



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Incaricato federale della protezione dei dati e della  
trasparenza  
IFPDT

# **Apertura di un'inchiesta da parte dell'IFPDT per violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati**

## **Applicazione degli articoli 49-53 della legge sulla protezione dei dati riveduta**

Stato: settembre 2023

(Tradotto dal testo originale in tedesco)

## Bibliografia

AMSTUTZ MARC/REINERT MANI (a c. di), *Basler Kommentar Kartellgesetz*, 2<sup>a</sup> ed., Basilea 2021 (di seguito citato come: AUTORE/TRICE, BSK KG).

AUER CHRISTOPH *et al.* (a c. di), *VwVG Kommentar*, 2<sup>a</sup> ed., Zurigo/San Gallo 2019.

BAERISWYL BRUNO/PÄRLI KURT/BLONSKI DOMINIKA, *Stämpflis Handkommentar Datenschutzgesetz (DSG)*, 2<sup>a</sup> ed., Berna 2023.

CHAKSAD DAVID, *Die verwaltungsrechtliche Aufsichtsanzeige*, tesi di dottorato, Zurigo 2015.

KERN MARKUS/EPINEY ASTRID, «Durchsetzungsmechanismen im EU-Recht und ihre Implikationen für die Schweiz», in: Epiney Astrid/Nüesch Daniela (a c. di), *Durchsetzung der Rechte der Betroffenen im Bereich des Datenschutzes / La mise en oeuvre des droits des particuliers dans le domaine de la protection des données*, Zurigo 2015, pag. 19 segg.

KIENER REGINA/RÜTSCHKE BERNHARD/KUHN MATHIAS, *Öffentliches Verfahrensrecht*, 3<sup>a</sup> ed., Zurigo/San Gallo 2021.

LOBSIGER ADRIAN, *Hohes Risiko – kein Killerargument gegen Vorhaben der digitalen Transformation*, SJZ 6/2023, pag. 311 segg.

MAURER-LAMBROU URS/BLECHTA GABOR P. (a c. di), *Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz*, 3<sup>a</sup> ed., Basilea 2014 (di seguito citato come: AUTORE/TRICE, BSK DSG).

PAAL BORIS P./PAULY DANIEL A. (a c. di), *Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz*, 3<sup>a</sup> ed., Monaco 2021.

ROSENTHAL DAVID, *Das neue Datenschutzgesetz*, Jusletter, 16 novembre 2020 (di seguito citato come: ROSENTHAL, Datenschutzgesetz).

Rosenthal David/Jöhri Yvonne, *Handkommentar zum Datenschutzgesetz*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2008.

SIMITIS SPIROS/HORNUNG GERRIT/SPIECKER INDRA (a c. di), *Datenschutzrecht: DSGVO mit BDSG*, Baden-Baden 2019.

UHLMANN FELIX, «Die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens», in: Häner Isabelle/Waldmann Bernhard (a c. di), *Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren*, Zurigo 2008, pag. 1 segg.

WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERGER PHILIPPE (a c. di), *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)*, 2<sup>a</sup> ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2016.

WATTER ROLF/BAHAR RASHID (a c. di), *Finanzmarktaufsichtsgesetz Finanzmarktinfrastukturgesetz*, 3<sup>a</sup> ed., Basilea 2018; (di seguito citato come: AUTORE/TRICE, BSK FINMAG).

WEBER ROLF H., *Stämpflis Handkommentar Preisüberwachungsgesetz (PÜG)*, Berna 2009.

## **Indice dei materiali legislativi**

Messaggio del 23 marzo 1988 concernente la legge federale sulla protezione dei dati (LPD), FF 1988 II 353 (di seguito citato come: «messaggio LPD-1992»).

Messaggio del 15 settembre 2017 concernente la legge federale relativa alla revisione totale della legge sulla protezione dei dati e alla modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati; FF 2017 5939 (di seguito citato come: «messaggio LPD»).

Ufficio federale di giustizia (UFG), Rapport explicatif concernant la loi fédérale mettant en œuvre la directive (UE) 2016/680 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, ottobre 2018 (di seguito citato come: «rapporto esplicativo LPDS»).

UFG, Rapporto esplicativo del 21 dicembre 2016 concernente l'avamprogetto di legge federale relativo alla revisione totale della legge sulla protezione dei dati e alla modifica di altri atti relativi alla protezione dei dati (di seguito citato come: «rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto»).

UFG, Esquisse d'acte normatif relative à la révision de la loi sur la protection des données. Rapport du groupe d'accompagnement Révision LPD, 29 ottobre 2014 (di seguito citato come: «bozza di atto normativo»).

UFG, Revisione totale dell'ordinanza relativa alla legge federale sulla protezione dei dati. Rapporto esplicativo del 23 giugno 2021 per l'avvio della consultazione (di seguito citato come: «rapporto esplicativo P-OLPD»).

UFG, Ordinanza sulla protezione dei dati (OPDa). Rapporto esplicativo del 31 agosto 2022 (di seguito citato come: «rapporto esplicativo OPDa»).

## Commento all'art. 49

### Indice

- I. Scopo della norma
- II. Apertura dell'inchiesta (cpv. 1)
  - 1. Motivo e scopo dell'inchiesta
  - 2. Autorità e persone inquisite nonché oggetto dell'inchiesta
  - 3. Momento e portata dell'inchiesta
  - 4. «Indizi sufficienti» di una violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati
  - 5. Accertamenti preliminari informali
- III. Denuncia all'IFPDT (cpv. 1 e 4)
  - 1. Denunciante e modalità della denuncia
  - 2. Natura giuridica della denuncia e statuto giuridico del denunciante in generale
  - 3. Statuto giuridico del denunciante interessato in particolare
- IV. Obbligo dell'IFPDT di aprire un'inchiesta (cpv. 1 e 2)
  - 1. Nessun obbligo di aprire un'inchiesta in caso di violazioni di poca importanza
  - 2. Obbligo di aprire un'inchiesta in caso di violazioni importanti
- V. Obbligo d'informazione e di edizione della parte (cpv. 3)

### I. Scopo della norma

- 1 L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) vigila sull'applicazione delle disposizioni federali sulla protezione dei dati (art. 4 cpv. 1 della legge federale del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati [LPD]), ossia la LPD e le altre disposizioni federali in materia di protezione dei dati. La sua attività di vigilanza comprende l'inchiesta per violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati e, se del caso, l'adozione di provvedimenti amministrativi per far rispettare tali disposizioni (art. 49 segg. LPD).
- 2 L'articolo 49 LPD disciplina le condizioni alle quali l'IFPDT deve o può aprire un'inchiesta (cpv. 1 e 2) nonché gli obblighi dell'IFPDT nei confronti dei denunciati direttamente interessati da una possibile violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati (cpv. 4). Contiene inoltre una disposizione sull'obbligo di collaborare della parte nella procedura dopo l'apertura di un'inchiesta (cpv. 3); dal punto di vista tematico tale disposizione è strettamente correlata al diritto dell'IFPDT di acquisire informazioni secondo l'articolo 50 LPD.
- 3 In considerazione della sua importanza centrale, l'articolo 49 LPD rappresenta il fulcro dell'attività di vigilanza dell'IFPDT. La disposizione deve essere considerata alla luce dell'obiettivo sovraordinato del legislatore di continuare a garantire, grazie alla revisione della legislazione in materia di protezione dei dati, un livello adeguato di protezione dei dati in Svizzera e di rispettare le normative vincolanti per il nostro Paese definite a livello europeo, ossia la direttiva (UE) 2016/680, rilevante per l'ambito Schengen, e in futuro la Convenzione 108+ del Consiglio d'Europa. Di conseguenza, l'IFPDT dispone di **nuovi e più ampi poteri d'inchiesta**, che in caso di violazione potrà utilizzare sia nei confronti di organi federali sia nei confronti di privati. Secondo

l'articolo 49 LPD l'IFPDT è **tenuto** ad aprire un'inchiesta se indizi sufficienti lasciano presumere che un trattamento di dati potrebbe violare le disposizioni sulla protezione dei dati, purché non si tratti di una violazione di poca importanza. L'articolo 49 capoverso 4 LPD prevede un obbligo di trattamento e di informazione nei confronti delle persone che sporgono denuncia all'IFPDT e che sono direttamente interessate dalla potenziale violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati segnalata.

## II. Apertura dell'inchiesta (cpv. 1)

### 1. *Motivo e scopo dell'inchiesta*<sup>1</sup>

- 4 Conformemente all'articolo 49 capoverso 1 LPD l'IFPDT apre un'inchiesta se indizi sufficienti lasciano presumere che un trattamento di dati potrebbe violare le disposizioni sulla protezione dei dati. L'inchiesta può essere aperta d'ufficio o su denuncia; pertanto, i primi indizi sui fatti che potrebbero richiedere un'indagine completa e un accertamento approfondito mediante l'apertura di un'inchiesta possono essere rilevati dall'IFPDT nello svolgimento della sua attività di vigilanza o consulenza prevista dalla legge oppure possono provenire, completamente o in parte, da testimonianze di persone interessate o di terzi.
- 5 L'inchiesta serve a **rilevare e ad accertare i fatti giuridicamente rilevanti** e permette di valutare se dal punto di vista giuridico i fatti accertati violano le disposizioni federali sulla protezione dei dati. Se dall'inchiesta emerge una violazione di tali disposizioni, l'IFPDT può ordinare provvedimenti amministrativi alle condizioni di cui all'articolo 51 LPD (cfr. commento all'art. 52 n. 18).

### 2. *Autorità e persone inquisite nonché oggetto dell'inchiesta*

- 6 Un'inchiesta può essere aperta nei confronti di un organo federale (art. 5 lett. i LDP) oppure di privati (persone fisiche o giuridiche). L'inchiesta si estende a tutte le fattispecie cui è applicabile la LPD o le altre disposizioni federali sulla protezione dei dati (specifiche a un determinato ambito; art. 4 cpv. 1 LPD e cfr. a tal proposito messaggio LPD, pag. 6009; riguardo all'art. 27 della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati [LPD-1992] si veda HUBER, BSK DSG, art. 27 n. 5).
- 7 Il tenore dell'articolo 49 capoverso 1 LPD presuppone che si sia verificato un «trattamento di dati» (art. 5 lett. d LPD). L'espressione «trattamento di dati» dovrebbe in ogni caso essere intesa in senso lato: in questo modo, l'apertura di un'inchiesta è quindi possibile in tutti i casi in cui possono essere ordinati anche provvedimenti amministrativi secondo l'articolo 51 LPD (riguardo alle singole categorie di provvedimenti amministrativi si veda il commento all'art. 51 n. 3 seg.). È inoltre possibile aprire un'inchiesta quando vi sono indizi sufficienti per ritenere che i titolari del trattamento non rispettino prescrizioni d'ordine o obblighi nei confronti della persona interessata (M. ROSENTHAL, Datenschutzgesetz, pag. 67); ad esempio se, in presenza di una perdita di dati, l'IFPDT o, se del caso, la persona interessata non sono informati contrariamente a quanto previsto dall'articolo 24 LPD (art. 51 cpv. 3 lett. f LPD).

---

<sup>1</sup> Cfr. per i dettagli LOBSIGER, pag. 314.

### 3. Momento e portata dell'inchiesta<sup>2</sup>

- 8 Se sussistono indizi sufficienti di una violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati (art. 49 cpv. 1 LPD) e anche le altre condizioni per l'apertura di un'inchiesta sono soddisfatte (per i dettagli cfr. il commento all'art. 49 n. 13), l'IFPDT procede all'apertura di un'inchiesta. Affinché possa definire le priorità in termini temporali e materiali della sua attività d'inchiesta, l'IFPDT dispone di un potere discrezionale per quanto concerne il momento dell'apertura dell'inchiesta, la sua portata e il suo grado di dettaglio. In quanto autorità di vigilanza indipendente, l'IFPDT deve svolgere tale attività senza subire alcun tipo di condizionamento. Di conseguenza, non deve farsi influenzare dalle pressioni esercitate dalle autorità o dalle organizzazioni della società civile, come i media o i gruppi d'interesse, affinché apra un'inchiesta.

### 4. «Indizi sufficienti» di una violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati

- 9 Le condizioni per l'apertura di un'inchiesta sono le stesse sia per le inchieste nei confronti di un organo federale sia per quelle nei confronti di un privato. Per procedere in tal senso occorre soltanto che vi siano indizi sufficienti per ritenere che un trattamento di dati possa violare le disposizioni sulla protezione dei dati (art. 49 cpv. 1 LPD). La condizione dell'«errore di sistema», che ai sensi della LPD-1992 permetteva l'apertura di una procedura di accertamento dei fatti nel settore privato solo se i metodi di trattamento potevano ledere la personalità di un numero considerevole di persone (art. 29 cpv. 1 lett. a LPD-1992 e al riguardo cfr. in particolare HUBER, BSK DSG, art. 29 n. 6 segg.), decade con il nuovo regime, non essendo compatibile con le disposizioni esistenti a livello europeo (cfr. KERN/EPINEY, pag. 30). Pertanto, sia la Convenzione 108+, che in futuro sarà vincolante per la Svizzera, sia la direttiva (UE) 2016/280 che il nostro Paese ha attuato con la legge sulla protezione dei dati in ambito Schengen (LPDS), **non prevedono alcuna limitazione dei poteri d'inchiesta** (*indagine* nei testi europei citati) nei confronti dei titolari del trattamento (art. 15 par. 2 lett. a della Convenzione 108+ e al riguardo cfr. messaggio LPD, pag. 6076; art. 46 par. 1 lett. i della direttiva [UE] 2016/680, attuato con l'art. 22 LPDS, e al riguardo cfr. UFG, rapporto esplicativo LPDS, pag. 25).
- 10 Mentre nel disegno della LPD (D-LPD) era ancora previsto che l'IFPDT aprisse un'inchiesta se «indizi» lasciavano presumere che un trattamento di dati avrebbe potuto essere contrario alle disposizioni sulla protezione dei dati (art. 43 cpv. 1 D-LPD), l'articolo 49 capoverso 1 LPD precisa ora che devono sussistere «**indizi sufficienti**» di una simile violazione. In Consiglio nazionale è stata respinta la proposta di una minoranza secondo cui l'IFPDT avrebbe potuto aprire un'inchiesta soltanto in caso di sospetto o di denuncia fondati e in presenza di indizi inequivocabili di una violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati dovuta a un trattamento di dati. Una simile limitazione dei poteri d'inchiesta sarebbe contraria all'articolo 15 paragrafo 2 lettera a della Convenzione 108+ (cfr. Consiglio nazionale, sessione autunnale 2019, tredicesima seduta, 25 settembre 2019, ore 9.00, 17.059, Boll. Uff. 2019 N 1824). Come già previsto nella LPD-1992, l'IFPDT può quindi accertare i fatti anche se vi sono soltanto alcuni indizi di una violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati. In linea di principio, tuttavia, l'IFPDT non può essere obbligato ad aprire un'inchiesta se, sulla base delle proprie constatazioni o delle informazioni ricevute, sebbene non possa escluderlo, ritiene comunque improbabile che sia in corso un trattamento di dati contrario alle disposizioni sulla protezione dei dati.

