



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia DFGP

Riassunto dei risultati della procedura di consultazione

concernente

la nuova disciplina dei diritti d'accesso online ai dati del casellario giudiziale da parte delle autorità cantonali di naturalizzazione, dell'Ufficio federale di polizia e del Servizio di analisi e prevenzione

Avamprogetto di modifica del Codice penale svizzero (CP) del
14 gennaio 2009

Berna, luglio 2009

Indice

1. Premessa	3
2. Lista dei partecipanti alla procedura di consultazione	4
3. Premessa concernente la portata della valutazione	7
4. Parere generale sull'avamprogetto	7
5. Le critiche sui singoli punti	7
5.1. Proposte per ridurre il rischio di abuso dei diritti d'accesso online	7
a) Osservanza della direttiva online DFGP.....	7
b) Controlli efficaci e formazioni; istituzione di un organo di sorveglianza adeguato	8
c) Registrazione del motivo d'accesso e diritto di consultazione dei dati per le persone interessate	8
5.2. Proposte di specificare i diritti d'accesso delle autorità di naturalizzazione	8
a) Precisazione nel rapporto e nel testo normativo.....	8
b) Estensione dei diritti d'accesso	9
aa) Alle istanze decisionali	9
bb) Alle autorità di ricorso	9
cc) Alle autorità comunali di naturalizzazione	9
c) Limitazione dei diritti d'accesso.....	10
aa) Nessun accesso ai dati relativi a procedimenti penali pendenti (in generale o limitato ai cittadini svizzeri).....	10
bb) Accesso solo ai dati concernenti le persone domiciliate nel proprio Cantone	11
cc) Accesso solo ai dati concernenti le persone straniere e naturalizzate entro il termine di revoca.....	11
d) Rifiuto generale dell'accesso proposto dal progetto	11
5.3. Critiche alla disciplina concernente fedpol e SAP	11
a) Critiche generali	11
b) Conseguenze degli accessi fedpol per la registrazione di procedimenti penali pendenti in VOSTRA.....	12
c) Utilità dei dati VOSTRA per la conferma di sospetti iniziali.....	12
d) Utilità dei dati VOSTRA per le verifiche dell'attendibilità.....	12
e) Conseguenze del nuovo CPP sui diritti d'accesso della polizia	12
f) Problema dei dati VOSTRA per la protezione di agenti infiltrati.....	12
g) Critiche per quanto riguarda la trasmissione di informazioni a Interpol.....	13
5.4. Ulteriore necessità urgente di adeguamento	13
a) Premessa.....	13
b) Diritto d'accesso per le autorità di polizia cantonali	13
c) Diritto d'accesso per il reclutamento di agenti di polizia e militari	15
d) Diritto d'accesso ai penitenziari.....	15
e) Diritto d'accesso alle autorità incaricate dell'assistenza riabilitativa.....	15
f) Estensione del diritto di informazione a determinati datori di lavoro	15
g) Registro sugli autori di reati sessuali e violenti per le autorità di polizia e le autorità preposte all'esecuzione penale	15
h) Proroga dei termini di conservazione per le autorità preposte all'esecuzione penale.....	16
i) Estensione delle iscrizioni per i reati penali commessi da minorenni.....	16
k) Esplicito divieto di utilizzo dopo la cancellazione dei dati nelle banche dati parallele	16

1. Premessa

Il 14 gennaio 2009 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione relativa all'avamprogetto e al rapporto esplicativo sulla modifica del Codice penale svizzero (CP) concernente la nuova disciplina dei diritti d'accesso online ai dati del casellario giudiziale da parte delle autorità cantonali di naturalizzazione, dell'Ufficio federale di polizia e del Servizio di analisi e prevenzione. La proposta di modifica prevede una nuova formulazione dell'articolo 367 capoverso 2 lettera c (diritti d'accesso di fedpol), lettera c^{bis} (diritto d'accesso del Servizio di analisi e prevenzione) e lettera f (diritto d'accesso delle autorità cantonali di naturalizzazione) e del capoverso 4 (accesso ai dati personali concernenti procedimenti penali pendenti) CP:

Art. 367 cpv. 2 lett. c, c^{bis} (nuovo) e f (nuovo) nonché cpv. 4

² Le autorità seguenti possono, mediante procedura di richiamo, accedere ai dati personali concernenti le condanne (art. 366 cpv. 2):

