizio del trasporto pubblico di passeggeri nella ZVV. L'ordinanza è valida anche per i Comuni se vi è coinvolto il trasporto pubblico e se la videosorveglianza non è operata in virtù di un incarico di polizia del Comune.

che nel diritto cantonale alcune aziende di trasporto rinunciano completamente all'impiego della videosorveglianza dissuasiva¹⁹.

Il «gruppo di lavoro Security», composto dei responsabili della sicurezza delle aziende di trasporto cittadine in Svizzera, sta elaborando un manuale per impiegare bene la videosorveglianza, che sarà prossimamente pubblicata nell'ambito della Commissione Traffico d'agglomerazione (Kommission Agglomerationsverkehr, KAV) dell'Unione dei trasporti pubblici.

6.2.1 Aziende ferroviarie

Solitamente nelle stazioni in cui transitano molti passeggeri la sicurezza dell'esercizio e il flusso dei passeggeri sono controllati direttamente tramite gli schermi. Vengono sorvegliati i marciapiedi dei binari, le sale d'attesa, gli sportelli, gli accessi (tornelli), i distributori di biglietti e gli accessi agli ascensori. Nei luoghi a rischio è operata una sorveglianza dissuasiva con registrazione delle immagini. Tali registrazioni sono esaminate soltanto in caso di avvenimenti e solo dal personale dell'azienda incaricato o dalla polizia. Il materiale rotabile è equipaggiato con telecamere sia nel traffico regionale (S-Bahn) sia su altre tratte su cui si sono già verificati dei problemi.

Sono sorvegliate a scopo osservativo anche le stazioni di carico di automobili ad esempio della Ferrovia retica SA. Di norma è operata una sorveglianza osservativa anche per le stazioni di valle e di monte degli impianti di risalita. In singoli casi sono sorvegliati anche i parcheggi a silos vicini alle aziende ferroviarie (barriere, casse e area parcheggio).

6.2.2 Aziende di autobus e di tram

Oggi giorno, di solito, sono installate delle telecamere presso le fermate principali degli autobus, i marciapiedi dei binari, le sale d'attesa, gli sportelli o i distributori di biglietti gestiti dalle aziende di trasporto pubblico nelle regioni cittadine.

Negli agglomerati sono videosorvegliati anche gli spazi per i passeggeri negli autobus. In genere l'interno degli autobus, soprattutto la zona d'entrata, è sorvegliato da due fino a cinque telecamere. A volte vicino al conducente è installato uno schermo il cui scopo tuttavia non è tanto la sorveglianza attiva dei passeggeri da parte del conducente durante il tragitto, quanto piuttosto il controllo della zona d'entrata e di discesa dei passeggeri e la dissuasione. Le aziende di trasporto che fanno ricorso alla videosorveglianza attualmente hanno equipaggiato con impianti di sorveglianza soprattutto gli autobus utilizzati durante la notte. I dati ottenuti sono solitamente registrati digitalmente nell'autobus. Le aziende di dimensioni maggiori effettuano una codificazione dei dati prima di salvarli²⁰. Il periodo di conservazione in genere oscilla tra le 24 e 72 ore, dopodiché le registrazioni sono sovrascritte con nuove registrazioni. I dati sono esaminati soltanto in caso di incidenti. L'esame viene eseguito da un piccolo gruppo di personale dell'azienda o dalla polizia. Se sono riscontrati degli indizi documentati che rimandano a reati, le aziende in cui l'esame è effettuato dal proprio personale devono sporgere denuncia presso la polizia e fornire le immagini utili registrate (p. es. masterizzate su CD o DVD). Numerose aziende di autobus stanno esaminando o pianificando l'ulteriore ampliamento della videosorveglianza.

Per quanto concerne i tram sono equipaggiati con impianti di videosorveglianza le carrozze attaccate alle automotrici. Come per gli autobus, sono sorvegliate soprattutto le zone d'entrata delle carrozze. Sono sorvegliate anche singole fermate di tram. Un'azienda di trasporto utilizza nell'ambito di un progetto pilota delle telecamere attivate dai movimenti in modo da evitare la registrazione di fermate prive di passeggeri.

6.2.3 Aeroporti

In tutti gli aeroporti la videosorveglianza e la registrazione di dati sono impiegate in modo multiplo sia a scopo dissuasivo e preventivo sia a scopo osservativo. Sebbene non sia comunicato apertamente, anche la lotta al terrorismo è uno degli obiettivi di questa sorveglianza. In casi di rilevanza penale le registrazioni sono messe a disposizione delle autorità di perseguimento penale. La videosorveglianza degli aeroporti e l'esame delle registrazioni incombono alla polizia aeroportuale del relativo Cantone

¹⁹ Bernmobil.

²⁰ Zugerland Verkehrsbetriebe SA, Verkehrsbetriebe Zurigo, Matterhorn Gotthard Bahn.

e, se non sono applicabili delle disposizioni della normativa doganale o altre norme speciali, sono quindi sottoposte al diritto cantonale.

A Zurigo-Kloten la sorveglianza mediante telecamere avviene dal piazzale per la partenza o l'arrivo (inclusi i locali per attendere i taxi) fino al settore arrivi e partenze per i passeggeri. Oltre al settore check-in sono sorvegliati anche tutta la zona dell'Airside Center, i sottopassaggi, i nastri bagagli e la stazione ferroviaria. La sorveglianza è segnalata mediante indicazioni. Le registrazioni digitali dei dati sono distrutte dopo 24 ore²¹, nel caso di quattro telecamere che sorvegliano il piazzale dopo 72 ore. La qualità delle immagini di regola non permette di riconoscere direttamente delle singole persone. La videosorveglianza di principio è eseguita a scopo osservativo e permette per esempio di controllare che venga osservato quanto comunicato per alto-parlante o l'evacuazione in casi d'emergenza. I bagagli abbandonati, i comportamenti e i movimenti (p. es. chiedere l'elemosina nonostante il divieto, modalità criminali) restano tuttavia riconoscibili. I dati ottenuti tramite la sorveglianza sono, a denuncia avvenuta, consultati per sostenere il chiarimento del reato.

Secondo il sondaggio, l'impianto di sorveglianza dell'aeroporto Zurigo-Kloten è l'unico in cui si fa ricorso, in modo localmente molto limitato, a dei privacy filter (scrambling). Singole telecamere possono essere comandate a distanza. In casi di incidenti i dati sono accessibili a determinati collaboratori della società aeroportuale Unique, della polizia cantonale di Zurigo e dell'ispettorato doganale.

