



18. April 2007

Rapporto esplicativo

relativo alla modifica dell'ordinanza sul casellario
giudiziale (RS 331)

concernente

la nuova regolamentazione dei diritti d'accesso ai dati
del casellario giudiziale da parte delle autorità cantonali
competenti per la procedura di naturalizzazione

1. Introduzione

Il 29 novembre 2006 il Consiglio federale ha raccomandato di accogliere la mozione Freysinger (06.3616). La mozione chiede che alle autorità preposte alla naturalizzazione a livello cantonale (ma non a livello comunale) siano concessi gli stessi diritti d'accesso accordati al servizio dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) preposto alle naturalizzazioni. La mozione esige in particolare un accesso on line a tutti i dati del casellario giudiziale, ossia i dati riguardanti le condanne e quelli concernenti i procedimenti penali pendenti (cfr. art. 365 cpv. 1 lett. g in combinato disposto con l'art. 367 cpv. 2 lett. e e cpv. 4 del Codice penale; CP; RS 311). Attualmente le autorità cantonali preposte alla naturalizzazione possono richiedere al servizio di coordinamento cantonale un estratto del casellario giudiziale contenente dati riguardanti condanne soltanto mediante richiesta scritta (cfr. art. 22 cpv. 1 lett. h dell'ordinanza sul casellario giudiziale; VOSTRA; RS 331).

Finora la mozione non è stata trattata dal Parlamento. Una mozione dallo stesso tenore presentata da un predecessore era stata stralciata il 6 ottobre 2006 per decorrenza dei termini e quindi presentata una seconda volta. Poiché il Consiglio federale condivide le richieste fondamentali della mozione, il capo del DFGP ha deciso di non attendere un mandato formale da parte del Parlamento e di dare immediatamente il via ai lavori di attuazione necessari (per quel che riguarda la necessità di una modifica di legge, cfr. le considerazioni al punto 2 del presente rapporto). Che l'esigenza sia considerata urgente sotto vari aspetti lo dimostra il fatto che in passato diversi rappresentanti cantonali si siano rivolti al DFGP e ai servizi preposti al casellario giudiziale per cercare di ottenere una modifica legislativa.

Per concedere diritti di accesso on line a dati del casellario giudiziale – in quanto dati personali degni di particolare protezione – occorre una base legale formale (cfr. art. 19 cpv. 3 della legge sulla protezione dei dati, LPD, RS 235.1). Occorre dunque modificare l'articolo 367 capoversi 2 e 4 CP. Poiché un simile emendamento legislativo richiede un certo lasso di tempo, l'articolo 367 capoverso 3 CP prevede esplicitamente, per l'accesso on line a VOSTRA, la possibilità di creare le pertinenti basi legali innanzitutto a livello di ordinanza. Il presupposto, tuttavia, è che ciò avvenga in prospettiva dell'«entrata in vigore di una base legale in senso formale». Ciò significa che una pertinente procedura legislativa a livello di CP debba già essere in corso o che, al più tardi al momento in cui l'emendamento dell'ordinanza viene approvato, il Consiglio federale debba conferire il mandato per una modifica del CP. Questo modo di procedere si impone per la nuova regolamentazione dei diritti d'accesso delle autorità cantonali preposte alla naturalizzazione, poiché la modifica delle basi legali a livello di CP va coordinata con le altre revisioni in materia di diritto del casellario giudiziale. L'articolo 367 capoverso 3 CP esige inoltre che l'estensione del diritto di accesso sia giustificata dal numero delle domande di informazione. Considerando le circa 25 000 domande di naturalizzazione all'anno solo a livello federale tale condizione è soddisfatta. Si esige inoltre che l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza venga previamente consultato. L'Incaricato ha espresso il suo parere nell'ambito della consultazione degli uffici per l'avvio di indagini conoscitive ai sensi dell'art. 10 della legge federale sulla procedura di consultazione (LCo, RS 172.061), dichiarandosi favorevole alla concessione di un accesso on line, ma non all'estensione del diritto d'accesso a dati concernenti procedimenti penali pendenti. Egli ritiene infatti sproporzionato un simile potenziamento del diritto d'accesso, a causa del rischio di condanne pregiudiziali e di utilizzo abusivo dei dati. L'Incaricato è inoltre dell'avviso che il diritto d'accesso debba essere tecnicamente limitato a dati concernenti sentenze riguardanti stranieri. Per la posizione del Consiglio federale, cfr. n. 2.

