



Riassunto dei risultati della procedura d'indagine conoscitiva

concernente

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

Avamprogetto di modifica dell'ordinanza sul casellario giudiziale

Berna, settembre 2007

Indice

1.	Situazione iniziale	2
2.	Riassunto dei pareri	3
3.	Panoramica dettagliata sugli argomenti addotti	3
3.1	In favore dell'approvazione per motivi legati all'economia procedurale	3
3.2	La modifica del diritto a livello di ordinanza	4
3.3	Il diritto d'accesso non è previsto a livello comunale	5
3.4	Il potenziale di abusi nell'ambito dell'accesso ai dati su procedimenti penali pendenti	5
3.5	La limitazione del diritto d'accesso ai dati relativi agli stranieri	5
3.6	I singoli motivi alla base del rifiuto dell'avamprogetto	6
3.6.1	Argomenti contro un accesso on line	6
3.6.2	Argomenti contro un accesso ai dati riguardanti procedimenti penali pendenti	6
3.7	Altri aspetti legati alla legislazione	7

1. Situazione iniziale

Il 30 aprile 2007 il capo del DFGP ha avviato un'indagine conoscitiva presso *i membri della Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia* concernente la modifica dell'ordinanza sul casellario giudiziale (O-VOSTRA; RS 331).

Con la proposta modifica dell'O-VOSTRA s'intende creare la base affinché già a partire dalla fine del 2007 *le autorità competenti per la naturalizzazione a livello cantonale* (ma non quelle a livello comunale) possano, in esercizio sperimentale giusta l'articolo 367 capoverso 3 CP (nella prospettiva di una creazione della base legale a livello di CP) avere accesso on line anche ai dati del casellario giudiziale relativi a procedimenti penali pendenti (e non - come finora - soltanto ai dati riguardanti le condanne).

La proposta di modifica prevede l'introduzione di un relativo diritto d'accesso on line (nuovo art. 21 cpv. 3 O-VOSTRA), l'abrogazione dell'attuale diritto d'accesso (che avviene soltanto mediante richiesta scritta; art. 22 cpv. 1 lett. h) nonché un adeguamento dell'allegato all'O-VOSTRA:

Art. 21 cpv. 3

³ Inoltre, nella misura in cui necessario all'espletamento di procedure di naturalizzazione, le autorità cantonali competenti in materia di naturalizzazione possono consultare, mediante una procedura di richiamo, dati concernenti sentenze e procedure penali pendenti (art. 367 cpv. 3 CP).

Art. 22 cpv. 1 lett. h

¹ Le seguenti autorità non collegate a VOSTRA possono richiedere, sotto forma di un estratto di VOSTRA, i dati concernenti sentenze, necessari all'adempimento dei compiti elencati:

h. *abrogata*

Allegato 3

L'allegato 3 è modificato conformemente all'annesso.

Il termine dell'indagine conoscitiva è scaduto il 31 luglio 2007.

Tutti i Cantoni eccetto FR nonché i Giuristi e le giuriste democratici svizzeri (GDS) hanno fatto pervenire il loro parere.

Il partito socialista svizzero (PS) ha rinunciato esplicitamente a partecipare alla procedura d'indagine conoscitiva.

2. Riassunto dei pareri

Sostanziale approvazione o nessuna osservazione	Rifiuto generale dell'estensione dei diritti d'accesso	Rifiuto parziale in relazione all'accesso a procedimenti penali pendenti
AG, AI, BE, BL, FR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH	AR, LU GDS	BS ¹

La grande maggioranza dei Cantoni (23) si dichiara sostanzialmente favorevole alla regolamentazione proposta secondo l'avamprogetto (AP). L'AP è stato rifiutato soltanto dai Cantoni AG, LU e BS nonché da GDS.

3. Panoramica dettagliata sugli argomenti addotti

3.1 In favore dell'approvazione per motivi legati all'economia procedurale

La grande maggioranza dei Cantoni accoglie la modifica dell'ordinanza proposta non da ultimo per i seguenti motivi legati all'economia procedurale:

i Cantoni GE, JU, NE, SO, SZ, TI e ZH si dichiarano favorevoli alla *semplificazione degli svolgimenti delle procedure*. Il Cantone SZ sottolinea che in futuro non sarà più necessario presentare richieste onerose alle autorità federali. AI e BS² riconoscono che l'accesso on line ai dati sui procedimenti penali pendenti permette di evitare dispendiose procedure di annullamento della naturalizzazione.