Le misure di sicurezza degli aeroporti di regola si basano sull'articolo 12 capoverso 1 della legge federale del 21 dicembre 1948²² sulla navigazione aerea (LNA), ovvero sull'articolo 122a seguenti dell'ordinanza sulla navigazione aerea (ONA)²³, e applicano le disposizioni internazionali vincolanti dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI). Le singole misure di sicurezza sono elencate nell'ordinanza del DATEC sulle misure di sicurezza nell'aviazione (OMSA)²⁴, sulla cui base l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) ha emanato il programma nazionale di sicurezza nell'aviazione²⁵ il quale prevede un ampio programma di misure di sicurezza. Tale programma disciplina la sorveglianza del terminale e prevede la possibilità di ricorrere alla videosorveglianza. Queste prescrizioni non contemplano la durata di conservazione dei dati ottenuti per mezzo della sorveglianza.

Da anni la polizia aeroportuale del Cantone di Zurigo effettua dei cosiddetti controlli preliminari alla frontiera per voli e rotte aeree selezionati con l'obiettivo di individuare la migrazione illegale. A questo scopo nel 2003 è stato introdotto direttamente al gate – dapprima come progetto pilota – il sistema di videosorveglianza e di riconoscimento biometrico del viso FAREC (Face Recognition). Le registrazioni biometriche delle facce avvengono mediante le fotografie delle singole persone e possono essere effettuate soltanto con una buona illuminazione. La mancanza di qualità non permette (ancora) di registrare un viso isolandolo da un'immagine su cui è raffigurato un gruppo di persone. Durante i controlli di persone sul territorio dell'aeroporto eseguiti entro la durata di conservazione di 60 giorni viene effettuato un confronto delle immagini per individuare i migranti illegali e predisporre il loro rimpatrio. L'impiego di FAREC in caso di sospetto di migrazione illegale è basato sulla relativa ordinanza cantonale²⁶.

6.3 Videosorveglianza degli edifici dell'amministrazione, del parlamento e del governo appartenenti alla Confederazione

La videosorveglianza degli edifici dell'amministrazione, del parlamento e del governo di proprietà della Confederazione è eseguita nella Centrale d'allarme della Confederazione gestita dal SFS. In virtù dell'articolo 2 capoverso 4 lettera d della legge federale del 21 marzo 1997²⁷ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) al SFS, quale organo di sicurezza della Confederazione, è stato affidato il compito di prendere le misure necessarie per tutelare le autorità federali, le persone che beneficiano della protezione del diritto internazionale pubblico nonché le missioni diplomatiche permanenti, i posti consolari e

²¹ Conformemente alle raccomandazioni dell'IFPDT e degli incaricati della protezione dei dati.

²² RS 748.0

²³ RS 748.01

²⁴ RS 748.122

²⁵ Il programma nazionale sulla sicurezza nell'aviazione non è pubblicato.

²⁶ Ordinanza del Cantone di Zurigo sull'impiego di un sistema biometrico di riconoscimento facciale all'aeroporto di Zurigo (Verordnung über den Einsatz eines biometrischen Gesichtserkennungssystems am Flughafen Zürich vom 8. Dezember 2004 [LS 551.113]).

²⁷ RS 120

le organizzazioni internazionali. Conformemente all'articolo 14 capoverso 2 lettera f LMSI a tale scopo possono essere ricercate delle informazioni mediante l'osservazione dei fatti in luoghi pubblici e liberamente accessibili, anche ricorrendo a registrazioni di immagini e suoni. Questa disposizione è concretizzata dall'articolo 15 dell'ordinanza del 27 giugno 2001²⁸ sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF), il quale permette al SFS di impiegare telecamere per riprese e registrazioni visive. Per quanto concerne la registrazione e l'esame dei dati visivi di persone ottenuti dal SFS a fini preventivi nonché la trasmissione per il trattamento dei dati con uno scopo diverso da quello iniziale da parte delle autorità di perseguimento penale, il Consiglio federale all'articolo 15 capoverso 3 OSF prevede un disciplinamento che al confronto con quello all'articolo 4 capoversi 2 e 3 OVsor-FFS comporta una differenza importante per la prassi: secondo la prescrizione determinante per le FFS l'esame dei dati registrati deve essere eseguito entro il giorno feriale successivo alla registrazione. I dati visivi registrati di venerdì possono quindi essere esaminati fino al più tardi alla mezzanotte del lunedì successivo. Nel disciplinamento per il SFS manca invece un regolamento relativo ai giorni feriali. Di conseguenza i dati visivi ottenuti devono essere distrutti esattamente 24 ore dopo la registrazione senza che vi sia un'eccezione in caso di scadenza delle 24 ore durante un giorno festivo. Il disciplinamento rigido delle 24 ore di conservazione dell'OSF richiede che i dati visivi registrati nelle prime ore del mattino siano esaminati e in seguito distrutti entro la medesima ora del giorno successivo alla registrazione, mentre la norma rilevante per le FFS permette di valutare i dati fino alle ore 24.00 del giorno successivo e concede alle autorità altre 24 ore per la distruzione obbligatoria dei dati. Nella prassi non è possibile applicare una soluzione così rigida come quella dell'OSF, poiché ad esempio l'esame dei dati registrati durante il fine settimana è effettuato soltanto il giorno feriale successivo e quindi la durata di conservazione di tali dati supera le 24 ore.

La videosorveglianza da parte del SFS non è riconoscibile per le persone coinvolte. Solitamente i dati visivi sono registrati digitalmente su dischi duri e conservati per 24 ore. Il Museo nazionale di Zurigo, i centri di registrazione per richiedenti l'asilo della Confederazione nonché singoli edifici amministrativi del DDPS²⁹ sono videosorvegliati dai propri servizi. In generale è previsto il potenziamento della videosorveglianza degli edifici della Confederazione.