- c. l'unità competente dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) per:
 - 1. prevenire i reati di cui all'articolo 2 capoversi 1 e 2 della legge federale del 21 marzo 1997¹ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), nella misura in cui tali reati rientrino nel suo ambito di competenza,
 - 2. perseguire i reati di cui agli articoli 23 e 24 del Codice di procedura penale svizzero del 5 ottobre 2007² (CPP) durante l'intera durata della procedura investigativa di polizia e dell'istruzione da parte del pubblico ministero,
 - 3. trasmettere informazioni a Interpol:
 - nell'ambito di istruzioni penali aperte,
 - nell'ambito di procedure investigative di polizia concernenti i reati di cui agli articoli 23 e 24 CPP,
 - per impedire i reati di cui all'articolo 2 capoverso 1 e 2 LMSI,
 - 4. effettuare i controlli legali della rete di sistemi d'informazione di polizia di cui all'articolo 9 della legge federale del 13 giugno 2008³ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione,
 - 5. gestire l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro,
 - 6. pronunciare e revocare misure di respingimento nei confronti di stranieri secondo la legge federale del 16 dicembre 2005⁴ sugli stranieri (LStr) e preparare le decisioni d'espulsione secondo l'articolo 121 capoverso 2 della Costituzione federale,
 - 7. trasmettere informazioni a Europol ai sensi dell'articolo 355a CP, nella misura in cui le informazioni siano necessarie a Europol per gli scopi di cui ai numeri 1 e 2;
- c^{bis} il Servizio d'analisi e prevenzione per:
 - 1. prevenire i reati di cui all'articolo 2 capoverso 1 e 2 LMSI, nella misura in cui tali reati rientrino nel suo ambito di competenza,
 - 2. valutare misure di respingimento nei confronti di stranieri secondo la LStr e preparare le decisioni di espulsione secondo l'articolo 121 capoverso 2 della Costituzione federale,
 - 3. trasmettere informazioni ad autorità estere di sicurezza nell'ambito di richieste di nullaosta,
 - 4. trasmettere informazioni a Europol ai sensi dell'articolo 355a, nella misura in cui le informazioni siano necessarie a Europol per gli scopi di cui al numero 1;
- f. le autorità cantonali competenti per la naturalizzazione a livello cantonale, per espletare procedure di naturalizzazione;

⁴ I dati personali concernenti procedimenti penali pendenti (art. 366 cpv. 4) possono essere trattati soltanto dalle autorità di cui al capoverso 2 lettere a-f.

La procedura di consultazione si è conclusa il 20 aprile 2009. Sono stati invitati ad esprimere il loro parere tutti i Cantoni, i partiti politici e svariate organizzazioni interessate.

¹ RS 120

² RS ...

³ RS 361

⁴ RS 142.20

2. *Lista dei partecipanti alla procedura di consultazione*

Hanno preso parte alla consultazione le seguenti autorità e organizzazioni:

Kantone Cantons Cantoni	
Regierungsrat des Kantons Aargau	AG
Landammann und Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Regierungsrat des Kantons Bern	BE
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt	BS
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Conseil d'Etat du Canton de Genève	GE
Regierungsrat des Kantons Glarus	GL
Regierung des Kantons Graubünden	GR
Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU
Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern	LU
Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Regierungsrat des Kantons Nidwalden	NW
Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons Obwalden	OW
Regierung des Kantons St. Gallen	SG
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen	SH
Regierungsrat des Kantons Solothurn	SO
Regierungsrat des Kantons Schwyz	SW
Regierungsrat des Kantons Thurgau	TG
Consiglio di Stato del Cantone Ticino	TI
Regierungsrat des Kantons Uri	UR
Conseil d'Etat du Canton de Vaud	VD
Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS
Regierungsrat des Kantons Zug	ZG
Regierungsrat des Kantons Zürich	ZH

In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale Partiti rappresentati nell'Assemblea federale	
Christlich-soziale Partei Parti chrétien-social Partito cristiano sociale Partida cristian-sociala	CSP PCS PCS PCS

Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz Parti démocrate-chrétien suisse Partito popolare democratico svizzero Partida cristiandemocrata svizra	CVP PDC PPD PCD
FDP. Die Liberalen PLR. Les libéraux-radicaux PLR. I liberali PLD. Ils Liberals	FDP PLR PLR PLD
Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero Partida socialdemocrata da la Svizra	SP PS PS PS
Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione democratica di centro Partida Populara Svizra	SVP UDC UDC PPS

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna	
Schweizerischer Gemeindeverband Association des communes suisses (ACS) Associazione dei comuni svizzeri (ACS)	SGV-ACS ACS ACS
Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere	SSV UVS UCS

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft Associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national Associazioni mantello nazionali dell'economia	
Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori	SAGV UPS USI
Schweiz. Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera	SGB USS USS
Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri	SGV-USAM USAM USAM

Übrige Organisationen und Institutionen Autres organisations et institutions Altre organizzazioni ed istituzioni	
Bezirksgericht Zürich	BezGerZH
Antonio Imoberdorf, giudice della Divisione III del Tribunale amministrativo federale	TAF

Centre Patronal	Centre patronal
Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz Juristes Démocrates de Suisse Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri	DJS JDS GDS
Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	KKJPD CCDJP CDDGP
Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera	KKPKS CCPCS CCPCS
Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse Conferenza della autorità inquirenti svizzere	KSBS CAPS CAIS
Kaufmännischer Verband Schweiz La Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio	kv schweiz sec suisse sic svizzera
Oberauditorat Office de l'auditeur en chef Ufficio dell'uditore in capo	OA OAC UUC
Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie Groupe suisse de travail de criminologie Gruppo svizzero di lavoro di criminologia	SAK GSC GSC
Schweizerische Konferenz der Institutionen des Justizvollzuges Conférence suisse des établissements de détention Conferenza svizzera degli stabilimenti di detenzione	SKIJ CSED CSSD
Stiftung für Konsumentenschutz Fondation pour la protection des consommateurs	SKS FPC
Schweizerisches Polizei-Institut Institut suisse de police Istituto svizzero di polizia	SPI ISP ISP
Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen Fédération suisse des bourgeoisies et corporations Federazione svizzera dei patriziati e delle corporazioni	SVBK FSBC FSPC
Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege Société suisse de droit pénal des mineurs Società svizzera di diritto penale minorile	SVJ SSDPM SSDPM
Université de Genève, Faculté de droit	Uni GE
Verband Schweizerischer Polizei-Beamter Fédération suisse des fonctionnaires de police Federazione svizzera dei funzionari di polizia	VSPB FSFP FSFP
Zentralverband des Staats- und Gemeindepersonals der Schweiz Fédération centrale du personnel des cantons et des communes de la Suisse Swiss Central Federation of State and Community Employees	ZV FC SCF