---

<sup>2</sup> Cfr. per i dettagli LOBSIGER, pag. 314.

- 11 Pertanto, sono considerati «sufficienti» («genügend» secondo il tenore tedesco della legge e «suffisants» secondo quello francese) indizi che lasciano presupporre, in primo luogo, che sia in corso un trattamento di dati e, in secondo luogo, che questo potrebbe violare le disposizioni sulla protezione dei dati. Si deve quindi poter presupporre con una **certa probabilità** che un trattamento di dati violi le disposizioni sulla protezione dei dati. In altre parole, non tutti gli indizi piuttosto vaghi di una possibile violazione possono giustificare l'obbligo di aprire un'inchiesta o il diritto di farne aprire una. L'attività dello Stato deve sempre rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo (art. 5 cpv. 2 nonché art. 36 cpv. 2 e 3 Cost.).

##### 5. Accertamenti preliminari informali<sup>3</sup>

- 12 L'avamprogetto della LPD prevedeva, con l'articolo 41 capoverso 4, una base legale esplicita che permetteva all'IFPDT di verificare anche al di fuori di una procedura d'inchiesta il rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati da parte di persone private od organi federali. Se da queste verifiche fossero emersi indizi di una violazione di tali disposizioni, l'IFPDT avrebbe potuto aprire un'inchiesta (UFG, rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto, pag. 74). Per contro, la LPD entrata in vigore il 1° settembre 2023 – analogamente alla legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA), ma contrariamente all'articolo 26 della legge sui cartelli (LCart) – non contiene alcuna base legale esplicita per gli accertamenti preliminari (riguardo agli accertamenti preliminari della FINMA cfr. ROTH PELLANDA/KOPP, BSK FINMAG, art. 30 n. 4 segg.; LEBRECHT, BSK FINMAG, art. 53 n. 5 segg.).
- 13 Tuttavia, la facoltà di effettuare accertamenti preliminari deriva già dall'obbligo di aprire un'inchiesta in presenza di indizi sufficienti di una violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati – obbligo che vige solo in questo caso (art. 49 cpv. 1 LPD). Tuttavia è possibile procedere all'apertura di un'inchiesta solo se **tutte le relative condizioni necessarie** sono soddisfatte (riguardo agli accertamenti preliminari secondo la LPD-1992 cfr. Rosenthal/Jöhri-ROSENTHAL, art. 29 n. 13; HUBER, BSK DSG, art. 29 n. 20a). Gli accertamenti preliminari potrebbero essere svolti, ad esempio, per chiarire se l'IFPDT è competente o per determinare nei confronti di chi debba essere aperta un'inchiesta. È altresì possibile che nel corso di un accertamento preliminare l'apertura di un'inchiesta si riveli poi superflua: in particolare, i vaghi indizi di una violazione delle disposizioni legali potrebbero essere rapidamente smentiti oppure il privato o l'organo federale, a seguito di un primo contatto informale con l'IFPDT, potrebbe voler adottare di propria iniziativa misure per ristabilire il rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati o richiedere una consulenza per capire come conformarsi a tali disposizioni (art. 58 cpv. 1 lett. a LPD). Infine, nonostante la presenza di indizi sufficienti, l'apertura nel caso concreto di un'inchiesta può rivelarsi inopportuna quando la violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati è di poca importanza (art. 49 cpv. 2 LPD; cfr. inoltre commento all'art. 49 n. 28 seg.). Nei casi in cui è prevedibile fin dall'inizio che non sarà possibile provare la presunta violazione con un onere economico-amministrativo ragionevole e ripristinare successivamente la situazione di legalità, l'IFPDT dovrà astenersi dal condurre un'inchiesta anche nel caso di violazioni importanti o interrompere prematuramente quelle già avviate. Nella realtà digitale, poi, i trattamenti e i progetti da valutare (ad es. le app) possono avere una durata molto breve. In alcune situazioni, pertanto, può essere più sensato per l'IFPDT cercare di ristabilire tempestivamente la situazione di legalità

---

<sup>3</sup> Cfr. per i dettagli LOBSIGER, pag. 314.

in un primo momento attraverso contatti informali, piuttosto che avviare una lunga procedura amministrativa.

- 14 La fase degli accertamenti preliminari ha **carattere informale**. La dottrina e la giurisprudenza attribuiscono gli accertamenti preliminari all'«attività amministrativa informale» (per quanto riguarda la LFINMA cfr. ROTH PELLANDA/KOPP, BSK FINMAG, art. 30 n. 5; LEBRECHT, BSK FINMAG, art. 53 n. 7; sentenza del TF 2C\_1184/2013 del 17 luglio 2014, consid. 3.3; sentenza del TAF B-3844/2013 del 7 novembre 2013, consid. 1.4.2.3.1). L'attività amministrativa informale comprende le relazioni informali tra le autorità amministrative e i privati, come contatti reciproci, accordi e accertamenti preliminari (sentenza del TAF B-3844/2013 del 7 novembre 2013, consid. 1.4.2.3.1, con ulteriori rinvii). Per contro, non appena l'attività amministrativa è volta all'emanazione di una decisione, l'obiettivo è la regolamentazione vincolante della situazione giuridica dell'interessato (sentenza del TAF B-3844/2013 del 7 novembre 2013, consid. 1.4.2.3.2).
- 15 Per usare le parole di UHLMANN, una procedura non è considerata amministrativa se all'orizzonte non si profila ancora nessuna decisione (UHLMANN, pag. 4, traduzione). Nelle fasi preliminari di una procedura amministrativa, come in quella degli accertamenti informali e simili, la legge federale sulla procedura amministrativa (PA) non si applica perché non si persegue l'obiettivo di emanare una decisione (DTF 146 V 38, consid. 4.1; cfr. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN n. 464). Nell'ambito degli accertamenti preliminari, l'IFPDT non può ancora valutare se possa essere necessario ordinare un provvedimento amministrativo secondo l'articolo 51 LPD. Il suo scopo è solo quello di stabilire se una determinata fattispecie debba essere chiarita in maniera più dettagliata mediante un'inchiesta, che in ultima analisi può condurre a un provvedimento amministrativo e quindi a una decisione ai sensi dell'articolo 5 PA. Di conseguenza, nel caso degli accertamenti preliminari **non ha luogo una procedura amministrativa** e fondamentalmente la PA non è applicabile (art. 52 cpv. 1 LPD *a contrario*; cfr. commento all'art. 52 n. 3 seg.).
- 16 Nel quadro degli accertamenti preliminari si tratta di reperire maggiori informazioni su una possibile violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati da fonti accessibili al pubblico, ma anche dallo stesso titolare del trattamento, dalle persone interessate o da terzi, ad esempio da organizzazioni per la tutela dei consumatori (riguardo all'art. 53 LFINMA cfr. LEBRECHT, BSK FINMAG, art. 53 n. 5). In questa fase rispondere alle domande dell'IFPDT è facoltativo: a differenza di quanto accade in un'inchiesta (art. 49 cpv. 3 LPD), il titolare del trattamento non sottostà infatti ad alcun obbligo di collaborazione e la disposizione penale dell'articolo 60 capoverso 2 LPD non trova applicazione (cfr. anche ROSENTHAL, Datenschutzgesetz, pag. 67; riguardo alla LPD-1992 cfr. ROSENTHAL, Rosenthal/Jöhri, art. 29 n. 13). Tuttavia, un suo rifiuto di collaborare volontariamente può indurre l'IFPDT ad aprire un'inchiesta e quindi imporgli così di collaborare. Se nel corso degli accertamenti preliminari il titolare del trattamento fornisce volontariamente argomenti conclusivi secondo cui non vi è stata alcuna violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati, l'apertura di un'inchiesta non è di norma necessaria. Se invece sussistono indizi sufficienti di una violazione (art. 49 cpv. 1 LPD) e anche le altre condizioni per l'apertura di un'inchiesta sono soddisfatte (per i dettagli cfr. il commento all'art. 49 n. 13), l'IFPDT procede all'apertura di un'inchiesta (art. 49 cpv. 1 e 2 LPD).



### III. Denuncia all'IFPDT (cpv. 1 e 4)

#### 1. Denunciante e modalità della denuncia

- 17 La denuncia all'IFPDT può essere sporta dalla persona interessata, ossia da una persona fisica i cui dati personali sono oggetto di trattamento (art. 5 lett. b LPD) o i cui diritti sono violati, oppure da un terzo (cfr. anche messaggio LPD, pag. 6076). Tra i terzi sono compresi generalmente i media, le organizzazioni per la tutela dei consumatori o gli avvocati, che nell'esercizio della loro professione vengono a conoscenza di trattamenti di dati che violano o potrebbero violare le disposizioni sulla protezione dei dati. Se il denunciante non vuole rivelare la propria identità all'IFPDT, la denuncia può essere sporta in forma anonima (cfr. anche messaggio LPD, pag. 6160). Tuttavia, in questo caso il denunciante interessato non viene informato sul seguito dato alla denuncia e sull'esito di un'eventuale inchiesta (art. 49 cpv. 4 LPD).
- 18 Idealmente la denuncia è trasmessa mediante il modulo presente sul sito Internet dell'IFPDT, ma in linea di massima può essere presentata in qualsiasi forma e non è vincolata a un termine specifico. Tuttavia, i fatti denunciati devono essere sufficientemente attuali affinché, nel caso in cui si sia verificata una violazione delle disposizioni federali sulla protezione dei dati, l'IFPDT possa ordinare in tempo utile opportuni provvedimenti amministrativi secondo l'articolo 51 LPD. Per il trattamento delle denunce non sono riscossi emolumenti (art. 59 LPD *a contrario*).

#### 2. Natura giuridica della denuncia e statuto giuridico del denunciante in generale

- 19 Secondo il tenore della legge e i materiali legislativi, nella procedura d'inchiesta il denunciante non ha i diritti di parte. Conformemente all'articolo 52 capoverso 2 LPD è parte soltanto l'organo federale o il privato oggetto dell'inchiesta (cfr. messaggio LPD, pag. 6076 e 6079). In questo senso, la denuncia all'IFPDT è paragonabile a una **denuncia all'autorità di vigilanza** (riguardo alla denuncia all'autorità di vigilanza in seno alla Confederazione si veda la regola generale prevista nell'art. 71 PA). In quest'ultimo caso il denunciante si limita ad avviare la procedura in materia di vigilanza ma, anche se interessato personalmente, in linea di principio non partecipa alla procedura e non ha quindi lo statuto di parte. La denuncia all'autorità di vigilanza costituisce un rimedio giuridico informale e una sottocategoria del diritto di petizione garantito nell'articolo 33 della Costituzione federale (Cost.). Essa ha lo scopo di indurre l'autorità di vigilanza a intraprendere un'azione che questa dovrebbe intraprendere d'ufficio se venisse personalmente a conoscenza dell'irregolarità segnalata (riguardo all'intera tematica cfr. VOGEL, in: Auer *et al.*, art. 71 n. 1, 3 e 5). In linea di massima la denuncia all'IFPDT disciplinata nell'articolo 49 LPD persegue il medesimo scopo. Essa porta all'attenzione dell'IFPDT una fattispecie che potrebbe richiedere l'apertura di un'inchiesta ed è uno strumento di supporto per l'esercizio dell'attività di vigilanza (art. 4 cpv. 1 LPD).
- 20 Nel caso di una denuncia all'autorità di vigilanza, in linea di principio il denunciante non ha diritto al trattamento materiale della denuncia e al suo eventuale disbrigo (cfr. CHAKSAD, pag. 112, con ulteriori rinvii). In base alla prassi usuale, l'autorità di vigilanza non è nemmeno obbligata – fatta salva una disposizione legale di diverso tenore – a rendere conto al denunciante del trattamento o del disbrigo della denuncia (cfr. le prove addotte da ZIBUNG, in: Waldmann/Weissenberger, art. 71 n. 33; riguardo ai pareri più recenti secondo cui il denunciante ha diritto a un riscontro indipendentemente dal fatto che sia o meno una persona interessata cfr. CHAKSAD, pag. 112

seg. e pag. 137 nonché VOGEL, in: Auer *et al.*, art. 71 n. 38). Lo stesso vale per la denuncia all'IFPDT: a determinate condizioni quest'ultimo è tenuto, in conformità con il diritto oggettivo, ad aprire un'inchiesta (art. 49 cpv. 1 e 2 LPD e per i dettagli cfr. commento all'art. 49 n. 13); di conseguenza, l'IFPDT deve trattare le pertinenti denunce e verificare la necessità di aprire un'inchiesta. Tuttavia, secondo la concezione del legislatore, i denunciatori che **non sono** direttamente **interessati** da una violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati non hanno alcun diritto soggettivo al trattamento della denuncia e l'IFPDT non è nemmeno tenuto a informarli sul seguito dato alla denuncia e sull'esito di un'eventuale inchiesta (art. 49 cpv. 4 LPD *a contrario*; riguardo allo statuto giuridico dei denunciatori interessati cfr. commento all'art. 49 n. 21 segg.). Nei casi d'interesse generale, l'IFPDT informa invece il pubblico (art. 57 cpv. 2 LPD).