Le procedure diverrebbero inoltre più *rapide* (GR, NE, SG, SO e TI) ed *efficaci* (GL, GR, JU, SG, SZ, OW, TI, VS³ e ZG). Secondo i Cantoni BE, GE, GL, OW e SZ la possibilità di sospendere tempestivamente la procedura di naturalizzazione a livello cantonale *sgraverebbe* l'UFM e le autorità cantonali. Il Cantone AI sostiene invece che lo sgravio amministrativo dei servizi cantonali di coordinamento (che nel Cantone AI sarebbe piuttosto irrilevante) non costituisce un motivo sufficiente per estendere i diritti d'accesso.

¹ BS approva soltanto l'accesso on line ai dati concernenti i procedimenti penali pendenti, poiché è previsto d'introdurre l'estensione del diritto d'accesso modificando l'ordinanza (nel caso di un'attuazione mediante una procedura legislativa formale, approverebbe tutte le proposte a livello materiale).

² Secondo BS l'estensione del diritto d'accesso dovrebbe tuttavia essere decisa nel quadro di una procedura legislativa nel senso formale. La modifica d'ordinanza non poggierebbe su alcuna legittimazione a livello dello Stato di diritto (cfr. pto. 3.2).

³ Poiché l'autorità potrebbe negare la naturalizzazione nel caso in cui venisse a conoscenza anticipatamente di un procedimento penale pendente.

Il Cantone NE evidenzia l'aspetto della sicurezza dell'accesso on line. Anche altri Cantoni sottolineano la maggior affidabilità dei dati. I Cantoni AG e BL fanno notare che occorre assolutamente evitare di naturalizzare persone nei confronti delle quali è in corso un procedimento penale. Anche AI, GE e SZ affermano che occorre contrastare le procedure di naturalizzazione ingiustificate. Dalle esperienze vissute nel Cantone BE emergerebbe che i richiedenti ometterebbero di fornire alle autorità preposte alla naturalizzazione proprio le informazioni riguardanti i procedimenti penali pendenti e che quindi si potrebbe giungere a valutazioni sbagliate.

SH accoglie positivamente la possibilità di effettuare un controllo finale prima del termine della procedura di naturalizzazione. Visto che nel Cantone GE, a determinate condizioni, una procedura di naturalizzazione dopo la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione può durare ancora dai 4 ai 6 mesi, anche GE ritiene che non si possa prescindere dall'accesso a dati sui procedimenti penali pendenti. Anche GL giudica troppo lunga la durata complessiva della procedura di naturalizzazione (fino a 3 anni) e ritiene opportuno procedere a un controllo ripetuto delle condizioni. Anche SG e OW sottolineano l'importanza *dell'attualità* dei dati.

Il Cantone ZH auspica inoltre il conseguimento di *risparmi*, visto che attualmente nel solo Cantone ZH vengono effettuati circa 15 000 accertamenti l'anno sulla presenza di procedimenti penali pendenti.

Il Cantone BE dichiara che l'attuazione della modifica dell'ordinanza non pone problemi, poiché l'assegnazione dei profili già esistenti potrebbe essere effettuata tramite il portale SSO del DFGP e non renderebbe necessaria né un'onerosa riprogrammazione di VOSTRA né un adeguamento della legislazione cantonale.

3.2 La modifica del diritto a livello di ordinanza

I Cantoni AG, SZ e NE si dichiarano esplicitamente a favore di una *rapida modifica del diritto* a livello di ordinanza.

Il Cantone ZG, invece, ritiene che l'estensione dei diritti d'accesso mediante ordinanza non sia «*del tutto priva di problemi a livello dello Stato di diritto*» e approva una modifica a condizione che il Consiglio federale, in occasione dell'approvazione dell'ordinanza, conferisca il mandato di modificare il CP.