3. Premessa concernente la portata della valutazione

Il testo riporta esclusivamente le critiche mosse al presente avamprogetto e gli emendamenti auspicati nel quadro dell'attuale progetto legislativo.

Le osservazioni che riguardano la necessità di modificare il diritto in materia di casellario giudiziale non sono prese in considerazione dal presente rapporto essendo da considerarsi - come già indicato all'avvio della procedura di consultazione - soltanto una base di preparazione del successivo ampio progetto di revisione.

4. Parere generale sull'avamprogetto

ISP, SCF, SKS, USI e **KV Schweiz** hanno formalmente rinunciato a prendere posizione sul testo in revisione.

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione (**PPD, PLR, AI, AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SH, SW, TG, TI, UR, VD, VS, GSC, CAIS, CSSD, SSDPM, OA, BezGer ZH, Uni GE, Centre patronal**) *concorda* pienamente con la disciplina proposta dall'avamprogetto (AP) e accoglie con favore la definizione a livello di legge formale dei diritti d'accesso per motivi inerenti alla protezione dei dati. La maggior parte sottolinea inoltre che nella prassi l'attuale disciplina relativa all'accesso ha dato buoni risultati.

Alcuni partecipanti, pur essendo d'accordo con l'orientamento generale della proposta, sollevano *obiezioni puntuali* (**PCS, PS, UDC, AG, BS, JU, NE, SO, ZG, FSFP, BVwGer, SVBK, ACS**) o chiedono che già nel quadro della presente revisione - e non solo al momento della più ampia revisione del diritto in materia di casellario giudiziale si modifichino *immediatamente anche altri ambiti del diritto in materia di casellario giudiziale* (**UDC, NE, SG, ZG, CDDGP, CCPCS, UCS**).

Un *parere particolare* è espresso da **ZH**, che pur essendo d'accordo con la disciplina nel campo delle naturalizzazioni, contesta la portata della concessione dell'accesso a fedpol e al SAP. Di parere contrario è l'**USS**, che rifiuta che le autorità cantonali di naturalizzazione abbiano accesso ai dati personali concernenti procedimenti penali pendenti, ma non solleva obiezioni sui diritti d'accesso a fedpol e al SAP.

L'avamprogetto è *rifiutato* nel suo insieme solo dai **GDS**, che richiedono per lo meno il rispetto di standard minimi per limitare il rischio di abuso degli accessi online.

5. Le critiche sui singoli punti

5.1. Proposte per ridurre il rischio di abuso dei diritti d'accesso online

a) Osservanza della direttiva online DFGP

Il **Centre Patronal** e l'**USAM** chiedono che al momento di attribuire i diritti d'accesso individuali, ai sensi della direttiva online DFGP del 30 settembre 2004 sia garantito l'accesso solo ai collaboratori di un'unità organizzativa che ne hanno effettivamente bisogno per svolgere il loro lavoro - e non a tutti i collaboratori.

b) Controlli efficaci e formazioni; istituzione di un organo di sorveglianza adeguato

Per contrastare il rischio di abuso dell'accesso, il **PCS**, i **GDS** e (per quanto riguarda l'uso da parte delle autorità di naturalizzazione) **NE** chiedono che siano svolti *controlli regolari ed efficaci* e che il personale delle autorità competenti sia *adeguatamente istruito*.

Il **PCS** fa osservare che i responsabili del casellario giudiziale presso l'Ufficio federale della giustizia sono già autorizzati a verificare sul posto che i dati siano trattati conformemente alle disposizioni di legge. Considerato che secondo il rapporto esplicativo l'emendamento «per la Confederazione non ha ulteriori ripercussioni finanziarie e in materia di personale», non è possibile attendersi controlli efficaci. Il **PCS** chiede pertanto che venga *istituito in seno all'UFG un apposito ufficio* incaricato di verificare sul posto che i dati VOSTRA siano trattati dalle autorità conformemente alle disposizioni.

c) Registrazione del motivo d'accesso e diritto di consultazione dei dati per le persone interessate

Per limitare il rischio di abuso e per regolare il diritto d'accesso delle autorità autorizzate, i **GDS** e il **PS** propongono che tutte le autorità autorizzate all'accesso debbano in futuro *indicare il motivo d'accesso* e che ogni accesso (motivo d'accesso, autorità richiedenti, data e tipo di dati consultati) sia *messo a verbale in forma elettronica*. Fatta eccezione se prevalgono interessi pubblici alla segretezza, chiunque deve avere il diritto di richiedere, conformemente al suo diritto di consultazione in materia di protezione dei dati (art. 370 CP), *un estratto speciale che informa delle ricerche effettuate*. Anche l'Ufficio federale di giustizia (in veste di gestore dei dati) deve avere accesso a questi verbali.