6.4 Videosorveglianza della zona di frontiera e doganale

L'Amministrazione federale delle dogane impiega la videosorveglianza conformemente alle prescrizioni della nuova legge sulle dogane del 18 marzo 2005³⁰ (LD). Secondo l'articolo 108 capoverso 1 LD l'Amministrazione delle dogane può impiegare telecamere e videoregistratori automatici nonché altri apparecchi di sorveglianza quali soprattutto i ricognitori telecomandati utilizzati nella zona di frontiera. Si fa ricorso alla tecnologia di sorveglianza per accertare tempestivamente i passaggi illegali del confine o i pericoli per la sicurezza nel traffico transfrontaliero (lett. a) e in particolare per la ricerca nonché la sorveglianza di depositi franchi doganali e di locali in cui si trovano valori o persone scortate al posto o fermate (lett. b). In confronto all'OVsor-FFS e all'articolo 15 dell'OSF, nell'ordinanza del 4 aprile 2007³¹ sull'impiego di telecamere, videoregistratori e altri apparecchi di sorveglianza da parte dell'Amministrazione federale delle dogane il Consiglio federale disciplina in modo particolareggiato il campo d'applicazione dell'impiego di tali apparecchi. Inoltre fissa i requisiti, le modalità e le competenze per mettere a disposizione i dati registrati alle autorità di perseguimento penale e ad altre autorità svizzere e straniere. La durata di conservazione di un mese per le registrazioni dei dati visivi determinata all'articolo 7 dell'ordinanza è nettamente più lunga dei periodi fissati nell'OVsor-FFS e nell'OSF in vigore.

Gli impianti nascosti gestiti dal Cgcf nella zona di confine accertano i passaggi illegali del confine. Nei punti nevralgici della frontiera verde sono impiegate telecamere attrezzate con sensori di movimento che in parte sono in grado di zoomare. Le registrazioni sono trasmesse a una centrale di sorveglianza. Non appena le telecamere rilevano dei movimenti viene azionato l'allarme nella centrale di sorveglianza. Il personale di picchetto alla centrale di seguito può osservare in tempo reale le immagini trasmesse senza che vengano registrate. In generale è previsto l'ampliamento della videosorveglianza della frontiera. Anche i locali di detenzione negli edifici nuovi sono videosorvegliati per osservare le persone fermate e impedire loro di danneg-

28 RS 120.72

29 v. punto 6.5.

30 RS 631.0

31 RS 631.053

giare se stessi. Anche questi dati non sono registrati e anche in questo ambito s'intende ampliare la sorveglianza. In undici posti di confine sono installate delle telecamere con riconoscimento automatico delle targhe. Le immagini delle targhe sono conservate per 24 ore.

Le indagini doganali si estendono all'intero territorio della Svizzera e quindi anche agli aeroporti. Le telecamere ivi installate sono gestite dagli organi di sicurezza degli aeroporti. I dati visivi sono tuttavia a disposizione dell'Amministrazione delle dogane soprattutto negli ambiti del passaggio del confine e dell'importo di merci.

Nel settore tecnico dell'Amministrazione delle dogane la videosorveglianza non viene quasi utilizzata e lì dove vi si fa ricorso è per scopi puramente osservativi (p. es. depositi franchi doganali).

6.5 Videosorveglianza delle infrastrutture dell'esercito

La maggior parte delle infrastrutture gestite dal DDPS in cui è impiegata la videosorveglianza non sono liberamente accessibili e quindi concernono solo marginalmente il tema del presente rapporto. I sistemi di videosorveglianza sono utilizzati per esempio nelle zone di entrata di aree o di oggetti quali edifici amministrativi, piazze d'armi, centri logistici, laboratori o impianti. In singoli casi sono impiegati dei sistemi di controllo delle recinzioni con telecamere il cui campo d'azione all'esterno dell'area è però molto ristretto. Le immagini sono registrate solo raramente.

La base giuridica per la sorveglianza di impianti militari è costituita dalla legge federale del 23 giugno 1950³² concernente la protezione delle opere militari e dall'articolo 6 dell'ordinanza del 2 maggio 1990³³ concernente la protezione delle opere militari. Le modalità della videosorveglianza sono fissate nelle misure di sicurezza ordinate a dipendenza dell'opera o determinate nelle prescrizioni d'esercizio. Queste modalità poggiano sulle prescrizioni di protezione dell'opera che a loro volta sono rette da diverse basi giuridiche.

6.6 Videosorveglianza nelle case da gioco

Per motivi di completezza a questo punto sono accennate anche le case da gioco. A causa dei controlli d'accesso esse non sono liberamente accessibili e quindi rientrano solo marginalmente nel tema del presente rapporto.

In virtù dell'articolo 30 dell'ordinanza del 24 settembre 2004 sul gioco d'azzardo e le case da gioco (ordinanza sulle case da gioco, OCG)³⁴ le case da gioco sono dotate di un sistema di videosorveglianza per osservare e registrare le infrazioni e le irregolarità di gioco. Le videoregistrazioni sono archiviate in forma appropriata e conservate in un luogo sicuro per almeno quattro settimane. L'accesso alle registrazioni è disciplinato in modo molto restrittivo.

6.7 Videosorveglianza da parte del SAP in occasione di eventi

Conformemente all'articolo 14 capoverso 2 lettera f LMSI il SAP può, per adempiere i propri compiti definiti dalla legge, osservare dei fatti in luoghi pubblici e liberamente accessibili e a questo scopo ricorrere anche a registrazioni di immagini e suoni. Attualmente questa competenza è fatta valere soltanto in collegamento a certi eventi e quando contemporaneamente ha luogo un'osservazione. Non avviene alcuna videosorveglianza permanente di determinati luoghi. Anche le videosorveglianze del SAP rientrano quindi solo marginalmente nel tema del presente rapporto. Per adempiere le mansioni determinate nella LMSI, secondo l'articolo 9 dell'ordinanza del 27 giugno 2001³⁵ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI) il SAP può inoltre ricorrere alle videoregistrazioni che gli organi di sicurezza e di polizia cantonali hanno ottenuto in base alle proprie basi giuridiche.

³² RS 510.518

³³ RS 510.518.1

³⁴ RS 935.521

³⁵ RS 120.2

6.8 Videosorveglianza da parte delle collettività cantonali o su loro incarico³⁶

Nell'ambito della videosorveglianza da parte delle collettività cantonali e comunali la situazione non è unitaria per quanto concerne le basi giuridiche³⁷: o sono inesistenti o costituiscono delle basi legali formali non è unitarie. Alcuni Cantoni fondano la loro sorveglianza sulla legge federale del 19 giugno 1992³⁸ sulla protezione dei dati (LPD), altri invece su normative sulla protezione dei dati, ordinanze o regolamenti cantonali. Inoltre nelle leggi di polizia dei Cantoni la sorveglianza degli spazi pubblici e l'impiego della tecnologia video sono disciplinati in modo molto differente. Mentre alcuni atti legislativi contengono soltanto delle rudimentali clausole generali a sostegno della base legale formale della videosorveglianza (p. es. i Cantoni di Zurigo e dei Grigioni), altre leggi di polizia e sulla protezione dei dati contemplano norme che disciplinano in modo particolareggiato gli obiettivi, l'intensità e il campo d'applicazione della sorveglianza negli spazi pubblici nonché l'impiego di mezzi tecnici e il trattamento dei dati così ottenuti (p. es. i Cantoni di Berna, Basilea Città, Zugo). Molti Cantoni prevedono una durata di conservazione di 24 ore per le registrazioni di dati visivi, mentre altri le conservano finché necessario o addirittura secondo differenti regolamenti comunali. Poiché le basi giuridiche sono differenti si distinguono anche le modalità d'impiego (durata di conservazione delle registrazioni, accesso ai dati, autorizzazione all'impiego della videosorveglianza) nei singoli Cantoni. Alcuni Cantoni impiegano ampiamente la videosorveglianza mentre altri non fanno quasi alcun ricorso a tale mezzo.

