



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia

Ufficio federale di giustizia UFG

Ambito direzionale Diritto penale

Settore Diritto penale e diritto di procedura penale

Dicembre 2008

Rapporto esplicativo

sull'avamprogetto di 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

Indice

Compendio	3
1. Obiettivo della revisione	4
2. Diritti d'accesso delle autorità cantonali di naturalizzazione	4
2.1 Situazione iniziale.....	4
2.2 Punti essenziali del progetto	5
2.2.1 Osservazione preliminare sull'importanza dei dati penali per la procedura di naturalizzazione a tre livelli in Svizzera	5
2.2.2 Necessità dell'accesso ai dati di procedimenti penali pendenti	5
2.2.3 Necessità di un accesso online	6
2.2.4 Nessun accesso per le autorità comunali	6
2.3 Commento alle singole modifiche	7
2.3.1 Menzione delle autorità con diritto d'accesso online (art. 367 cpv. 2 lett. f)	7
2.3.2 Menzione dello scopo dell'accesso (art. 367 cpv. 2 lett. f).....	7
2.3.3 Disciplina dell'accesso ai dati concernenti procedimenti penali pendenti (art. 367 cpv. 4) ..	7
3. Diritti d'accesso dell'Ufficio federale di polizia e del Servizio di analisi e prevenzione	8
3.1 Situazione iniziale.....	8
3.2 Principi del progetto.....	9
3.2.1 I diritti d'accesso di fedpol e del SAP vanno definiti in relazione ai compiti	9
3.2.2 Accesso a VOSTRA mediante una procedura di richiamo	11
3.3 Commento alle singole modifiche nell'ambito di fedpol	11
3.3.1 Definizione delle unità con diritto d'accesso (art. 367 cpv. 2 lett. c).....	11
3.3.2 Prevenzione di reati (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 1)	12
3.3.3 Perseguimento di reati (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 2)	13
3.3.4 Trasmissione di informazioni a Interpol (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 3).....	14
3.3.5 Controllo della rete di sistemi d'informazione di polizia (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 4)	15
3.3.6 Gestione dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 5).....	15
3.3.7 Misure di respingimento ed espulsioni (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 6)	16
3.3.8 Trasmissione di informazioni a Europol (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 7).....	16
3.4 Commento delle singole modifiche nell'ambito del SAP	17
3.4.1 Definizione delle unità con diritto d'accesso (art. 367 cpv. 2 lett. c ^{bis})	17
3.4.2 Prevenzione di reati (art. 367 cpv. 2 lett. c ^{bis} n. 1)	17
3.4.3 Misure di respingimento ed espulsioni (art. 367 cpv. 2 lett. c ^{bis} n. 2)	17
3.4.4 Richieste di nullaosta (art. 367 cpv. 2 lett. c ^{bis} n. 3)	18
3.4.5 Trasmissione di informazioni a Europol (Art. 367 cpv. 2 lett. c ^{bis} n. 4).....	18
4. Ripercussioni finanziarie e in materia di personale.....	18
5. Data dell'entrata in vigore.....	19
6. Excursus: ulteriori necessità di adattamento (questionario)	19

Compendio

Perché è necessaria una modifica del CP?

Per la concessione dell'accesso online ai dati del casellario giudiziale è necessaria una base legale formale, poiché si tratta di dati degni di particolare protezione. Attualmente determinati diritti d'accesso online al casellario giudiziale (VOSTRA) sono disciplinati soltanto in un'ordinanza. Pur basandosi sulla competenza di delega di cui all'articolo 367 capoverso 3 del Codice penale svizzero (CP; RS 311.0), tali disposizioni sono soltanto transitorie.

Le disposizioni in questione riguardano i diritti d'accesso delle autorità cantonali di naturalizzazione (cfr. art. 21 cpv. 3 Ordinanza VOSTRA; RS 331) e dell'Ufficio federale di polizia (fedpol; cfr. art. 21 cpv. 2 Ordinanza VOSTRA), come pure, a partire dal 1° gennaio 2009, del Servizio di analisi e prevenzione presso il DDPS (qui di seguito SAP-DDPS; cfr. art. 21 cpv. 4 Ordinanza VOSTRA).

Per creare quanto prima la normativa necessaria in materia di protezione dei dati, il presente avamprogetto intende trasporre in modo possibilmente invariato nella sistematica del CP le pertinenti disposizioni dell'ordinanza. Si tratta quindi di un semplice inserimento nella legge delle disposizioni dell'ordinanza, senza che ciò incida sulla prassi attuale delle autorità interessate. È pertanto necessario adattare l'articolo 367 capoversi 2 e 4 CP.

Non sarebbe necessaria una revisione totale del diritto in materia di casellario giudiziale?

Pur non costituendo l'unico adattamento necessario della legislazione in materia di casellario giudiziale, le modifiche menzionate sono tuttavia prioritarie dal punto di vista della protezione dei dati. Nel diritto vigente permangono tuttavia delle carenze strutturali che richiederanno onerosi lavori di legislazione.

Per non ritardare la trasposizione delle disposizioni dell'ordinanza nel CP, prioritaria dal punto di vista della protezione dei dati, tutte le ulteriori modifiche della legislazione in materia di casellario giudiziale (p.es. collegamento delle autorità di polizia cantonali, registrazione di sentenze penali contro imprese ecc.) saranno effettuate in una seconda fase. Il DFGP inizierà nel 2009 i lavori necessari per un'ampia revisione della legislazione in materia di casellario giudiziale.

1. Obiettivo della revisione

Con la presente modifica del Codice penale (CP; RS 311) s'intende creare una base *legale formale* che permetta alle *autorità cantonali di naturalizzazione, a determinate unità dell'Ufficio federale di polizia e al Servizio di analisi e prevenzione del DDPS* di accedere online a tutti i dati del casellario giudiziale per scopi ben definiti.

L'avamprogetto intende quindi trasporre nel CP le disposizioni attualmente contenute nell'ordinanza VOSTRA (cfr. art. 21 cpv. 2-4), che giustificano soltanto un accesso a tempo determinato. La modifica di legge proposta non incide in alcun modo sulla prassi attuale delle autorità interessate.

2. Diritti d'accesso delle autorità cantonali di naturalizzazione

2.1 Situazione iniziale

Il 29 novembre 2006 il Consiglio federale ha raccomandato di accogliere la mozione Freysinger (06.3616). La mozione chiede che le autorità cantonali di naturalizzazione (ma non le autorità comunali) usufruiscano in futuro degli stessi diritti d'accesso del *servizio competente dell'Ufficio federale della migrazione (UFM)*, ossia di un accesso online a tutti i dati del casellario giudiziale sia per quanto riguarda le sentenze sia per quanto riguarda i procedimenti penali pendenti (cfr. art. 365 cpv. 1 lett. g in combinazione con l'art. 367 cpv. 2 lett. e e cpv. 4 CP).

All'epoca le autorità cantonali di naturalizzazione potevano richiedere un estratto del casellario giudiziale concernente i dati su sentenze soltanto per iscritto presso il servizio di coordinamento cantonale (art. 22 cpv. 1 lett. h dell'ordinanza VOSTRA nella versione della RU 2006 4503). Non era invece possibile accedere online ai dati né accedere ai dati concernenti procedimenti penali pendenti, giacché le autorità cantonali competenti in materia di naturalizzazione non sono menzionate nell'articolo 367 capoverso 4 CP.

La mozione Freysinger non è tuttavia mai stata trattata dal Parlamento. Poiché il Consiglio federale condivide fundamentalmente le richieste della mozione e diversi rappresentanti dei Cantoni, ritenendo urgente il progetto di revisione, sono intervenuti presso il DFGP, quest'ultimo ha deciso di non attendere un mandato formale del Parlamento, bensì di proporre al Consiglio federale, in virtù dell'articolo 367 capoverso 3 CP, una nuova disciplina *a livello di ordinanza* dei diritti d'accesso delle autorità cantonali di naturalizzazione.

Il 14 dicembre 2007 il Consiglio federale ha licenziato la pertinente modifica dell'ordinanza VOSTRA, stabilendo l'entrata in vigore del nuovo articolo 21 capoverso 3 per il 15 febbraio 2008. Da allora più della metà dei Cantoni hanno presentato una domanda d'accesso online al casellario giudiziale.