Anche **AG** (in riferimento alla trasmissione di informazioni via Interpol; cfr. n. 5.4. lett. g) e **ZH** (in riferimento ai diritti d'accesso di fedpol nel settore dell'inchiesta mascherata; cfr. n. 5.4. lett. f) chiedono che ai diretti interessati sia garantito *visionare le ricerche effettuate sul loro conto e l'uso fatto delle informazioni ottenute*.

5.2. Proposte di specificare i diritti d'accesso delle autorità di naturalizzazione

a) Precisazione nel rapporto e nel testo normativo

BS propone la seguente precisazione dell'*articolo 367 capoverso 2 lettera f AP-CP*: «le autorità cantonali competenti per il *rilascio e il ritiro della cittadinanza*: per espletare procedure di naturalizzazione e per le *procedure di dichiarazione di nullità di una naturalizzazione*».

BS e **ZG** deplorano che il testo dell'articolo 367 capoverso 4 AP-CP é formulato male perché i dati concernenti procedimenti penali pendenti *non possono essere «trattati»(in senso generale) ma solo «consultati»* dalle autorità di naturalizzazione. **ZG** propone quindi la seguente nuova formulazione: «I dati personali concernenti procedimenti penali pendenti (art. 366 cpv. 4 CP) possono essere trattati soltanto dalle autorità di cui al capoverso 2 lettere a-e. Inoltre le autorità di cui al capoverso 2 lettera f possono consultare i dati mediante procedura di richiamo».

ZG chiede inoltre che nel *rapporto esplicativo* sia definito chiaramente che l'espressione «consultare i dati mediante una procedura di richiamo» comprenda anche il diritto di stampare ed utilizzare i dati visionati per i procedimenti in questione.

Secondo **BE** al numero 4 del rapporto esplicativo va rettificato e chiarito che la revisione proposta non porterà a sgravi finanziari, visto che le autorità cantonali di naturalizzazione già fin d'ora dispongono dell'accesso a VOSTRA per i procedimenti penali conclusi.

b) Estensione dei diritti d'accesso

aa) *Alle istanze decisionali*

L'**UDC** chiede che la legge precisi che non solo per le autorità di istruzione competenti delle naturalizzazioni ma *anche per i membri dell'istanza di decisione scelti dal popolo* sia garantito su richiesta di accedere senza limitazione alcuna ai dati personali concernenti le condanne dei richiedenti la naturalizzazione, dato che nella prassi accade frequentemente che l'autorità che prepara il fascicolo di naturalizzazione trattenga alcuni documenti.

bb) *Alle autorità di ricorso*

Secondo Antonio Imoberdorf, giudice della Divisione III del **TAF**, dovrebbero avere accesso a VOSTRA non solo le istanze inferiori ma *anche le istanze di ricorso*. Dovendo in taluni casi decidere a ben due anni di distanza, l'istanza di ricorso ha bisogno di poter attingere a informazioni aggiornate.

cc) *Alle autorità comunali di naturalizzazione*

La **FSP**, l'**ACS**, **ZG** e (anche se solo in riferimento alle autorità di naturalizzazione di alcune grandi città) la **FSFP** chiedono che il diritto d'accesso online sia garantito *anche alle autorità comunali di naturalizzazione* ai fini dello svolgimento della procedura di naturalizzazione. Sono avanzate le seguenti argomentazioni:

- le autorità comunali, in quanto prime e determinanti istanze di naturalizzazione, sono fortemente toccate dalle presenti modifiche (**ACS**). La procedura di naturalizzazione è avviata a livello comunale e l'estratto del casellario giudiziale che i candidati devono presentare è spesso vecchio quando si giunge alla fine della prima fase della procedura (**FSP**);
- è ingiustificato (**ACS**, **ZG**) il timore espresso nel rapporto esplicativo (n. 2.2.4) circa il pericolo che durante il processo di naturalizzazione nelle assemblee comunali vengano divulgati in misura eccessiva dati penali delicati nell'ottica del reinserimento sociale. Le autorità federali insinuerebbero con tale affermazione che a livello comunale non sia garantita la segretezza – il che non è accettabile. Negli ultimi anni numerosi Cantoni e Comuni hanno modificato le procedure comunali e cantonali di naturalizzazione in modo tale che oggi *nella maggior parte dei Comuni la procedura di naturalizzazione compete all'Esecutivo o a commissioni ad hoc (ACS)*. **ZG** fa notare che con la revisione della legge sulla cittadinanza del Cantone di Zugo (§ 16 cpv. 1) non è più l'Assemblea comunale ma il Consiglio comunale a decidere in merito alle domande di naturalizzazione a livello comunale. La necessità di una parificazione a livello istituzionale è sottolineata anche da **FSFP**;
- nei pochi Comuni in cui la naturalizzazione avviene mediante assemblea comunale la proposta positiva o negativa di naturalizzazione è preparata dall'amministrazione nel rispetto dei diritti fondamentali, della protezione dei dati e delle disposizioni legali vigenti del diritto federale. Inoltre nessun Comune avrebbe interesse di provocare un procedimento penale

per lesioni della personalità. È inaccettabile vietare ai Comuni e alle città l'accesso ai dati necessari per il processo decisionale per poi accusarli di non lavorare con la dovuta professionalità (**ACS**);

