



# **Analisi del DNA nei procedimenti penali**

## **Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 27 agosto 2019

---

# Rapporto

## 1 Introduzione

### 1.1 Contesto

Il DNA (acido desossiribonucleico) è la sostanza chimica che contiene l'informazione genetica ereditaria ed è presente in ogni cellula del corpo umano<sup>1</sup>. Al fine di far luce su reati, le autorità di perseguimento penale possono ricorrere all'analisi del DNA per identificare le persone e confrontare il loro profilo del DNA con le tracce trovate sul luogo del reato. Quest'analisi serve principalmente ad accrescere l'efficacia del perseguimento penale<sup>2</sup>. Le informazioni che il DNA fornisce sono spesso utilizzate per provare la colpevolezza di una persona sospettata di aver commesso un determinato reato. Nell'ambito di un procedimento penale è possibile allestire, se necessario e a talune condizioni stabilite dalla legge, un profilo del DNA (per fare luce su un crimine o un delitto)<sup>3</sup>. Il profilo del DNA può essere ottenuto sia prelevando campioni direttamente su una persona sospettata (solitamente mediante uno striscio della mucosa orale) oppure tramite tracce lasciate sul luogo del reato. Occorre dunque distinguere tra profili di persona e profili di tracce<sup>4</sup>. Ogni nuovo profilo del DNA è registrato nella banca dati nazionale CODIS sui profili del DNA ed è confrontato con i profili ivi già registrati. Per questa banca dati è responsabile l'Ufficio federale di polizia (fedpol)<sup>5</sup>. Quando un confronto permette di trovare un profilo corrispondente, si parla di «corrispondenza» o «Hit»<sup>6</sup>. I profili del DNA allestiti non possono essere conservati all'infinito e la loro cancellazione dalla banca dati deve soddisfare determinate condizioni legali<sup>7</sup>. Sia l'allestimento di un profilo del DNA che il suo impiego sono disciplinati nella legge sui profili del DNA e nel Codice di procedura penale (CPP). Il presente rapporto verte unicamente sul ricorso all'analisi del DNA nei procedimenti penali.

In passato la prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA seguita in alcuni Cantoni è stata oggetto di critiche. Secondo queste critiche la polizia avrebbe fatto ricorso all'analisi del DNA in modo sistematico<sup>8</sup> e anche nel contesto di reati minori, il che

<sup>1</sup> Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 14 febbraio 2019, Analisi del DNA nei procedimenti penali (qui di seguito: rapporto del CPA del 14 febbraio 2019), n. 2.1

<sup>2</sup> Art. 1 cpv. 2 della legge federale del 20 giugno 2003 sull'utilizzo di profili del DNA nel procedimento penale e per l'identificazione di persone sconosciute o scomparse (legge sui profili del DNA; RS 363)

<sup>3</sup> Art. 3 cpv. 1, art. 4 e art. 5 della legge sui profili del DNA; art. 255 cpv. 1 del Codice di procedura penale (CPP; RS 312.0); art. 255 segg. CPP: per allestire un profilo del DNA, è possibile prelevare un campione dall'imputato o da altre persone (in particolare vittime o persone autorizzate ad accedere al luogo del reato), da persone decedute o da materiale biologico pertinente al reato (art. 255 cpv. 1 lett. a-d CPP).

<sup>4</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 2.1

<sup>5</sup> Per quanto concerne le competenze nell'ambito dell'analisi del DNA, cfr. n. 1.2.2.

<sup>6</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 2.1

<sup>7</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 2.5; art. 16-19 della legge sui profili del DNA

<sup>8</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 1.1

sarebbe disproporzionato<sup>9</sup>. Questa tendenza è stata fermata da una decisione principale del 2014 del Tribunale federale nella quale esso ha stabilito diverse condizioni che restringono l'allestimento di un profilo del DNA<sup>10</sup>. I due punti principali che il Tribunale federale ha elucidato nella sua giurisprudenza sono: da un lato, ha deciso che ogni analisi del DNA debba essere ordinata da una decisione specifica e non, come la prassi lo ammetteva, da una decisione di portata generale<sup>11</sup> e, dall'altra, ha chiarito in quali casi può essere ordinata un'analisi del DNA per far luce su reati penali che esulano da quello per il quale è stato prelevato il campione di DNA. Secondo il Tribunale federale questo tipo di impiego deve essere possibile soltanto se sussistono elementi seri e concreti che lasciano presumere che la persona sospetta potrebbe essere coinvolta in altri reati, compresi quelli futuri, di una certa gravità<sup>12</sup>. In una recente sentenza il Tribunale federale ha confermato questa giurisprudenza e quindi la situazione giuridica in materia, secondo cui un profilo del DNA deve poter essere allestito anche per un futuro reato, essendo questa l'intenzione del legislatore formulata nell'articolo 255 CPP<sup>13</sup>.

Alcuni rappresentanti della autorità cantonali di polizia e di perseguimento penale, tra gli altri, hanno criticato l'interpretazione più restrittiva data dal Tribunale federale.

Per i suddetti motivi le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato nella seduta del 27 gennaio 2017 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare il ricorso all'analisi del DNA nei procedimenti penali.

## **1.2                    Oggetto della valutazione, competenze e procedure delle CdG**

### **1.2.1                 Oggetto della valutazione**

L'esame della valutazione del CPA è stato affidato alla Sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S). I risultati della valutazione sono presentati nel rapporto finale del CPA del 14 febbraio 2019. Le cinque domande scelte che il CPA ha esaminato in modo approfondito possono essere suddivise approssimativamente in due categorie: da una parte quelle che riguardano la prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA nei procedimenti penali e dall'altra quelle che riguardano la funzione di vigilanza<sup>14</sup>. Per quanto concerne la prima categoria sono state esaminate l'appropriatezza e l'opportunità della prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA in generale nonché l'appropriatezza

<sup>9</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 1.1

<sup>10</sup> DTF 141 IV 87

<sup>11</sup> DTF 141 IV 87, 91

<sup>12</sup> DTF 141 IV 87, 92; rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, pag. 12

<sup>13</sup> TF 1B\_17/2019 sentenza del 24 aprile 2019, consid. 3.3; cfr. anche TF 1B\_17/2019 sentenza del 24 aprile 2019, consid. 4.2: secondo quanto precisato dal Tribunale federale il fatto che il reato iniziale sia solo un reato perseguibile su querela non proibisce l'allestimento di un profilo del DNA.