Per dar seguito alla mozione Freysinger occorre innanzitutto modificare l'ordinanza VOSTRA (cfr. in proposito le considerazioni al punto 2 del presente rapporto). Poiché tale modifica è di

portata minore, non è necessaria una procedura di consultazione, ma unicamente un'indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 10 della legge sulla procedura di consultazione. L'avvio di tale indagine spetta al capo del DFGP. Non trattandosi di una tematica particolarmente complessa, è sufficiente un'indagine della durata di tre mesi. In tal modo il Consiglio federale dovrebbe essere in grado di pronunciarsi sulla modifica dell'ordinanza ancora nell'autunno 2007 e di conferire un pertinente mandato legislativo per emendare l'articolo 367 CP. Tenendo conto che il collegamento a VOSTRA delle autorità cantonali preposte alla naturalizzazione (attivazione del profilo; istruzione dei nuovi utenti) può essere effettuato con il personale attualmente a disposizione del casellario giudiziale svizzero in seno all'Ufficio federale di giustizia, e che la modifica dell'ordinanza non rende necessaria né un'onerosa riprogrammazione di VOSTRA né un adeguamento della legislazione cantonale, la modifica dell'ordinanza potrebbe entrare in vigore già per la fine del 2007.

2. Commento dei singoli adeguamenti

2.1. Stralcio della lettera h dall'articolo 22 capoverso 1 VOSTRA

Attualmente l'articolo 22 capoverso 1 lettera h VOSTRA disciplina il diritto di accesso delle autorità cantonali competenti per la procedura di naturalizzazione, che mediante richiesta scritta possono richiedere un estratto del casellario giudiziale in cui figurano dati concernenti sentenze. Tuttavia tali autorità, a differenza dell'UFM, non hanno né il diritto di effettuare consultazioni on line, né accesso a dati riguardanti procedimenti penali pendenti. Con la creazione di un collegamento on line fondato sull'articolo 21 capoverso 3 VOSTRA (cfr. infra n. 2.2), la vigente regolamentazione dell'accesso diverrà superflua.

2.2. Introduzione di un nuovo capoverso 3 nell'articolo 21 VOSTRA

Nell'ambito della procedura ordinaria di naturalizzazione, in Svizzera chi vuole ottenere la cittadinanza deve superare tre fasi: la naturalizzazione a livello comunale (1^a fase), cantonale (2^a fase) e infine federale (3^a fase). La naturalizzazione a livello inferiore è tuttavia concessa fatta salva la naturalizzazione al livello immediatamente superiore. Le procedure di naturalizzazione ai vari livelli non si svolgono però in modo coordinato, ma in modo distinto e in tempi diversi.

A livello cantonale la naturalizzazione può essere concessa soltanto previa autorizzazione della Confederazione (cfr. art. 12 cpv. 2 della legge sulla cittadinanza; LCit; RS 141.0). Secondo l'articolo 13 LCit, dal 1° gennaio 2005 tale autorizzazione viene concessa dall'Ufficio federale della migrazione (UFM-NAT). Solo a livello federale ogni anno vengono presentate circa 25 000 domande di naturalizzazione. Il presupposto per l'ottenimento della cittadinanza, a ogni livello, è che la persona interessata «si conforma all'ordine giuridico svizzero» (per il livello federale, cfr. art. 14 lett. c LCit). Per questo motivo le autorità preposte alla naturalizzazione hanno indubitabilmente un interesse di fondo all'accesso ai dati VOSTRA (cfr. art. 365 cpv. 2 lett. g CP, disposizione che illustra lo scopo del casellario giudiziale). Questo diritto d'accesso non è attualmente strutturato nello stesso modo per tutte le autorità preposte alla naturalizzazione. Tale situazione non è giustificata. Innanzitutto non ha alcun senso che i dati registrati in VOSTRA riguardanti procedimenti penali pendenti siano accessibili soltanto all'UFM e non alle autorità cantonali preposte alla migrazione. Le seguenti considerazioni contribuiranno a chiarire il problema:

- dal profilo dell'economia procedurale, la regolamentazione vigente è inopportuna. Sapendo che un procedimento penale è pendente, l'autorità cantonale preposta alla natura-

lizzazione potrebbe infatti risparmiarsi l'onere di compiere ulteriori accertamenti, accordandosi con la persona interessata in modo da sospendere la procedura di naturalizzazione fino alla conclusione del procedimento penale. L'autorità competente per la naturalizzazione non può infatti emettere una decisione positiva finché non è convinta che le condizioni alla base della naturalizzazione siano soddisfatte. Come dimostra l'esperienza dell'UFM in ambito di autorizzazione federale di naturalizzazione, di norma il richiedente ritira spontaneamente la sua domanda di naturalizzazione quando apprende che le autorità competenti sono venute a conoscenza di un procedimento penale pendente nei suoi confronti. Il ritiro della domanda è possibile senza conseguenze finanziarie. Inoltre, qualora venisse assolto o il procedimento penale venisse sospeso, il richiedente potrebbe in ogni momento presentare una nuova domanda di naturalizzazione. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (DTF del 19 gennaio 1998; 5A.26/1997), l'autorità preposta alla naturalizzazione potrebbe addirittura negare la naturalizzazione fondandosi unicamente sul fatto che un procedimento penale è pendente. Nella misura in cui l'autorità chiarisce nella sua decisione che la naturalizzazione è stata rifiutata sulla base dei dubbi quanto al rispetto della legge da parte del richiedente, e se l'autorità non suscita l'impressione di aver anticipato il giudizio dell'autorità penale, non vi è alcuna violazione del principio della presunzione d'innocenza. Di principio la sospensione della procedura è la misura meno onerosa, e quindi la più sensata.

Se le autorità cantonali preposte alla naturalizzazione non sono al corrente di procedimenti penali pendenti, non possono applicare in modo sufficientemente efficace la procedura. Prima che l'UFM applichi la procedura di naturalizzazione a livello federale, se un procedimento penale è già pendente non è certo possibile concedere naturalizzazioni ingiustificate. Spesso però la procedura cantonale di naturalizzazione a quel punto si trova a uno stadio piuttosto avanzato. È quindi assurdo che l'autorità cantonale preposta alla naturalizzazione debba attendere una risposta da Berna quando avrebbe potuto ottenere direttamente e molto prima le informazioni necessarie. La possibilità per le autorità cantonali di sospendere (ed eventualmente di rifiutare) la naturalizzazione, nel caso avessero accesso ai dati concernenti i procedimenti penali pendenti, permetterebbe anche di sgravare le autorità federali, poiché i casi problematici non perverrebbero nemmeno all'UFM.

- Tuttavia, ci possono anche essere singoli casi in cui un procedimento penale viene avviato soltanto dopo la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione e quando la procedura di naturalizzazione a livello cantonale è ancora in corso. L'autorizzazione federale di naturalizzazione, infatti, non segna sempre la conclusione del processo di naturalizzazione. In alcuni Cantoni passano vari mesi prima che venga emessa la decisione sulla naturalizzazione. Anche in questo caso sarebbe opportuno che le autorità cantonali preposte alla naturalizzazione abbiano accesso ai dati sui procedimenti penali pendenti, in modo da poter eventualmente ancora sospendere la loro decisione. Poiché oggi l'accesso a tali informazioni non è garantito, vi è il rischio che una persona venga naturalizzata senza aver tenuto conto dell'esito del procedimento penale. Poiché la procedura di naturalizzazione a livello federale è già conclusa, i Cantoni rinunciano anche a porre quesiti complicati all'UFM. È vero che una naturalizzazione può ancora essere revocata prima che siano trascorsi cinque anni se il procedimento penale sfocia effettivamente in una condanna. Tuttavia, poiché la mancanza di personale non permette di individuare sistematicamente simili difetti e le sentenze penali non sono automaticamente trasmesse alle autorità preposte alla naturalizzazione, sarebbe più opportuno che le autorità cantonali competenti possano esaminare, prima di emettere la loro decisione, se un procedimento penale è ancora pendente, evitando in tal modo di concedere naturalizzazioni ingiustificate.

In considerazione delle numerose procedure di naturalizzazione, appare opportuno che alle autorità cantonali competenti venga concesso anche un accesso on line ai dati del casellario giudiziale. La soppressione della richiesta scritta comporta anche il vantaggio di sgravare i servizi cantonali di coordinamento per il casellario giudiziale, incaricati di allestire gli estratti.