Singoli Cantoni³⁹ gestiscono degli impianti di ricerca di veicoli e di sorveglianza del traffico automatiche (automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung, AFV) che riconoscono le targhe delle automobili di passaggio e le confrontano automaticamente con la banca dati di ricerca RIPOL. I dati sono trasmessi in modo codificato e la polizia viene informata in caso di riscontri durante il confronto con la banca dati.

7 Nuove basi giuridiche a livello federale

7.1 Riforma delle ferrovie 2, legge sul trasporto viaggiatori (entrata in vigore al più presto nel 2009)

Nel quadro della riforma delle ferrovie 2 attualmente è rinnovata la legislazione sulle ferrovie (tra cui la LTV e la Lferr). Con la revisione della LTV (D-LTV) tutte le aziende che sottostanno alla privativa del trasporto di viaggiatori saranno sottoposte a norme unitarie anche nell'ambito della videosorveglianza. Secondo la proposta del Consiglio federale all'articolo 54 D-LTV⁴⁰ le aziende di trasporto possono installare una videosorveglianza a tutela dei viaggiatori, dell'esercizio e dell'infrastruttura (cpv. 1). Esse possono assegnare la videosorveglianza a terzi cui hanno affidato il servizio di sicurezza, ma rimangono tuttavia responsabili del rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati (cpv. 2). I segnali video possono essere registrati e, conformemente alla norma vigente nell'OVsor-FFS, essere esaminati il giorno feriale successivo (cpv. 3). Di seguito i segnali video devono essere conservati in un luogo a prova di furto ed essere distrutti al più tardi dopo 100 giorni dalla registrazione (cpv. 4). L'estensione della durata di conservazione di 24 ore contemplata dall'OVsor-FFS vigente risale alla decisione summenzionata del 31 gennaio 2007, in cui il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di stilare il presente rapporto e il DATEC di presentargli una richiesta di proroga della durata di conservazione delle registrazioni della videosorveglianza in stazioni e treni. Le registrazioni possono essere comunicate soltanto alle autorità di perseguimento penale o alle autorità presso di cui le aziende di trasporto sporgono denuncia o fanno valere pretese legali (cpv. 5). Il Consiglio federale disciplina i dettagli, soprattutto il modo in cui i segnali video devono essere conservati e protetti dagli abusi (cpv. 6). La registrazione, la conservazione, l'impiego o la comunicazione abusivi di segnali video sono punibili ai sensi dell'articolo 57 lettera e D-LTV.

La revisione della Lferr prevede prescrizioni analoghe per i gestori dell'infrastruttura nel settore ferroviario. L'esercizio dell'infrastruttura ferroviaria comprende l'allestimento e la manutenzione degli impianti nonché la gestione dei sistemi di alimentazione elettrica, di direzione dell'esercizio e di sicurezza⁴¹.

³⁶ cfr. allegato C.

³⁷ Risultato del sondaggio sull'impiego della videosorveglianza eseguito presso i Cantoni nel maggio 2007 da parte della CCPCS/CDCGP.

³⁸ RS 235.1

³⁹ Cantone di Zurigo e in modo simile i Cantoni di Turgovia e San Gallo.

⁴⁰ Nel marzo 2007 il Consiglio federale ha approvato per la seconda volta il messaggio relativo al D-LTV all'attenzione del Parlamento.

⁴¹ Art. 5 cpv. 3 Lferr.

7.2 Legge sugli stranieri (entrata in vigore gennaio 2008)

Il 1° gennaio 2008 entrano in vigore gli articoli 102 e 103 della nuova legge federale del 16 dicembre 2005⁴² sugli stranieri (Lstr) che sostituiranno l'ordinanza del Cantone di Zurigo sull'impiego di un sistema biometrico di riconoscimento facciale all'aeroporto di Zurigo (Verordnung des Kantons Zürich über den Einsatz eines biometrischen Gesichtserkennungssystems am Flughafen Zürich vom 8. Dezember 2004)⁴³ la cui validità è limitata alla fine del 2007. La Lstr abbrevia la durata di conservazione dei dati registrati da attualmente 60 a 30 giorni qualora non fossero necessari per una procedura pendente di diritto penale, d'asilo o in materia di stranieri.

8 Diritto comparato

8.1 Germania

La videosorveglianza di luoghi liberamente accessibili da parte dei servizi statali è operata dalle polizie dei Länder e dalla polizia federale. È parte integrante del programma generale di polizia per la prevenzione di minacce e la prevenzione e repressione di disturbi della sicurezza e di reati nell'ambito pubblico. L'«occhio tecnico visibile della polizia» contribuisce in modo fondamentale a migliorare la situazione della sicurezza, a rafforzare il senso di sicurezza e a proteggere i cittadini dalla criminalità. Diversi posti di polizia impiegano lo strumento della videosorveglianza, soprattutto nelle città, con grande successo⁴⁴.

Le competenze speciali della polizia dei Länder è disciplinata nelle leggi di polizia dei Länder. Le modalità in parte si differenziano in modo considerevole. L'estensione dei disciplinamenti va dal permesso di impiegare la videosorveglianza soltanto per prevenire reati gravi e al permesso di ricorrervi anche per prevenire soltanto delle inosservanze di prescrizioni d'ordine. La durata di conservazione dei dati può variare dalle 48 ore a due mesi.

Conformemente ai §§ 26 seguenti della legge sulla polizia federale (Bundespolizeigesetz vom 19. Oktober 1994, BPolG)⁴⁵ la polizia federale, in passato la polizia delle frontiere, può utilizzare la videosorveglianza in determinati luoghi per salvaguardare le frontiere della Germania e per proteggere persone e oggetti. Il campo d'applicazione comprende la sorveglianza di aeroporti e stazioni esposti alla minaccia di attentati terroristici. Tuttavia non sono direttamente sorvegliati dalla polizia federale bensì dai relativi gestori. L'esame dei dati registrati è eseguito dalla polizia federale⁴⁶. Le registrazioni devono essere distrutte senza indugio qualora non siano necessarie per la difesa da una minaccia attuale o per il perseguimento di un reato o di un'inosservanza di prescrizioni d'ordine. I dati personali devono essere resi anonimi il prima possibile. Se ciò non fosse possibile, le registrazioni utilizzate esclusivamente a scopo documentario vanno distrutte al più tardi dopo due mesi.