Tuttavia la nuova disposizione, basata sull'articolo 367 capoverso 3 CP, costituisce soltanto una soluzione transitoria. Trattandosi di dati degni di particolare protezione, per la concessione dell'accesso online al casellario giudiziale è necessaria una base legale formale. (cfr. art. 17 cpv. 2 e art. 19 cpv. 1 e 3 legge sulla protezione dei dati, LPD; RS 235.1). Una soluzione al livello legislativo adeguato è quindi assolutamente necessaria per motivi inerenti alla protezione dei dati. Per tale ragione, il 14 dicembre 2007 il Consiglio federale ha deciso di incaricare il DFGP di elaborare entro la fine del 2008 un pertinente avamprogetto di modifica del CP da inviare in consultazione.

2.2 Punti essenziali del progetto

2.2.1 Osservazione preliminare sull'importanza dei dati penali per la procedura di naturalizzazione a tre livelli in Svizzera

Chi intende ottenere la cittadinanza svizzera nel quadro della naturalizzazione ordinaria deve superare una procedura a tre livelli: la naturalizzazione nel Comune (1° livello), nel Cantone (2° livello) e nella Confederazione (3° livello). La naturalizzazione al livello inferiore avviene su riserva della naturalizzazione al livello successivo. Tuttavia le procedure di naturalizzazione ai diversi livelli non sono coordinate, poiché si svolgono separatamente e in tempi diversi. Non è pertanto sufficiente se l'accesso a tutti i dati di VOSTRA è riservato unicamente all'Ufficio federale della migrazione, responsabile della concessione dell'autorizzazione di naturalizzazione da parte della Confederazione.

Una delle condizioni per ottenere la cittadinanza a tutti i livelli è che la persona in questione «si conforma all'ordine giuridico svizzero» (cfr. a livello federale l'art. 14 lett. c della legge sulla cittadinanza, LCit; RS 141.0). Sia a livello federale sia a livello cantonale tale condizione viene attualmente verificata per mezzo dei dati del casellario giudiziale, anche se i criteri di valutazione possono divergere. Visto l'identico compito della Confederazione e dei Cantoni, dovrebbe essere disciplinato allo stesso modo anche l'accesso ai dati.

2.2.2 Necessità dell'accesso ai dati di procedimenti penali pendenti

Per ragioni di economia procedurale è opportuno che i dati di VOSTRA concernenti procedimenti penali pendenti siano accessibili online anche alle autorità cantonali di naturalizzazione e non soltanto per l'UFM.

- Se l'autorità cantonale di naturalizzazione viene tempestivamente a conoscenza del fatto che è pendente un procedimento penale che potrebbe opporsi alla naturalizzazione, *può rinunciare all'onere di ulteriori accertamenti*, chiedendo all'interessato il consenso per sospendere la procedura di naturalizzazione fino a conclusione del procedimento penale.

La sospensione è opportuna in quanto l'autorità di naturalizzazione non può prendere una decisione positiva fintanto che non è convinta che le condizioni per la naturalizzazione siano soddisfatte. Le esperienze acquisite dall'UFM nell'ambito delle autorizzazioni di naturalizzazione della Confederazione mostrano che di regola naturalizzando ritira volontariamente la sua richiesta se viene a sapere che l'autorità competente è a conoscenza di un procedimento penale. Il ritiro non ha conseguenze finanziarie e inoltre, in caso di assoluzione o di non luogo a procedere, l'interessato può presentare una nuova domanda di naturalizzazione.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 5A.26/1997 del 19 gennaio 1998), l'autorità preposta alla naturalizzazione potrebbe addirittura *negare la naturalizzazione* adducendo come unico motivo un procedimento penale pendente. Nella misura in cui l'autorità nella sua decisione mette in chiaro che la naturalizzazione è stata rifiutata sulla base dei dubbi relativi 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 regola tuttavia la sospensione della procedura di naturalizzazione è il provvedimento meno oneroso e quindi più opportuno.

Fintanto che all'UFM competerà la procedura di naturalizzazione federale, non saranno possibili naturalizzazioni ingiustificate. Non appare tuttavia sensato che l'autorità cantonale di naturalizzazione debba attendere la decisione di Berna, quando avrebbe potuto ottenere direttamente e molto prima le informazioni necessarie. Ciò permetterebbe anche di sgravare le autorità federali, in quanto i casi problematici non perverrebbero all'UFM.

Tuttavia, può accadere che un *procedimento penale venga avviato soltanto dopo la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione* e con la procedura di naturalizzazione cantonale ancora in corso. In molti Cantoni la decisione cantonale relativa alla naturalizzazione viene emanata soltanto parecchi mesi dopo la concessione dell'autorizzazione federale di naturalizzazione. Se l'autorità cantonale non avesse accesso alle pertinenti informazioni, *vi sarebbe il pericolo che una persona venga naturalizzata indipendentemente dall'esito del procedimento penale*. Essendo già conclusa la procedura di naturalizzazione federale, i Cantoni rinunciano inoltre a chiedere onerosi chiarimenti all'UFM. È vero che una naturalizzazione può 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 lacune e le sentenze penali non sono automaticamente trasmesse alle autorità di naturalizzazione, è più opportuno che, prima di decidere, le autorità cantonali competenti possano verificare se è pendente un procedimento penale, evitando così di concedere naturalizzazioni ingiustificate.

L'unico argomento a sfavore della concessione dell'accesso online ai dati concernenti procedimenti penali pendenti è il *rischio di una condanna pregiudiziale*. È possibile che, una volta riavviata la procedura di naturalizzazione, tali dati – anche in caso di assoluzione o non luogo a procedere – costituiscano per le autorità cantonali competenti un motivo nascosto di rifiuto della naturalizzazione, poiché potrebbero indurle a giudicare più criticamente le altre condizioni di naturalizzazione (p.es. l'integrazione).

Alle autorità cantonali di naturalizzazione non si può tuttavia imputare una generalizzata mancanza di professionalità e oggettività. Già oggi, infatti, esse trattano dati personali degni di particolare protezione, che ricevono dalle autorità di perseguimento penale del loro Cantone.

Va inoltre osservato che il naturalizzando può eludere eventuali condanne pregiudiziali evitando di presentare una domanda di naturalizzazione fintanto che è pendente un procedimento penale. L'ideale sarebbe che già sul modulo di presentazione della domanda di naturalizzazione il candidato venga reso attento al fatto che le autorità rileveranno dati concernenti procedimenti penali pendenti.

Ogni nuovo accesso online comporta naturalmente un certo potenziale di abusi, che tuttavia può essere minimizzato *istruendo correttamente e controllando le autorità*. In virtù dell'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza VOSTRA, i responsabili del casellario giudiziale presso l'Ufficio federale di giustizia sono autorizzati a controllare in loco il trattamento corretto dei dati di VOSTRA da parte delle autorità.

2.2.3 Necessità di un accesso online

In considerazione del gran numero di procedure di naturalizzazione (a livello federale sono trattate annualmente 25 000 domande di naturalizzazione) appare opportuno che le autorità cantonali di naturalizzazione non debbano richiedere i dati del casellario giudiziale per iscritto, bensì che vi possano accedere online. L'eliminazione delle richieste scritte ha anche il vantaggio di sgravare i servizi cantonali di coordinamento per il casellario giudiziale, cui spetta allestire gli estratti per le autorità.

2.2.4 Nessun accesso per le autorità comunali

Le autorità *comunali* di naturalizzazione continueranno a non avere accesso ai dati di VOSTRA, poiché a decidere in merito alle naturalizzazioni sono spesso le assemblee comunali e quindi vi è il pericolo che i dati penali, delicati per il processo di risocializzazione, vengano divulgati in misura eccessiva. Le autorità comunali dovranno continuare ad accontentarsi del

cosiddetto estratto del casellario giudiziale per privati (che contiene meno dati concernenti sentenze e non contiene dati su procedimenti penali pendenti).

2.3 Commento alle singole modifiche

2.3.1 Menzione delle autorità con diritto d'accesso online (art. 367 cpv. 2 lett. f)

La menzione delle «autorità cantonali competenti per la naturalizzazione a livello cantonale» nell'articolo 367 capoverso 2 lettera f AP-CP garantisce che le autorità di naturalizzazione «a livello comunale» non usufruiscano del diritto d'accesso online. La sola menzione delle «autorità cantonali competenti per la naturalizzazione» (senza l'aggiunta «a livello cantonale») sarebbe imprecisa poiché dal punto di vista giuridico anche le autorità comunali vanno considerate autorità cantonali.