### 3. Statuto giuridico del denunciante interessato in particolare

- 21 L'articolo 49 capoverso 4 LPD riguarda la situazione in cui una **persona interessata**, ossia una persona fisica i cui dati personali sono oggetto di trattamento (art. 5 lett. b LPD) o i cui diritti sono violati, sporga denuncia all'IFPDT. A questo proposito l'articolo 49 capoverso 4 LPD stabilisce che l'IFPDT è tenuto a informare la persona interessata sul seguito dato alla denuncia e sull'esito di un'eventuale inchiesta (cfr. fino all'entrata in vigore della LPD l'art. 22 cpv. 4 LPDS). Disposizioni formulate in modo analogo si trovano nel Regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD) e nella Convenzione 108+ (per l'ambito Schengen cfr. la direttiva (UE) 2016/680 e al riguardo il commento all'art. 49 n. 26).
- 22 Il **RGPD**, vincolante per gli Stati membri dell'Unione europea (UE), nell'articolo 77 paragrafo 1 stabilisce per ogni persona interessata un «diritto di proporre reclamo all'autorità di controllo» (autorità *di vigilanza* nella LPD). Il paragrafo 2 dell'articolo 77 RGPD sancisce pertanto un obbligo d'informazione, ovvero l'obbligo dell'autorità di controllo di informare il reclamante dello stato o dell'esito del reclamo, compresa la possibilità di un ricorso giurisdizionale ai sensi dell'articolo 78 RGPD. Di conseguenza, tra i compiti dell'autorità di controllo vi è quello di trattare i reclami, svolgere le indagini opportune sull'oggetto del reclamo e informare il reclamante dello stato e dell'esito delle indagini entro un termine ragionevole (art. 57 par. 1 lett. f RGPD).
- 23 La **Convenzione 108+** del Consiglio d'Europa, che la Svizzera ratificherà all'entrata in vigore della LPD riveduta, stabilisce nell'articolo 9 paragrafo 1 lettera g che ogni persona ha il diritto di beneficiare dell'assistenza di un'autorità di controllo per l'esercizio dei propri diritti previsti dalla Convenzione. L'articolo 15 paragrafo 4 della Convenzione 108+ prescrive inoltre che ciascuna autorità di controllo competente **tratti** le domande e i reclami di cui è investita dalle persone interessate in merito ai loro diritti alla protezione dei dati e che **informi queste persone dei risultati** (nella versione originale inglese: «*Each competent supervisory authority shall deal with requests and complaints lodged by data subjects concerning their data protection rights and shall keep data subjects informed of progress.*»). Per contro, l'articolo 1 paragrafo 2 lettera b del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione dell'8 novembre 2001 per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale concernente le autorità di controllo e i flussi internazionali di dati (RS 0.235.11) prevede che l'autorità di controllo possa essere adita da chiunque con una domanda relativa alla protezione dei suoi diritti e libertà fondamentali in relazione al trattamento di dati a carattere personale.
- 24 Dall'articolo 49 capoverso 4 LPD discende pertanto l'**obbligo di trattare la denuncia di una persona interessata** così come **prescritto dalla Convenzione**. Tale obbligo risulta essere più ampio rispetto a quello previsto nel caso di una denuncia ordinaria all'autorità di vigilanza (cfr.

commento all'art. 49 n. 20). L'IFPDT deve quindi occuparsi della denuncia ed esaminare le ulteriori misure da adottare per reagire a una possibile violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati. Se in tale contesto giunge alla conclusione che la fattispecie deve essere chiarita dettagliatamente mediante un'inchiesta (cfr. art. 49 cpv. 1 e 2 LPD e riguardo all'intera tematica il commento all'art. 49 n. 13), l'IFPDT ne conduce una. Nel caso in cui sia constatata una violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati, l'inchiesta potrebbe concludersi con l'adozione di un provvedimento amministrativo ai sensi dell'articolo 51 LPD. Infine sussiste un **obbligo prescritto dalla Convenzione di informare** il denunciante sul seguito dato alla denuncia e sull'esito di un'eventuale inchiesta.

- 25 La persona interessata che sporge denuncia all'IFPDT non ha però alcun diritto di far aprire un'inchiesta; l'avvio di un'inchiesta è sempre subordinato al fatto che, nell'ambito degli accertamenti preliminari, l'IFPDT giunga alla conclusione che si debba aprire un'inchiesta (riguardo all'intera tematica cfr. commento all'art. 49 n. 13). Il legislatore presuppone inoltre che le persone interessate che sporgono denuncia debbano far valere i loro diritti con i rimedi giuridici applicabili (messaggio LPD, pag. 6076; cfr. anche messaggio del 6 dicembre 2019 concernente l'approvazione del Protocollo di emendamento del 10 ottobre 2018 alla Convenzione per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale [FF 2020 531, in particolare pag. 555]). Secondo il tenore della legge e i materiali legislativi, queste persone non hanno nemmeno lo statuto di parte nella procedura d'inchiesta (art. 52 cpv. 2 LDP *a contrario*; cfr. messaggio LDP, pag. 6079; UFG, rapporto esplicativo LPDS, pag. 27; UFG, rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto, pag. 75). Tuttavia, nella misura in cui non hanno lo statuto di parte, i denunciati non hanno un interesse proprio degno di protezione all'apertura di un'inchiesta.
- 26 Un'eccezione a quanto precede si applica in caso di **assistenza amministrativa tra autorità di polizia dello spazio Schengen**. Secondo l'articolo 349h capoverso 1 del Codice penale (CP), la persona interessata che rende verosimile che uno scambio di dati personali che la concernono potrebbe violare le disposizioni sulla protezione dei dati personali può chiedere all'IFPDT di aprire un'inchiesta ai sensi dell'articolo 49 LPD. Conformemente al capoverso 3 di tale disposizione hanno qualità di parte l'interessato e l'autorità federale nei confronti della quale è stata aperta un'inchiesta (cfr. fino all'entrata in vigore della LPD art. 25 cpv. 2 LPDS; cfr. UFG, rapporto esplicativo LPDS, pag. 27). Come affermato nel messaggio LPD, l'articolo 349h CP attua gli articoli 52 e 53 della direttiva (UE) 2016/680, che obbligano gli Stati Schengen a prevedere per la persona interessata il diritto di proporre reclamo all'autorità di controllo in materia di protezione dei dati e, se del caso, di interporre ricorso contro la decisione della suddetta autorità (messaggio LPD, pag. 6142; cfr. anche UFG, rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto, pag. 96).

#### IV. Obbligo dell'IFPDT di aprire un'inchiesta (cpv. 1 e 2)

- 27 Si tratta di stabilire in quali circostanze l'IFPDT è tenuto ad accertare i fatti mediante un'inchiesta (cfr. commento all'art. 49 n. 13). In questo contesto il capoverso 1 dell'articolo 49 LPD va letto in combinato disposto con il capoverso 2, il quale permette all'IFPDT di rinunciare ad aprire un'inchiesta se la violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati è di poca importanza.

## 1. Nessun obbligo di aprire un'inchiesta in caso di violazioni di poca importanza

- 28 L'articolo 49 capoverso 2 LPD conferisce all'IFPDT la discrezionalità di rinunciare ad aprire un'inchiesta se la violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati è di poca importanza. Dai materiali riguardanti l'iter legislativo della LPD non è chiaro quando una violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati sia da considerarsi di poca importanza. Il messaggio LPD menziona l'esempio di un'associazione sportiva o culturale che invia un messaggio di posta elettronica a tutti i suoi membri senza celare l'identità dei destinatari (cfr. messaggio LPD, pag. 6076). In occasione dei dibattiti parlamentari è stato sottolineato che l'articolo 49 capoverso 2 LPD permette all'IFPDT di utilizzare le risorse in base alle priorità (cfr. intervento della consigliera federale Karin Keller-Suter, Consiglio nazionale, sessione autunnale 2019, tredicesima seduta, 25 settembre 2019, ore 9.00, 17.059, Boll. Uff. 2019 N 1824).
- 29 L'obbligo di aprire un'inchiesta viene meno quando la violazione è di intensità ridotta, ossia nei casi in cui l'eventuale violazione della sfera privata o dell'autodeterminazione informativa delle persone potenzialmente interessate è di un'intensità talmente ridotta da poter rinunciare all'apertura di un'inchiesta e all'eventuale adozione di provvedimenti secondo l'articolo 51 LPD. I termini indeterminati «poca importanza» e «importanza» della violazione lasciano quindi un certo margine di manovra per concretizzare ulteriormente l'interpretazione. Da un lato, per la prassi deve essere determinante la volontà del legislatore di far sì che l'obbligo dell'IFPDT di aprire un'inchiesta sia conforme ai requisiti vincolanti per la Svizzera definiti a livello europeo e che quest'ultima garantisca un livello adeguato di protezione dei dati (cfr. commento all'art. 49 n. 3). Dall'altro, l'IFPDT si impegna a esercitare le proprie competenze in materia d'inchiesta oltre il minimo imposto dalla legge, ossia a procedere all'apertura di un'inchiesta – sempre che le sue risorse lo consentano – anche nei casi in cui è autorizzato ma non obbligato a farlo.

## 2. Obbligo di aprire un'inchiesta in caso di violazioni importanti

- 30 In base alla LPD-1992, l'apertura di un'inchiesta era obbligatoria in caso di violazioni da parte di organi federali (art. 27 LPD-1992) o di privati se la violazione riguardava un numero considerevole di persone (art. 29 cpv. 1 lett. a LPD-1992). Con il nuovo regime l'IFPDT apre un'inchiesta in tutti i casi in cui la violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati non è di poca importanza e di conseguenza è importante (art. 49 cpv. 2 LPD *a contrario*; cfr. commento all'art. 49 n. 29). Il criterio della **violazione importante** può quindi essere adempiuto anche quando un privato tratta i dati di poche persone o di un singolo individuo. Se viene a conoscenza **d'ufficio** o su **denuncia da parte di terzi** di una possibile violazione, l'IFPDT può essere ad esempio tenuto ad aprire un'inchiesta, nonostante una cerchia ristretta di persone interessate, se la violazione potrebbe ripercuotersi sulla loro sfera privata in modo considerevole.
- 31 Se una **persona interessata** sporge denuncia all'IFPDT si deve osservare l'articolo 49 capoverso 4 LPD. Questa disposizione attua l'articolo 15 paragrafo 4 della Convenzione 108+, che sancisce l'obbligo dell'autorità di controllo di trattare le domande e i reclami di cui è investita dalle persone interessate in merito ai loro diritti alla protezione dei dati e di informare queste persone dei risultati (per l'ambito Schengen cfr. il diritto di proporre reclamo di cui all'art. 52 della direttiva [UE] 2016/680). L'obiettivo è quello di aiutare l'individuo a salvaguardare i diritti e le libertà che gli spettano in virtù della legislazione sulla protezione dei dati (riguardo all'art. 15 par. 4 della Convenzione 108+ cfr. Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal

Data, 10.X.2018, CETS 223, n. 122: «Moreover, according to paragraph 4 every data subject should have the possibility to request the supervisory authority to investigate a claim concerning his or her rights and liberties in respect of personal data processing. This helps to guarantee the right to an appropriate remedy, in keeping with Articles 9 and 12. [...]»). Questo diritto sussiste indipendentemente dal fatto che la violazione segnalata riguardi un numero considerevole di persone o soltanto il denunciante. L'IFPDT si occupa quindi della denuncia ed esamina le ulteriori misure da adottare per reagire a una possibile violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati (cfr. commento all'art. 49 n. 24). Se la violazione oggetto della denuncia si rivela importante, l'IFPDT è tenuto ad aprire un'inchiesta e a informare la persona interessata sul suo esito. Piuttosto che avviare una lunga procedura amministrativa, in una prima fase l'IFPDT può cercare di ripristinare tempestivamente la situazione di legalità mediante contatti informali (cfr. anche commento all'art. 49 n. 13).

## V. Obbligo d'informazione e di edizione della parte (cpv. 3)

- 32 Nella procedura d'inchiesta – che è retta dalla PA – l'IFPDT accerta d'ufficio i fatti (art. 52 cpv. 1 LPD in combinato disposto con l'art. 12 PA). Si applica il **principio inquisitorio** secondo cui l'accertamento dei fatti giuridicamente rilevanti spetta all'autorità e non alle parti nella procedura (cfr. AUER/BINDER, in: Auer *et al.*, art. 12 n. 7).
- 33 Il principio inquisitorio è completato e relativizzato dall'**obbligo di collaborare** delle parti nella procedura, ossia dall'obbligo di collaborare all'accertamento dei fatti (art. 13 PA; cfr. AUER/BINDER, in: Auer *et al.*, art. 12 n. 1). La LPD, agli articoli 49 capoverso 3 e 50, contiene disposizioni di diritto speciale relative all'obbligo di collaborare. La collaborazione è quindi disciplinata a due livelli (cfr. anche ROSENTHAL, *Datenschutzgesetz*, pag. 67). In primo luogo, secondo l'articolo 49 capoverso 3 LPD l'organo federale o il privato fornisce all'IFPDT tutte le informazioni e i documenti necessari per l'inchiesta. Tale disposizione sancisce dunque un obbligo d'informazione e di edizione della parte. L'articolo 50 LPD disciplina poi le conseguenze della mancata collaborazione della parte, ma anche il diritto di acquisire informazioni, che sorge soltanto se l'IFPDT non ha potuto chiarire sufficientemente i fatti con gli strumenti meno incisivi dell'informazione ed edizione della parte. Tale diritto comprende, ad esempio, la facoltà di ordinare l'accesso alle informazioni (art. 50 cpv. 1 lett. a LPD) o l'interrogatorio di testimoni (art. 50 cpv. 1 lett. c LPD).
- 34 L'obbligo d'informazione e di edizione della parte si estende – fatto salvo il diritto di rifiutare di fornire informazioni (art. 49 cpv. 3, secondo periodo LPD) – a tutte le informazioni **necessarie per l'inchiesta** (art. 49 cpv. 3, primo periodo LPD). In base a quanto previsto nella Costituzione, l'IFPDT può raccogliere dati personali, ma anche informazioni impersonali, solo se tale attività è proporzionata allo scopo, ossia se è idonea e necessaria al raggiungimento dello scopo dell'inchiesta nonché ragionevolmente esigibile per la persona interessata (art. 5 cpv. 2 e art. 36 cpv. 3 Cost.). Può quindi valutare solo gli elementi dei fatti che appaiono essenziali per l'esito della procedura d'inchiesta (cfr. AUER/BINDER, in: Auer *et al.*, art. 12 n. 2).
- 35 In conformità alla LPD-1992, contestualmente alla notifica scritta dell'avvio di una procedura di accertamento dei fatti, l'IFPDT inviava sempre un elenco di domande con il quale venivano richiesti, se necessario, anche alcuni documenti. Secondo la LPD, in linea di principio la formulazione di domande e la richiesta di documenti possono avvenire nella stessa forma.