<sup>14</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 1.1

della richiesta di effettuare analisi del DNA nei procedimenti penali a seconda del genere di reato e delle potenziali differenze nei Cantoni. Per quanto concerne la seconda categoria, si trattava di determinare se la responsabilità di fedpol quanto alla gestione della banca dati sui profili del DNA e alla vigilanza dei laboratori di analisi del DNA riconosciuti dalla Confederazione era esercitata in maniera appropriata<sup>15</sup>. I risultati ottenuti nella prima categoria si basano essenzialmente su un'analisi statistica di informazioni relative ai profili del DNA registrati nella banca dati e di informazioni ottenute da altre statistiche ufficiali o interne all'amministrazione. Il CPA ha affidato l'analisi statistica al gruppo esterno di esperti Killias Research & Consulting con mandato di perizia esterna<sup>16</sup>. Nel rapporto finale il CPA sottolinea che l'analisi statistica è stata realizzata tenendo conto di diverse restrizioni. Da un lato, i profili del DNA registrati nella banca dati sottostanno a termini stabiliti dalla legge dopo i quali devono essere cancellati<sup>17</sup>. Siccome la cancellazione soggiace a diversi criteri, non è sempre possibile determinare quando e per quale reato è stato allestito un profilo del DNA<sup>18</sup>. Dall'altro lato, la valutazione del caso concreto non rientra nel campo dell'alta vigilanza esercitata dalle CdG, bensì in quello dei tribunali, motivo per il quale il presente rapporto non tratta il ricorso all'analisi del DNA in generale.

Il CPA ha presentato il suo rapporto finale alla Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S nella seduta del 21 febbraio 2019. Durante questa seduta la Sottocommissione ha deciso di redigere il presente rapporto all'attenzione della CdG-S. Il progetto del rapporto è stato presentato dalla Sottocommissione e adottato dalla CdG-S in occasione della seduta del 27 agosto 2019. La CdG-S ha inoltre deciso di pubblicarlo, insieme al rapporto finale del CPA e al rapporto degli esperti esterni.

## 1.2.2 Competenze e procedure delle CdG

Prima di affrontare il tema dell'analisi del DNA nei procedimenti penali, è importante chiarire la questione delle competenze della Confederazione e quindi delle CdG. Sia la Costituzione federale sia il CPP stabiliscono che l'amministrazione della giustizia (ossia il perseguimento e il giudizio di reati penali) compete in linea di massima ai Cantoni. Soltanto i reati esplicitamente elencati, in particolare i reati contro gli interessi della Confederazione e quelli con un nesso con l'estero, sono sottoposti alla giurisdizione federale<sup>19</sup>. La competenza di ordinare e di eseguire un'analisi del DNA spetta nella maggior parte dei casi alle autorità penali cantonali (polizia, ministero pubblico e tribunale penale cantonale)<sup>20</sup>. Questo principio non si applica ai casi in cui la Confederazione è competente, soprattutto per i reati contro gli interessi della Confederazione e per le eccezioni previste agli articoli 23 e 24 CPP. Nel settore dell'analisi del DNA le competenze della Confederazione si limita-

<sup>15</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 1.1

<sup>16</sup> *Martin Killias et al.*, DNA-Analysen in Strafverfahren: Entwicklung, Umfang und Wirkungen, rapporto del 27 novembre 2018

<sup>17</sup> Cfr. art. 16–19 della legge sui profili del DNA

<sup>18</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 1.2.2

<sup>19</sup> Art. 123 cpv. 2 della Costituzione federale (Cost.; RS 101); art. 22 CPP

<sup>20</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 2.4

no quindi (1) al disciplinamento delle condizioni legali, (2) al riconoscimento e alla vigilanza dei laboratori di analisi del DNA e alla designazione dell'Ufficio di coordinamento<sup>21</sup>, (3) alla gestione operativa della banca dati sui profili del DNA e al confronto delle informazioni registrate in questa banca dati con altri dati segnaletici<sup>22</sup> e (4) ai procedimenti penali della Confederazione nonché alla cooperazione internazionale di polizia<sup>23</sup>. In questo contesto va sottolineato che l'introduzione del CPP ha lo scopo di uniformare le disposizioni di procedura penale a livello svizzero.

### 1.3 Revisione della legge sui profili del DNA e del CPP

Nel contesto dell'allestimento di profili del DNA occorre distinguere tra sequenze codificanti e sequenze non codificanti. Le sequenze codificanti contengono informazioni genetiche e attualmente non possono essere usate per allestire un profilo del DNA<sup>24</sup>. Il profilo del DNA è una combinazione alfanumerica unica – tranne che per i gemelli omozigoti – a partire dalla quale è possibile determinare soltanto il sesso di una persona<sup>25</sup>. Come chiesto da più parti, la restrizione relativa alle sequenze codificanti andrebbe allentata<sup>26</sup>, in modo da permettere di allestire, sulla base dell'analisi di informazioni genetiche, anche profili di sospettati quanto alle loro caratteristiche esterne come il colore dei capelli, degli occhi o della pelle nonché di ottenere informazioni sull'origine geografica di una persona (la cosiddetta fenotipizzazione). In una mozione che ha trasmesso<sup>27</sup>, il Parlamento esige esplicitamente che le sequenze codificanti possano essere utilizzate per allestire un profilo del DNA a condizioni chiaramente determinate (in caso di reati gravi<sup>28</sup>). Il Consiglio federale aveva proposto alle Camere federali di accogliere la mozione. La nuova capo del DFGP ha preso posizione a favore di una corrispondente revisione della legge sui profili del DNA. La procedura di consultazione sulla revisione parziale della legge sui profili del DNA è prevista nel secondo semestre del 2019. Il relativo disegno dovrebbe essere terminato entro fine 2019.

Viene inoltre chiesto di allentare l'interpretazione molto restrittiva formulata dal Tribunale federale. La procedura di consultazione relativa alla revisione del CPP è conclusa e, secondo i risultati, numerosi Cantoni desiderano che l'articolo 255 CPP sia incluso nel progetto di revisione affinché l'allestimento di un profilo del DNA possa essere ordinato già al momento in cui esiste una certa probabilità che una

<sup>21</sup> Art. 2 cpv. 2, art. 9a e art. 3 dell'ordinanza del 3 dicembre 2004 sull'utilizzo di profili del DNA nel procedimento penale e per l'identificazione di persone sconosciute o scomparse (ordinanza sui profili del DNA; RS 363.1)

<sup>22</sup> Art. 8 cpv. 1 dell'ordinanza sui profili del DNA

<sup>23</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 2.4

<sup>24</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 2.1; art. 2 cpv. 1 della legge sui profili del DNA

<sup>25</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 2.4

<sup>26</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 2.6

<sup>27</sup> Mozione Vitali CN 15.4150 Nessuna protezione per gli assassini e gli stupratori

<sup>28</sup> Gli esempi menzionati nella mozione 15.4150 sono l'omicidio e lo stupro.

persona sia implicata in un altro reato<sup>29</sup>. Attualmente anche i termini per la cancellazione dei profili del DNA registrati nella banca dati sono parte della revisione in corso<sup>30</sup>. Le disposizioni sulla cancellazione dei profili non vengono pertanto esaminate né nell'ambito della presente ispezione, né nella valutazione del CPA.