Nella prassi l'accesso non sarà di norma concesso all'autorità che decide in merito alla naturalizzazione cantonale (nei Cantoni in cui non vi è una commissione specifica, la decisione spetta di solito al Consiglio di Stato), bensì all'unità operativa che allestisce la documentazione necessaria o che prepara la decisione.

2.3.2 Menzione dello scopo dell'accesso (art. 367 cpv. 2 lett. f)

Lo scopo dell'accesso («procedura di naturalizzazione») è menzionato già all'articolo 365 capoverso 2 lettera g CP. Dal punto di vista giuridico, il motivo per l'accesso ai dati risulta tuttavia più chiaro se lo scopo, «espletare procedure di naturalizzazione», è descritto immediatamente dopo la menzione dell'autorità con diritto d'accesso. In occasione dell'ampia revisione del diritto in materia di casellario giudiziale (cfr. le spiegazioni al n. 6), tale struttura (inclusione nella stessa disposizione dello scopo dell'accesso e dell'autorità che ha diritto d'accesso) sarà introdotta anche per le altre autorità menzionate all'articolo 367 CP.

Lo scopo «espletare procedure di naturalizzazione» include anche la possibilità di effettuare controlli successivi di persone già naturalizzate (entro il termine previsto per l'annullamento successivo secondo l'art. 41 LCit). Non è quindi prevista una limitazione tecnica del diritto di consultare *dati di VOSTRA concernenti stranieri*.

2.3.3 Disciplina dell'accesso ai dati concernenti procedimenti penali pendenti (art. 367 cpv. 4)

L'attuale articolo 367 capoverso 4 CP parla dei «dati personali concernenti *richieste di estratti del casellario giudiziale registrate in relazione a procedimenti penali pendenti*». Questa formulazione è antiquata poiché si riferisce alla situazione giuridica prima del 1° gennaio 2007. Infatti, con l'introduzione dell'articolo 366 capoverso 4 CP nel casellario giudiziale non sono più registrate le richieste di estratto delle autorità di perseguimento penale (che permettevano di concludere che vi era un procedimento penale pendente), bensì *tutti* i procedimenti penali per crimini e delitti pendenti in Svizzera, per la durata effettiva del procedimento. Il nuovo articolo 367 capoverso 4 AP-CP usa pertanto l'espressione «dati personali concernenti procedimenti penali pendenti».

Affinché anche «le autorità cantonali competenti per la naturalizzazione a livello cantonale» abbiano accesso ai dati concernenti procedimenti penali pendenti, l'enumerazione dell'articolo 367 capoverso 4 CP va completata con la nuova lettera *f* dell'articolo 367 capoverso 2 AP-CP.

3. Diritti d'accesso dell'Ufficio federale di polizia e del Servizio di analisi e prevenzione

3.1 Situazione iniziale

Nel 2003, una verifica intradipartimentale delle basi legali per gli accessi online di fedpol al casellario giudiziale aveva evidenziato che le disposizioni allora vigenti non soddisfacevano né le necessità pratiche di fedpol né i requisiti in materia di protezione dei dati.

Tale situazione era in parte dovuta anche alla *riorganizzazione di fedpol nell'ambito del progetto «Strupol»*, in seguito alla quale la gestione del casellario giudiziale fu affidata all'Ufficio federale di giustizia (UFG). Nel quadro dei lavori di riorganizzazione la Cancelleria federale adattò anche le pertinenti disposizioni del CP sul trattamento di informazioni del casellario giudiziale sostituendo, nell'articolo 360^{bis} capoverso 1 lettera a vCP, l'UFG a fedpol come autorità che gestisce il casellario giudiziale. Tuttavia, *l'articolo 360^{bis} capoverso 2 lettera c vCP limitava alle «indagini di polizia giudiziaria» la base legale formale per gli accessi online di fedpol*, dimenticando che in tal modo veniva a cadere la base legale formale per l'accesso al casellario giudiziale da parte di alcuni *servizi specifici* di fedpol (p.es. Interpol, MROS).

Dato che finora per «indagini di polizia giudiziaria» ai sensi dell'articolo 360^{bis} capoverso 2 lettera c vCP (o art. 367 cpv. 2 lett. c CP) s'intendeva una procedura d'indagine aperta formalmente dal Ministero pubblico della Confederazione (cfr. art. 101 cpv. 1 PP; RS 312.0), i dati del casellario giudiziale non potevano essere consultati per le semplici indagini di polizia (denominate anche «indagini preliminari»¹) o in *ambito preventivo*. Tale disparità di trattamento non è giustificata, poiché in queste fasi procedurali i motivi per cui sono necessari i dati del casellario giudiziale sono in parte gli stessi come per i procedimenti penali aperti (cfr. le spiegazioni al n. 3.2.1).

Per creare quanto prima una situazione giuridica chiara e praticabile in relazione ai diritti d'accesso di fedpol, il 29 settembre 2006 il Consiglio federale ha deciso (in occasione dell'adattamento dell'ordinanza sul casellario giudiziale alla nuova parte generale del CP; cfr. RU 2006 4503) di ridisciplinare i diritti d'accesso online di fedpol nell'ordinanza VOSTRA (cfr. art. 21 cpv. 2 Ordinanza VOSTRA, nella versione della RU 2006 4503). La disciplina transitoria, basata sull'articolo 367 capoverso 3 CP, è entrata in vigore il 1° gennaio 2007. La nuova disciplina dei diritti d'accesso di fedpol concerneva anche singole unità del Servizio di analisi e prevenzione (SAP).

Il 21 maggio 2008, su richiesta del DDPS del 20 maggio 2008, il Consiglio federale ha deciso di assoggettare al DDPS, a partire dal 1° gennaio 2009, le unità del SAP di fedpol (compreso il Centro federale di situazione) cui sono affidati compiti di servizio d'informazioni sulla sicurezza interna ai sensi dell'articolo 1 lettera b della legge federale sul servizio informazioni civile (LSIC), approvata dal Parlamento il 3 ottobre 2008. Con l'integrazione di alcune parti del SAP nella struttura organizzativa del DDPS si sono dovuti trasferire al nuovo servizio, che conserva la denominazione Servizio di analisi e prevenzione (qui di seguito SAP-DDPS), anche i pertinenti diritti d'accesso online al casellario giudiziale. Il 12 dicembre 2008 il Consiglio federale ha approvato la pertinente modifica dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP; RS 172.213.1), entrata in vigore il 1° gennaio 2009. Il previgente articolo 21 capoverso 2 Ordinanza VOSTRA è stato leggermente modificato (con l'eccezione delle richieste di nullaosta di cui alla lett. i, i diritti d'accesso di fedpol sono rimasti invariati), mentre per il diritto d'accesso del SAP-DDPS è stato creato un nuovo articolo 21 capoverso 4. La modifica ha riguardato soprattutto i settori della preven-

¹ Il termine «indagini preliminari» ricorre unicamente nell'art. 2 dell'ordinanza sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia (RS 360.1). Secondo tale disposizione, in qualità di polizia giudiziaria della Confederazione, la Polizia giudiziaria federale esegue, sotto la direzione del Ministero pubblico della Confederazione, indagini preliminari e investigazioni nella sfera di competenza della Confederazione, se sussistono indizi e informazioni che motivano un sospetto di reato.

zione dei reati secondo la LMSI (cfr. n. 3.4.2), dell'esame di misure di respingimento nell'ambito del diritto sugli stranieri (cfr. n. 3.4.3), delle cosiddette richieste di nullaosta (cfr. n. 3.4.4) e della trasmissione d'informazioni a Europol (cfr. n. 3.4.5).

S'intende ora trasporre nel CP in modo possibilmente invariato l'attuale normativa dell'ordinanza riguardante fedpol e il SAP-DDPS. Alcuni dei termini usati finora devono tuttavia essere adattati alla normativa e alla terminologia del nuovo Codice di procedura penale svizzero del 5 ottobre 2007² (CPP; cfr. le spiegazioni ai n. 3.3.3 e 3.3.4).