- 36 Una descrizione concreta dei singoli documenti non è obbligatoria; è sufficiente fornire una descrizione generica delle informazioni che permetta al destinatario di capire cosa è necessario per accertare i fatti e a quali documenti fa riferimento la richiesta di edizione dell'IFPDT (riguardo all'art. 58 par. 1 lett. a RGPD cfr. POLENZ, in: Simitis/Hornung/Spiecker, art. 58 n. 10). L'articolo 34 dell'ordinanza del 14 giugno 1993 relativa alla legge federale sulla protezione dei dati (OLPD-1993) conteneva un elenco esplicito di possibili informazioni che l'IFPDT poteva chiedere al detentore di una collezione di dati. In virtù dell'articolo 49 capoverso 3 LPD possono essere richiesti, ad esempio, accordi contrattuali rilevanti, istruzioni operative e direttive interne, documentazioni pertinenti di procedure, programmi e sistemi ma anche documenti relativi a provvedimenti tecnici, organizzativi o in materia di personale (cfr. HUBER, BSK DSG, art. 27 n. 8; riguardo all'art. 58 par. 1 lett. a RGPD cfr. POLENZ, in: Simitis/Hornung/Spiecker, art. 58 n. 10). Se le informazioni e i documenti ricevuti non sono sufficienti per stabilire i fatti giuridicamente rilevanti o se sulla base di essi emergono ulteriori punti ambigui, l'IFPDT è libero di chiedere ulteriori informazioni o documenti necessari ponendo domande supplementari. Inoltre, l'IFPDT ha la possibilità di invitare la parte a fornire informazioni oralmente. Ciò è opportuno, ad esempio, se questa ha difficoltà a esprimersi con precisione per iscritto.
- 37 L'obbligo d'informazione e di edizione della parte si applica su riserva del **diritto di rifiutare di fornire informazioni**. Conformemente all'articolo 49 capoverso 3 LPD, tale diritto è retto dagli articoli 16 e 17 PA, sempre che l'articolo 50 capoverso 2 LPD non disponga altrimenti. A tale proposito l'articolo 16 capoverso 1 PA rimanda al diritto di rifiutare la testimonianza di cui all'articolo 42 capoversi 1 e 3 del Codice di procedura civile (CPC). In virtù dell'articolo 42 capoverso 1 lettera b CPC, possono rifiutare di deporre le persone menzionate nell'articolo 321 numero 1 CP, se si tratta di fatti che, secondo quest'articolo, concernono il segreto professionale, salvo che l'interessato abbia dato il suo consenso alla rivelazione del segreto. Sebbene in questo modo il segreto professionale di avvocati o medici, ad esempio, sia già protetto, nell'articolo 50 capoverso 2 LPD il Consiglio degli Stati ha deciso di inserire una riserva esplicita del segreto professionale (Consiglio degli Stati, sessione invernale 2019, decima seduta, 18 dicembre 2019, ore 9.00, 17.059, Boll. Uff. 2019 S 1247). Il segreto d'ufficio non può invece essere opposto all'IFPDT (cfr. messaggio LPD-1992, pag. 420 e in particolare Rosenthal/Jöhri-JÖHRI, art. 27 n. 11).

## Commento all'art. 50

### Indice

- I. Scopo della norma
- II. Campo di applicazione
- III. Provvedimenti d'inchiesta (cpv. 1)
  - 1. Accesso alle informazioni e ai dati personali
  - 2. Accesso ai locali e agli impianti
  - 3. Interrogatorio di testimoni
  - 4. Perizie di esperti
- IV. Riserva del segreto professionale (cpv. 2)
- V. Esecuzione dei provvedimenti (cpv. 3)

### I. Scopo della norma

- 1 In base alla LPD-1992 l'IFPDT non aveva la facoltà di emanare decisioni. Di conseguenza, non poteva nemmeno prendere decisioni vincolanti su questioni processuali mediante decisioni amministrative. Inoltre, sebbene gli articoli 27 capoverso 3 e 29 capoverso 2 LPD-1992 conferissero all'IFPDT poteri d'inchiesta piuttosto ampi (cfr. anche KERN/EPINEY, pag. 29), l'uso di alcuni mezzi per ottenere informazioni, in particolare l'interrogatorio di testimoni o le perizie di esperti, non era consentito sotto il regime della LPD-1992.
- 2 La LPD riveduta introduce la seguente modifica: se l'organo federale o il privato non ottempera all'obbligo di collaborare nell'accertamento dei fatti, l'articolo 50 capoverso 1 LPD conferisce all'IFPDT la competenza di **ordinare** provvedimenti per ottenere le informazioni necessarie ai fini dell'inchiesta. I provvedimenti fondati sull'articolo 50 LPD possono essere ordinati come semplici disposizioni ordinatorie processuali ma anche sotto forma di decisione (incidentale) nella misura in cui nel caso specifico impongono unilateralmente ai destinatari obblighi fondati sul diritto amministrativo (l'art. 52 cpv. 1 LPD parla di «decisioni di cui agli articoli 50 [...]»; cfr. commento all'art. 52 n. 10). I suddetti provvedimenti possono essere ordinati non solo nei confronti dei privati, ma anche degli organi federali. In tale contesto, conformemente al principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 e 36 cpv. 3 Cost.) è anche possibile, ad esempio, interrogare testimoni o commissionare perizie di esperti (art. 50 cpv. 1 lett. c e d LPD). L'articolo 50 capoverso 3 disciplina l'esecuzione dei provvedimenti con l'ausilio di organi di polizia.
- 3 L'articolo 50 LPD permette alla Svizzera di soddisfare i requisiti vincolanti dell'articolo 15 paragrafo 2 lettera a della Convenzione 108+, secondo cui l'autorità di controllo deve disporre di «poteri d'indagine e d'intervento» (cfr. messaggio LPD, pag. 6077). In questo modo il nostro Paese soddisfa anche i requisiti dell'articolo 47 paragrafo 1 della direttiva (UE) 2016/680, in base ai quali gli Stati membri devono prevedere che ciascuna autorità di controllo abbia poteri d'indagine effettivi, segnatamente almeno il potere di ottenere dal titolare del trattamento e dal responsabile del trattamento l'accesso a tutti i dati personali oggetto del trattamento e a tutte le informazioni necessarie per l'adempimento dei suoi compiti (per quanto concerne l'art. 23 LPDS cfr. UFG, rapporto esplicativo LPDS, pag. 27).

## II. Campo di applicazione

- 4 I provvedimenti menzionati nell'articolo 50 LPD possono essere ordinati soltanto nel corso di un'inchiesta dell'IFPDT (messaggio LPD, pag. 6077). Secondo il suo tenore, la disposizione disciplina i provvedimenti che possono essere ordinati nel caso in cui l'organo federale o il privato **non ottemperi all'obbligo di collaborare**. Il messaggio si limita ad affermare che l'IFPDT può ordinare i provvedimenti di cui all'articolo 50 capoverso 1 lettere a–d LPD soltanto se i tentativi di ottenere la collaborazione del titolare del trattamento sono stati vani (cfr. messaggio LPD, pag. 6077). A questo proposito, la disposizione tratta le conseguenze di una mancata informazione o edizione secondo l'articolo 49 capoverso 3 LPD (riguardo all'obbligo d'informazione e di edizione giusta l'art. 49 cpv. 3 LPD cfr. commento all'art. 49 n. 33 segg.). In ogni caso, l'articolo 50 LPD disciplina anche una serie di diritti volti all'ottenimento delle informazioni, diritti che sorgono soltanto **se non è stato possibile chiarire sufficientemente i fatti** nonostante la collaborazione fornita ai sensi dell'articolo 49 capoverso 3 LPD. I provvedimenti dell'IFPDT comportano obblighi di collaborazione, come quello di concedere l'accesso a determinate informazioni (cpv. 1 lett. a) o di tollerare un'ispezione dei locali (cpv. 1 lett. b).
- 5 I provvedimenti di cui all'articolo 50 LPD, come quello di concedere l'accesso secondo l'articolo 50 capoverso 1 lettera a o b LPD, possono essere ordinati nei confronti della **parte nella procedura** (riguardo all'art. 41 cpv. 3 lett. b AP-LPD cfr. UFG, rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto, pag. 74: «[L'IFPDT] ha il diritto di ispezionare [...] i locali della persona privata o dell'organo federale [...]»). Tuttavia, nel caso dell'interrogatorio di testimoni di cui all'articolo 50 capoverso 1 lettera c LPD, il provvedimento è necessariamente rivolto a terzi non coinvolti, ossia a persone che non hanno lo statuto di parte (art. 6 PA) nella procedura (cfr. art. 12 lett. c PA e, in particolare, AUER/BINDER, in: Auer *et al.*, art. 12 n. 35; si veda anche ad es. la sentenza del TAF A-6567/2008 del 7 aprile 2009, consid. 5.3).
- 6 L'articolo 50 LPD è di per sé troppo vago per essere considerato una base legale per altri **provvedimenti nei confronti di terzi per l'assunzione di prove**. Tuttavia, per la procedura d'inchiesta, l'articolo 52 capoverso 1 LPD rimanda alla PA. Quest'ultima e le disposizioni del CPC applicabili per analogia secondo l'articolo 19 PA prevedono per i terzi, oltre all'obbligo di testimoniare, l'obbligo d'informare (art. 12 lett. c PA, art. 19 PA in combinato disposto con l'art. 49 CPC), l'obbligo di produrre in giudizio i documenti in loro possesso (art. 19 PA in combinato disposto con l'art. 51 cpv. 1 CPC) nonché l'obbligo di consentire un'ispezione sulle cose in loro possesso (art. 19 PA in combinato disposto con l'art. 55 cpv. 2 CPC). L'articolo 17 PA stabilisce inoltre per i terzi – fatto salvo il diritto di rifiutare di testimoniare di cui all'articolo 16 PA – un obbligo generale di collaborare all'assunzione di altre prove (cfr. GÜNGERICH/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger, art. 15 n. 1; RÜTSCHKE BERNHARD/SCHNEIDER DANIELLE, «Die Sachverhaltsfeststellung als arbeitsteiliger Prozess: Ein neuer Blick auf den Untersuchungsgrundsatz im öffentlichen Verfahren», in: Bommer Felix/Berti Stephen V. [a c. di], *Verfahrensrecht am Beginn einer neuen Epoche*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2011, pag. 67 segg., pag. 77). Si può quindi presupporre che il legislatore volesse continuare a concedere all'IFPDT il diritto di ottenere informazioni da terzi anche sotto il nuovo regime della LPD riveduta (riguardo alla situazione giuridica secondo il regime previgente cfr. Rosenthal/Jöhri-ROSENTHAL, art. 29 n. 14). Gli obblighi di cooperazione (*collaborazione* nella LPD) da parte di terzi sanciti nella PA e nel CPC continueranno a rientrare anche nel campo di applicazione della LPD e potranno essere



utilizzati come base per i provvedimenti dell'IFPDT destinati all'assunzione di prove (per riflessioni sostanzialmente analoghe cfr. ROSENTHAL, Datenschutzgesetz, pag. 67).

### III. Provvedimenti d'inchiesta (cpv. 1)

- 7 Come si evince dal tenore della disposizione, l'elenco dei provvedimenti di cui all'articolo 50 capoverso 1 LPD ha carattere esemplare. Ricorda l'elenco dei mezzi di prova ammessi giusta l'articolo 12 PA (cfr. messaggio LPD, pag. 6077), ampliandolo in parte. Secondo la giurisprudenza e la dottrina dominante, quest'ultimo, contrariamente alla sua formulazione, non è esaustivo (cfr. ad es. sentenze del TAF B-1113/2021 del 10 agosto 2021, consid. 2.4 e B-880/2012 del 25 giugno 2018, consid. 8.4.2 nonché, in particolare, AUER/BINDER, in: Auer *et al.*, art. 12 n. 20 e, per un'altra opinione, MARC ALEXANDER NIGGLI, *Die Verfügung als Falschbeurkundung*, ContraLegem 2021/1, pag. 7 segg., pag. 31). Tuttavia, in una procedura amministrativa retta dalla PA, la questione del carattere dei mezzi di prova ammessi è di natura piuttosto teorica, perché è probabile che nella pratica la necessità di disporre di prove diverse da quelle indicate nell'articolo 12 PA si presenti solo raramente (AUER/BINDER, in: Auer *et al.*, art. 12 n. 20). Inoltre, non è ancora chiaro in che misura nella procedura d'inchiesta dell'IFPDT possano essere richiesti ulteriori provvedimenti per l'assunzione di prove rispetto a quelli menzionati esplicitamente nell'articolo 50 LPD (per i provvedimenti nei confronti di terzi cfr. commento all'art. 50 n. 6).

#### 1. Accesso alle informazioni e ai dati personali

- 8 Se l'organo federale o il privato non fornisce la collaborazione dovuta secondo l'articolo 49 capoverso 3 LPD o se i fatti non possono essere chiariti sufficientemente nonostante le informazioni e i documenti forniti, in virtù dell'articolo 50 capoverso 1 lettera a LPD l'IFPDT può ordinare l'accesso alle informazioni, ai documenti, ai registri delle attività di trattamento e ai dati personali necessari per l'inchiesta. Sebbene siano menzionati soltanto nell'articolo 50 capoverso 1 lettera a LPD, anche i registri delle attività di trattamento (art. 12 LPD) e i dati personali necessari per l'inchiesta rientrano tra i documenti che potrebbero dover essere prodotti nell'ambito dell'obbligo di collaborare di cui all'articolo 49 capoverso 3 LPD.
- 9 Il diritto di accesso di cui all'articolo 50 capoverso 1 lettera a LPD è stato probabilmente ripreso dal diritto europeo. Infatti, l'articolo 58 paragrafo 1 lettera e RGPD prevede che ogni autorità di controllo abbia i poteri di indagine che le permettano di ingiungere al titolare del trattamento e al responsabile del trattamento di fornirle ogni informazione di cui necessiti per l'esecuzione dei suoi compiti. I materiali legislativi non specificano come il diritto di accesso di cui all'articolo 50 capoverso 1 lettera a LPD debba essere distinto dall'obbligo d'informazione e di edizione secondo l'articolo 49 capoverso 3 LPD.
- 10 La differenza tra l'obbligo d'informazione e di edizione secondo l'articolo 49 capoverso 3 LPD e l'accesso alle relative informazioni secondo l'articolo 50 capoverso 1 lettera a LPD dovrebbe – analogamente alla situazione giuridica del RGPD (art. 58 par. 1 lett. a e art. 58 par. 1 lett. e) – consistere nel fatto che l'IFPDT nell'ambito dell'obbligo d'informazione e di edizione esige un comportamento attivo della parte nella procedura sotto forma di messa a disposizione delle informazioni e dei documenti, mentre nel quadro dell'articolo 50 capoverso 1 lettera a LPD l'IFPDT si impegna personalmente a reperire le informazioni necessarie; di conseguenza, in questo caso la parte nella procedura si limiterà a fornire l'accesso e a tollerarlo (per quanto

concerne l'art. 58 par. 1 lett. e RGPD cfr. POLENZ, in: Simitis/Hornung/Spiecker, art. 58 n. 18; KÖRFFER, in: Paal/Pauly, art. 58 n. 13).