- l'articolo 50 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale obbliga la Confederazione a tenere conto della particolare situazione dei Comuni. Nel caso in esame il legislatore non lo ha fatto (**ACS**);
- Dal punto di vista della tecnica procedurale, non è opportuno che le autorità comunali di naturalizzazione - all'oscuro di procedimenti penali pendenti – decidano a favore di una naturalizzazione, mentre le autorità cantonali hanno accesso a dati VOSTRA che non possono comunicare alle autorità comunali. L'accesso online per le autorità cantonali di naturalizzazione alleggerisce il lavoro solo se i dati consultati possono essere allegati alla documentazione relativa alla naturalizzazione e se possono essere inoltrati anche alle autorità comunali di naturalizzazione (**ZG**).

Per contro l'**USS** chiede esplicitamente che le autorità comunali di naturalizzazione non abbiano un diritto d'accesso diretto a VOSTRA. Anche **ZH** condivide chiaramente i timori espressi nel rapporto esplicativo (n. 2.2.4, p. 7) circa l'accesso online delle autorità comunali di naturalizzazione.

L'**UCS** chiede che i corpi di polizia comunali siano collegati a VOSTRA ai fini della procedura di naturalizzazione a livello comunale (cfr. le spiegazioni al n. 5.4. lett. b).

c) Limitazione dei diritti d'accesso

aa) *Nessun accesso ai dati relativi a procedimenti penali pendenti (in generale o limitato ai cittadini svizzeri)*

L'**USS** chiede che in generale alle autorità cantonali di naturalizzazione *non sia concesso alcun diritto d'accesso ai dati relativi ai procedimenti penali pendenti*, essendo troppo elevato il rischio che non sia sufficientemente presa in considerazione la presunzione di innocenza. Il fatto che un procedimento penale sia pendente non è necessariamente un motivo per sospettare che chi chiede di essere naturalizzato abbia effettivamente violato la legge. Non è infatti raro che siano presentate querele abusive, come sa per esperienza l'USS. La maggior parte dei procedimenti penali finiscono con la sospensione o l'assoluzione da parte del giudice. Anche querele ingiustificate potrebbero portare le autorità di naturalizzazione a sospendere la procedura o a rifiutare la domanda di naturalizzazione. Poiché in virtù dell'articolo 41 LCit esiste la possibilità di revocare la cittadinanza entro 5 anni se la persona naturalizzata è successivamente condannata, l'accesso ai dati relativi a procedimenti penali pendenti è inutile e sproporzionato.

Il **PS** e i **GDS** propongono che sia possibile accedere ai dati relativi a procedimenti penali pendenti *solo nel caso di cittadini stranieri*, non essendo secondo l'articolo 41 LCit possibile la revoca della cittadinanza, a causa di procedimenti pendenti. Nel caso di persone naturalizzate (con cittadinanza svizzera) un procedimento penale pendente non è motivo di revoca.

bb) *Accesso solo ai dati concernenti le persone domiciliate nel proprio Cantone*

Il **PS** e i **GDS** chiedono che le possibilità d'accesso siano limitate allo stretto necessario. Le autorità cantonali di naturalizzazione dovrebbero avere accesso solo ai dati di *persone con domicilio nel loro Cantone*.

cc) *Accesso solo ai dati concernenti le persone straniere e naturalizzate entro il termine di revoca*

I **GDS** chiedono che l'accesso ai dati *relativi a condanne* sia limitato ai dati di cittadini stranieri e di persone in possesso della cittadinanza svizzera da meno di cinque anni.

d) Rifiuto generale dell'accesso proposto dal progetto

Solo i **GDS** dichiarano di rifiutare in maniera generale l'accesso online alle autorità cantonali di naturalizzazione. Ritengono la nuova disposizione un'ulteriore misura che inasprisce inutilmente i requisiti per la naturalizzazione (cfr. le spiegazioni relative agli standard minimi richiesti al n. 5.1 e 5.2 lett. c).

5.3. Critiche alla disciplina concernente fedpol e SAP

a) Critiche generali

AG chiede che le condizioni d'accesso siano disciplinate per legge e che sia garantita l'informazione ai diretti interessati, il che non è sempre il caso per quanto riguarda i diritti d'accesso di fedpol e SAP. Le cosiddette «fishing expeditions» vanno in ogni caso vietate (cfr. anche le critiche dettagliate alle lett. b, d e g).

JU, pur non mettendo fundamentalmente in questione l'estensione dei diritti d'accesso, fa notare che la questione va gestita in maniera restrittiva. In particolare considera delicato concedere i diritti d'accesso alle autorità di polizia, e non agli organi giudiziari, per la prevenzione dei reati (cfr. art. 367 cpv. 2 lett. c n. 1 AP-CP) e non agli organi di giustizia. È importante assicurarsi che la protezione della personalità non sia sistematicamente limitata a favore di interessi della sicurezza e in un'ottica di efficienza.

ZH mette in discussione il diritto d'accesso di fedpol e SAP *per prevenire e perseguire i reati* (cfr. anche le critiche dettagliate alle lett. c-g).