3.2 Principi del progetto

3.2.1 I diritti d'accesso di fedpol e del SAP vanno definiti in relazione ai compiti

Con la revisione s'intende garantire che i diritti d'accesso di fedpol e quelli trasferiti al SAP-DDPS a partire dal 1° gennaio 2009 non dipendano più dalla fase in cui si trova un procedimento (indagine di polizia giudiziaria), bensì esclusivamente dal fatto che lo scopo dell'accesso ai dati giustifichi, tenendo conto del principio della proporzionalità, la trasmissione di informazioni.

fedpol e il SAP-DDPS non sono organizzazioni uniformi. Sono costituiti da numerose unità che in parte adempiono *compiti molto divergenti*. Per questa ragione *non si può ricondurre a un unico denominatore* comune il motivo per cui fedpol e il SAP-DDPS devono richiedere informazioni del casellario giudiziale.

Per quanto riguarda i compiti che prima del 1° gennaio 2009 erano affidati a fedpol, vanno innanzitutto distinti i «*servizi preposti alle indagini*» in senso lato (che svolgono indagini per prevenire e perseguire reati) e i «*servizi speciali*» (che adempiono altri compiti non rientranti nelle inchieste penali). È ovvio che per i servizi che svolgono compiti specifici vanno definiti anche scopi d'accesso specifici (cfr. le spiegazioni ai n. 3.3.5 [Servizio di controllo JANUS], 3.3.6 [MROS] o 3.4.4 [richieste di nullaosta]). Anche per i servizi preposti alle indagini ai sensi dell'articolo 367 capoverso 2 lettera c CP appare tuttavia inadeguato limitare l'accesso a VOSTRA alle «indagini di polizia giudiziaria», per i seguenti motivi:

- è incontestato che le informazioni del casellario giudiziale sono *indispensabili* per tenere conto dei precedenti dell'imputato nell'ambito della *commisurazione della pena* o per decidere in merito a un'eventuale pena condizionale. Dato che nelle prime fasi dell'indagine o nell'attività preventiva non devono essere chiarite questioni inerenti alla commisurazione della pena, si potrebbe affermare che l'accesso ai dati del casellario giudiziale è necessario soltanto a partire dall'apertura del procedimento penale. Tuttavia, le informazioni del casellario giudiziale non vengono richieste soltanto per la commisurazione della pena, bensì anche *per altri scopi*. Se si analizzano tali scopi secondari si constata che i dati possono essere necessari non soltanto in occasione dell'apertura di un procedimento penale, ma *anche in altre fasi procedurali* (per queste fasi l'art. 21 cpv. 2 lett. b Ordinanza VOSTRA impiega il termine «indagini preliminari») e *addirittura in ambito preventivo*.

Concretamente si tratta dei seguenti scopi secondari:

scopo 1: confermare o confutare un sospetto iniziale (circoscrizione della cerchia di autori)³;

² FF 2007 6327

³ Il fatto che una persona sospetta sia registrata nel casellario giudiziale a causa di reati simili a quelli per cui è indagato, offre *primi elementi* per concretizzare un vago sospetto iniziale. Tuttavia le informazioni del casellario giudiziale in merito a reati passati in giudicato *non possono essere assunte a prova* della commissione di un nuovo reato. Tali informazioni inducono piuttosto fedpol e il SAP a considerare *utili ulteriori accertamenti*. Concedendo l'accesso alle informazioni del casellario giudiziale in

scopo 2: raccogliere informazioni prima di interrogatori (verifica della credibilità di testimoni, periti ecc.)⁴;

scopo 3: evitare «indagini parallele»⁵;

scopo 4: proteggere gli agenti infiltrati (accertamenti sull'ambiente in cui si muove l'autore)⁶;

- la decisione di limitare i diritti d'accesso al casellario giudiziale alle informazioni concernenti procedimenti penali aperti è stata motivata anche col fatto che un'ingerenza di tale portata nei diritti personali è giustificata soltanto nei confronti di coloro contro i quali è stato aperto un procedimento penale. L'apertura del procedimento penale in base a sospetti giustificati costituirebbe il limite che giustifica un siffatto intervento dello Stato nei confronti di un singolo individuo. Prima dell'apertura di un procedimento penale sarebbe pertanto opportuno maggiore ritegno da parte dello Stato. Questa argomentazione può sembrare giusta per l'indagato, ma non coglie nel segno, giacché, come detto, già attualmente si richiedono estratti del casellario giudiziale di persone non sospette coinvolte in un procedimento (testimoni o persone tenute a dare informazioni), le quali assumono una funzione del tutto diversa nel procedimento;
- la limitazione dei diritti d'accesso ai procedimenti penali aperti non si giustifica neppure con il *diritto all'esame degli atti*. È stato osservato che l'imputato in un procedimento penale può avvalersi del diritto di esaminare gli atti e verificare se è stato richiesto un suo estratto del casellario giudiziale. Dato che tale diritto è riservato in primo luogo alle parti coinvolte nel procedimento penale (cfr. art. 101 CPP), questo argomento non riesce a spiegare perché sia possibile richiedere un estratto del casellario giudiziale dei testimoni, pur non usufruendo questi ultimi del diritto di consultare gli atti.

una fase precoce delle indagini, si rischia pertanto che queste ultime si concentrino su pochi autori recidivi, pur essendo molto più alto il numero degli autori che commettono un reato per la prima volta. Tuttavia i dati del casellario giudiziale *non costituiscono mai l'unico indizio di sospetto*, ragion per cui molto raramente ne risulteranno indagini errate. Giacché i dati del casellario giudiziale rivelano collegamenti trasversali importanti ai fini delle indagini, fedpol e il SAP devono essere autorizzati ad accedervi.

⁴ Gli interrogatori risultano più efficienti se l'inquirente è ben informato sull'interrogato già prima dell'interrogatorio. Sono interessanti in particolare informazioni su eventuali reati antecedenti, giacché costituiscono un mezzo efficace per verificare la credibilità della persona in questione. L'accesso ai dati del casellario giudiziale è indispensabile se non si possiedono altre informazioni sull'interrogato.

⁵ Per evitare indagini parallele è necessario poter accedere ai dati concernenti i procedimenti penali in corso. Va appurato se una determinata persona è indagata contemporaneamente da diverse autorità di perseguimento penale. Ciò riguarda fedpol, ad esempio quando sussiste la competenza facoltativa della Confederazione secondo l'articolo 337 capoverso 2 CP (o nuovo: art. 24 cpv. 2 CPP) o quando una persona commette più reati in diversi luoghi e almeno uno di questi reati è di competenza della Confederazione secondo gli articoli 336 e 337 CP (o nuovo: art. 23 e 24 CPP). Dato che, nel casellario giudiziale, le informazioni concernenti procedimenti penali pendenti sono sempre riferite all'imputato, non è possibile evitare indagini parallele nei confronti di eventuali coautori (nel casellario giudiziale non figurano le ulteriori persone indagate). Soprattutto i servizi di fedpol che eseguono anche compiti di coordinamento devono poter far valere questo scopo d'accesso. Ma anche per il SAP è importante sapere se vi sono indagini in corso al fine di precisare il pericolo per la sicurezza interna costituito dall'autore di un reato e dal suo ambiente.

⁶ Tale scopo non riguarda tutti i servizi di fedpol, bensì soprattutto l'attività della Polizia giudiziaria federale (PGF) nel settore delle indagini mascherate (cfr. le spiegazioni al n. 3.3.3). Ai fini della pianificazione dell'intervento di un agente infiltrato è estremamente importante conoscere l'ambiente nel quale dovrà operare. Le informazioni sugli antecedenti delle persone che si muovono in tale ambiente sono indispensabili per valutare meglio il rischio di un intervento e quindi proteggere meglio l'agente infiltrato. L'accesso alle informazioni del casellario giudiziale costituisce un mezzo efficace per preparare meglio gli agenti infiltrati in vista del loro intervento.

Per tutti questi motivi la fase in cui si trova il procedimento penale non è decisiva per la concessione dei diritti d'accesso⁷.

3.2.2 Accesso a VOSTRA mediante una procedura di richiamo

fedpol e il SAP-DDPS sono operativi 24 ore su 24 e devono quindi poter disporre delle informazioni quanto prima. Per tale motivo i dati del casellario giudiziale continueranno a essere messi a disposizione online.