Secondo il Cantone BS, se il nuovo diritto d'accesso on line si basa soltanto su una modifica dell'ordinanza, dovrebbe essere limitato ai dati sulle condanne. Occorrerebbe tenere conto dei timori espressi dall'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza riguardanti il diritto sulla protezione dei dati. Non sussisterebbe un'urgenza d'ordine temporale a giustificare una modifica dell'ordinanza.

Anche GDS ritengono l'estensione dei diritti d'accesso mediante una modifica dell'ordinanza *assai discutibile nell'ottica della politica della democrazia e problematica ai livelli dello Stato di diritto e politico-giuridico*. Chiedono di rinunciare all'avamprogetto, visto che il Consiglio federale porrebbe il Parlamento dinanzi a un fatto compiuto e, in un certo senso, lo priverebbe della possibilità di discutere della mozione Freysinger (06.3616). Si tratterebbe inoltre di una pesante ingerenza nei diritti fondamentali, poiché la concessione dell'accesso ai *dati personali confidenziali* deve avvenire in base a una *legge nel senso formale*.

3.3 Il diritto d'accesso non è previsto a livello comunale

Nessun Cantone si dichiara favorevole all'estensione dei diritti d'accesso delle autorità preposte alla naturalizzazione *a livello comunale*. Anzi, i Cantoni AG, BL, SZ e GE nonché GDS si dichiarano *esplicitamente contrari* a tal riguardo.

3.4 Il potenziale di abusi nell'ambito dell'accesso ai dati su procedimenti penali pendenti

Diversi Cantoni qualificano come *ingiustificata* la paura legata agli abusi del diritto d'accesso ai dati su procedimenti penali pendenti, se i diritti d'accesso vengono concessi a una *ristretta cerchia di persone* (GE e SO), se le autorità federali o gli incaricati cantonali per la protezione dei dati effettuano *controlli regolari* (JU, SO e ZH) e se viene accordata un'attenzione particolare alla formazione e all'istruzione delle autorità competenti (JU e ZH). Anche i Cantoni AI, GR e SZ sono dell'avviso che il pericolo di una condanna pregiudiziale non vada considerato nelle proporzioni temute, poiché le autorità cantonali, come finora le autorità federali, *sanno trattare diligentemente questi dati* e perché gli interessati *possono difendersi da sospensioni della procedura o decisioni di naturalizzazione negative ingiustificate*. Secondo i Cantoni AI, GE, GR e ZH⁴ non è ammissibile tacciare le autorità preposte alla naturalizzazione di mancata professionalità e obiettività o di irresponsabilità; esse sarebbero avvezze a trattare dati personali degni di particolare protezione. Secondo il Cantone AI l'accesso diretto ai dati menzionati non comporterebbe un ingente cambiamento della prassi cantonale.

Secondo i Cantoni AI e GE la sospensione della naturalizzazione non rappresenterebbe *in alcun caso una violazione del principio della presunzione d'innocenza*. I Cantoni AR e GDS sono invece dell'opinione che l'estensione del diritto d'accesso ai dati sui procedimenti penali pendenti non sia conciliabile con il principio della presunzione d'innocenza (cfr. a tal riguardo e in merito ad altri pareri critici le spiegazioni di cui al pto. 3.6.2).

3.5 La limitazione del diritto d'accesso ai dati concernenti stranieri

I Cantoni AG, BE e VD si esprimono *esplicitamente contro la limitazione del diritto d'accesso ai dati concernenti stranieri* richiesta dall'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza adducendo che in questo modo sarebbe necessario effettuare controlli successivi in relazione agli annullamenti della naturalizzazione.

Il Cantone ritiene invece ipotizzabile una relativa limitazione dell'accesso per mezzo di una procedura di richiamo, visto che oggi le autorità preposte alla naturalizzazione non sarebbero comunque in grado di eseguire i relativi controlli successivi. Anche il Cantone ZH può immaginarsi una limitazione, nella misura in cui ai fini dei controlli successivi (che non sarebbero numerosi), resti garantito l'accesso al casellario mediante richiesta scritta ai servizi di coordinamento.

⁴ Già oggi nel Cantone ZH la Direzione della Giustizia e degli Interni del Cantone di Zurigo effettuerebbe 15 000 procedure di richiamo riguardanti dati sui procedimenti penali pendenti.

Anche il Cantone BS condivide lo scetticismo espresso dall'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza in relazione alla concessione di un diritto d'accesso per i cittadini svizzeri.