Secondo i **GDS** l'estensione dei diritti d'accesso ai servizi segreti non è giustificata. È molto più urgente creare un'istituzione federale che vigili sulle attività della polizia e dei servizi segreti della Confederazione.

Anche la **FSFP** critica i diritti d'accesso concessi al SAP-DDPS. Va evitato che l'esercito sia coinvolto eccessivamente nei compiti di polizia relativi alla sicurezza interna. E laddove ciò avvenga, le condizioni quadro vanno definite in maniera chiara. Pertanto è necessario che i motivi d'accesso siano definiti chiaramente e che sia concesso il diritto d'accesso alle banche dati solo laddove l'esercito ne abbia effettivamente bisogno.

b) Conseguenze degli accessi fedpol per la registrazione di procedimenti penali pendenti in VOSTRA

Secondo **AG** va garantito che gli accessi di fedpol ai dati penali – in particolare l'accesso dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 5 AP-CP) – siano elencati in VOSTRA sotto le indagini penali pendenti affinché le autorità cantonali possano venirne a conoscenza in caso di procedimenti di loro competenza.

c) Utilità dei dati VOSTRA per la conferma di sospetti iniziali

Secondo **ZH** le informazioni del casellario giudiziale di per sé non possono servire a confermare un sospetto iniziale. Anzi sussiste il pericolo che concentrando l'attività investigativa attorno a persone che risultano schedate si finisca per tralasciare altre prove di indizio. La prassi insegna che le informazioni del casellario giudiziale sono utili solo se il sospetto iniziale è già stato confermato.

d) Utilità dei dati VOSTRA per le verifiche dell'attendibilità

Secondo **AG** manca la base legale per la richiesta di estratti del casellario giudiziale di testimoni e persone informate dei fatti, non prevedendo il Codice di procedura penale svizzero (CPP) alcuna disposizione in tal senso. Per verificare l'attendibilità di testimoni e persone informate dei fatti vi sarebbero altri metodi.

ZH fa notare che i dati del casellario giudiziale potrebbero portare gli investigatori ad avere pregiudizi, pregiudicando così la qualità dell'audizione invece di dare maggiori informazioni.

e) Conseguenze del nuovo CPP sui diritti d'accesso della polizia

ZH ricorda che secondo il Codice di procedura penale svizzero, il pubblico ministero va informato molto prima di quanto non lo sia oggi affinché - dopo l'esame delle condizioni per l'apertura dell'inchiesta penale – possa richiedere immediatamente un estratto del casellario giudiziale, ordinare i relativi atti e trasmettere le informazioni mediante apposito mandato investigativo alla polizia. In questo modo è garantita la necessaria trasparenza, visto che gli estratti vanno a far parte degli atti procedurali e sono quindi accessibili alle persone coinvolte.

A tale riguardo l'**UDC** e **ZG** ritengono che proprio perché il CPP introduce una propria procedura investigativa di polizia, l'accesso a VOSTRA per le autorità di polizia (anche cantonali) è indispensabile (cfr. le spiegazioni al n. 5.4. lett. b).

f) Problema dei dati VOSTRA per la protezione di agenti infiltrati

ZH esprime grande preoccupazione per quanto riguarda la concessione dei diritti d'accesso negli ambiti in cui possono essere ordinati estratti di persone che *non sono da considerarsi imputate* – ossia nei casi in cui i dati del casellario giudiziale sono consultati per proteggere gli agenti infiltrati e per verificare il contesto dell'autore di un reato. Qui andrebbe garantito almeno attraverso un controllo interno e obblighi di protezione dei dati che non sia data l'impressione di mancanza di trasparenza nel trattamento dei dati del casellario giudiziale. È indispensabile che le autorità autorizzate all'accesso indichino il motivo d'accesso e che i collegamenti siano registrati. Andrebbe eventualmente anche previsto che qualunque persona

possa informarsi su quando e perché un'autorità ha richiesto informazioni del casellario giudiziale sul suo conto (sull'estensione del diritto di esame cfr. anche la critica al n. 5.1 lett. c).

g) Critiche per quanto riguarda la trasmissione di informazioni a Interpol

Per quanto riguarda la trasmissione di informazioni a Interpol, **AG** propone all'articolo 367 capoverso 2 lettera c numero 3 di stralciare l'*alinea 1 AP-CP* («nell'ambito di istruzioni penali aperte») poiché l'informazione concernente i dati del casellario giudiziale deve avvenire tramite le autorità di giustizia. Non è accettabile eludere la via dell'assistenza giudiziaria attraverso l'assistenza amministrativa di polizia.

ZH non solleva obiezioni quanto alla trasmissione di informazioni all'estero via Interpol, se ciò avviene nel quadro di un'istruzione penale aperta all'estero. ZH non condivide però le conclusioni tratte dal rapporto (n. 3.3.4 alinea 1) sullo scambio di dati in Svizzera secondo cui i dati del casellario giudiziale nell'ambito di un'istruzione penale aperta sarebbero almeno indirettamente (per il tramite del procuratore pubblico) accessibili anche agli uffici di polizia nazionali. Le autorità competenti dell'indagine penale sono infatti indipendenti e non sono tenute a trasmettere tali dati alle autorità di polizia.