Il fatto che il presente progetto preveda un accesso online per i servizi di fedpol e del SAP-DDPS non significa automaticamente che tutte le unità otterranno tale accesso. Il CP statuisce soltanto l'autorizzazione di principio per l'accesso online. Il collegamento online è installato e i diritti d'accesso individuali sono concessi in virtù della direttiva del DFGP del 30 settembre 2004 sull'installazione di collegamenti online e il rilascio di autorizzazioni d'accesso ad applicazioni informatiche del DFGP (direttiva online DFGP). Spetta quindi in primo luogo al *consulente per la protezione dei dati dell'UFG* decidere se l'autorità in questione può accedere online al casellario giudiziale (cfr. art. 17 Direttiva online DFGP). Il consulente per la protezione dei dati dell'UFG, in collaborazione con il capo del casellario giudiziale, decide a quanti e a quali membri dell'autorità concedere un diritto d'accesso individuale a VOSTRA (cfr. le disposizioni della sezione 4 nonché degli art. 13-15 e 18-20 della direttiva online DFGP⁸).

Non sussiste il rischio di un indebolimento sproporzionato della protezione dei dati in seguito all'estensione dei diritti d'accesso online di fedpol e del SAP-DDPS, tanto più che in occasione dell'ultima revisione sono state introdotte due nuove regole di trattamento per evitare i cosiddetti registri ombra⁹. L'articolo 18 capoversi 5 e 6 dell'ordinanza VOSTRA restringe le possibilità dei destinatari dei dati di registrare e trasmettere informazioni del casellario giudiziale in Svizzera. In tal modo è garantita un'ampia trasparenza per il trattamento dei dati del casellario giudiziale.

3.3 Commento alle singole modifiche nell'ambito di fedpol

3.3.1 Definizione delle unità con diritto d'accesso (art. 367 cpv. 2 lett. c)

L'articolo 367 capoverso 2 lettera c AP-CP specifica che possono accedere alle informazioni del casellario giudiziario soltanto le unità dell'Ufficio federale di polizia che ne hanno bisogno per espletare le loro attività specifiche. Si è rinunciato a *menzionare esplicitamente* nella legge *le singole unità*, elencando invece i compiti per l'adempimento dei quali si può accedere

⁷ Questo tuttavia non significa che definire un limite in base alla fase in cui si trova un procedimento sia sempre errato, come mostra l'esempio della trasmissione di informazioni nell'ambito di Interpol (cfr. le spiegazioni al n. 3.3.4).

⁸ Va tenuto conto dei seguenti fattori: frequenza d'uso, numero dei collaboratori dell'unità in questione già autorizzati ad accedere, necessità di agire autonomamente e rapidamente (p.es. al di fuori dei normali orari d'ufficio), quantità dei dati richiesti, diritti richiesti (consultazione, iscrizione, mutamento, cancellazione).

⁹ Per registri ombra s'intendono anche dati personali in cui sono almeno in parte registrate, conservate e direttamente consultabili le stesse informazioni del registro d'origine. I registri ombra sono problematici perché i loro dati possono eventualmente essere registrati, consultati e trasmessi per uno scopo diverso da quelli previsti dalle disposizioni sulla banca dati originaria. Inoltre, ai registri ombra si applicano altri termini di cancellazione. I dati ivi registrati esistono indipendentemente dalla banca dati originaria e vengono usati per uno scopo diverso da quello originariamente previsto. La trasparenza del trattamento dei dati viene così in gran parte a mancare.

ai dati di VOSTRA. Questa soluzione ha il vantaggio che non saranno necessarie modifiche del CP nel caso di future riorganizzazioni di fedpol.

Il tenore dell'articolo 367 capoverso 2 lettera c AP-CP non rispetta esattamente l'attuale assetto normativo per il casellario giudiziale secondo gli articoli 365 e seguenti. Attualmente infatti gli *scopi d'accesso* e le *autorità* con diritto d'accesso sono disciplinati in due articoli diversi (art. 365 e 367 CP). Questa suddivisione non è adeguata, poiché un'autorità può rifarsi soltanto a uno scopo ben specifico, e le difficoltà di interpretazione sono quindi inevitabili. Per la nuova disciplina dei diritti d'accesso di fedpol, nell'articolo 367 AP-CP sono quindi stati inseriti anche gli scopi d'accesso. Si è rinunciato a integrare l'articolo 365 CP, poiché in occasione dell'ampia revisione del diritto in materia di casellario giudiziale s'intende indicare chiari scopi d'accesso anche per le altre autorità (cfr. n. 6). Dato che l'attuale normativa dell'ordinanza tiene già conto di questa problematica, si è potuto riprendere in larghissima misura la struttura dell'articolo 21 capoverso 2 dell'ordinanza VOSTRA. Sono tuttavia stati necessari singoli adattamenti alla terminologia del Codice di procedura penale svizzero.

3.3.2 Prevenzione di reati (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 1)

L'accesso al casellario giudiziale per «impedire reati» costituisce una novità in quanto questo diritto d'accesso esiste soltanto dal 1° gennaio 2007 (cfr. art. 21 cpv. 2 lett. a Ordinanza VOSTRA nella versione della RU 2006 4503). In seguito al trasferimento del SAP al DDPS, i diritti d'accesso nell'ambito della prevenzione dei reati sono suddivisi tra fedpol e il SAP-DDPS (cfr. le spiegazioni al n. 3.4.2).

Per quanto riguarda fedpol, il diritto d'accesso è impostato sull'attività del settore «Tifoseria violenta» e dell'«Ufficio centrale armi», entrambi integrati nella «Divisione principale Servizi» di fedpol. Tali unità di fedpol adottano le misure preventive contro la «violenza in occasione di manifestazioni sportive» e gli «atti preparatori relativi al commercio illecito di armi» conformemente all'articolo 2 capoversi 1 e 2 della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120). La competenza di fedpol negli ambiti menzionati si evince dagli articoli 24a e seguenti LMSI e dagli articoli 5 e seguenti della legge federale sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (Legge sulle armi, LArm; RS 514.54). L'aggiunta «nella misura in cui tali reati rientrano nel suo ambito di competenza» intende chiarire che il diritto d'accesso di fedpol non concerne tutti i reati menzionati all'articolo 2 capoversi 1 e 2 LMSI.

I dati sono necessari per:

- *confermare un sospetto*: nel settore della prevenzione di polizia è indispensabile raccogliere informazioni sufficienti su una persona sospetta, in particolare anche al di fuori degli orari d'ufficio;
- *evitare indagini parallele*: essendo a conoscenza di un procedimento aperto si evitano indagini parallele;
- *raccogliere informazioni preliminari / verificare la credibilità in occasione di interrogatori*: a differenza di quanto succede in una procedura d'indagine, gli interrogatori sono svolti su base «facoltativa». L'interrogato non è tenuto a rispondere né a partecipare in altro modo.
- *proteggere agenti infiltrati / controllare l'ambiente in cui si muove l'autore*: in ambito preventivo le unità competenti non impiegano veri e propri agenti infiltrati, bensì cosiddette «fonti», ossia persone che si muovono nell'ambiente della persona indagata e che forniscono informazioni a fedpol. È importantissimo poter verificare la credibilità di queste persone, che inoltre non devono essere coinvolte in un procedimento penale (affinché nel processo non possano tentare di giustificare il proprio operato con la loro attività di fonte).

3.3.3 Perseguimento di reati (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 2)

Nell'ambito del perseguimento di reati, l'attuale articolo 21 capoverso 2 Ordinanza VOSTRA distingue tra «indagini preliminari» (lett. b) e «indagini di polizia giudiziaria» (lett. c). Questa distinzione era tesa a *chiarire* che fedpol è autorizzato ad accedere ai dati del casellario giudiziale anche prima dell'apertura formale di un procedimento penale da parte del Ministero pubblico della Confederazione (indagini di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 367 cpv. 2 lett. c CP). S'intendeva mettere in chiaro che le disposizioni contemplavano tutto l'ambito delle indagini volte a perseguire un reato. Dato che il Codice di procedura penale svizzero disciplina in modo nuovo l'intera attività inquirente della polizia e del pubblico ministero per il perseguimento penale, appare opportuno fondere le menzionate disposizioni dell'ordinanza (cfr. art. 367 cpv. 2 lett. c n. 2 AP-CP). L'espressione «perseguire i reati» (invece di «prevenire i reati» di cui all'art. 367 cpv. 2 lett. c n. 1 AP-CP) chiarisce che la disposizione contempla la repressione e non la prevenzione. Si è di proposito rinunciato a utilizzare le espressioni «indagini preliminari» e «indagini di polizia giudiziaria», preferendo ricorrere alla terminologia del CPP.