Occorre tuttavia precisare che l'evoluzione profilatasi delle analisi del DNA nei procedimenti penali e l'estensione dell'impiego nel singolo caso implicherebbe un'ingerenza nei diritti fondamentali molto più grave di quanto non lo sia ora, soprattutto se si decidesse di autorizzare la fenotipizzazione<sup>31</sup>.

Nel seguente capitolo la CdG-S valuta le principali constatazioni del CPA e, sulla base del suo rapporto, formula diverse raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale invitandolo a prendere posizione in merito. Non mette in dubbio la legalità del ricorso all'analisi del DNA ordinata o della vigilanza esercitata da fedpol nel settore dell'analisi del DNA.

## 2 **Constatazioni e raccomandazioni**

La valutazione del CPA verte sull'analisi del DNA nei procedimenti penali. Nel rapporto finale il CPA giunge alle seguenti conclusioni:

- dalla decisione principale del Tribunale federale del 2014, nella quale esso aveva precisato le condizioni sul ricorso all'analisi del DNA nei procedimenti penali, l'evoluzione della prassi in questo ambito è globalmente appropriata;
- la prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA – suddivisa secondo il genere di reato – è ampiamente appropriata;
- nel ricorso all'analisi del DNA vi sono tuttavia differenze che non sono giudicate appropriate;
- la gestione operativa della banca dati CODIS sui profili del DNA effettuata da un Ufficio di coordinamento esterno è in linea di massima opportuna, ma l'attribuzione da parte di fedpol di compiti supplementari all'Ufficio di coordinamento non è appropriata;
- la vigilanza sui laboratori di analisi del DNA, di cui è responsabile fedpol, non è esercitata in maniera sufficientemente indipendente ed è quindi soltanto in parte appropriata, anche se finora nella prassi non è stato segnalato alcun problema. Le persone interpellate dal CPA hanno indicato che la vigilanza funziona bene.

<sup>29</sup> Cfr. prese di posizione pervenute nell'ambito della procedura di consultazione, [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Sicurezza > Progetti di legislazione in corso > Modifica CPP (stato: 5 giugno 2019)

<sup>30</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 2.6

<sup>31</sup> Vedi anche in merito: Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, 25° rapporto d'attività 2017/2018, n. 1.4.4 (versione integrale disponibile soltanto in tedesco e in francese).

Il presente rapporto tratta qui di seguito le conclusioni della valutazione effettuata dal CPA e le riporta nella misura necessaria per la valutazione da parte della CdG-S.

Occorre precisare che il presente rapporto non mira a mettere in dubbio l'analisi del DNA come strumento di perseguimento penale: fondamentalmente questo strumento, rivelatosi valido, è ritenuto molto utile dalle autorità di perseguimento penale e soddisfa le esigenze relative alla protezione dei dati. Tuttavia occorre osservare le seguenti considerazioni: da una parte, il legislatore aveva volontariamente optato per un campo di applicazione molto ampio nella legge sui profili del DNA<sup>32</sup> e dall'altra, le evoluzioni in corso, descritte sopra, devono essere prese in considerazione nella prospettiva di una revisione delle disposizioni in questione. Per il rimanente, la CdG-S è consapevole del fatto che i perseguimenti penali e quindi la decisione di ordinare un'analisi del DNA sono principalmente di competenza dei Cantoni.

## **2.1 Prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA**

Il CPA ha trattato diversi ambiti di questa tematica. In un primo tempo ha esaminato la prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA nel suo insieme, per rispondere alle critiche sollevate in seguito alla decisione principale del Tribunale federale del 2014 e che vedevano la legalità dell'analisi del DNA come strumento di perseguimento penale minacciata da questa decisione<sup>33</sup>. Queste critiche provenivano principalmente dalle cerchie delle autorità di polizia e di perseguimento penale di diversi Cantoni. In un secondo tempo il CPA ha analizzato l'appropriatezza della prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA anche secondo il genere di reato. Alcuni avevano in effetti criticato il fatto che l'analisi del DNA era sempre più ordinata per i reati minori, giudicando questa prassi sproporzionata. Infine, il CPA ha anche elucidato la prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA a livello cantonale, poiché la maggior parte di queste analisi è in effetti ordinata dalle autorità di perseguimento penale nei Cantoni e alcuni segnali facevano supporre che vi potevano essere differenze tra le prassi cantonali in questo ambito.

### **2.1.1 La prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA in generale tenuto conto della giurisprudenza del Tribunale federale**

I dati degli esperti esterni e ripresi dalla valutazione del CPA mostrano che il numero di nuovi profili di persona allestiti dopo la sentenza del Tribunale federale è effettivamente diminuito<sup>34</sup>: da 22 450 nel 2013 è passato a 17 650 nel 2017<sup>35</sup>. L'impatto della giurisprudenza del Tribunale federale è sì evidente ma il calo era già

<sup>32</sup> Messaggio dell'8 novembre 2000 concernente la legge federale sull'utilizzo di profili del DNA nel procedimento penale e l'identificazione di persone sconosciute o scomparse (FF 2001 11, in particolare pag. 20); Boll. Uff. 2003 N 1243 e Boll. Uff. 2003 S 715

<sup>33</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.2

<sup>34</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.2; Killias et al., pag. 18

<sup>35</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.2.1

in atto prima della decisione in questione<sup>36</sup>. Per poter determinare l'effettiva evoluzione, il CPA ha confrontato queste cifre con quelle della statistica criminale di polizia (SCP) allestita dall'Ufficio federale di statistica<sup>37</sup>. Questa statistica mostra che anche la criminalità è globalmente diminuita negli ultimi anni<sup>38</sup>. Dal confronto risulta quindi che il calo del numero di profili di persona andrebbe relativizzato nella misura in cui anche la criminalità era in calo e che la prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA fondata su profili di persona rimaneva costante<sup>39</sup>. Per questo motivo, nel rapporto il CPA ritiene che la prassi in materia di ricorso alle analisi del DNA sia rimasta globalmente costante a livello svizzero<sup>40</sup>.