Dal parere di **ZH** va dedotto che esso respinge la *trasmissione di dati via Interpol nel quadro di una semplice indagine di polizia*.

AG chiede che VOSTRA registri le richieste di estratti del casellario giudiziale effettuate da fedpol per Interpol. Ciò rientrerebbe nel diritto di consultazione (art. 370 CP) della persona interessata (sull'estensione del diritto di esame cfr. anche la critica al n. 5.1 lett. c).

5.4. Ulteriore necessità urgente di adeguamento

a) Premessa

Come illustrato al numero 3 del presente rapporto, le proposte di modifica del diritto in materia di casellario giudiziale raccolte sulla base dei questionari (non direttamente correlati ai diritti d'accesso online di fedpol, SAP-DDPS e delle autorità cantonali di naturalizzazione) non sono oggetto del presente rapporto, ma servono esclusivamente da base per una più completa revisione del diritto in materia di casellario giudiziale.

Alcuni partecipanti hanno tuttavia avanzato esplicite richieste di modifica nel quadro del presente progetto di legge; richieste che sono pertanto elencate qui di seguito. Non sono invece menzionate le autorità che, pur condividendo le critiche, chiedono una modifica nel quadro del progetto di revisione del diritto in materia di casellario giudiziale.

b) Diritto d'accesso per le autorità di polizia cantonali

Diversi partecipanti chiedono che sia concesso quanto prima a tutte le autorità cantonali di polizia (**CCPCS, UCS, UDC, SO, SG, NE, ZG**) e *alle polizie delle città di Zurigo, Winterthur, San Gallo, Lugano, Coira e Neuchâtel (CCPCS)* o *a tutti i corpi di polizia delle città medio-grandi (UCS)*.

La disparità di trattamento tra le autorità federali e cantonali di polizia non risulta evidente perché le polizie cantonali, *nell'ambito delle loro competenze, svolgono gli stessi compiti di polizia giudiziaria (CCPCS, SG, SO, NE, ZG)*. I motivi a favore di un accesso a livello federale

(conferma o invalidamento del sospetto iniziale, evitare indagini parallele, maggiori informazioni per le audizioni, protezione di agenti infiltrati), valgono anche per le autorità cantonali di polizia (**CCPCS, NE, SVP, SO**). Secondo la **CCPCS** i dati VOSTRA sarebbero importanti per le polizie cantonali proprio per il loro ruolo di prima istanza nel perseguimento di reati penali. A tale riguardo l'**UDC** e **ZG** rimandano all'unificazione del diritto processuale che prevede una procedura investigativa di polizia indipendente (cfr. anche le spiegazioni al n. 5.3 lett. e).

Si rileva inoltre che le autorità cantonali (**CCPCS, UDC, SO, ZG**) e comunali (**CCPCS**) di polizia hanno urgente bisogno dell'accesso online anche per *prevenire i reati penali* conformemente alla legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)

NE osserva che il diritto di accesso per le autorità cantonali di polizia è utile anche per *altri settori amministrativi (ad es. armi, società di sicurezza)*, essendo in questi ambiti spesso necessario agire rapidamente e non potendo sempre contare sulla collaborazione delle persone interessate.

Secondo la **CCPCS** e **ZG** l'accesso online a VOSTRA potrebbe inoltre contribuire ad *interpretare meglio i dati provenienti da sistemi di informazione di polizia (ad es. registro di polizia o RIPOL)*, che si basano per lo più su semplici sospetti, evitando così malintesi. Essendo visibile in VOSTRA se una persona specifica è stata condannata, sarebbe più facile evitare che un sospettato sia considerato un criminale.

NE sottolinea la necessità di un accesso mediante *procedura di richiamo online*, visto che le autorità cantonali di polizia lavorano 24 ore su 24. Secondo la **CCPCS** i diritti di accesso online potrebbero essere limitati ad un minimo mediante controlli di qualità interno.

In riferimento all'accesso online delle *autorità cantonali competenti in materia di circolazione stradale* (art. 367 cpv. 2 lett. h CP) la **CCPCS** e **ZG** fanno notare che gli uffici cantonali di polizia svolgono compito legale simile e pertanto andrebbero immediatamente collegate.

In riferimento alla *procedura di naturalizzazione* la **CCPCS** e l'**UCS** chiedono che in particolare le polizie comunali di città medio-grandi siano parificate alle autorità cantonali di naturalizzazione affinché possano avviare i necessari accertamenti nel quadro della procedura di naturalizzazione. Poiché tale procedura in passato ha potuto essere in parte svolta dalle autorità cantonali di polizia e dalla polizia comunale, non si capisce perché soltanto le autorità di naturalizzazione – e non le autorità cantonali di polizia – abbiano accesso a VOSTRA. L' **UCS** cita l'esempio della polizia della città di Zurigo, che si occupa delle domande di naturalizzazione di tutto il territorio di sua competenza, mentre la polizia cantonale di Zurigo si occupa delle domande relative al territorio di competenza del Cantone. In una situazione analoga o paragonabile si troverebbero tutti i corpi di polizia di città medio-grandi come Winterthur, San Gallo, Lucerna, ecc. I collaboratori incaricati delle naturalizzazioni (ad es. presso la polizia della città di Zurigo), si trovano spesso di fronte ad estratti di vecchia data. Sarebbe quindi di grande utilità poter accedere ai dati VOSTRA (dati sulle condanne e dati relativi a procedimenti penali pendenti) per aggiornare i rapporti di polizia. I timori concernenti la protezione dei dati vanno chiaramente relativizzati, visto che anche nelle grandi città il numero di collaboratori di polizia che hanno bisogno di effettuare accertamenti ai fini della naturalizzazione è ristretto (ad es. nella città di Zurigo: 7 persone compreso il capogruppo).