- Il CPP intende per «procedura preliminare» (Titolo sesto; cfr. art. 299-327 CPP) l'intera fase delle indagini fino alla procedura dibattimentale, suddividendola in «procedura investigativa della polizia» (cfr. art. 306-307 CPP) e «istruzione da parte del pubblico ministero» (cfr. art. 308-318 CPP). L'istruzione continua a essere aperta formalmente (art. 309 CPP).
- Nell'uso linguistico comune l'espressione «polizia giudiziaria» è oggi usata in un senso molto più ampio: include l'intero settore delle indagini volte al perseguimento di reati disciplinato dal CPP ed è quindi intesa come pendant della polizia di sicurezza (che provvede a prevenire le minacce ed è disciplinata nelle leggi di polizia).

Giacché fedpol opera anche nella fase istruttoria (su incarico del pubblico ministero), il tenore dell'articolo 367 capoverso 2 lettera c numero 2 AP-CPP sullo scopo chiarisce che il diritto d'accesso vale per l'intera procedura preliminare.

Il diritto d'accesso disciplinato dall'articolo 367 capoverso 2 lettera c numero 2 AP-CPP è impostato sull'attività principale della Polizia giudiziaria federale (PGF). Concretamente si tratta dell'attività delle tre *unità di competenza* «Indagini sedi distaccate»¹⁰, «Indagini centro»¹¹ e «Indagini Impieghi speciali»¹² nonché degli «Ufficiali inquirenti PGF»¹³.

La PGF svolge indagini nei settori sottoposti alla giurisdizione federale (art. 336 e 337 CP; nuovo: art. 23 e 24 CPP) nonché nei settori di sua competenza secondo il diritto penale accessorio (Legge sugli stupefacenti; RS 812.121). Si tratta soprattutto delle forme gravi di criminalità internazionale nei settori della criminalità organizzata, del finanziamento del terrorismo, del riciclaggio di denaro e della criminalità economica, ma sono comprese anche indagini riguardanti la protezione dello Stato (p.es. reati in materia di esplosivi, corruzione, falsificazione di denaro, genocidio). A tale scopo la PGF può impiegare gli strumenti usuali di poli-

¹⁰ Ne fanno parte le divisioni: Indagini Losanna, Indagini Zurigo, Indagini Lugano.

¹¹ È suddivisa in tre divisioni: Indagini Berna, Indagini Protezione dello Stato, Indagini Terrorismo.

¹² È composto dalle tre divisioni: Indagini forensi e informatiche, Indagini Impieghi speciali, Osservazione.

¹³ Gli ufficiali inquirenti sono responsabili del coordinamento e della direzione delle indagini che interessano più divisioni. Sono le persone di contatto per il Ministero pubblico della Confederazione e possono domandare a quest'ultimo l'apertura di una procedura d'indagine. Assicurano inoltre lo scambio d'informazioni con il SAP e con altre unità della Confederazione.

zia quali l'osservazione, l'indagine mascherata e la ricerca mirata. La PGF garantisce inoltre l'esecuzione di domande estere di assistenza giudiziaria che rientrano nella competenza della Confederazione.

Lo scopo della consultazione dei dati in VOSTRA è in definitiva il *perseguimento dei reati*. I dati di VOSTRA servono a confermare un sospetto, evitare indagini parallele, raccogliere informazioni preliminari prima di interrogatori e proteggere gli agenti infiltrati (esame dell'ambiente in cui si muove l'autore).

3.3.4 Trasmissione di informazioni a Interpol (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 3)

Questo diritto d'accesso online è impostato sull'attività delle divisioni «Centrale operativa», «Cooperazione internazionale di polizia» e «Coordinazione» dell'Unità di competenza «Indagini Cooperazione internazionale di polizia» della Polizia giudiziaria federale (PGF). Attualmente i diritti d'accesso sono di fatto riuniti presso la Centrale operativa, anche se dal punto di vista giuridico potrebbero avvalersene singolarmente e individualmente anche le altre divisioni.

Le *divisioni Centrale operativa* e *Coordinazione* sono centri di smistamento per lo scambio di informazioni di polizia giudiziaria con le autorità di perseguimento penale svizzere ed estere. Assolvono i compiti dell'Ufficio centrale nazionale di Interpol, effettuano i primi accertamenti di polizia e coordinano le indagini intercantonali e internazionali. In quanto *membri della divisione Cooperazione internazionale di polizia*, gli addetti di polizia all'estero e i collaboratori dei centri di cooperazione a Ginevra e Chiasso garantiscono lo scambio d'informazioni con l'estero. Forniscono assistenza nelle procedure d'indagine e stabiliscono i primi contatti con le autorità straniere.

La consultazione del casellario giudiziale serve a raccogliere dati per poter inoltrare richieste d'informazione o rispondervi nel quadro dello scambio di informazioni di polizia giudiziaria con i servizi di Interpol e le autorità di polizia estere.

Lo scambio di informazioni nel quadro di Interpol riguarda tutti i settori della criminalità. Tuttavia le informazioni del casellario giudiziale possono essere messe a disposizione delle autorità di polizia estere soltanto nella misura in cui tali informazioni siano accessibili alle autorità di polizia svizzere. La normativa prevista dall'articolo 367 capoverso 2 lettera c numero 3 AP-CP, che precisa l'articolo 351 CP, intende quindi rispecchiare il flusso nazionale dei dati:

- dato che le autorità cantonali di polizia possono accedere, per lo meno indirettamente, ai dati del casellario giudiziale nell'ambito di *un'istruzione penale aperta* (se necessario ottengono l'informazione dal procuratore pubblico), *tutti i dati* del casellario giudiziale devono essere accessibili anche a Interpol, a condizione che all'estero un'autorità giudiziaria abbia aperto un procedimento penale;
- per le *pure indagini di polizia* all'estero, i dati possono essere trasmessi per mezzo di Interpol soltanto se si tratta di reati di competenza di fedpol;
- in Svizzera soltanto fedpol e il SAP-DDPS possono, per la *prevenzione dei reati*, ottenere informazioni del casellario giudiziale, limitatamente ai reati indicati nella legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120). La trasmissione di informazioni per il tramite di Interpol è perciò permessa soltanto per tali reati (terrorismo, spionaggio, estremismo violento, violenza in occasione di manifestazioni sportive, commercio illecito di armi e materiale radioattivo e trasferimento illegale di tecnologia secondo l'art. 2 cpv. 1 e 2 LMSI).

3.3.5 Controllo della rete di sistemi d'informazione di polizia (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 4)

fedpol ha riunito in un'unica unità organizzativa i servizi di controllo JANUS e IPAS. Attualmente i controlli di JANUS e IPAS sono tuttavia eseguiti separatamente (cfr. art. 15 dell'ordinanza sul sistema d'informazione della Polizia giudiziaria federale [Ordinanza JANUS; RS 360.2] e art. 2 dell'ordinanza sul sistema informatizzato di gestione e indice informatizzato delle persone e dei fascicoli dell'Ufficio federale di polizia [Ordinanza IPAS; RS 361.2]). Attualmente soltanto il «Servizio di controllo JANUS» dispone di un diritto d'accesso a VOSTRA (cfr. art. 21 cpv. 2 lett. e Ordinanza VOSTRA). Tale servizio ha anche il compito di effettuare il controllo previsto per legge dei dati raccolti in JANUS (cfr. art. 13 cpv. 2 Ordinanza JANUS). Le informazioni di VOSTRA aiutano a valutare periodicamente la credibilità e la correttezza dei dati in JANUS. Può ad esempio essere opportuno completare i dati personali con le informazioni del casellario giudiziale (p.es. pseudonimi). Con l'entrata in vigore, il 5 dicembre 2008, della legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP; RS 361), la base legale per la banca dati JANUS (art. 11 della legge federale del 7 ottobre 1994 sugli uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione, LUC; RS 360) è stata abrogata, e le banche dati JANUS e IPAS sono state unificate (cfr. art. 9 segg. LSIP). Dal punto di vista tecnico, l'unificazione potrà essere realizzata soltanto tra alcuni anni, tuttavia deve continuare a essere garantito l'accesso a VOSTRA ai fini del controllo della nuova banca dati denominata «Rete di sistemi d'informazione di polizia». Per tale motivo l'articolo 367 capoverso 2 lettera c numero 4 AP-CP definisce lo scopo dell'accesso in vista di questa nuova banca dati.