Contro l'accesso on line ai dati riguardanti procedimenti penali pendenti può essere invocato il pericolo di una condanna pregiudiziale. Anche in caso di una successiva assoluzione o archiviazione del procedimento penale, si può immaginare che le autorità cantonali preposte alla naturalizzazione possano sfruttare di nascosto simili informazioni per fondare una decisione di naturalizzazione negativa, ponderando le restanti condizioni di naturalizzazione in modo sfavorevole al richiedente (ad esempio nell'ambito della verifica dell'integrazione). Riteniamo tuttavia che in linea di principio non si possa imputare alle autorità cantonali preposte alla migrazione di non essere in grado di trattare diligentemente simili dati. Infatti già oggi le autorità preposte alla migrazione trattano questi dati, che ottengono dalle autorità di perseguimento penale dei loro Cantoni. Va comunque anche considerato che chi vuole essere naturalizzato ha la possibilità di eludere eventuali condanne anticipate omettendo di presentare la sua domanda fintantoché è pendente un procedimento penale. L'ideale sarebbe che già sul modulo di presentazione della domanda di naturalizzazione il candidato venga reso attento sul fatto che le autorità rileveranno dati concernenti procedimenti penali pendenti.

Ogni nuovo accesso on line comporta naturalmente un certo potenziale di abusi. Mediante appropriati controlli e istruzioni da parte delle autorità questo rischio può tuttavia essere mantenuto entro limiti relativamente sicuri. I responsabili del casellario giudiziale presso l'Ufficio federale di giustizia sono infatti anche autorizzati a controllare sul posto che le autorità trattino i dati VOSTRA conformemente alle prescrizioni, sulla base dell'articolo 2 capoverso 2 VOSTRA. Occorre inoltre rilevare che la responsabilità di trattare dati personali degni di particolare protezione non costituisce una novità per le autorità cantonali preposte alla naturalizzazione. Non appare opportuno nemmeno limitare tecnicamente il diritto di accesso ai dati VOSTRA concernenti stranieri, così come richiesto dall'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza: in tal modo si impedirebbero infatti anche i controlli a posteriori delle persone naturalizzate (entro il termine per l'annullamento di una naturalizzazione previsto dall'art. 41 LCit; RS 141.0).

Per tutti questi motivi proponiamo di garantire alle autorità cantonali di naturalizzazione, in un nuovo articolo 21 capoverso 3 VOSTRA, un accesso on line a tutti i dati del casellario giudiziale. Perché ciò sia possibile, in base all'articolo 367 capoverso 3 CP il Consiglio federale dovrà incaricare il DFGP di elaborare le necessarie basi legali formali, al più tardi in occasione dell'approvazione della modifica della presente ordinanza (modifica dell'art. 367 cpv. 2 e 4 CP).

Le autorità preposte alla naturalizzazione a livello comunale, al contrario, continueranno a non avere accesso ai dati VOSTRA, poiché le loro decisioni vengono spesso emanate dalle assemblee comunali e vi è quindi il rischio che dati delicati per il processo di risocializzazione vengano divulgati in misura eccessiva. Le autorità preposte alla naturalizzazione a livello comunale dovranno continuare ad accontentarsi dei cosiddetti estratti del casellario giudiziale per privati (che contengono meno dati riguardanti condanne e non contengono informazioni concernenti procedimenti penali pendenti).

2.3. Adeguamento dell'allegato 3 relativo all'ordinanza VOSTRA

In applicazione dei principi illustrati al numero 2.2, nell'allegato 3 dell'ordinanza VOSTRA devono essere concessi alle autorità cantonali di naturalizzazione gli stessi diritti di tratta-

mento on line di quelli che l'attuale allegato 2 dell'ordinanza VOSTRA prevede per il servizio dell'Ufficio federale della migrazione preposto alla procedura di naturalizzazione a livello federale.

A tal scopo nell'allegato 3 dell'ordinanza VOSTRA occorre stralciare la terzultima colonna per il trattamento «previa richiesta scritta», mentre per i diritti di trattamento «con accesso diretto on line» va inserita una nuova colonna («autorità competenti per la naturalizzazione a livello cantonale»).