Infine l'**UCS** fa notare che in base all'articolo 50 capoverso 3 della Costituzione federale, la Confederazione è tenuta a tenere conto della particolare situazione dei Comuni. Purtroppo bisogna constatare che proprio nei lavori legislativi la Confederazione non dà la necessaria importanza a questo obbligo costituzionale.

ZH è esplicitamente contrario ad un collegamento delle polizie cantonali e – almeno per quanto riguarda la prevenzione e il perseguimento di reati penali – all'estensione dei diritti d'accesso delle autorità di polizia della Confederazione (cfr. n. 5.3).

c) Diritto d'accesso per il reclutamento di agenti di polizia e militari

Secondo **SG** anche per il reclutamento di agenti di polizia e militari dovrebbe essere intrapreso un esame approfondito della persona sulla base dell'estratto completo del casellario giudiziale.

d) Diritto d'accesso ai penitenziari

NE chiede che i penitenziari abbiano da subito un diritto d'accesso ai dati concernenti procedimenti penali pendenti. Ciò consentirebbe di decidere più accuratamente in merito alla concessione di misure di libertà (libera uscita, esecuzione aperta, lavoro) e della libertà condizionale.

e) Diritto d'accesso alle autorità incaricate dell'assistenza riabilitativa

NE chiede che le autorità incaricate dell'assistenza riabilitativa siano subito collegate a VO-STRAS per poter valutare meglio i rischi di recidiva.

f) Estensione del diritto di informazione a determinati datori di lavoro

SG chiede che a determinati datori di lavoro dell'economia privata sia concesso un diritto di informazione maggiore rispetto all'attuale estratto per privati se possono far valere un interesse degno di protezione e se non prevalgono chiaramente gli interessi della persona coinvolta. Per evitare un'ondata di richieste i motivi della domanda andrebbero definiti con precisione nella legge.

g) Registro sugli autori di reati sessuali e violenti per le autorità di polizia e le autorità preposte all'esecuzione penale

L'**UDC** chiede che presso l'Ufficio federale di giustizia sia creato un registro separato e illimitato nel tempo nel quale vengano iscritti pedofili, autori di reati a sfondo sessuale e reati violenti che hanno commesso reati ai sensi dell'articolo 64 capoverso 1^{bis} CP. Il registro dovrebbe contenere *l'indicazione del loro domicilio e del posto di lavoro attuali*. Per aggiornare i dati andrebbe previsto un *obbligo di notifica*, la cui violazione andrebbe sanzionata. Nel registro andrebbero anche iscritte informazioni relative a *scarcerazioni e permessi di libera uscita*. L'accesso diretto dovrebbe essere garantito alle autorità di cui all'articolo 367 capoverso 2 CP e alle autorità cantonali di polizia e di indagine penale. Le informazioni contenute nel registro andrebbero cancellate solo dopo la morte dell'autore del reato.

h) Proroga dei termini di conservazione per le autorità preposte all'esecuzione penale

SG e la **CDDGP** chiedono che *tutte le iscrizioni* di diritto penale e di diritto penale minorile, pur non essendo più visibili dopo un determinato periodo negli estratti per privati, siano *ancora accessibili* per lo meno alle *autorità penali e ai tribunali*. Poiché oggi i dati relativi alle condanne iscritti nel casellario giudiziale non sono più reperibili una volta distrutti, andrebbero definitivamente perse informazioni utili a limitare recidive. Non esiste alcuna possibilità di ricostruire oggettivamente i precedenti di un autore di reato, cosa che sarebbe estremamente importante per le perizie di medicina legale di autori di reati violenti o a sfondo sessuale. La cancellazione delle iscrizioni andrebbe pertanto subito impedita (e non solo nel quadro della revisione del diritto in materia di casellario giudiziale).

i) Estensione delle iscrizioni per i reati penali commessi da minorenni

Secondo **SG** è necessario agire subito anche per quanto riguarda le iscrizioni secondo il diritto penale minorile. Essendo importante conoscere i precedenti penali non solo per le autorità penali ma anche per quelle di naturalizzazione, i reati penali commessi da minorenni dovrebbero essere registrati nel casellario penale non solo in caso di pene detentive.

k) Esplicito divieto di utilizzo dopo la cancellazione dei dati nelle banche dati parallele

Per garantire che il divieto di archiviazione dei dati del casellario giudiziale sia valido anche per i dati **VOSTRA** copiati o successivamente elaborati, i **GDS** ritengono che a livello normativo andrebbe stabilito che i dati del casellario giudiziale possano essere salvati e archiviati al di fuori del casellario giudiziale solo per il periodo di tempo previsto dall'articolo 369 capoversi 1-6 CP, dopo il quale devono essere distrutti.