Per esaminare l'opportunità della prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA, il CPA ha tenuto conto nella valutazione del tasso di successo dell'analisi del DNA nei procedimenti penali. Chiarisce tuttavia che la percentuale di chiarimento dei reati dipende da numerosi fattori e che sarebbe quindi sbagliato voler stabilire un nesso di causalità tra le corrispondenze del DNA e la percentuale di chiarimento dei reati<sup>41</sup>. Per «Hit» si intende il risultato positivo ottenuto dal confronto di un nuovo profilo del DNA allestito con i profili del DNA registrati nella banca dati sui profili del DNA<sup>42</sup>. Nella valutazione il CPA rileva che le evoluzioni constatate in questi ultimi anni potrebbero essere un indizio a favore dell'opportunità globale della prassi abituale, poiché contribuisce all'efficienza delle indagini di polizia<sup>43</sup>.

Le critiche secondo le quali il numero di profili del DNA sia diminuito in seguito alla decisione principale del Tribunale federale mettendo quindi in dubbio l'opportunità dell'analisi del DNA, possono essere così relativizzate. È vero che le cifre assolute sono diminuite poiché nello stesso periodo anche la criminalità era diminuita, fatto che indica piuttosto una certa costanza nella prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA se si parte dal principio che il calo della criminalità attestato dalla SCP era accompagnato da una diminuzione del numero di procedimenti penali. La CdG-S valuta positivamente che il ricorso all'analisi del DNA dalla decisione principale del Tribunale federale evolva parallelamente all'evoluzione della criminalità e lo considera generalmente appropriato. La critica in parte espressa sulla continua estensione del ricorso all'analisi del DNA non può quindi essere confermata.

<sup>36</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.2.1

<sup>37</sup> Ufficio federale di statistica, statistica criminale di polizia 2009–2017

<sup>38</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.2.1

<sup>39</sup> Cfr. in particolare la figura 3 nel rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.2.1: questa evoluzione emerge in maniera evidente. Per i profili di tracce la tendenza è meno marcata anche se si delinea un lieve calo a partire dal 2014.

<sup>40</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.2.1

<sup>41</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.2.2

<sup>42</sup> Esistono diversi tipi di corrispondenza: può esserci corrispondenza tra un profilo di persona e un profilo di tracce ma anche tra due profili di tracce. Una corrispondenza di questo genere permette di giungere alla conclusione che vi è un rapporto tra due reati.

<sup>43</sup> Cfr. anche la figura 4 del rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.2.2: le due linee (corrispondenze del DNA e percentuale di chiarimento) si sono stabilizzate dal 2014 ed evolvono in maniera quasi parallela.

### 2.1.2 **Appropriatezza della prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA per generi di reato**

Secondo un'ipotesi avanzata in questo contesto l'analisi del DNA sarebbe ordinata sempre più spesso anche in caso di reati minori. I risultati della valutazione del CPA permettono di affermare che la giurisprudenza del Tribunale federale ha avuto ripercussioni su tutti i generi di reato considerati e che l'importanza dell'analisi del DNA è aumentata praticamente in ognuna di queste categorie<sup>44</sup>. L'aumento relativo dell'allestimento di profili di persona è più marcato in caso di reati gravi che nel caso di reati meno gravi<sup>45</sup>. Nonostante alcune incertezze date dal fatto che una parte dei dati non era più disponibile poiché erano già stati cancellati, il CPA valuta la prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA generalmente appropriata, anche in funzione della gravità del reato<sup>46</sup>.

Nella seconda parte della valutazione il CPA ha esaminato come il numero di analisi del DNA si comporta sulla percentuale di chiarimento di determinati generi di reato. La frequenza delle corrispondenze ottenute nella banca dati sui profili del DNA varia in effetti a seconda del genere di reato. Ne risulta che non è possibile affermare in generale che aumentando il numero di profili del DNA aumentano le corrispondenze, fatto dimostrato dal confronto tra le categorie di lesioni corporee semplici e lesioni corporee gravi<sup>47</sup>.

Complessivamente la CdG-S constata quindi che la prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA può essere valutata come appropriata anche nell'ottica dei diversi generi di reato. In linea di massima il ricorso all'analisi del DNA è più frequente nel contesto di reati gravi che in quello di reati meno gravi.

### 2.1.3 **Differenze a livello cantonale nella prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA**

La valutazione del CPA mostra che il ricorso all'analisi del DNA può differire notevolmente da un Cantone all'altro. Per l'indagine sono stati selezionati sette Cantoni: Argovia, Berna, Friburgo, Grigioni, Ticino, Vaud e Zurigo<sup>48</sup>. La prassi nei

<sup>44</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.3

<sup>45</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.3.1

<sup>46</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.3.1: queste affermazioni vanno considerate con prudenza, poiché i profili allestiti nel contesto di reati meno gravi possono essere cancellati più rapidamente, poiché soggiacciono a termini più brevi; cfr. rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.3.1.

<sup>47</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.3.2: secondo le cifre ottenute dal CPA il tasso di corrispondenza del DNA era del 30 % per gli omicidi nel 2017, mentre quello per i danneggiamenti era del 95 % e del 22 %. Il CPA spiega questo scarto considerevole tra le due percentuali di chiarimento soprattutto con la cerchia dei possibili sospettati, che spesso era molto ristretta in caso di un omicidio rispetto a un caso di danneggiamento. Senza contare i progressi della tecnica dell'analisi del DNA che variano anch'essi da un reato all'altro.

<sup>48</sup> Per la selezione hanno svolto un ruolo determinante i criteri seguenti: dovevano essere considerati i Cantoni di grandi e medie dimensioni che rappresentano tutte le regioni linguistiche, con e senza laboratori di analisi del DNA; cfr. rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.4.

Cantoni è stata considerata appropriata quando il numero di profili del DNA allestiti corrispondeva alla frequenza dei reati commessi nel Cantone<sup>49</sup>.

La sentenza del Tribunale federale del 2014 concerneva un affare svoltosi nel Cantone di Berna. È probabilmente per questo motivo che il Cantone ha modificato la sua prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA subito dopo il passaggio in giudicato della decisione: da allora un'analisi del DNA può essere ordinata per ogni singolo caso soltanto con una decisione specifica. Inoltre, l'allestimento di profili del DNA per perseguire crimini o delitti diversi dal reato in questione non può più essere autorizzato se non è necessario per far luce sul reato in questione e se «non può essere esclusa la probabilità» che la persona sospetta possa essere implicata in altri crimini o delitti<sup>50</sup>.