8.2 Austria

Dal 1° maggio 2007 le ferrovie federali austriache (Österreichischen Bundesbahnen, ÖBB) in alcune stazioni eseguono la videosorveglianza nell'ambito di una fase pilota. Fino all'inizio dell'autunno 2007 è prevista l'installazione di telecamere nei treni che circolano negli agglomerati di Vienna, Graz, Salisburgo, Innsbruck, Bludenz, Villach e Linz. Attualmente sono quindi 70 le stazioni e le fermate videosorvegliate. Fino nel 2011 in tutta l'Austria saranno 160 le fermate attrezzate con telecamere. Le registrazioni sono conservate durante 48 ore. Fra circa un anno e mezzo si è previsto di fare nuovamente il punto della situazione in materia di videosorveglianza⁴⁷. La videosorveglianza è una misura finalizzata ad aumentare la sensazione soggettiva di sicurezza dei passeggeri.

Dall'inizio del 2005 in Austria sono entrati in servizio almeno 13 impianti di videosorveglianza della polizia in zone particolarmente a rischio di criminalità. La videosorveglianza operata dalle autorità di sicurezza⁴⁸ giuridicamente è retta dall'articolo

⁴² FF 2005 6545

⁴³ LS 551.113, cfr. www.zhlex.zh.ch.

⁴⁴ Comunicato dell'Ufficio anticrimine della Baviera (Landeskriminalamt Bayern) del 22 marzo 2007 (<http://www.polizei.bayern.de/lka/schuetzenvorbeugen/kriminalitaet/index.html/37063>).

⁴⁵ BGBI. I pag. 2978, 2979; ultima modifica mediante l'articolo 1 della legge del 26 giugno 2007 (BGBI. I pag. 1142).

⁴⁶ Wikipedia e <http://www.3sat.de/nano/astuecke/96244/index.html> con ulteriori informazioni sui singoli Länder.

⁴⁷ <http://www.wienweb.at/content.aspx?id=132203&cat=8&channel=2>.

⁴⁸ Gendarmeria federale (Bundesgendarmerie), polizia di sicurezza (Bundessicherheitswachekorps), polizia giudiziaria (Kriminalbeamtenkorps), polizia comunale (Gemeindewachkörper) nonché in certi casi il servizio giuridico delle autorità di sicurezza.

54 della legge federale sull'organizzazione dell'amministrazione della sicurezza (Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei, Sicherheitspolizeigesetz; SPG)⁴⁹. Essa permette la sorveglianza degli spazi pubblici per la prevenzione di attacchi pericolosi e di gruppi criminali, per la lotta al terrorismo (cosiddette «indagini approfondite sulle minacce»), soprattutto a scopo preventivo in occasione di eventi (di massa) pubblici e di partecipazione a eventi da parte di rappresentanti di soggetti stranieri di diritto internazionale particolarmente degni di protezione. La sorveglianza va annunciata prima degli eventi e in modo da suscitare l'attenzione dell'opinione pubblica. La sfera privata e la proporzionalità devono essere rispettate e i dati ottenuti tramite la sorveglianza vanno distrutti entro 48 ore dalla registrazione.

9 Valutazione dello stato attuale

9.1 Valutazione dell'efficacia della videosorveglianza nella prassi

9.1.1 FFS e le altre aziende di trasporto

Secondo le conoscenze attuali la videosorveglianza nelle stazioni e nei treni FFS⁵⁰ è di grande utilità soprattutto nel settore della prevenzione. È stato rilevato un forte calo degli incidenti rilevanti dal punto di vista della sicurezza (molestie, danni materiali ecc.): sul territorio della ferrovia esso supera il 20 per cento mentre nei treni sorvegliati può raggiungere l'80 per cento. In questo contesto la videosorveglianza fa parte di tutto un programma di sicurezza. Secondo le affermazioni delle FFS, in caso di incidenti emerge che la durata di conservazione di 24 ore spesso è troppo breve poiché tra la perpetrazione di un reato e la sua scoperta o il momento in cui è sporta denuncia spesso possono trascorrere ore o giorni. Le FFS approvano quindi la proposta dal Consiglio federale di estendere la durata di conservazione a 100 giorni.

Anche le altre aziende di trasporto⁵¹ hanno confermato il calo degli atti di vandalismo soprattutto nell'ambito del materiale rotabile dove in parte raggiunge quasi il 100 per cento. Sono specialmente le persone anziane e le donne che grazie alla sorveglianza si sentono più protette. Oltre alla riduzione delle spese per la riparazione dei danni, le aziende di trasporto si aspettano che l'ampliamento della videosorveglianza provochi anche un aumento degli introiti conseguente al numero maggiore di passeggeri⁵². Il rapporto sulla videosorveglianza nei veicoli, di prossima pubblicazione, redatto dal gruppo di lavoro videosorveglianza dell'Unione dei trasporti pubblici («Videoüberwachung in Fahrzeugen», in seguito rapporto UTP) intende offrire sostegno alle aziende di trasporto nell'ambito della videosorveglianza. Secondo il rapporto non ancora definitivo l'utilità della videosorveglianza è comprovata soprattutto nel periodo subito successivo all'installazione, mentre in parte tende a diminuire dopo qualche tempo.

Negli aeroporti la videosorveglianza è impiegata soprattutto a scopo osservativo. Tuttavia le registrazioni sono consultate anche per il chiarimento di reati. Infatti la videosorveglianza è molto importante per osservare il modo in cui i reati sono commessi o in cui si producono avvenimenti rilevanti ai fini della sicurezza. Fornisce delle informazioni preziose per la prevenzione e il miglioramento della sorveglianza da parte degli investigatori di polizia.

9.1.2 Videosorveglianza di edifici dell'amministrazione, del parlamento e del governo appartenenti alla Confederazione

Sono circa 30 i casi di vandalismo o di disordini all'anno che possono essere risolti grazie alla videosorveglianza. Con l'installazione della videosorveglianza il numero di incidenti è calato di circa il 90 per cento. Nella prassi le summenzionate disposizioni di conservazione di cui all'articolo 15 OSF si sono rivelate insufficienti sia per la breve durata di conservazione sia per la mancanza di differenziazione tra giorni feriali, giorni festivi e domeniche. Le registrazioni del fine settimana devono essere distrutte all'inizio della nuova settimana lavorativa. Nella prassi ciò risulta essere un grave e inutile ostacolo.