- 11 L'accesso ai sensi dell'articolo 50 capoverso 1 lettera a LPD consente all'IFPDT un **sopralluogo** che si limita però alle informazioni menzionate nella disposizione. Solitamente non è possibile procedere in tal senso senza aver prima ottenuto l'accesso ai locali e agli impianti secondo l'articolo 50 capoverso 1 lettera b LPD (per quanto concerne l'art. 58 par. 1 lett. e RGPD cfr. KÖRFFER, in: Paal/Pauly, art. 58 n. 13). Il sopralluogo è indicato come strumento di accertamento dei fatti anche nell'elenco dei mezzi di prova di cui all'articolo 12 PA (cfr. art. 12 lett. d PA in combinato disposto con l'art. 55 cpv. 1 CPC).

## 2. Accesso ai locali e agli impianti

- 12 Se una parte si rifiuta di fornire le informazioni o i documenti necessari di cui all'articolo 49 capoverso 3 LPD o se questi non sono sufficienti per accertare i fatti, l'IFPDT può ordinare l'accesso ai locali e agli impianti e procedere a un sopralluogo (art. 50 cpv. 1 lett. b LPD; cfr. anche art. 12 lett. d PA). La LPD-1992 permetteva già all'IFPDT di farsi presentare sul posto i trattamenti dei dati, onde rilevare quali fossero le possibilità effettive di trattamento (art. 27 cpv. 3 e art. 29 cpv. 2 LPD-1992; messaggio LPD-1992, pag. 419). Nella prassi, il sopralluogo rappresenta un elemento fondamentale del processo di controllo, perché spesso i fatti non possono essere valutati adeguatamente solo sulla base di un'analisi della documentazione fornita dal titolare del trattamento (IFPDT, 18° rapporto d'attività 2010/2011, pag. 95, disponibile in tedesco e francese). Ad esempio, un sopralluogo può fornire informazioni più dettagliate sul funzionamento concreto di un impianto per il trattamento di dati oppure, in caso di installazione di telecamere, mostrare gli spazi rilevanti per la valutazione giuridica.

## 3. Interrogatorio di testimoni

- 13 L'articolo 14 capoverso 1 PA stabilisce che l'audizione di testimoni può essere ordinata unicamente da una delle autorità menzionate nella disposizione; altre autorità sono autorizzate a farlo soltanto se la loro competenza è disciplinata in leggi speciali (cfr. ad es. art. 42 cpv. 1 LCart riguardo all'audizione di testimoni da parte delle autorità in materia di concorrenza). In virtù dell'articolo 50 capoverso 1 lettera c LPD, ora anche l'IFPDT ha la competenza di ordinare l'interrogatorio di testimoni.
- 14 La falsa testimonianza è punibile (art. 307 e 309 CP). Secondo l'articolo 52 capoverso 1 LPD in combinato disposto con l'articolo 14 capoverso 1 PA, l'interrogatorio di testimoni può essere ordinato unicamente se i fatti non possono essere sufficientemente chiariti in altro modo; è dunque ammesso soltanto quando gli altri mezzi di prova, che causano un'ingerenza minore per la persona interessata, non risultano efficaci (riguardo all'art. 14 cpv. 1 PA cfr. AUER/BINDER, in: Auer *et al.*, art. 14 n. 2). Conformemente all'articolo 15 PA ognuno è tenuto a testimoniare. Tuttavia, solo i terzi, ossia le persone non coinvolte nell'inchiesta e che non hanno lo statuto di parte ai sensi dell'articolo 6 PA, possono essere considerati testimoni (art. 12 lett. c PA; cfr. AUER/BINDER, in: Auer *et al.*, art. 12 n. 39; cfr. commento all'art. 50 n. 5).

#### 4. Perizie di esperti

- 15 Il mezzo di prova della perizia è menzionato anche nell'articolo 12 lettera e PA. La perizia di un esperto è necessaria quando l'accertamento dei fatti richiede particolari conoscenze tecniche. L'esperto deve essere indipendente; pertanto, non devono sussistere motivi di ricusazione (art. 19 PA in combinato disposto con l'art. 58 cpv. 1 CPC). Secondo la PA e il CPC gli esperti non sono obbligati ad accettare un mandato peritale (cfr. AUER, in: Auer *et. al.*, art. 12 n. 70). All'esperto possono essere sottoposte solo questioni inerenti all'accertamento o alla valutazione dei fatti, ma non questioni di diritto (cfr. DTF 132 II 257, consid. 4.4.1). È ipotizzabile, ad esempio, che per comprendere un particolare trattamento di dati siano necessarie conoscenze tecniche straordinarie che gli specialisti informatici interni all'IFPDT non possono garantire.

#### IV. Riserva del segreto professionale (cpv. 2)

- 16 L'articolo 50 capoverso 2 è stato introdotto nella legge nel quadro delle deliberazioni parlamentari. Con questa disposizione si intende menzionare esplicitamente che la facoltà dell'IFPDT di ottenere informazioni dalla parte nella procedura mediante i provvedimenti di cui all'articolo 50 LPD sottostà alla riserva generale del segreto professionale analogamente all'obbligo di collaborare secondo l'articolo 49 capoverso 3 LPD (cfr. Consiglio degli Stati, sessione invernale 2019, decima seduta, 18 dicembre 2019, ore 9.00, 17.059, Boll. Uff. 2019 S 1247; si veda anche il commento all'art. 49 n. 37).

#### V. Esecuzione dei provvedimenti (cpv. 3)

- 17 L'articolo 50 capoverso 3 LPD prevede che per eseguire i provvedimenti di cui al capoverso 1 – nel tenore tedesco della legge «**Vollzug** der Massnahmen nach Abs. 1» – l'IFPDT possa far capo ad altre autorità federali o a organi di polizia cantonali o comunali. Il termine «Vollzug» nel tenore tedesco della legge è scaturito dalle deliberazioni parlamentari, mentre nell'articolo corrispondente del disegno del Consiglio federale concernente l'esecuzione di provvedimenti cautelari ordinati dall'IFPDT per la durata dell'inchiesta (art. 44 cpv. 2 D-LPD) figurava il termine «Vollstreckung». Si segnala che il termine «Vollzug» nell'articolo 50 capoverso 3 LPD dovrebbe essere interpretato nel senso di «**Vollstreckung**» (esecuzione nel tenore italiano della disposizione; cfr. BAERISWYL, in: Baeriswyl/Pärli/Blonski, art. 50 n. 17).
- 18 La PA, cui rimanda l'articolo 52 capoverso 1 LPD, elenca nell'articolo 41 i possibili **mezzi coattivi** con i quali possono essere eseguite le decisioni diverse da quelle che intimano il pagamento di denaro o la prestazione di garanzie. Tra questi figurano l'esecuzione diretta contro l'obbligato stesso o i suoi beni (art. 41 cpv. 1 lett. b PA). In base alla PA non è chiaro se l'obbligo di collaborare delle parti nella procedura costituisca un obbligo soggetto a esecuzione o semplici incombenze che in caso di inosservanza comportano solo pregiudizi giuridici. Di conseguenza, non è nemmeno chiaro se e in che misura sia consentito applicare mezzi coattivi secondo l'articolo 41 PA in caso di violazione dell'obbligo di collaborare (cfr. KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, n. 700-714; AUER, in: Auer *et al.*, art. 13 n. 9 seg. e n. 41; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Waldmann/Weissenberger, art. 13 n. 70 seg.; KÖLZ ALFRED/HÄNER ISABELLE/BERTSCHI MARTIN, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3<sup>a</sup> ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2013, n. 467). Ad esempio, nel caso in cui una parte nella procedura si rifiuti di collaborare in occasione di un sopralluogo, si rimanda all'articolo 19 PA in combinato disposto con

l'articolo 55 capoverso 1 CPC, secondo cui l'opposizione deve essere considerata nel quadro dell'apprezzamento delle prove (cfr. AUER, in Auer *et al.*, art. 13 n. 41).

- 19 Discostandosi dalla PA, l'articolo 60 capoverso 2 LPD sanziona penalmente il rifiuto intenzionale di collaborare se si tratta di privati (per il regime previgente cfr. art. 34 cpv. 2 lett. b in combinato disposto con l'art. 29 LPD-1992). La collaborazione della parte nella procedura è quindi indirettamente soggetta a esecuzione nell'ambito dell'articolo 60 LPD. L'articolo 50 capoverso 3 LPD costituisce un'ulteriore *lex specialis*. In base a questa disposizione, le altre autorità federali e gli organi di polizia cantonali e comunali devono prestare assistenza amministrativa o assistenza in materia di esecuzione all'IFPDT nell'esecuzione dei provvedimenti ordinati conformemente all'articolo 50 capoverso 1 LPD (riguardo all'art. 43 PA cfr. GÄCHTER/EGLI, in: Auer *et al.*, art. 43 n. 1 segg.; WIEDERKEHR RENÉ/MEYER CHRISTIAN/BÖHME ANNA, *Kommentar VwVG*, Zurigo 2022, art. 43 n. 1). Poiché l'articolo 50 capoverso 3 LPD menziona esplicitamente il ricorso agli organi di polizia, la coercizione diretta nei confronti di una parte nella procedura (art. 41 cpv. 1 lett. b PA) dovrebbe costituire un mezzo coattivo consentito, purché proporzionato. La coercizione diretta con l'ausilio degli organi di polizia è ipotizzabile principalmente quando una parte nella procedura nega all'IFPDT l'accesso fisico alle informazioni (art. 50 cpv. 1 lett. a LPD) nonché ai locali e agli impianti (art. 50 cpv. 1 lett. b LPD). L'IFPDT potrà ricorrere agli organi di polizia anche per condurre con la forza all'udienza un testimone non comparso senza sufficiente giustificazione (art. 52 cpv. 1 LPD in combinato disposto con l'art. 19 PA e l'art. 44 cpv. 2 CPC; cfr. M. BAERISWYL, in: Baeriswyl/Pärli/Blonski, art. 50 n. 17). Non è chiaro e non risulta nemmeno dai materiali legislativi in che misura l'IFPDT possa far capo ad «altre autorità federali» per eseguire i provvedimenti di cui all'articolo 50 LPD.
- 20 Conformemente all'articolo 54 capoverso 2 lettera c LPD, ai fini dell'esecuzione dei provvedimenti di cui all'articolo 50 capoverso 3 e all'articolo 51 LPD l'IFPDT comunica alle autorità federali nonché agli organi di polizia cantonali e comunali le informazioni e i dati personali necessari per l'adempimento dei loro compiti legali.

## Commento all'art. 51

### Indice

- I. Scopo della norma
- II. Categorie di provvedimenti amministrativi
- III. Applicabilità dell'art. 51 LPD
- IV. Margine di apprezzamento dell'IFPDT
- V. Procedura in caso di adozione di provvedimenti amministrativi
- VI. Esecuzione di provvedimenti amministrativi

### I. Scopo della norma

- 1 Tra le novità introdotte con la revisione della LPD vi è la competenza dell'IFPDT di ordinare provvedimenti amministrativi se sono state violate le disposizioni sulla protezione dei dati (art. 51 LPD). Il legislatore svizzero adempie quindi ampiamente i requisiti della Convenzione 108+, il cui articolo 15 paragrafo 2 lettera c prescrive che le autorità di controllo dispongono del potere di decidere in merito alle violazioni delle disposizioni della Convenzione e possono imporre sanzioni amministrative (cfr. messaggio LPD, pag. 6078). Già dal 1° gennaio 2019 l'IFPDT dispone della facoltà di emanare decisioni nell'ambito della protezione dei dati all'interno del quadro dell'applicazione dell'acquis di Schengen: con l'articolo 24 LPDS (non più in vigore dal 1 settembre 2023) il legislatore ha attuato l'articolo 47 paragrafo 2 della direttiva (UE) 2016/680 e ha dato seguito alle raccomandazioni della valutazione Schengen di conferire competenze decisionali all'IFPDT (cfr. messaggio LPD, pag. 6078 e bozza di atto normativo, pag. 10). L'articolo 51 LPD contiene ora un lungo elenco di provvedimenti amministrativi che possono essere ordinati. Nonostante l'estensione delle sue competenze, l'IFPDT – a differenza delle autorità in materia di protezione dei dati nell'area dell'UE – non ha però ancora la possibilità di imporre sanzioni amministrative in caso di violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati (cfr. messaggio LPD, in particolare pagg. 5942, 5967 seg. e 5969; cfr. per contro l'art. 58 par. 2 lett. i RGPD concernente l'inflizione di sanzioni amministrative pecuniarie ai sensi dell'art. 83 RGPD). La LPD riveduta si limita a prevedere un elenco di disposizioni penali più esteso rispetto a quello della LPD-1992 (art. 60 segg. LPD). Il perseguimento di questi reati spetta agli organi di perseguimento penale dei Cantoni (art. 65 LPD). A questo proposito occorre menzionare che in occasione delle deliberazioni sulla LPD si era deciso di chiarire la questione delle sanzioni amministrative nell'ambito di una nuova legge federale sulle sanzioni amministrative. Tuttavia, nel frattempo il Consiglio federale ha deciso di non portare avanti l'elaborazione di tale legge. Si pone pertanto la questione di sapere se sanzioni di questo tipo non debbano essere integrate nella LPD nel corso di una prossima revisione.
- 2 La competenza di emanare decisioni rafforza formalmente la posizione dell'IFPDT. Secondo il regime previgente, le possibilità dell'IFPDT di perseguire i titolari del trattamento erano fortemente limitate. L'IFPDT poteva soltanto emanare raccomandazioni non vincolanti nei confronti degli organi federali e dei privati (art. 27 cpv. 4 e art. 29 cpv. 3 LPD-1992). Se una raccomandazione non veniva accettata o attuata volontariamente, nell'esercizio della sua attività di vigilanza sugli organi federali l'IFPDT doveva deferire la pratica al dipartimento competente o alla Cancelleria

federale affinché obbligassero l'organo federale in questione, mediante decisione, a compiere o a omettere un atto (art. 27 cpv. 5 LPD-1992). Se il dipartimento o la Cancelleria federale respingevano la richiesta, all'IFPDT non restava che presentare ricorso al Tribunale amministrativo federale contro tale decisione (art. 27 cpv. 6 LPD-1992). Finora il Tribunale amministrativo federale ha dovuto decidere riguardo a raccomandazioni respinte nel settore del diritto privato nel quadro di procedimenti su azioni (art. 29 cpv. 4 LPD-1992 e art. 35 lett. b [in vigore fino al 31 agosto 2023] della legge sul Tribunale amministrativo federale).