Nei Cantoni restanti, fatta eccezione del Cantone di Argovia, non si è constatato fino a fine 2017 un calo paragonabile a quello osservato nel Cantone di Berna: infatti il numero dei profili del DNA allestiti all'anno è rimasto costante<sup>51</sup>. Degna di nota è anche l'evoluzione registrata nel Cantone di Zurigo che, visto il numero di abitanti, risulta il Cantone in cui in assoluto viene allestita la maggioranza di profili del DNA ma che nel 2018 ha registrato una forte diminuzione. In questo caso il cambiamento di prassi era dovuto a una sentenza del Tribunale cantonale<sup>52</sup>: il Cantone ha dovuto sostituire la decisione generale di allestire un profilo del DNA con una decisione individuale. Nel Cantone di Zurigo le contravvenzioni contro la legislazione sugli stranieri sono considerate un delitto secondo la pena massima possibile (che giustifica quindi un'analisi del DNA), permettendo quindi alla polizia di procedere di regola all'allestimento di un profilo del DNA sulla base di una decisione generale. Nella maggior parte dei casi i procedimenti penali si concludono tuttavia con l'infissione di una multa, trasformando così il delitto in contravvenzione. Siccome l'allestimento di un profilo deve essere esaminato individualmente per ogni caso prima di ordinare un'analisi del DNA e non è più autorizzato in caso di contravvenzione, in questi casi non viene più allestito un profilo del DNA. Nei Cantoni di Zurigo e di Friburgo i profili di persona allestiti a causa di un soggiorno illecito rappresentavano fino a fine 2017 quasi la metà di tutti i profili di persona allestiti in un anno<sup>53</sup>. Mentre tra il 2013 e il 2017 il numero assoluto di profili di persona allestiti a causa di un soggiorno illecito è diminuito nei Cantoni di Argovia, di Berna e di Vaud, esso è aumentato nei Cantoni di Zurigo, del Ticino e dei Grigioni<sup>54</sup>. Confrontando tuttavia queste cifre con l'insieme dei profili di persone allestiti, si constata che il numero relativo era in crescita nel Cantone di Argovia, di Friburgo, dei Grigioni, del Ticino e di Vaud<sup>55</sup>. Nella sua valutazione il CPA ha anche fatto

<sup>49</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.4: il CPA parte dal principio che in un Cantone le analisi del DNA ordinate sono tanto più frequenti quanto più numerosi sono i reati penali commessi nel Cantone.

<sup>50</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.4.1

<sup>51</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.4.1

<sup>52</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.4.1

<sup>53</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.4.1

<sup>54</sup> Cfr. tabella 3 del rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.4.1

<sup>55</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.4.1: le cifre del Cantone dei Grigioni sono così esigue da far supporre una prassi costante. Nel Cantone di Friburgo, ad esempio, questo valore è passato da un buon terzo a quasi la metà di tutti i casi. Il Cantone del Ticino presenta un valore più che decuplicato, passando dallo 0,9 % al 9,4 %.

ricorso alle cifre sui profili di persona ottenuti dalle procedure di identificazione. Da queste cifre emerge che il numero di profili allestito nel Cantone di Vaud non è solo costante ma anche molto elevato<sup>56</sup>. Nella valutazione questa particolarità è giustificata dal fatto che nel Cantone il regime della decisione generale verrà sostituito da quello della decisione individuale soltanto nel 2019. Esiste inoltre una differenza a livello dell'esame delle decisioni a procedere a un'analisi del DNA<sup>57</sup>.

Il rapporto degli esperti esterni mostra che il numero di profili di persona allestiti dai Cantoni tende a diminuire per effetto della sentenza del Tribunale federale<sup>58</sup>. Questa tendenza non concerne tuttavia alcuni reati o Cantoni<sup>59</sup>. Da un'analisi dettagliata emerge che ad esempio nel caso di lesioni semplici commesse nel Cantone di Zurigo, di San Gallo, di Vaud e di Ginevra non vi sono stati cambiamenti nell'evoluzione del numero di profili di persona allestiti. Nel Cantone di Berna e di Argovia, invece, il calo è stato notevole<sup>60</sup>. Nel contesto di furti in locali (furti con scasso e furti con introduzione clandestina) è stato constatato nel Cantone di Zurigo un aumento del numero di profili di persona allestiti<sup>61</sup>. Per quanto riguarda gli altri tipi di furto, il numero di profili di persona allestiti è fortemente o leggermente diminuito (San Gallo, Vaud e Ginevra). Nel caso del Cantone di Zurigo il rapporto peritale mostra un aumento<sup>62</sup>. Quanto ai danneggiamenti, il numero di profili di persona si è stabilizzato nei Cantoni di Zurigo, di San Gallo, di Argovia, di Vaud e di Ginevra. Il Cantone di Berna è stato l'unico a registrare una diminuzione significativa dal 2015<sup>63</sup>.

Alla luce della sentenza del Tribunale federale il CPA si aspettava un calo del numero di profili di persona allestiti, soprattutto per i reati penali meno gravi<sup>64</sup>. Questa attesa non è stata confermata. La sentenza del Tribunale federale non ha portato a un'armonizzazione della prassi nei Cantoni, come lo testimoniano le differenze talvolta notevoli che persistono.

In linea di massima va osservato che la prassi dei Cantoni non è uniforme. Questa constatazione si applica tanto ai reati per i quali è ordinato l'allestimento di un profilo del DNA quanto all'effetto prodotto dalla sentenza del Tribunale federale o al modo in cui se n'è tenuto conto. Per i motivi presentati qui sopra il CPA ha ritenuto che le differenze tra i Cantoni non erano appropriate. Fondandosi sulla perizia esterna e sul rapporto di valutazione del CPA, la CdG-S considera che le disparità tra i Cantoni siano inaccettabili, da un lato perché l'allestimento di un profilo del DNA e il prelievo di DNA necessario a tal scopo costituiscono un'ingerenza nei diritti fondamentali delle persone interessate (diritto alla libertà personale e diritto

<sup>56</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.4.1

<sup>57</sup> Cfr. rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.4.1: secondo le informazioni disponibili il Cantone di Vaud prevede di introdurre un nuovo sistema ancora quest'anno. Sotto il nuovo regime le analisi del DNA dovranno essere ordinate con decisioni individuali.

<sup>58</sup> Killias et al., pagg. 60 segg. e 96

<sup>59</sup> Killias et al., pag. 96

<sup>60</sup> Killias et al., pag. 95

<sup>61</sup> Killias et al., pag. 95

<sup>62</sup> Killias et al., pag. 83

<sup>63</sup> Killias et al., pag. 96

<sup>64</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 3.4.2



federale sugli esami genetici sull'essere umano<sup>70</sup> disporrà anche di una base legale. Nell'ordinanza sui profili del DNA è specificato che fedpol è responsabile della gestione del sistema ed emana un regolamento sul trattamento dei dati (art. 8 dell'ordinanza sui profili del DNA).