⁴⁹ BGBl. n. 566/1991, ultima modifica mediante BGBl. I n. 158/2005.

⁵⁰ cfr. allegato B.

⁵¹ cfr. allegato B.

⁵² cfr. rapporto UTP, cap. 3 n. 4 (Erfahrungswerte).

9.1.3 Videosorveglianza della zona di frontiera e doganale

L'impiego di telecamere per la videosorveglianza, ad esempio nei passaggi di dogana non custoditi, finalizzato a proteggere la frontiera ed eseguito su incarico del servizio inquirente della dogana è efficace e utile. Inoltre permette di impiegare il personale a disposizione in conformità alla situazione.

9.1.4 Videosorveglianza da parte delle collettività cantonali o su loro incarico⁵³

Per la sicurezza negli spazi pubblici l'utilità della videosorveglianza è considerata elevata dalle collettività cantonali. La videosorveglianza non ha soltanto un importante effetto preventivo, ma la trasmissione alle autorità di perseguimento penale dei dati visivi registrati ha inoltre prodotto numerosi successi investigativi. Il sondaggio eseguito presso le aziende di trasporto e i Cantoni ha confermato l'efficacia e l'idoneità della videosorveglianza finalizzata ad aumentare la sicurezza locale.

9.1.5 Conclusione

La videosorveglianza dissuasiva comporta un calo notevole di atti di vandalismo e di aggressioni contro persone nell'area sorvegliata. Al contempo la videosorveglianza chiaramente segnalata aumenta la sensazione soggettiva di sicurezza dei passeggeri. In sintesi è emerso che nella prassi gli impianti di videosorveglianza si sono rivelati un mezzo efficace e conveniente per il controllo dei luoghi sensibili liberamente accessibili nonostante le scarse risorse personali delle forze di sicurezza. Purtroppo bisogna aspettarsi che i disturbi della quiete cessati a causa della sorveglianza con tecnologia video, riprenderanno nelle aree non videosorvegliate. Come risultato si può constatare che l'efficacia della videosorveglianza negli spazi pubblici è confermata. Nella prassi nulla si oppone al mantenimento dello stato attuale né all'ampliamento in considerazione delle minacce attuali della videosorveglianza dissuasiva in luoghi particolarmente a rischio.

9.2 Valutazione giuridica della situazione attuale della videosorveglianza compresa la riforma ferroviaria approvata dal Consiglio federale

9.2.1 Restrizioni dei diritti fondamentali a causa della videosorveglianza dissuasiva

La videosorveglianza dissuasiva mediante telecamere può ledere i diritti fondamentali alla dignità umana (art. 7 Cost.), all'autodeterminazione in materia d'informazione e alla protezione della sfera personale (art. 10 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 13 Cost.) se le persone registrate sulle immagini sono identificabili. Sul piano del diritto internazionale la videosorveglianza può pregiudicare l'articolo 8 numero 1 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare, in particolare della sfera privata e segreta)⁵⁴.

9.2.2 Protezione dei dati

L'impiego di telecamere per la sorveglianza costituisce un trattamento dei dati personali secondo la LPD non appena è possibile identificare le persone registrate sul materiale visivo. La LPD non contiene prescrizioni particolari sulla videosorveglianza, ma determina norme di tipo generale e astratto applicabili a tutti i trattamenti di dati personali. Inoltre esistono disciplinamenti particolari, non sempre unitari. Appena un'autorità federale ricorre alla videosorveglianza, ovvero non appena tratta dei dati personali, è necessaria una base legale (art. 17 LPD). I principi generali della protezione dei dati (p. es. destinazione vincolata) devono essere rispettati e l'organo federale deve tra l'altro comunicare alle persone coinvolte lo scopo e il fondamento giuridico della sorveglianza (art. 18 cpv. 1 LPD).

⁵³ cfr. allegato C

⁵⁴ cfr. DTF 133 I 77 segg. (decisione del Tribunale federale 1P.358/2006 del 14 dicembre 2006).

9.2.3 Presupposti costituzionali per la restrizione dei diritti fondamentali (art. 36 Cost.)

La restrizione dei diritti fondamentali da parte dello Stato è sottoposta ai limiti generali stabiliti all'articolo 36 Cost. La videosorveglianza pertanto necessita di una base legale, dev'essere giustificata da un interesse pubblico, dev'essere proporzionale e non deve ledere l'essenza dei diritti fondamentali in questione⁵⁵.

Conformemente all'articolo 35 capoverso 1 Cost. i diritti fondamentali devono essere applicati nell'intero ordinamento giuridico. Chiunque svolge un compito statale deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire alla loro attuazione (cpv. 2). Alle aziende del settore privato che svolgono compiti statali, quali le aziende di trasporto (stradale e ferroviario), gli istituti di formazione e gli ospedali⁵⁶, è conferita una parte dei poteri statali. Di conseguenza essi sono anche tenuti a rispettare i diritti fondamentali e i presupposti costituzionali per la loro restrizione⁵⁷.

9.2.3.1 Basi legali

La restrizione dei diritti fondamentali da parte dello Stato o di aziende private per l'adempimento di un compito statale necessita di una norma giuridica generale ed astratta sufficientemente determinante. Se le restrizioni dei diritti fondamentali sono gravi devono essere disciplinate in una legge formale (art. 36 cpv. 1 secondo per. Cost.).

La registrazione, la conservazione e il trattamento dei dati ottenuti con la videosorveglianza dissuasiva violano i diritti fondamentali di tutte le persone che sulle immagini registrate dagli impianti di sorveglianza sono identificabili⁵⁸. Nonostante questi processi di trattamento di dati siano finalizzati a proteggere, la registrazione permanente dei dati visivi a scopo dissuasivo – che comporta una durata di conservazione più lunga, un esame dei dati e se necessario un ulteriore trattamento dei dati a scopo repressivo – potrebbe costituire una grave violazione dei diritti fondamentali. Per la registrazione è necessaria quindi una legge formale⁵⁹. Tale base giuridica è necessaria soprattutto, quando organi federali trattano dati personali e profili di persone.