## II. Categorie di provvedimenti amministrativi

- 3 L'articolo 51 LPD prevede due categorie di provvedimenti amministrativi. La prima categoria comprende i provvedimenti da ordinare nel caso in cui il **trattamento dei dati** violi le disposizioni sulla protezione dei dati, ossia la LPD o le altre disposizioni federali in materia di protezione dei dati. Si può pensare segnatamente a una violazione dei principi sanciti nell'articolo 6 o nell'articolo 16 LPD o a una violazione dell'articolo 31 LPD relativo ai motivi giustificativi (in caso di privati) e dell'articolo 34 LPD relativo alle basi legali (in caso di organi federali). Se tali disposizioni sono state violate, l'IFPDT può ordinare di adeguare, sospendere o cessare del tutto o in parte il trattamento nonché di cancellare o distruggere del tutto o in parte i dati personali (art. 51 cpv. 1 LPD). L'IFPDT può sospendere o vietare la comunicazione di dati personali all'estero se questa è contraria alle condizioni di cui agli articoli 16 o 17 LPD oppure alle disposizioni di altre leggi federali riguardanti la comunicazione di dati personali all'estero (art. 51 cpv. 2 LPD). Se durante l'inchiesta l'organo federale o il privato ha adottato i provvedimenti necessari per ristabilire il rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati, l'IFPDT può limitarsi a pronunciare un ammonimento (art. 51 cpv. 5 LPD).
- 4 La seconda categoria di provvedimenti riguarda i casi in cui non sono rispettati **prescrizioni d'ordine** o **diritti della persona interessata** (art. 51 cpv. 3 e 4 LPD; cfr. messaggio LPD, pag. 6078 seg.). Questo genere di provvedimenti non era stato menzionato nell'AP-LDP e nella LPDS; tuttavia, secondo il messaggio LPD tali provvedimenti non estendono i poteri decisionali dell'IFPDT, ma si limitano a precisarli (cfr. messaggio LPD, pag. 5975). L'elenco riportato all'articolo 51 capoverso 3 LPD non è esaustivo. In virtù dell'articolo 51 capoverso 3 LPD, l'IFPDT può ad esempio disporre che l'organo federale o il privato adottino i provvedimenti di cui agli articoli 7 e 8 LPD (lett. b). L'IFPDT ha però anche la facoltà di disporre che si proceda a una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati conformemente all'articolo 22 LPD (lett. d), ad esempio quando l'organo federale o il privato presentano all'IFPDT un codice di condotta secondo l'articolo 11 LPD che non soddisfa le condizioni alle quali si può rinunciare a una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati (art. 22 cpv. 5 LPD; art. 43 OPDa) e non è disposto ad adeguarlo di propria iniziativa (cfr. UFG, rapporto esplicativo P-OLPD, pag. 45; UFG, rapporto esplicativo OPDa, pag. 56). Se un privato o un organo federale rifiuta di fornire a una persona interessata le informazioni che le spettano secondo l'articolo 25 LPD, l'IFPDT può disporre che alla persona interessata siano fornite queste informazioni (lett. g).

## III. Applicabilità dell'articolo 51 LPD

- 5 L'articolo 51 LPD figura nella sezione 2, che riguarda l'«inchiesta per violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati». Tuttavia, la possibilità di applicare l'articolo 51 LPD non presuppone necessariamente che sia stata condotta un'inchiesta secondo l'articolo 49 LPD prima di

disporre un provvedimento amministrativo. Infatti, se gli è stata chiesta una **consulenza** (art. 58 cpv. 1 lett. a LPD), l'IFPDT di solito conosce abbastanza bene i fatti e può quindi valutare se sono state violate le disposizioni sulla protezione dei dati. È ipotizzabile, ad esempio, che un'impresa privata abbia chiesto una consulenza all'IFPDT riguardo a un progetto di trattamento dei dati in fase di pianificazione, ma che non sia disposta a osservare l'indicazione fornita dall'IFPDT sulla base dei documenti pervenuti di effettuare una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati secondo l'articolo 22 LPD. Se in questo caso le basi fattuali sono sufficientemente chiare e non controverse, l'IFPDT non deve condurre alcuna inchiesta. Dopo l'avvio della procedura, in linea di massima può accertare direttamente i fatti giuridicamente rilevanti, concedere alla parte il diritto di essere sentita conformemente all'articolo 30 PA e decidere in seguito che occorre procedere a una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati (art. 51 cpv. 3 lett. d e art. 52 cpv. 1 LPD, secondo cui le decisioni di cui all'art. 51 LPD sono rette dalla PA; riguardo alla procedura in caso di adozione di provvedimenti amministrativi si veda anche il commento all'art. 51 n. 9 e il commento all'art. 52 n. 18 segg.).

- 6 Nell'ambito della sua attività di consulenza e vigilanza l'IFPDT è spesso confrontato con **trattamenti di dati pianificati e imminenti** in vista di progetti digitali dell'Amministrazione federale e di privati. L'articolo 51 capoverso 2 LPD concernente l'ordine di sospendere o vietare una comunicazione di dati all'estero dimostra che i provvedimenti amministrativi possono riguardare anche trattamenti di dati imminenti. Sulla base di considerazioni teleologiche, lo stesso principio deve valere per i provvedimenti di cui all'articolo 51 capoverso 1 LPD; in linea di massima deve quindi essere possibile disporre l'adeguamento di un trattamento di dati imminente.

#### IV. Margine di apprezzamento dell'IFPDT

- 7 L'articolo 51 è una **disposizione potestativa** che lascia all'IFPDT un grande margine di apprezzamento nel decidere se e quali provvedimenti amministrativi disporre (messaggio LPD, pag. 6078). I provvedimenti ordinati dall'IFPDT devono essere proporzionati (art. 5 cpv. 2 Cost.). Invece di ordinare la sospensione del trattamento, l'IFPDT deve ad esempio limitare il provvedimento, laddove possibile, alla sua parte problematica (cfr. messaggio LPD, pag. 6078; UFG, rapporto esplicativo LPDS, pag. 28).
- 8 Tuttavia, se nel corso di un'inchiesta secondo l'articolo 49 viene confermata l'esistenza di una violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati, nella maggior parte dei casi l'IFPDT non potrebbe avere altra scelta che ordinare un provvedimento amministrativo. Un'eccezione è ipotizzabile se durante l'inchiesta il titolare del trattamento adotta i provvedimenti necessari per ristabilire il rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati. In questo caso l'articolo 51 capoverso 5 prevede che l'IFPDT possa limitarsi a pronunciare un **ammonimento**. Un ammonimento può però essere ordinato soltanto se proporzionato rispetto al caso specifico. A prescindere da ciò, è ipotizzabile che l'IFPDT possa rinunciare a ordinare un provvedimento amministrativo se, nel corso di una procedura d'inchiesta, constatata soltanto una **violazione minore** (o bagatella) invece della presunta grave violazione del diritto. In un caso minore, grazie al suo potere discrezionale, l'IFPDT potrebbe rinunciare ad aprire un'inchiesta (art. 49 cpv. 2 LPD; cfr. commento all'art. 49 n. 28 seg.).

## V. Procedura in caso di adozione di provvedimenti amministrativi

- 9 I provvedimenti di cui all'articolo 51 LPD sono ordinati sotto forma di decisione (art. 52 cpv. 1 LPD). Analogamente all'inchiesta di cui all'articolo 49 LPD, i provvedimenti sono ordinati nell'ambito di una **procedura amministrativa secondo la PA** (art. 52 cpv. 1 LPD). Ciò comporta, tra le altre cose, che l'organo federale o il privato debbano essere ascoltati prima dell'emanazione della decisione (art. 29 cpv. 2 Cost. e art. 30 PA) e che il provvedimento ordinato debba essere motivato (art. 35 PA; cfr. UFG, rapporto esplicativo LPDS, pag. 28 e per i dettagli dell'esecuzione di procedure amministrative il commento all'art. 52 n. 2 segg.).
- 10 L'IFPDT può essere chiamato a **coordinarsi** con altri organi. Di conseguenza, secondo l'articolo 41 capoverso 2 OPDa, l'IFPDT deve invitare il Centro nazionale per la cibersecurity (NCSC) a prendere posizione prima di ordinare a un organo federale, in virtù dell'articolo 51 capoverso 3 lettera b LPD, di adottare i provvedimenti di cui all'articolo 8 LPD (cfr. UFG, rapporto esplicativo P-OLPD, pag. 44; UFG, rapporto esplicativo OPDa, pag. 55).

## VI. Esecuzione di provvedimenti amministrativi

- 11 L'IFPDT può far capo ad altre autorità federali o a organi di polizia cantonali o comunali (art. 50 cpv. 3 LPD; cfr. commento all'art. 50 n. 17 segg.) non solo per eseguire i provvedimenti di cui all'articolo 50 capoverso 1 LPD, ma anche per eseguire i provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 51 LPD (art. 54 cpv. 2 lett. c LPD).



## Commento all'art. 52

### Indice

- I. Considerazioni generali
- II. Applicabilità della PA (cpv. 1)
  - 1. Accertamenti preliminari informali
  - 2. Avvio della procedura
  - 3. Seguito della procedura
  - 4. In particolare: provvedimenti cautelari durante la procedura d'inchiesta
  - 5. Conclusione della procedura
- III. Statuto di parte (cpv. 2)
- IV. Diritto di ricorso dell'IFPDT (cpv. 3)

### I. Considerazioni generali

- 1 L'articolo 52 LPD stabilisce chiaramente che la procedura d'inchiesta e le decisioni di cui agli articoli 50 e 51 sono rette dalla PA (cpv. 1). Inoltre, la disposizione precisa che è parte nella procedura soltanto l'organo federale o il privato oggetto dell'inchiesta (cpv. 2). Infine, all'IFPDT è conferita la facoltà di impugnare le decisioni su ricorso pronunciate dal Tribunale amministrativo federale (cpv. 3).

### II. Applicabilità della PA (cpv. 1)

- 2 Secondo l'articolo 50 capoverso 1 LPD la procedura d'inchiesta e le decisioni di cui agli articoli 50 e 51 sono retti dalla PA. La procedura dinanzi all'IFPDT può essere sostanzialmente suddivisa in tre parti (riguardo a quanto segue cfr. per analogia LEBRECHT, BSK FINMAG, art. 53 n. 4 segg. per quanto concerne il procedimento amministrativo dinanzi alla FINMA).

(1) All'inizio della procedura vi sono sempre primi indizi di una violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati, rilevati dall'IFPDT nello svolgimento della sua attività corrente di vigilanza o consulenza oppure emersi in seguito a una denuncia all'IFPDT (art. 49 cpv. 1 LPD). In tale contesto l'IFPDT verifica regolarmente, nell'ambito di un **accertamento preliminare** informale, se questi indizi sono confermati e se vi sono quindi indizi sufficienti secondo cui un trattamento di dati potrebbe violare le disposizioni sulla protezione dei dati (cfr. n. 1 di seguito).

(2) Se sussistono indizi sufficienti di una violazione e anche le altre condizioni per l'apertura di un'inchiesta sono soddisfatte, in virtù dell'articolo 49 capoverso 1 LPD l'IFPDT procede all'avvio di una **procedura d'inchiesta**, che secondo l'articolo 52 capoverso 1 LPD è retta dalla PA (cfr. n. 2 di seguito). Nel corso di questa procedura l'IFPDT raccoglie ulteriori informazioni e accerta i fatti (cfr. n. 3 di seguito). L'IFPDT ha inoltre la possibilità di ordinare provvedimenti cautelari (cfr. n. 4 di seguito).

(3) Se sulla base dell'inchiesta constatata un'effettiva violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati, l'IFPDT può ordinare **provvedimenti amministrativi secondo l'articolo 51 LPD** nel rispetto delle prescrizioni della PA (cfr. n. 5 di seguito).

#### 1. Accertamenti preliminari informali<sup>4</sup>

- 3 Se viene a conoscenza di possibili violazioni delle disposizioni sulla protezione dei dati, l'IFPDT deve valutare se sono soddisfatte le condizioni per l'apertura di un'inchiesta. In particolare, deve verificare se è competente e se indizi sufficienti lasciano presumere che un trattamento di dati potrebbe violare le disposizioni sulla protezione dei dati (art. 49 cpv. 1 e 2 LPD; riguardo all'intera tematica cfr. commento all'art. 49 n. 13). A tal fine l'IFPDT può procedere ad accertamenti preliminari; questa fase ha carattere informale e pertanto deve essere qualificata come **«attività amministrativa informale»**. La PA è applicabile soltanto dal momento dell'avvio di una procedura d'inchiesta (art. 52 cpv. 1 LPD; riguardo all'intera tematica cfr. commento all'art. 49 n. 14 segg.).
- 4 Il Tribunale federale ha constatato che in linea di principio la PA non è applicabile prima dell'avvio di una procedura amministrativa, ma si devono comunque osservare i requisiti dello Stato di diritto posti all'operato statale (come i principi di legalità e di proporzionalità; cfr. DTF 136 II 304, consid. 6.3). L'IFPDT è quindi tenuto a rispettare i principi dello Stato di diritto (art. 5 Cost.) anche nell'ambito degli accertamenti preliminari informali e non può agire né in modo arbitrario né in violare il principio di uguaglianza giuridica (cfr. UHLMANN, pag. 8 seg.). Dopo l'apertura dell'inchiesta, agli interessati devono essere garantiti tutti i diritti delle parti. A tale proposito, si devono poter esprimere, in particolare, anche sugli accertamenti già effettuati (cfr. DTF 136 II 304, consid. 6.3).
- 5 Nel quadro degli accertamenti preliminari si tratta di reperire maggiori informazioni su una possibile violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati da fonti accessibili al pubblico, ma anche dallo stesso titolare del trattamento, dalle persone interessate o da terzi, ad esempio da organizzazioni per la tutela dei consumatori. In questa fase rispondere alle domande dell'IFPDT è facoltativo: a differenza di quanto accade in un'inchiesta (art. 49 cpv. 3 LPD), il titolare del trattamento non sottostà infatti ad alcun obbligo di collaborazione e la norma penale dell'articolo 60 capoverso 2 LPD non trova applicazione. Se sussistono indizi sufficienti di una violazione e anche le altre condizioni per l'apertura di un'inchiesta sono soddisfatte, l'IFPDT apre un'inchiesta (riguardo all'intera tematica cfr. commento all'art. 49 n. 16).