3.3.6 Gestione dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 5)

Questo diritto d'accesso è impostato sull'attività dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro MROS¹⁴ (cfr. art. 23 della legge sul riciclaggio di denaro, LRD; RS 955.0). MROS non è un'autorità di polizia o di giustizia. I suoi compiti sono descritti nell'articolo 1 dell'ordinanza del 25 agosto 2004 sull'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (OURD; RS 955.23). L'ufficio assiste le autorità di perseguimento penale nella lotta contro il riciclaggio di denaro, la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo, riceve ed esamina comunicazioni e denunce, procede agli accertamenti dei fatti che gli sono stati comunicati e decide in merito alla trasmissione di comunicazioni, denunce, notificazioni e altre informazioni alle autorità cantonali e federali di perseguimento penale.

MROS deve procedere all'analisi delle comunicazioni pervenute entro breve tempo (di regola tre giorni). Affinché il denaro sospetto possa essere bloccato tempestivamente, il termine entro cui le comunicazioni devono essere trattate è di soli cinque giorni: tre giorni per MROS (in seguito la pratica viene trasmessa all'autorità giudiziaria competente) e due giorni per il giudice istruttore.

I dati di VOSTRA sono in primo luogo necessari per confermare o confutare un *sospetto iniziale*. Per MROS è inoltre importante sapere se sono in corso *indagini parallele* (accesso ai dati sui procedimenti penali aperti), affinché la pratica possa essere trasmessa all'autorità competente.

In ultima analisi anche l'attività di MROS serve al perseguimento di reati. Al fine di disporre di una base legale chiara per l'accesso al casellario giudiziale, la «gestione dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro» è tuttavia inserita in un numero separato come scopo d'accesso specifico.

¹⁴ MROS = Money Laundering Reporting Office Switzerland

3.3.7 Misure di respingimento ed espulsioni (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 6)

Prima del 1° gennaio 2009 questo diritto d'accesso online era impostato sull'attività del «Servizio degli stranieri» del SAP in seno a fedpol. Tale sezione controllava le persone allo scopo di pronunciare o revocare misure d'allontanamento e pronunciava divieti d'entrata nei confronti di stranieri (secondo l'art. 67 cpv. 2 della legge sugli stranieri, LStr; RS 142.20), soprattutto in base a informazioni provenienti dall'estero. Inoltre il servizio preparava le decisioni in merito alle cosiddette «espulsioni politiche» ai sensi dell'articolo 121 capoverso 2 Cost. Già in passato (prima della soluzione transitoria dell'art. 21 cpv. 2 lett. g Ordinanza VOSTRA, nella versione della RU 2006 4503) il servizio era autorizzato ad accedere online a VOSTRA (cfr. art. 365 cpv. 2 lett. e CP).

In seguito al trasferimento della sezione «Servizio degli stranieri» al DDPS, le competenze operative e quelle decisionali sono state separate (cfr. art. 10 e 11 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia, Org-DFGP; RS 172.213.1). Dal 1° gennaio 2009 il Servizio degli stranieri in seno al SAP-DDPS prepara la decisione, mentre quest'ultima spetta tuttora al servizio competente *[la designazione precisa non è ancora nota, poiché l'adattamento della struttura organizzativa è ancora in corso]* di fedpol. Tale servizio deve poter esaminare e verificare le proposte del SAP-DDPS; è quindi indispensabile che anche fedpol possa accedere a VOSTRA.

L'estratto del casellario giudiziale serve a confermare una comunicazione pervenuta e a concretizzare una minaccia potenziale, e non a svolgere interrogatori o procedimenti penali. fedpol consulta il Dipartimento federale degli affari esteri e il SAP-DDPS.

3.3.8 Trasmissione di informazioni a Europol (art. 367 cpv. 2 lett. c n. 7)

L'articolo 355a CP statuisce, sotto forma di clausola generale, le condizioni per la trasmissione di dati a Europol. L'articolo 367 capoverso 2 lettera c numero 7 AP-CP va inteso come concretizzazione di questa regola generale per il casellario giudiziale.

Secondo la concezione dell'articolo 355a CP, a Europol si applicano le stesse restrizioni di trattamento come ai corrispondenti servizi nazionali presso fedpol e il SAP-DDPS. Pertanto a Europol possono essere trasmessi soltanto i dati a cui possono accedere fedpol e il SAP-DDPS. Giacché Europol opera sia nel settore della prevenzione sia in quello del perseguimento di determinati reati, i dati possono essere forniti da fedpol solo per gli scopi descritti ai numeri 1 e 2 dell'articolo 367 capoverso 2 lettera c AP-CP. Lo scambio di dati negli ambiti di competenza del SAP-DDPS è illustrato al numero 3.4.5.

Ovviamente a Europol si applicano anche le altre restrizioni d'accesso menzionate all'articolo 355a CP (in virtù di accordi internazionali e della legislazione nazionale). Nell'articolo 367 capoverso 2 lettera c numero 7 AP-CP è stata pertanto inserita l'aggiunta «ai sensi dell'articolo 355a» (prima della trasmissione dei dati, Europol dovrebbe quindi essere informato che le regole per la registrazione e l'ulteriore trasmissione dei dati dell'articolo 18 capoversi 5 e 6 Ordinanza VOSTRA si applicano anche a Europol). Nell'articolo 367 capoverso 2 lettera c numero 7 AP-CP non possono essere inserite tutte le regole di trattamento applicabili. Ma con la formulazione scelta è perlomeno chiaro che i dati del casellario giudiziale sono importanti anche ai fini dello scambio di dati con Europol.

Il trasferimento dei dati a Europol compete a un apposito servizio di collegamento presso fedpol (ossia alla «Centrale operativa»). Non è previsto un accesso diretto di Europol al casellario giudiziale svizzero.

3.4 Commento delle singole modifiche nell'ambito del SAP

3.4.1 Definizione delle unità con diritto d'accesso (art. 367 cpv. 2 lett. c^{bis})

L'articolo 367 capoverso 2 lettera c^{bis} AP-CP indica il Servizio di analisi e prevenzione come autorità con diritto d'accesso. Tuttavia, non tutte le unità del SAP-DDPS usufruiscono di un accesso online a VOSTRA. Possono accedere alle informazioni del casellario giudiziale soltanto le unità che ne hanno bisogno per espletare la loro attività specifica. Si è rinunciato a *menzionare esplicitamente* le singole unità nella legge, definendo invece i compiti per il cui adempimento si possono consultare i dati di VOSTRA. L'articolo 367 capoverso 2 lettera c^{bis} riprende quindi la struttura dell'articolo 21 capoverso 4 Ordinanza VOSTRA (in merito cfr. anche le spiegazioni al numero 3.3.1).

3.4.2 Prevenzione di reati (art. 367 cpv. 2 lett. c^{bis} n. 1)

Questo diritto d'accesso è impostato sull'attività della *divisione «Operazioni»* del SAP-DDPS, che prima del 1° gennaio 2009 era integrata nel SAP di fedpol.

La divisione Operazioni del SAP-DDPS dispone misure preventive nei settori del terrorismo, dello spionaggio, dell'estremismo violento, del commercio illecito di materiale radioattivo e del trasferimento illegale di tecnologia (art. 2 della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, LMSI; RS 120). Il SAP-DDPS può condurre azioni concertate sotto forma di operazioni preventive che superano i limiti delle normali indagini di spionaggio. In collaborazione con le autorità di polizia cantonali può inoltre condurre operazioni di polizia di ampia portata sotto forma di programmi di ricerche (art. 14 Ordinanza sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, OMSI; RS 120.2).