Attualmente la videosorveglianza operata dallo Stato o da privati in adempimento di un incarico statale è disciplinata diversamente a livello federale, cantonale e comunale. Come già menzionato esistono diverse basi giuridiche per la videosorveglianza da parte delle collettività cantonali o operata su loro incarico⁶⁰. Nei Cantoni di Zurigo, Ginevra, Friburgo, Vaud, Glarona, Svitto e Uri sono in corso dei progetti di legislazione che tra l'altro prevedono di creare una migliore base legale formale per la videosorveglianza.

Per quanto concerne le norme federali pertinenti risulta che i campi d'applicazione importanti quali la sorveglianza della zona di frontiera, degli edifici dell'amministrazione, del parlamento e del governo appartenenti alla Confederazione e degli impianti ferroviari, sono disciplinati da leggi formali. Pare ovvio che il regolamento, poco orientato alla prassi, sulla videosorveglianza da parte del Servizio federale di sicurezza debba essere adeguata allo standard appropriato in materia di esecuzione e di diritti fondamentali della nuova legislazione doganale e del D-LTV. Tale adeguamento può invece essere disciplinato a livello di ordinanza.

9.2.3.2 Interesse pubblico

Le restrizioni dei diritti fondamentali devono essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione dei diritti fondamentali altrui (art. 36 cpv. 2 Cost.). La videosorveglianza permette di garantire gli obiettivi della polizia quali tranquillità, ordine e sicurezza pubblici. L'interesse pubblico può cambiare nel tempo ed essere differente secondo il luogo. In considerazione dei pericoli attuali già menzionati⁶¹ è possibile affermare che l'interesse pubblico è sufficiente per far procedere la situazione attuale e per ampliare progressivamente la videosorveglianza dissuasiva in luoghi particolarmente a rischio⁶² adeguandola alle minacce

⁵⁵ U. Häfelin/W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6^o ed., Zurigo, Basilea, Ginevra, 2005, pag. 93 seg., n. marg. 302.

⁵⁶ Ad esempio in base alle concessioni, alle autorizzazioni, ai contratti di diritto amministrativo.

⁵⁷ cfr. Rainer J. Schweizer: Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, B. Ehrenzeller/P. Mastronardi/R.J. Schweizer/K.A. Vallender (ed.), Zurigo, Basilea, Ginevra, 2002, art. 35 n. 16 con osservazioni.

⁵⁸ v. punto 9.2.1.

⁵⁹ cfr. DTF 133 I 77 segg. (decisione del Tribunale federale 1P.358/2006) del 14 dicembre 2006 di cui al punto 9.2.3.3.

⁶⁰ v. punto 6.8.

⁶¹ v. punto 5.

⁶² v. punto 5.

attuali. L'interesse pubblico impone che alle autorità responsabili dell'esame del materiale video ottenuto dalla sorveglianza dissuasiva sia accordato sufficiente tempo. Ciò è necessario affinché, considerando l'effetto incisivo delle insolenze e delle molestie sull'attrattiva dei trasporti pubblici e la strategia terroristica diffusa a livello globale di attaccare obiettivi morbidi, i dati visivi siano esaminati accuratamente in caso di avvenimenti e siano trasmessi alle autorità di perseguimento penale federale e cantonali in caso di disturbi della quiete penalmente rilevanti.

9.2.3.3 Proporzionalità

La videosorveglianza dissuasiva è proporzionale se è appropriata ad adempiere gli obiettivi perseguiti di interesse pubblico. Deve quindi essere comprovato che il mezzo della videosorveglianza permette di raggiungere l'obiettivo dell'aumento della sicurezza nei luoghi liberamente accessibili. Inoltre tale mezzo deve essere necessario, vale a dire che non deve essere possibile raggiungere gli obiettivi posti tramite una misura parimente appropriata ma più mite. Un'alternativa alla videosorveglianza è l'aumento di pattuglie delle forze di sicurezza o degli agenti di polizia. A causa della scarsità di risorse la sorveglianza di luoghi liberamente accessibili tramite pattuglie può essere eseguita soltanto in modo più limitato della videosorveglianza, poiché la sorveglianza da parte delle pattuglie può avvenire soltanto in modo saltuario. La sicurezza dei luoghi liberamente accessibili può essere rafforzata anche mediante misure edili. Tali misure tuttavia non hanno alcuna funzione repressiva e quindi adempiono soltanto in parte il compito della videosorveglianza. I criteri dell'idoneità e in particolare della necessità della videosorveglianza devono essere esaminati in ogni singolo caso. Sulla base di quanto enunciato finora, tali criteri dovrebbero di regola essere soddisfatti. In occasione della verifica della proporzionalità occorre considerare che la videosorveglianza lede singoli diritti fondamentali ma che il suo impiego è finalizzato a garantire la tranquillità e l'ordine pubblici e la sicurezza. Ciò a sua volta preserva l'incolumità fisica e la libertà di movimento dei cittadini.

Nella decisione 1P.358/2006 del 14 dicembre 2006⁶³ il Tribunale federale ha stabilito che la conservazione di dati registrati durante la videosorveglianza in sé non è grave. La conservazione durante 100 giorni di dati ottenuti tramite la videosorveglianza rappresenta invece una grave ingerenza nel diritto all'autodeterminazione in materia d'informazione delle persone coinvolte. Fintanto che le registrazioni sono utilizzate a scopo vincolato e, grazie a misure efficaci, è possibile escludere qualsiasi uso abusivo del materiale registrato, è considerato proporzionale un regolamento⁶⁴ che per i dati visivi registrati permette una durata massima di conservazione di 100 giorni. Sulla base di questa decisione e in considerazione degli esempi del diritto comparato menzionati si suppone che le durate di conservazione definite all'articolo 7 dell'ordinanza del 4 aprile 2007 sull'impiego di telecamere, videoregistratori e altri apparecchi di sorveglianza da parte dell'Amministrazione federale delle dogane (30 giorni) e all'articolo 54 D-LTV (100 giorni) rispettino il principio della proporzionalità. Sulla base di quanto precede non suscita nessun dubbio neanche l'adeguamento opportuno della prescrizione attuale sul calcolo delle durate di conservazione troppo brevi per la videosorveglianza del SFS allo standard appropriato in materia di esecuzione. Tuttavia occorre osservare che l'enorme quantità di dati che si accumula con i lunghi periodi di conservazione e l'elevata qualità delle immagini, non può ancora essere affrontata con le risorse personali e tecniche a disposizione senza generare un dispendio insostenibile.