Secondo l'articolo 2 dell'ordinanza sui profili del DNA il DFGP ha la competenza di riconoscere i laboratori di analisi del DNA e di definire le esigenze di prestazione e di qualità che devono soddisfare. In virtù dell'articolo 3 dell'ordinanza sui profili del DNA spetta a fedpol verificare se i laboratori rispettano le prescrizioni. Per adempiere i suoi compiti, fedpol può chiedere la collaborazione del Servizio di accreditamento svizzero (SAS) (art. 3a dell'ordinanza sui profili del DNA). L'Ufficio di coordinamento esterno viene descritto al numero 2.2.1 e la funzione di vigilanza esercitata da fedpol sui laboratori di analisi è analizzata al numero 2.2.2.

### 2.2.1 Ufficio di coordinamento esterno

Al momento dell'elaborazione della legge sui profili del DNA era stata istituita una commissione di esperti per determinare se la banca dati sui profili del DNA doveva essere gestita all'interno dell'Amministrazione federale<sup>71</sup>. Siccome fedpol non disponeva delle competenze necessarie e avrebbe avuto bisogno di risorse umane e finanziarie aggiuntive e siccome questa opzione non sembrava nemmeno la migliore dal punto di vista delle esigenze tecniche, la commissione di esperti si era dichiarata contraria a una soluzione interna all'Amministrazione federale<sup>72</sup>. L'articolo 9a dell'ordinanza sui profili del DNA prevede che il DFGP designi uno dei laboratori riconosciuti. Questo servizio gestisce il sistema di informazione sul piano operativo (art. 9a cpv. 2 lett. b dell'ordinanza sui profili del DNA).

Nella sua valutazione il CPA giunge alla conclusione che affidare la gestione operativa della banca dati CODIS sui profili del DNA a un Ufficio di coordinamento esterno era globalmente opportuno<sup>73</sup>.

Dal lancio della gestione pilota della banca dati sui profili del DNA nel 2000 la funzione dell'Ufficio di coordinamento è assunta dall'«Institut für Rechtsmedizin» dell'Università di Zurigo (Istituto di medicina legale, IML di Zurigo)<sup>74</sup>. Secondo le conclusioni del CPA, all'epoca l'insediamento nell'IML di Zurigo era perfettamente logico e appropriato<sup>75</sup>. La convenzione tra fedpol e l'IML di Zurigo risale al 2006.

<sup>70</sup> Legge federale del 15 giugno 2018 sugli esami genetici sull'essere umano (LEGU; FF 2018 2965, in particolare pag. 2988), vedi in merito l'allegato che modifica l'art. 10 cpv. 2 e 3 della legge sui profili del DNA

<sup>71</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.1

<sup>72</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.2; per maggiori informazioni vedere anche il rapporto finale del 18.12.1998 della commissione di esperti sulla creazione di una banca nazionale sui profili del DNA, [www.fedpol.admin.ch](http://www.fedpol.admin.ch) > Attualità > News > Comunicati 1999 > Una banca dati centrale con i profili dell'ADN

<sup>73</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1 e 4.1.1

<sup>74</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.1

<sup>75</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.1: il direttore dell'IML di Zurigo era a quell'epoca uno dei fautori più prominenti dell'analisi del DNA nel contesto della ricerca e delle applicazioni medico-legali.

Conformemente alle sue disposizioni, essa è automaticamente prorogata di anno in anno dalla fine del 2008<sup>76</sup>. Il CPA constata che in tutti questi anni fedpol non ha mai verificato se l'IML di Zurigo fosse sempre l'organismo più adeguato per assumere i compiti dell'Ufficio di coordinamento<sup>77</sup>.

Diverse riflessioni portano all'esigenza di riesaminare periodicamente la scelta dell'insediamento dell'Ufficio di coordinamento nell'IML di Zurigo. Innanzitutto, dall'introduzione della banca dati sui profili del DNA il panorama dei laboratori si è evoluto: ne sono stati creati di nuovi e i due laboratori di Ginevra e Losanna sono stati accorpatisi dando vita a un altro importante laboratorio di analisi del DNA<sup>78</sup>. Senza contare che tra laboratori esiste una certa concorrenza riguardo alle procedure e ai mandati di esecuzione di analisi del DNA<sup>79</sup>. Anche l'aspetto finanziario della gestione dell'Ufficio di coordinamento, in particolare, deve essere esaminato più approfonditamente, poiché l'IML percepisce emolumenti per ogni confronto di profilo da un altro laboratorio e gli importi annuali sono ingenti. Basandosi sul numero di profili trasmessi dai laboratori di analisi all'IML di Zurigo, il CPA ha calcolato che questi devono aver pagato all'IML di Zurigo nel 2017 circa 750 000 franchi a titolo di emolumenti<sup>80</sup>.

*Raccomandazione 2*      Mandato del DFGP all'Ufficio di coordinamento

Il Consiglio federale è invitato a garantire che il mandato affidato all'Ufficio di coordinamento dal DFGP sia riesaminato periodicamente e, se del caso, sottoposto a una nuova procedura di valutazione e di attribuzione.

L'Ufficio di coordinamento fornisce per conto di fedpol ulteriori prestazioni ai laboratori di analisi del DNA<sup>81</sup>. L'articolo 9a capoverso 2 lettera d dell'ordinanza sui profili del DNA prevede che l'Ufficio di coordinamento abbia anche il compito di rappresentare gli interessi dei laboratori riconosciuti nei confronti della Confederazione. Il CPA si chiede quindi giustamente se questo doppio ruolo non possa portare a conflitti di interesse all'interno dell'Ufficio di coordinamento<sup>82</sup>.

Il CPA ha individuato un altro conflitto di interessi: in caso di divergenza di opinione tra i laboratori di analisi del DNA, questi disaccordi potrebbero creare problemi, perché l'Ufficio di coordinamento è strettamente legato, a livello istituzionale e del personale, al laboratorio di analisi del DNA dell'IML di Zurigo<sup>83</sup>. Benché riconosca

<sup>76</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.1

<sup>77</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.1

<sup>78</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.1

<sup>79</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.1

<sup>80</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.1; i dettagli sono disciplinati dall'ordinanza sui profili del DNA: l'emolumento è di 20 franchi per il trattamento di uno striscio della mucosa orale e 40 franchi per il trattamento di una traccia (art. 9a cpv. 5 dell'ordinanza sui profili del DNA).