#### 2. Avvio della procedura

- 6 La PA è applicabile dal momento in cui l'IFPDT apre una procedura d'inchiesta (art. 52 cpv. 1 LPD). In linea di massima una procedura amministrativa è avviata in modo informale (cfr. in particolare UHLMANN, pag. 2 seg.). Una legge speciale può prescrivere che le parti siano avvisate riguardo all'avvio di un procedimento (art. 30 LFINMA) o che l'apertura dell'inchiesta sia comunicata mediante pubblicazione ufficiale (art. 28 cpv. 1 LCart). La LPD non prevede una prescrizione corrispondente, ma di norma l'IFPDT comunica l'apertura di un'inchiesta alla persona interessata mediante una lettera di notifica e invia contemporaneamente un elenco di domande

---

<sup>4</sup> Cfr. per i dettagli LOBSIGER, pag. 314.

per ottenere le informazioni e i documenti necessari all'accertamento dei fatti in virtù dell'articolo 49 capoverso 3 LPD (cfr. commento all'art. 49 n. 35).

- 7 Poiché non modifica la situazione giuridica della persona interessata, l'avvio di una procedura amministrativa come quella rappresentata da un'inchiesta costituisce un atto amministrativo interno e non una decisione impugnabile (cfr. sentenza del TF 2C\_167/2016 del 17 marzo 2017, consid. 3.3.1 segg. e, in relazione all'art. 30 LFINMA, ROTH PELLANDA/KOPP, BSK FINMAG, art. 30 n. 7; si veda anche SEILER, in: Waldmann/Weissenberger, art. 56 n. 22; UHLMANN, pag. 3). Riguardo al procedimento amministrativo dinanzi alla FINMA, anche il messaggio sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari presuppone che la decisione o l'avviso di avvio di un procedimento non sia impugnabile (cfr. messaggio sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari del 1° febbraio 2006, FF 2006 2625, pag. 2676; cfr. LEBRECHT, BSK FINMAG, art. 53 n. 10). In relazione all'avvio di una procedura d'inchiesta secondo l'articolo 49 LPD valgono le medesime considerazioni: anche questa decisione non è impugnabile.
- 8 In decisioni meno recenti, il Tribunale federale ha qualificato l'avvio di una procedura come decisione incidentale ai sensi dell'articolo 46 PA (cfr. sentenza del TF 1P.555/2001 del 3 gennaio 2002, consid. 5.1.1; DTF 124 II 215, consid. 2) e una parte della dottrina sostiene questo punto di vista (cfr. JÜRIG BICKEL, *Auslegung von Verwaltungsrechtsakten*, tesi di dottorato, Friburgo, Berna 2014, § 13 n. 44, con ulteriori rinvii). Tuttavia, conformemente all'articolo 46 capoverso 1 lettera a PA, il ricorso contro le decisioni incidentali è ammissibile solo se tali decisioni possono causare un pregiudizio irreparabile. Secondo la giurisprudenza, questo non accade quando il ricorrente può esercitare pienamente tutti i diritti nel seguito della procedura e ha la possibilità di difendersi da un provvedimento nei suoi confronti impugnando la decisione finale. Il semplice fatto che sia in corso una procedura – nel caso in esame: un'inchiesta – non giustifica l'ipotesi di un pregiudizio irreparabile (cfr. sentenza del TF 2C\_167/2016 del 17 marzo 2017, consid. 3.3.3; DTF 131 II 587, consid. 4.1; cfr. al riguardo ROTH PELLANDA/KOPP, BSK FINMAG, art. 30 n. 17; si veda anche WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger, art. 29 n. 42).

### 3. Seguito della procedura

- 9 Nel quadro della procedura d'inchiesta, l'IFPDT approfondisce gli indizi secondo cui un trattamento di dati potrebbe violare le disposizioni sulla protezione dei dati (art. 49 cpv. 1 LPD). A tal fine deve accertare d'ufficio i fatti giuridicamente rilevanti e, se necessario, acquisire prove; si applica quindi il **principio inquisitorio** (art. 52 cpv. 1 LPD in combinato disposto con l'art. 12 PA). La PA disciplina nell'articolo 12 la gamma di mezzi di prova ammessi e nell'articolo 13 l'obbligo di cooperare. Nella LPD vi sono tuttavia su questo aspetto disposizioni di diritto speciale nell'articolo 49 capoverso 3 e nell'articolo 50 (per i dettagli cfr. commento all'art. 49 n. 33; si veda anche il commento all'art. 50 n. 4).
- 10 **I provvedimenti di cui all'articolo 50 LPD** servono ad accertare i fatti giuridicamente rilevanti. Da un lato, possono rivestire la forma di semplici disposizioni ordinatorie processuali, che non assumono il carattere di decisione ai sensi dell'articolo 5 PA. Dall'altro, possono essere ordinati anche sotto forma di decisioni (incidentali) che, se notificate separatamente, possono essere impuginate alle condizioni previste nell'articolo 46 PA (art. 52 cpv. 1 LPD; riguardo all'intera tematica cfr. per analogia AUER/BINDER, in: Auer *et al.*, art. 13 n. 8 seg. e art. 12 n. 24 seg.). Spetta all'autorità di ricorso competente, ossia nel presente caso al Tribunale amministrativo

federale, valutare se sono soddisfatte le condizioni dell'articolo 46 PA (art. 52 cpv. 1 LPD in combinato disposto con l'art. 47 cpv. 1 lett. b PA). Dal momento che le decisioni (incidentali) di cui all'articolo 50 LPD non hanno per oggetto una prestazione pecuniaria, all'eventuale ricorso può essere tolto l'effetto sospensivo (art. 52 cpv. 1 LPD in combinato disposto con l'art. 55 cpv. 2 PA). La revoca dell'effetto sospensivo deve però rispettare il principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.) ed essere inoltre giustificata da motivi convincenti (cfr. KIENER, in: Auer *et al.*, art. 55 n. 16; DTF 129 II 286, consid. 3 e 3.1).

- 11 Se durante la procedura d'inchiesta dovesse emergere che altre autorità dispongono di informazioni e documenti necessari per la procedura, l'IFPDT ha la possibilità di acquisirli avvalendosi dell'**assistenza amministrativa** (art. 54 cpv. 1 e art. 55 cpv. 1 e 2 LPD; riguardo alla PA cfr. KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Waldmann/Weissenberger, art. 12 n. 179; riguardo al procedimento amministrativo della FINMA cfr. LEBRECHT, BSK FINMAG, art. 53 n. 45).
- 12 Poiché la procedura d'inchiesta è retta dalla PA, la parte nella procedura dispone di tutti i **diritti delle parti** definiti nella PA dall'avvio fino alla conclusione della procedura. In particolare, ha il diritto di essere sentita (art. 29 PA) nonché il diritto di esaminare gli atti (art. 26 PA), garantiti a livello costituzionale (art. 29 cpv. 2 Cost.).
- 13 Come conseguenza del diritto di essere sentita, la parte nella procedura ha il diritto fondamentale di **partecipare all'accertamento dei fatti** (per i dettagli cfr. MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, *Grundrechte in der Schweiz*, 4<sup>a</sup> ed., Berna 2008, pag. 863 segg.). Il diritto di essere sentito comprende, tra l'altro, il diritto di fornire prove rilevanti, di cooperare all'assunzione di prove o perlomeno di esprimersi sulle risultanze probatorie (cfr. DTF 124 I 49, consid. 3a). Pertanto, la parte nella procedura ha il diritto di essere sentita presentando per tempo e nella forma dovuta offerte di prove e osservazioni, nella misura in cui riguardino i fatti rilevanti e non siano palesemente non idonee a chiarire i fatti (DTF 138 V 125, consid. 2.1; cfr. art. 33 PA). Tuttavia, in linea di massima ha anche il diritto di assistere a un sopralluogo secondo l'articolo 50 capoverso 1 lettere a e b LPD (riguardo all'art. 12 lett. d PA cfr. AUER/BINDER, in: Auer *et al.*, art. 12 n. 54) o di essere consultata in merito alla nomina dell'esperto e alla sua perizia secondo l'articolo 50 capoverso 1 LPD e può porre domande complete all'esperto (art. 19 PA in combinato disposto con l'art. 57 cpv. 2 CPC; in relazione all'art. 53 LFINMA si veda LEBRECHT, BSK FINMAG, art. 53 n. 43). Nel caso di interrogatori di testimoni in virtù dell'articolo 50 capoverso 1 lettera c LPD, la parte nella procedura ha il diritto di assistervi e di porre domande complete ai testimoni (art. 18 cpv. 1 e art. 19 PA in combinato disposto con l'art. 46 CPC).

#### 4. In particolare: provvedimenti cautelari durante la procedura d'inchiesta

- 14 Conformemente all'articolo 33 capoverso 2 LPD-1992, l'IFPDT poteva chiedere **provvedimenti cautelari** al presidente della corte del Tribunale amministrativo federale competente in materia di protezione dei dati qualora nell'ambito dell'accertamento dei fatti secondo l'articolo 27 capoverso 2 o secondo l'articolo 29 capoverso 1 LPD-1992 fosse risultato che le persone interessate rischiavano di subire un pregiudizio non facilmente riparabile. Sulla base di tale articolo, il D-LPD menzionava nell'articolo 44 capoverso 2 la competenza dell'IFPDT di ordinare personalmente provvedimenti cautelari per la durata dell'inchiesta (cfr. fino all'entrata in vigore della LPD anche l'art. 23 cpv. 2 LPDS) e farli eseguire da un'autorità federale o da organi di polizia cantonali o comunali (cfr. al riguardo messaggio LPD, pag. 6077 seg.). Sebbene la facoltà di ordinare provvedimenti cautelari sia stata stralciata nel corso delle deliberazioni

parlamentari per motivi non specificati (cfr. Consiglio nazionale, sessione autunnale 2019, tredicesima seduta, 25 settembre 2019, ore 9.00, 17.059, Boll. Uff. 2019 N 1828 seg.), la LPD menziona i provvedimenti cautelari ordinati dall'IFPDT nella sezione riguardante gli emolumenti (art. 59 cpv. 1 lett. d LPD). Pertanto, è chiaro che questa competenza è stata mantenuta. Del resto la PA, alla quale rimanda l'articolo 52 capoverso 1 LPD in relazione alla procedura d'inchiesta, prevede espressamente la possibilità di ordinare provvedimenti cautelari, anche se soltanto nella procedura di ricorso (art. 56 PA). Tuttavia, secondo la dottrina e la giurisprudenza, i provvedimenti cautelari sono ammessi anche in assenza di una base legale in una legge speciale applicando per analogia l'articolo 56 PA alle procedure amministrative di prima istanza, così come prima dell'avvio di una procedura che è volta alla presa di una decisione, sempre che in seguito la procedura principale venga avviata rapidamente (cfr. sentenza del TAF 5242/2018 del 9 marzo 2020, consid. 1.2.1; SEILER, in: Waldmann/Weissenberger, art. 56 n. 18 e 23). Si deve presumere che l'IFPDT possa ordinare provvedimenti cautelari eccezionalmente anche in via superprovvisoria, ossia senza sentire preliminarmente gli interessati (art. 30 cpv. 2 lett. e PA).

- 15 Il Tribunale federale riassume le **regole generali** applicabili alle procedure amministrative in relazione ai provvedimenti cautelari come indicato di seguito (cfr. DTF 127 II 132, consid. 3, con ulteriori rinvii; riguardo alla tematica cfr. SCHOTT, BSK KG, art. 39 n. 94; per ulteriori dettagli cfr. HÄNER ISABELLE, *Vorsorgliche Massnahmen im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*, ZSR 1997 [116] II pag. 253 segg., pag. 322 segg.). I provvedimenti cautelari presi prima dell'adozione di una decisione hanno lo scopo di assicurarne l'efficacia. I provvedimenti conservativi mirano a garantire che la situazione di fatto o di diritto esistente rimanga momentaneamente invariata, mentre i provvedimenti costitutivi creano provvisoriamente un rapporto giuridico o lo disciplinano di nuovo per un periodo di tempo limitato. I provvedimenti cautelari si basano su un esame sommario della situazione di fatto e di diritto. L'adozione di provvedimenti cautelari presuppone una situazione d'urgenza: è quindi imperativo che i provvedimenti in questione siano adottati immediatamente. Inoltre, la rinuncia a questi provvedimenti deve causare alle persone interessate un pregiudizio non facilmente riparabile. A tal fine può bastare un interesse effettivo, in particolare un interesse economico. Infine, si presume che la ponderazione degli interessi contrapposti faccia propendere per una protezione giuridica provvisoria e che il provvedimento risulti proporzionato. Tuttavia, la situazione che deve essere disciplinata dalla decisione finale non può essere né pregiudicata né resa impossibile. I principi summenzionati saranno rilevanti anche per la procedura d'inchiesta dinanzi all'IFPDT (riguardo ai provvedimenti cautelari secondo l'art. 33 cpv. 2 LPD-1992 cfr. sentenze del TAF A-8028/2008 del 14 gennaio 2009, consid. 2 segg. e A-3831/2012 del 6 agosto 2012, consid. 2).
- 16 La procedura per i ricorsi contro provvedimenti cautelari è retta dall'articolo 44 e seguenti PA. I provvedimenti cautelari sono emanati sotto forma di decisioni incidentali e sono impugnabili separatamente mediante ricorso se tali decisioni possono causare un pregiudizio irreparabile (art. 46 cpv. 1 lett. a PA), circostanza che si verifica regolarmente (cfr. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, n. 488 e 1236). Mentre secondo l'AP-LPD i ricorsi contro i provvedimenti cautelari non avevano effetto sospensivo (art. 44 cpv. 3 AP-LPD), con la LPD si applicano invece le disposizioni della PA. L'effetto sospensivo del ricorso è retto dall'articolo 55 PA (cfr. messaggio LPD, pag. 6077 seg.).