Poiché la violenza quotidiana e quella di matrice terroristica contro cosiddetti obiettivi morbidi possono verificarsi nel medesimo luogo, la sorveglianza ottica – in primo luogo installata per prevenire le molestie e la criminalità quotidiana negli spazi pubblici – è diventata un mezzo irrinunciabile nello strumentario della lotta al terrorismo. La tecnologia video è quindi impiegata contro le minacce e i disordini di differente gravità ed entità. Occorre tener debitamente conto della discrepanza tra la frequenza e la gravità nel fissare il quadro giuridico entro cui questa tecnologia può essere utilizzata ed entro cui possono essere esaminati e trattati i dati ottenuti. Considerata l'analisi reale, giuridica della situazione attuale, non sono tuttavia stati riscontrati solo interventi dovuti alla lotta al terrorismo, che potrebbero sembrare sproporzionati rispetto all'obiettivo presente di prevenire la criminalità quotidiana. Per l'ulteriore sviluppo della sorveglianza è sempre necessario ponderare nuovamente la frequenza e la gravità differenti delle minacce rappresentate dalla criminalità quotidiana e dal terrorismo. In sintesi si può constatare che, fatto

⁶³ DTF 133 I 77 segg.

⁶⁴ Art. 3 del regolamento di polizia della città di San Gallo (Polizeireglement der Stadt St. Gallen zur Überwachung des öffentlichen Grundes zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung).

salvo l'esame del caso individuale, la situazione attuale della videosorveglianza è conciliabile con il principio della proporzionalità.

9.2.3.4 Protezione assoluta dei diritti fondamentali nella loro essenza

Né la dignità umana né i diritti all'autodeterminazione in materia d'informazione e alla protezione della sfera privata sono limitati in modo così grave dai metodi descritti della videosorveglianza da essere compromessi nella loro essenza.

9.2.4 Conclusione

Sulla base di quanto menzionato emerge che anche dal punto di vista giuridico nulla si oppone al mantenimento della situazione attuale della videosorveglianza degli spazi pubblici e dei luoghi liberamente accessibili né all'ampliamento della videosorveglianza dissuasiva in luoghi particolarmente a rischio al passo con le minacce attuali. Le disposizioni a livello federale corrispondono ai requisiti costituzionali previsti per le restrizioni dei diritti fondamentali. La presente analisi giuridica rileva invece che il disciplinamento della videosorveglianza da parte del SFS necessita di adeguamenti nell'ambito del calcolo delle durate di conservazione e di trattamento che nella prassi si sono rivelate troppo brevi e troppo rigide.

La situazione relativa all'esistenza e alla qualità delle basi giuridiche della videosorveglianza da parte delle collettività cantonali e comunali non è unitaria⁶⁵. I Cantoni e i Comuni che quale base giuridica non dispongono di leggi formali per la videosorveglianza dissuasiva o le cui leggi formali non sono sufficientemente determinate, non adempiono i presupposti costituzionali per la restrizione dei diritti fondamentali (cfr. art. 36 cpv. 1 Cost.). Qualora i lavori legislativi non fossero ancora stati avviati sarebbe opportuno darvi inizio.

10 Obiettivo

10.1 Ampliamento della videosorveglianza al passo con la situazione di minaccia attuale

Considerando la situazione che si intende raggiungere, va ripetuto che le misure per l'ampliamento della videosorveglianza dissuasiva esaminate e previste dai gestori dei sistemi di videosorveglianza sembrano tenere il passo con le minacce esposte nel presente rapporto cosicché non s'impongono misure particolari al riguardo. Occorre tenere presente che l'interesse pubblico impone la videosorveglianza appropriata alla minaccia nei luoghi a rischio di attentati contro obiettivi morbidi.

10.2 Basi giuridiche della Confederazione

Dall'analisi giuridica non risulta la necessità di armonizzare le norme federali, poiché esse perseguono obiettivi diversi per i quali vanno applicate differenti durate di conservazione. Soltanto il disciplinamento sulla videosorveglianza da parte del BSD necessita di una revisione in merito al calcolo delle durate di conservazione e di trattamento che nella prassi si sono rivelate troppo brevi e troppo rigide.

10.3 Basi giuridiche dei Cantoni

Come già esposto, la situazione riguardo all'esistenza e alla qualità delle basi giuridiche della videosorveglianza operata dalle collettività cantonali e comunali non è unitaria. Nei Cantoni di Zurigo, Ginevra, Friburgo, Vaud, Glarona, Svitto e Uri sono già stati avviati dei progetti di legislazione finalizzati a rendere la videosorveglianza conforme alla Costituzione. Nei Cantoni che non dispongono di una base legale formale per la videosorveglianza da loro operata, occorre esaminare il relativo strumentario giuridico e, se del caso, colmare le lacune in modo conforme alla Costituzione (principio della legittimità e della proporzionalità).

⁶⁵ Risultato del sondaggio sull'impiego della videosorveglianza eseguito presso i Cantoni nel maggio 2007 da parte della CCPCS/CDCGP.

A parte quest'eccezione non vi è nessuna necessità di armonizzare materialmente le norme sulla videosorveglianza dissuasiva a livello nazionale. Se i Cantoni dovessero auspicare una tale armonizzazione possono naturalmente realizzarla tramite un concordato.

Un'armonizzazione materiale per mezzo del diritto federale superiore invece non sarebbe realizzabile. Con la videosorveglianza degli spazi pubblici e dei luoghi liberamente accessibili s'intende mantenere la sicurezza e l'ordine pubblici e prevenire disordini oppure chiarirli applicando mezzi repressivi. Sono a rischio i classici beni di polizia quali la vita, la salute, la libertà, la proprietà e il patrimonio. La materia da disciplinare rientra quindi nel diritto di polizia la cui emanazione ed esecuzione spetta in primo luogo ai Cantoni.

Resta eccettuata la competenza implicita della Confederazione di applicare misure per la propria protezione e quella degli organi e delle istituzioni federali. A ciò si aggiungono le norme costituzionali che in certi ambiti accordano alla Confederazione un'ampia competenza legislativa e le permettono quindi anche di disciplinare le questioni di sicurezza nelle legislazioni settoriali (come negli ambiti della dogana, dei trasporti, del militare, delle case da gioco e prossimamente in quello degli stranieri). Tuttavia non ne consegue alcuna competenza della Confederazione di disciplinare tramite il diritto federale superiore la videosorveglianza operata dalle collettività cantonali o su loro incarico.

10.4 Conclusione

A livello federale l'unica misura che s'impone è la revisione del disciplinamento sulla videosorveglianza da parte del SFS. Tale revisione è necessaria a causa del calcolo delle durate di conservazione e di trattamento che nella prassi si sono rivelate troppo brevi e troppo rigide.