<sup>81</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.2

<sup>82</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.2: il CPA cita a titolo di esempio lo sviluppo del processo, i miglioramenti tecnici o ancora la messa a disposizione e l'impiego di risorse finanziarie nell'ambito della gestione della banca dati sui profili del DNA.

<sup>83</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.2: durante i vari colloqui il CPA ha constatato che sussistevano talvolta simili divergenze di opinione.

che l'Ufficio di coordinamento disponga delle proprie infrastrutture tecniche, il CPA critica che i locali e una parte del personale sia condivisa tra i due organismi<sup>84</sup>. Fedpol è visibilmente cosciente di questo problema, motivo per il quale ha creato le condizioni quadro necessarie affinché i laboratori di analisi del DNA possano rivolgersi direttamente a lui. Tuttavia, questo non cambia nulla al fatto che entro le condizioni quadro date l'Ufficio di coordinamento non può garantire completamente il suo compito formale di rappresentanza degli interessi dei laboratori dinanzi a fedpol<sup>85</sup>. In caso di disaccordo tra due o più laboratori di analisi, l'Ufficio di coordinamento deve in effetti poter agire in modo indipendente e neutrale, il che non può essere garantito nel regime attuale.

Tra gli altri compiti che l'Ufficio di coordinamento adempie per conto di fedpol figura ad esempio la consulenza a fedpol nell'ambito di revisioni di leggi od ordinanze, un'attività che esula dalla gestione operativa della banca dati sui profili del DNA e dalla rappresentanza degli interessi dei laboratori nei confronti di fedpol<sup>86</sup>.

*Raccomandazione 3*      Indipendenza dell'Ufficio di coordinamento

Il Consiglio federale provvede affinché l'Ufficio di coordinamento possa adempiere le sue funzioni in modo indipendente in un contesto senza conflitti di interesse. Analizza se l'Ufficio di coordinamento è il servizio adeguato per rappresentare in modo indipendente gli interessi dei laboratori di analisi del DNA nei confronti della Confederazione e garantisce l'indipendenza dell'organismo incaricato di rappresentare gli interessi.

Il Consiglio federale è inoltre invitato a informare la CdG-S sui mandati affidati all'Ufficio di coordinamento da fedpol, sotto forma di rapporto dettagliato che mostri su quali basi legali si fondano nonché le ragioni della loro assegnazione. La CdG-S chiede anche al Consiglio federale di metterle a disposizione i dati dettagliati dell'Ufficio di coordinamento in merito alle sue uscite e ai suoi ricavi. Gli chiede anche di dimostrare come i mandati supplementari assegnati all'Ufficio di coordinamento da fedpol sono remunerati o finanziati.

Questa ultima richiesta è motivata soprattutto dal timore del CPA che i mandati supplementari affidati all'Ufficio di coordinamento da fedpol possano essere indirettamente finanziati dai laboratori di analisi del DNA e dai loro clienti (principalmente le autorità cantonali di perseguimento penale) mediante emolumenti<sup>87</sup>.

Nell'attuazione della raccomandazione 3 occorre tenere presente il fatto che il ruolo centrale svolto dall'Ufficio di coordinamento non permette di separare in modo sufficientemente chiaro la gestione operativa della banca dati sui profili del DNA dal

<sup>84</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.2: la direttrice dell'Ufficio di coordinamento è al contempo direttrice sostituta del laboratorio di analisi del DNA dell'IML di Zurigo e viceversa la capodivisione responsabile del laboratorio è la direttrice aggiunta dell'Ufficio di coordinamento.

<sup>85</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.2

<sup>86</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.2: secondo il CPA questo fatto è anche criticato da alcuni laboratori di analisi.

<sup>87</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.1.2

suo pilotaggio. Il Consiglio federale dovrà quindi esaminare come dissociare questi due aspetti.

## 2.2.2 Controllo dei laboratori di analisi

In via introduttiva al presente capitolo occorre far notare che la vigilanza e l'accreditamento sono due strumenti diversi che perseguono due obiettivi differenti. L'accreditamento deve permettere di garantire il riconoscimento formale delle competenze tecniche<sup>88</sup>, mentre la vigilanza deve permettere di garantire il controllo e il rispetto delle prescrizioni legali<sup>89</sup>. L'accreditamento non può sostituire la vigilanza<sup>90</sup>.

L'articolo 3 dell'ordinanza sui profili del DNA sancisce che fedpol verifica se i laboratori rispettano le prescrizioni sulle analisi forensi del DNA e quelle sulla protezione e la sicurezza dei dati. In applicazione dell'articolo 3a dell'ordinanza sui profili del DNA fedpol può chiedere la collaborazione del SAS per adempiere i propri compiti. Dalla convenzione tra fedpol e il SAS emerge che questi compiti sono delegati in larga misura al SAS<sup>91</sup>. Nell'ambito di questo mandato il SAS verifica il rispetto delle disposizioni dell'ordinanza sui laboratori di analisi del DNA<sup>92</sup> e delle direttive della Società svizzera di medicina legale; deve inoltre verificare l'analisi chiara e corretta nonché la fornitura di prestazioni nell'ambito delle analisi di strisci della mucosa orale e di tracce<sup>93</sup>. Ogni cinque anni tutti i laboratori di analisi sono sottoposti a un controllo completo e ogni 15–18 mesi a un controllo parziale<sup>94</sup>. Questi controlli sono effettuati dal SAS insieme a un esperto o un'esperta<sup>95</sup>. La valutazione del CPA ha mostrato che gli esperti associati erano spesso collaboratori di altri laboratori di analisi del DNA riconosciuti dalla Confederazione che, per di più, sono proposti dai laboratori controllati<sup>96</sup>. Benché tutti gli attori interpellati dal CPA abbiano giudicato questa procedura nell'insieme soddisfacente, resta aperta la questione dell'indipendenza del controllo. Il SAS decide sugli esperti impiegati e garantisce che due laboratori non si controllino a vicenda. Attualmente soltanto due

<sup>88</sup> Verifica degli effetti degli accreditamenti sugli organismi di valutazione della conformità, Servizio di accreditamento svizzero, rapporto del Controllo federale delle finanze del 15 gennaio 2019 (qui di seguito: rapporto del CDF del 15 gennaio 2019, 1.1, disponibile soltanto in tedesco).

<sup>89</sup> Rapporto del CDF del 15 gennaio 2019, n. 3

<sup>90</sup> Rapporto del CDF del 15 gennaio 2019, n. 3.1

<sup>91</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.2.1; convenzione tra l'Ufficio federale di polizia (fedpol) e il Servizio di accreditamento svizzero della seco (SAS) concernente la verifica dei laboratori di genetica forense, dei laboratori di analisi forense del DNA e dei laboratori di allestimento di profili del DNA in materia civile e amministrativa (laboratori), capitolo 3 in relazione con i capitoli 1.2 e 1.4.