I dati servono a:

- *confermare un sospetto*: nel settore della prevenzione di polizia è indispensabile raccogliere informazioni sufficienti su una persona sospetta, in particolare anche al di fuori degli orari d'ufficio;
- *evitare indagini parallele*: essendo a conoscenza di un procedimento aperto si evitano indagini parallele.
- *raccogliere informazioni preliminari / verificare la credibilità in occasione di interrogatori*: a differenza di quanto succede in una procedura d'indagine, gli interrogatori sono svolti su base «facoltativa». L'interrogato non è tenuto a rispondere né a partecipare in altro modo;
- *proteggere agenti infiltrati / esaminare l'ambiente in cui si muove l'autore*: la divisione «Operazioni» non impiega veri e propri agenti infiltrati, bensì cosiddette «fonti», ossia persone che si muovono nell'ambiente della persona indagata e che forniscono informazioni al SAP-DDPS. È importantissimo poter verificare la credibilità di queste persone, che inoltre non devono essere coinvolte in un procedimento penale (affinché nel processo non possano tentare di giustificare il proprio operato con la loro attività di fonte).

3.4.3 Misure di respingimento ed espulsioni (art. 367 cpv. 2 lett. c^{bis} n. 2)

Dal 1° gennaio 2009 questo diritto d'accesso è impostato sull'attività del «Servizio degli stranieri» del SAP-DDPS (cfr. le spiegazioni al n. 3.3.7).

3.4.4 Richieste di nullaosta (art. 367 cpv. 2 lett. c^{bis} n. 3)

Questo diritto d'accesso online sarà impostato sull'attività dello Stato maggiore del SAP-DDPS, che risponde a richieste di nullaosta su incarico di autorità di sicurezza estere.

Prima del 1° gennaio 2009 tale compito era svolto dall'ex SAP di fedpol nell'ambito della comunicazione con l'estero. Su richiesta di un'autorità estera viene effettuato un controllo di sicurezza relativo a cittadini svizzeri o stranieri dimoranti in Svizzera, con lo scopo di permettere loro di collaborare a (o essere assunti per) progetti stranieri classificati.

Attualmente tale controllo di sicurezza è disciplinato nell'articolo 13 capoverso 1 lettera t dell'ordinanza sul sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (Ordinanza ISIS; RS 120.3). Il SAP-DDPS svolge quest'attività in virtù dell'articolo 17 capoverso 3 lettera c LMSI. In passato questa base legale è stata tuttavia ripetutamente messa in questione. Nel quadro della revisione LMSI II s'intende pertanto creare una base legale formale esplicita per i controlli di sicurezza.¹⁵

Gli estratti del casellario giudiziale costituiscono un elemento di valutazione importante per i controlli di sicurezza. Senza tali estratti, i controlli diverrebbero irrilevanti per l'estero, con conseguenze negative per la persona controllata, che potrebbe essere ritenuta troppo poco affidabile per partecipare a progetti confidenziali all'estero anche in caso di esito positivo del controllo di sicurezza.

3.4.5 Trasmissione di informazioni a Europol (Art. 367 cpv. 2 lett. c^{bis} n. 4)

Oltre a fedpol (cfr. le spiegazioni al n. 3.3.8), anche il SAP-DDPS trasmette dati del casellario giudiziale a uffici esteri di Europol. Le informazioni vengono tuttavia trasmesse soltanto per prevenire reati che rientrano nell'ambito di competenza del SAP-DDPS, ossia in particolare il commercio illecito di materiale radioattivo.

4. Ripercussioni finanziarie e in materia di personale

Il collegamento a VOSTRA delle autorità cantonali di naturalizzazione che sinora non hanno presentato una domanda d'accesso online (attivazione del profilo; istruzione dei nuovi utenti) può essere realizzato con il personale attualmente a disposizione del casellario giudiziale svizzero in seno all'Ufficio federale di giustizia. Se le autorità cantonali di naturalizzazione possono accedere ai dati, è possibile sospendere tempestivamente singole procedure di naturalizzazione, con conseguente leggero calo delle domande pendenti presso l'UFM. Tuttavia ciò non comporta risparmi in termini di personale. Per la Confederazione la modifica di legge proposta non ha ulteriori ripercussioni finanziarie e in materia di personale. Grazie all'accesso online non sarà più necessario presentare una domanda scritta ai servizi di coordinamento cantonale per il casellario giudiziale, il che potrebbe sgravare le autorità cantonali.

Il trasferimento della normativa sui diritti d'accesso online di fedpol e del SAP-DDPS dall'ordinanza al CP non ha ripercussioni finanziarie.

¹⁵ Secondo il disegno di modifica del 15 giugno 2007 (FF 2007 4711, 4715) l'art. 17 cpv. 3 lett. e D-LMSI ha il seguente tenore:

³ *L'Ufficio federale può, in casi specifici, comunicare dati personali agli organi di sicurezza degli Stati con i quali la Svizzera ha relazioni diplomatiche, ove lo preveda una legge o una convenzione internazionale approvata oppure se:*

e. lo Stato richiedente garantisce per scritto di avere il consenso della persona interessata e che i dati personali comunicati gli permettono di valutare se tale persona può collaborare a progetti esteri classificati nell'ambito della sicurezza interna o esterna oppure accedere a informazioni, materiali o impianti esteri classificati (clearing).

5. Data dell'entrata in vigore

È previsto che, come d'uso in simili procedure legislative, il Consiglio federale stabilirà la data dell'entrata in vigore. Poiché l'attuazione delle nuove disposizioni del CP non richiede né un'onerosa riprogrammazione di VOSTRA né un adeguamento della legislazione cantonale, la nuova normativa potrebbe entrare in vigore poco dopo la votazione finale del Parlamento. Va tuttavia tenuto conto del fatto che l'articolo 21 capoversi 2-4 Ordinanza VOSTRA deve essere adattato alla nuova situazione giuridica. Dato che la normativa proposta rinvia ad alcuni articoli del CPP e ne riprende in parte la terminologia, le nuove disposizioni non dovrebbero entrare in vigore prima del CPP, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2011.

6. Excursus: ulteriori necessità di adattamento (questionario)

La presente modifica di legge si prefigge di realizzare soltanto gli adattamenti più urgenti connessi alla fase transitoria ai sensi dell'articolo 367 capoverso 3 CP.

Accertamenti interni e alcune osservazioni di unità amministrative e governative inducono a concludere che vi sia ulteriore necessità di adattare la legislazione in materia di casellario giudiziale. Ciò riguarda in particolare la *registrazione di sentenze penali contro imprese, la concessione di diritti d'accesso online* (p.es. ad autorità di polizia cantonali, al Servizio federale di sicurezza, ad altre autorità in materia di migrazione, all'autorità responsabile del rilascio dei permessi alle società di sicurezza, nell'ambito dei ricoveri a scopo d'assistenza, in caso di adozioni, ecc.), ma anche *problemi di natura piuttosto tecnica nel quadro della gestione delle sentenze* (p.es. trattamento di pene uniche e pene suppletive; registrazione delle sentenze pronunciate all'estero) e *adattamenti dovuti alla protezione dei dati* (p.es. introduzione del nuovo numero di assicurazione sociale per l'identificazione delle persone; disciplina dello scambio d'informazioni con l'estero nel quadro dell'assistenza amministrativa). Non s'intende tuttavia rinviare alle calende greche la soluzione di questi problemi. Il DFGP prevede di iniziare nel corso del 2009 i lavori per un'ampia revisione della legislazione in materia di casellario giudiziale.

Affinché l'Amministrazione disponga quanto prima di un quadro esaustivo delle necessità di adattamento, all'avamprogetto per la nuova normativa sui diritti d'accesso di fedpol, del SAP-DDPS e delle autorità cantonali di naturalizzazione è stato allegato un *questionario*, teso a invitare i partecipanti alla consultazione a comunicare sin d'ora eventuali (ulteriori) proposte di modifica del diritto in materia di casellario giudiziale. *Tuttavia, la valutazione del questionario avverrà separatamente dall'attuale consultazione* e i risultati non saranno illustrati nel rapporto sulla consultazione. Il questionario serve unicamente a preparare il successivo ampio progetto di revisione della legislazione in materia di casellario giudiziario.