## 5. Conclusione della procedura

- 17 Nel quadro dell'inchiesta l'IFPDT chiarisce se un determinato fatto si è verificato e se, dal punto di vista giuridico, si configura una violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati. In caso negativo, l'IFPDT sospende la procedura e la stralcia perché priva di oggetto, in particolare se i fatti sospetti che hanno dato origine all'inchiesta non possono essere confermati, ossia se emerge, ad esempio, che il titolare del trattamento non tratta i dati personali nel modo inizialmente ipotizzato dall'IFPDT.
- 18 Se constata una violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati, l'IFPDT ha la possibilità di ordinare **provvedimenti amministrativi** secondo l'articolo 51 LPD. I provvedimenti di cui all'articolo 51 LPD – ad eccezione dell'ammonizione previsto all'articolo 51 capoverso 5 LPD – sono caratterizzati dal fatto che costituiscono, modificano o annullano diritto o obblighi dei destinatari (art. 5 cpv. 1 lett. a PA). Sono pertanto emessi sotto forma di decisione (art. 52 cpv. 1 LPD). Secondo la dottrina e la giurisprudenza, gli avvertimenti, le ingiunzioni o anche le espressioni di disapprovazione possono assumere il carattere di decisione se sono in grado di pregiudicare la situazione giuridica della persona interessata (cfr. TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4<sup>a</sup> ed., Berna 2014, § 28 n. 27; MÜLLER, in: Auer *et al.*, art. 5 n. 90). L'emanazione di una **decisione d'accertamento** positiva o negativa è presa in considerazione a titolo sussidiario e solo se sussiste un interesse degno di protezione (art. 52 cpv. 1 LPD in combinato disposto con l'art. 5 cpv. 1 lett. b e l'art. 25 PA). Si può ipotizzare, ad esempio, una decisione d'accertamento positiva secondo cui in passato un titolare del trattamento ha violato le disposizioni sulla protezione dei dati, accompagnata da un ammonimento giusta l'articolo 51 capoverso 5 LPD.
- 19 Il **diritto delle parti di essere sentite** (art. 29 cpv. 2 Cost. e art. 29 PA) comporta l'obbligo di sentire le parti prima di prendere una decisione (art. 30 cpv. 1 PA). L'autorità può rinunciare a un'audizione preliminare unicamente alle condizioni previste nell'articolo 30 capoverso 2 PA, in particolare prima di prendere una misura superprovvisoria, perché vi è pericolo nell'indugio (art. 30 cpv. 2 lett. e PA; cfr. commento all'art. 52 n. 14; per maggiori dettagli si veda KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, n. 660 segg.). Per concedere alla parte il diritto di essere sentita, prima di prendere una decisione l'IFPDT le dà la possibilità di esprimersi sui fatti accertati e sul diritto applicabile. Per contro, in relazione all'apprezzamento giuridico dei fatti da parte dell'autorità, l'obbligo di sentire la parte sussiste solo in casi eccezionali (cfr. DTF 132 II 485, consid. 3.2). Soltanto se intende fondare la propria decisione su una motivazione giuridica completamente nuova e la cui adozione non poteva essere prevista in alcun modo dalle parti, l'autorità deve concedere loro la facoltà di esprimersi al riguardo (cfr. sentenza del TF 2C\_251/2016 del 30 dicembre 2016, consid. 2.3; DTF 114 Ia 97, consid. 2a). Ciò può accadere, in particolare, quando l'autorità dispone di un certo apprezzamento nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto (cfr. SUTTER, in: Auer *et al.*, art. 29 n. 12). Tuttavia, secondo la prassi del Tribunale federale, il diritto delle parti di essere sentite non richiede che queste ultime possano esprimersi su qualunque possibile esito previsto dall'autorità incaricata di prendere la decisione. In questo senso, l'autorità non è tenuta a sottoporre preventivamente alle parti la propria motivazione o la propria bozza di decisione affinché possano esprimersi al riguardo (cfr. DTF 132 II 485, consid. 3.4; DTF 132 II 257 consid. 4.2; cfr. in particolare anche SUTTER, in: KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, n. 651).

- 20 Per la notificazione e motivazione di decisioni si devono adempiere i requisiti di cui agli articoli 34-38 PA. Di conseguenza, l'autorità notifica le decisioni alle parti per scritto (art. 34 cpv. 1 PA) e le decisioni scritte devono essere designate come tali, motivate, e indicare il rimedio giuridico (art. 35 cpv. 1 PA). Nel caso dei provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 51 LPD, il titolare del trattamento deve poter essere in particolare in grado di identificare, sulla base della motivazione, i trattamenti cui si applica la decisione dell'IFPDT (cfr. messaggio LPD, pag. 6079). Se del caso, l'IFPDT può comminare una pena secondo l'articolo 63 LPD per l'inosservanza del provvedimento amministrativo (cfr. messaggio LPD, pag. 6079 e 6088).
- 21 La parte nella procedura può presentare ricorso contro i provvedimenti amministrativi ai sensi dell'articolo 51 LPD conformemente alle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria federale (art. 52 cpv. 1 LPD in combinato disposto con l'art. 44 PA; cfr. messaggio LPD, pag. 6079). L'autorità di ricorso competente è il Tribunale amministrativo federale (art. 52 cpv. 3 LPD *a contrario*; art. 47 cpv. 1 lett. b PA).

### **III. Statuto di parte (cpv. 2)**

- 22 L'articolo 52 capoverso 2 LPD precisa che è parte nella procedura soltanto l'organo federale o il privato oggetto dell'inchiesta. Di conseguenza solo loro possono presentare ricorso contro i provvedimenti di cui all'articolo 51 LPD. Secondo il messaggio la persona interessata non ha qualità di parte, neppure nel caso in cui l'IFPDT ha avviato un'inchiesta su sua denuncia. Il messaggio presuppone che la persona interessata debba far valere le sue pretese giuridiche dinanzi al giudice civile competente oppure, nel settore pubblico, che debba impugnare la decisione dell'organo federale titolare del trattamento dinanzi all'autorità di ricorso competente (cfr. messaggio LPD, pag. 6079; riguardo all'intera tematica cfr. commento all'art. 49 n. 19 e 25).

### **IV. Diritto di ricorso dell'IFPDT (cpv. 3)**

- 23 Conformemente all'articolo 52 capoverso 3 LPD l'IFPDT può impugnare le decisioni su ricorso pronunciate dal Tribunale amministrativo federale dinanzi al Tribunale federale. La competenza di impugnare le decisioni del Tribunale amministrativo federale gli era già stata attribuita dalla legge previgente (art. 27 cpv. 6 e art. 29 cpv. 4 LPD-1992). Il diritto di ricorso dell'IFPDT è un caso di applicazione del diritto di ricorso delle autorità (art. 89 cpv. 2 lett. d della legge sul Tribunale federale; riguardo all'art. 29 cpv. 4 LPD-1992 cfr. SCHINDLER, in: Auer *et al.*, art. 48 n. 35).

## Commento all'art. 53

### Indice

- I. Scopo della norma
- II. Campo di applicazione
- III. Invito a esprimere un parere (cpv. 1)
- IV. Coordinamento delle procedure (cpv. 2)

#### I. Scopo della norma

- 1 Diverse autorità federali (l'art. 53 LPD parla di «autorità amministrative federali») esercitano la vigilanza su privati o su organizzazioni esterne all'Amministrazione federale. A tal proposito si cita, ad esempio, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), che sorveglia le assicurazioni malattia, o l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), che sorveglia le banche o altri fornitori di servizi finanziari (cfr. messaggio LPD, pag. 6079). Nel quadro di una procedura di vigilanza, che può eventualmente sfociare in una decisione dell'autorità competente, possono sorgere questioni inerenti alla protezione dei dati (cfr. anche ROSENTHAL DAVID, in: Passadelis Nicolas/Rosenthal David/Thür Hanspeter [a c. di], *Datenschutzrecht*, Basilea 2015, § 7 Sanktionierung von Wirtschaftsverstößen, n. 7.64 segg.). Per tenere conto di questo fatto, l'articolo 53 LPD prevede l'obbligo in invitare l'IFPDT a esprimere un parere (cpv. 1) e il coordinamento con un'eventuale procedura dell'IFPDT contro la stessa parte (cpv. 2). L'obiettivo è un'interpretazione uniforme delle disposizioni federali sulla protezione dei dati e un'applicazione coordinata del diritto. L'obbligo di coordinare i procedimenti è stato previsto soprattutto nella legislazione sulla pianificazione del territorio e in quella ambientale, ma va considerato anche in altri settori, se vi si producono situazioni analoghe (UFG, Guida di legislazione: guida all'elaborazione degli atti normativi della Confederazione, 4<sup>a</sup> ed., 2019, n. 810). Con l'articolo 53 il legislatore ha introdotto per la prima volta nella LPD una norma in materia di coordinamento.

#### II. Campo di applicazione

- 2 L'articolo 53 LPD concerne il coordinamento con le autorità amministrative federali che in virtù di un'altra legge federale esercitano la vigilanza su un privato o su un'organizzazione esterna all'Amministrazione federale (art. 53 cpv. 1 LPD). Per quanto riguarda gli assoggettati alla vigilanza, secondo il messaggio l'espressione «organizzazioni esterne all'Amministrazione federale» corrisponde a quella dell'articolo 1 capoverso 2 lettera e PA («altre istanze od organismi indipendenti dall'amministrazione federale, in quanto decidano nell'adempimento d'un compito di diritto pubblico a essi affidato dalla Confederazione»; cfr. messaggio LPD, pag. 6079). Tra le organizzazioni in questione rientrano ad esempio le casse malati che esercitano l'assicurazione sociale malattie (art. 2 della legge sulla vigilanza sull'assicurazione malattie; cfr. TSCHANNEN, in: Auer *et al.*, art. 1 n. 24).



### III. Invito a esprimere un parere (cpv. 1)

- 3 Se, nell'ambito di una procedura di vigilanza, l'autorità amministrativa federale competente deve occuparsi di questioni inerenti alla protezione dei dati senza che l'IFPDT abbia svolto una propria inchiesta contro la stessa parte, l'articolo 53 capoverso 1 LPD prevede che l'autorità di vigilanza, prima di pronunciare una decisione riguardante questioni inerenti alla protezione dei dati, inviti l'IFPDT a esprimere un parere. L'autorità di vigilanza in questione non ha soltanto la possibilità di ottenere il parere dell'IFPDT, ma è **tenuta** a chiederlo. La bozza di atto normativo per la revisione della LPD (pag. 31, 37 e 42 seg.) prevedeva, per contro, che i tribunali civili o le autorità amministrative o di ricorso di prima istanza avessero la possibilità di sottoporre all'IFPDT questioni inerenti alla protezione dei dati affinché quest'ultimo esprimesse un parere.
- 4 Lo scopo dell'articolo 53 capoverso 1 LPD consiste nel promuovere un'applicazione uniforme delle disposizioni federali sulla protezione dei dati. L'IFPDT, in quanto autorità specializzata, ha la possibilità di pronunciarsi su **questioni giuridiche** che sorgono sulla base di fatti già accertati (riguardo all'apprezzamento giuridico di un fatto da parte di un esperto cfr. AUER/BINDER, in: Auer *et al.*, art. 12 n. 47; si veda anche ALBERTINI MICHÈLE, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, tesi di dottorato, Berna 1999, pag. 230 segg.). Una disposizione analoga si trova, ad esempio, all'articolo 5 capoverso 4 della legge federale sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr) secondo cui, quando si tratta di problemi riguardanti il campo applicativo personale (art. 2 LSPr) o la nozione di concorrenza efficace (art. 12 LSPr), il Sorvegliante dei prezzi o l'autorità competente (art. 15 LSPr) devono, prima di decidere, consultare la Commissione della concorrenza (COMCO). La COMCO adempie questo obbligo di consultazione rilasciando un pertinente parere (riguardo all'intera tematica cfr. messaggio a sostegno di una legge concernente la sorveglianza dei prezzi [LSP] del 30 maggio 1984, FF 1984 II 695, pag. 726; messaggio concernente l'iniziativa popolare «sulla sorveglianza dei prezzi e degli interessi dei crediti» e la revisione della legge sulla sorveglianza dei prezzi del 27 novembre 1989, FF 1990 I 81, pag. 98).
- 5 Il parere dell'IFPDT **non ha carattere vincolante** (a questo proposito cfr. anche AUER/BINDER, in Auer *et al.*, art. 12 n. 61 riguardo alla questione dell'ammissibilità di perizie giuridiche nella giurisdizione interna all'Amministrazione). Tuttavia, siccome l'IFPDT fornisce un parere in quanto autorità specializzata nominata dal legislatore, l'autorità di vigilanza competente per il disbrigo del caso deve considerare attentamente le sue osservazioni e motivare debitamente eventuali differenze rispetto ad esse (riguardo all'art. 5 cpv. 4 LSPr cfr. WEBER, art. 5 n. 19; KÜNZLER/LÖTSCHER, in: Oesch *et al.* [a c. di], *Kommentar Wettbewerbsrecht II*, 2<sup>a</sup> ed., Zurigo 2021, art. 5 n. 7; sentenza del TAF A-2121/2013 del 27 gennaio 2015, consid. 4.2.2.1, con riferimento a un ruolo effettivo di esperto della COMCO). Le parti nella procedura che non sono d'accordo con il parere dell'IFPDT non lo possono impugnare. Le obiezioni contro un parere o contro una differenza rispetto ad esso devono essere fatte valere presentando ricorso contro la decisione finale della rispettiva autorità di vigilanza (riguardo all'art. 5 cpv. 4 LSPr cfr. WEBER, art. 5 n. 20).

#### IV. Coordinamento delle procedure (cpv. 2)

- 6 Se l'autorità amministrativa federale competente deve occuparsi di questioni inerenti alla protezione dei dati e l'IFPDT svolge, secondo l'articolo 49 LPD, una propria inchiesta contro la stessa parte, le due autorità devono coordinare le procedure (art. 53 cpv. 2 LPD).
- 7 Secondo il messaggio, il coordinamento previsto all'articolo 53 capoverso 2 LPD deve avvenire a due livelli: da una parte per accertare se le due procedure possano essere condotte parallelamente o se una delle due debba essere sospesa o abbandonata e, dall'altra, per definire il contenuto delle rispettive decisioni nel caso di una conduzione parallela (messaggio LPD, pag. 6079 seg.). Pertanto, le procedure devono essere coordinate sia dal punto di vista formale che da quello materiale (a questo proposito cfr. ad es. KARLEN PETER, *Schweizerisches Verwaltungsrecht: Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes*, Zurigo 2018, pag. 252). Se in una determinata situazione dovesse verificarsi un conflitto di competenza tra l'IFPDT e l'autorità amministrativa federale competente, il messaggio prevede che sia il Consiglio federale a decidere in virtù dell'articolo 9 capoverso 3 PA (cfr. messaggio LPD, pag. 6080). Tuttavia, questa soluzione non è opportuna considerata l'indipendenza dell'IFPDT. L'IFPDT non sottostà infatti alla vigilanza del Consiglio federale al pari del Tribunale amministrativo federale, che è escluso dal campo di applicazione dell'articolo 9 capoverso 3 PA. Inoltre, non è chiaro in che modo le decisioni dell'IFPDT e di un'altra autorità di vigilanza parallelamente competente debbano essere coordinate tra loro a livello materiale o di contenuto. Infine, nel caso di una valutazione divergente da parte dell'IFPDT e dell'autorità amministrativa federale, dovrà essere il Tribunale federale, laddove competente, a garantire un'applicazione uniforme del diritto.