<sup>92</sup> Ordinanza del DFGP dell'8 ottobre 2014 sulle prestazioni e le caratteristiche qualitative per i laboratori di analisi forense del DNA (ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA; RS 363.11)

<sup>93</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.2.1

<sup>94</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.2.1

<sup>95</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.2.1: talvolta con la partecipazione del responsabile del settore Vigilanza laboratori del DNA e Gestione della qualità di fedpol.

<sup>96</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.2.1

dei sette laboratori riconosciuti fanno ricorso ad esperti esteri<sup>97</sup> per il controllo, fatto che il SAS spiega dalle piccole dimensioni della Svizzera e dalla familiarità degli esperti con il quadro legale svizzero<sup>98</sup>.

L'articolo 3 dell'ordinanza sui profili del DNA prevede che fedpol sia designato come responsabile del controllo dei laboratori di analisi del DNA. Come descritto qui sopra, questo compito di vigilanza è delegato al SAS. Siccome fornisce diverse prestazioni ai differenti laboratori, il SAS è legato ad essi da una relazione di affari. La delega di questa vigilanza al SAS, che a sua volta ricorre a esperti provenienti da altri laboratori di analisi, rappresenta quindi un ostacolo all'indipendenza del controllo.

Fondandosi sul rapporto del CPA, la CdG-S giunge quindi alla conclusione che nell'ambito dell'organizzazione attuale la vigilanza sui laboratori di analisi del DNA non può essere esercitata in modo completamente indipendente e che fedpol può soddisfare soltanto parzialmente il mandato conferitogli dalla legge. L'esempio dei laboratori di analisi facenti ricorso a esperti esteri mostrano anche che gli argomenti in merito alle piccole dimensioni della Svizzera e alla familiarità con il quadro legale non sono pertinenti. Gli organismi esteri menzionati hanno sede a Francoforte sul Meno e a Montreal e lavorano quindi in due lingue nazionali.

*Raccomandazione 4* Indipendenza della vigilanza sui laboratori di analisi del DNA

Il Consiglio federale vaglia le misure da prendere per garantire una maggiore indipendenza del controllo sui laboratori di analisi del DNA. Esamina inoltre più particolarmente se è opportuno che fedpol deleghi i suoi compiti di vigilanza al SAS e se questo costituisce un organismo di vigilanza adeguato.

La CdG-S sottolinea che un potenziamento dell'indipendenza della vigilanza sui laboratori di analisi del DNA potrebbe essere decisivo per garantire la credibilità e l'accettazione delle analisi del DNA, in particolare viste le differenze constatate nelle prassi cantonali in materia di ricorso all'analisi del DNA nei procedimenti penali e alla possibile estensione di queste analisi nell'ambito del perseguimento penale (ad es. per mezzo della fenotipizzazione).

Secondo l'articolo 20 dell'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA i laboratori devono fornire diversi dati spontaneamente ogni trimestre. Stando alle informazioni ottenute dal CPA, l'onere amministrativo che questo obbligo rappresenta per i laboratori è notevole<sup>99</sup> e sembrerebbe essere di limitata utilità nella misura in cui i laboratori non ricevono riscontri dettagliati da parte di fedpol. Nel rapporto il CPA si chiede se rapporti così dettagliati siano necessari e opportuni<sup>100</sup>. Di conseguenza la CdG-S chiede al Consiglio federale di specificare lo scopo per il quale i dati e le informazioni messi a disposizione dai laboratori vengono raccolti e utilizzati concretamente.

<sup>97</sup> Dell'Università di Francoforte sul Meno e del MSP a Montreal

<sup>98</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.2.1

<sup>99</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.2.2

<sup>100</sup> Rapporto del CPA del 14 febbraio 2019, n. 4.2.2

### 3 Conclusioni e seguito della procedura

Il CPA sottolinea a più riprese nel rapporto che la collaborazione tra i diversi attori nell'analisi del DNA (autorità di perseguimento penale nei Cantoni, laboratori di analisi del DNA, Ufficio di coordinamento, fedpol e SAS) è giudicata ampiamente positiva ed è in generale apprezzata. Pur essendo soddisfatta di questa conclusione, la CdG-S constata però che sia necessario intervenire in diversi settori.

Le differenze tra i Cantoni constatate nell'ordinare e nell'allestire analisi del DNA sono insoddisfacenti, in particolare alla luce della sentenza del Tribunale federale e dell'ingerenza nei diritti fondamentali che il prelievo di un campione di DNA implica. Nell'ambito delle sue competenze e in collaborazione con i diversi attori il Consiglio federale è invitato a perseguire un'armonizzazione della prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA nei procedimenti penali. Il principio di uguaglianza dinanzi alla legge esige infatti una maggiore armonizzazione affinché non vi siano differenze nell'ingerenza nei diritti fondamentali a seconda del Cantone in cui l'analisi del DNA è stata ordinata.

La CdG-S ha individuato alcune lacune nell'indipendenza non soltanto del controllo esercitato da fedpol, ma anche del lavoro adempiuto dall'Ufficio di coordinamento. Invita quindi il Consiglio federale a riconsiderare il regime attuale, a cercare soluzioni di sostituzione e a prendere misure.

La CdG-S chiede al Consiglio federale di esprimersi entro il 25 ottobre 2019 in merito alle constatazioni e alle raccomandazioni formulate nel presente rapporto e lo invita a esporgli come ed entro quali termini intende attuare le raccomandazioni della CdG-S.

27 agosto 2019

In nome della Commissione della gestione  
del Consiglio degli Stati:

La presidente, Anne Seydoux-Christe  
La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione DFGP/CaF:  
Peter Föhn  
Il segretario della Sottocommissione DFGP/CaF:  
Stefan Diezig

---

## Elenco delle abbreviazioni

Art.	Articolo
Boll. Uff.	Bollettino ufficiale
Cpv.	Capoverso
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
Cfr.	Confronta
Consid.	Considerando
CODIS	Combined DNA Index System (banca dati sui profili del DNA)
Cost.	Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPP	Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007 (RS 312.0)
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DNA	Acido desossiribonucleico (inglese: deoxyribonucleic acid)
DTF	Decisione del Tribunale federale
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
IML	Istituto di medicina legale
N.	Numero
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAS	Servizio di accreditamento svizzero
SCP	Statistica criminale di polizia
TF	Tribunale federale