3.6 I singoli motivi alla base del rifiuto dell'avamprogetto

3.6.1 Argomenti contro un accesso on line

Secondo il Cantone AR la concessione di un *diritto d'accesso senza limiti* per le autorità cantonali competenti in materia di naturalizzazione sarebbe *sproporzionato* anche nell'ambito dei dati sulle condanne. Se l'avamprogetto venisse approvato occorrerebbe procedere a un limitazione tecnica del diritto d'accesso ai collaboratori che trattano un dossier di un caso specifico. Sarebbe tuttavia più ragionevole se il controllo del rispetto dell'ordinamento giuridico fosse *centralizzato presso la Confederazione*; eventualmente con la possibilità di ottenere informazioni nel singolo caso da tale autorità.

Il Cantone LU afferma che, *a livello cantonale, non effettua esami delle domande di naturalizzazione in base a estratti del casellario giudiziale* (l'onere principale ricadrebbe sui Comuni). In considerazione del fatto che la decisione sulla naturalizzazione a livello cantonale di norma venga emanata nell'arco di un mese dopo aver ottenuto la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione, l'onere per un nuovo esame - considerato l'esiguo pericolo di una naturalizzazione inadeguata- sarebbe troppo importante.

Secondo GDS un accesso on line non porterebbe alcun vantaggio ai Cantoni, visto che l'esame delle condizioni di naturalizzazione compete in sostanza ai Comuni.

Per il Cantone BS l'accesso on line dovrebbe essere limitato ai dati sulle condanne (cfr. anche pto. 3.6.2).

3.6.2 Argomenti contro un accesso ai dati riguardanti procedimenti penali pendenti

Per il Cantone AR il fatto che una persona non venga naturalizzata perché nei suoi confronti è in corso un procedimento penale costituisce già una *violazione del principio della presunzione d'innocenza*; una simile decisione di naturalizzazione negativa rappresenterebbe anche una sorta di *condanna pregiudiziale* e sarebbe *sproporzionata*. *Non sarebbe comprovato che i mezzi attuali non bastano* a evitare naturalizzazioni errate, in particolare se si pensa alla possibilità di annullamento della naturalizzazione.

Anche secondo GDS l'estensione del diritto d'accesso a dati sui procedimenti penali pendenti rappresenta una *violazione del principio della presunzione d'innocenza*, in particolare se alla vittima di una denuncia penale abusiva venisse provvisoriamente ritirata la naturalizzazione. Secondo GDS un simile diritto d'accesso sarebbe sproporzionato; il pericolo di un impiego abusivo dei dati sarebbe troppo grande e il rischio di pronunciare condanne pregiudiziali sarebbe evidente.

Visto che nel Cantone LU la decisione cantonale viene presa poco tempo dopo la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione, ci si affiderebbe *all'esame da parte della Confederazione* e alle *dichiarazioni* dei candidati alla naturalizzazione. Un nuovo esame di tali dati nel Cantone LU sarebbe superfluo.

Il Cantone BS accoglie positivamente l'estensione del diritto d'accesso proposta per motivi di economia procedurale (semplificazione delle procedure, sgravio dei servizi di coordinamento cantonali, meno procedure d'annullamento di naturalizzazioni). Tenendo conto dei timori espressi dall'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza e dai servizi di protezione dei dati cantonali (pericolo di condanne pregiudiziali e impiego abusivo) e a causa della mancata urgenza e insufficiente legittimazione della modifica del diritto a livello dello Stato di diritto, il Cantone BS propone di discutere le proposte nel quadro di una procedura legislativa formale e di prevedere a livello di ordinanza soltanto un accesso on line ai dati sulle condanne, sempreché venga garantito un controllo dell'accesso qualificato.

3.7 Altri aspetti legati alla legislazione

Secondo il Cantone JU occorre valutare il *collegamento* a VOSTRA anche per i *servizi cantonali di polizia*.

Secondo il Cantone VS andrebbe concesso il diritto d'accesso ai dati su procedimenti penali pendenti anche alle *autorità di polizia degli stranieri dei Cantoni* affinché possano valutare se concedere la *proroga del permesso di dimora e per rilasciare il permesso di domicilio*.