



ad 17.423

## **Iniziativa parlamentare Obbligo di collaborare dei richiedenti l'asilo e possibilità di controllare i loro cellulari**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche  
del Consiglio nazionale del 16 ottobre 2020**

**Parere del Consiglio federale**

del 20 gennaio 2021

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 16 ottobre 2020<sup>1</sup> concernente l'iniziativa parlamentare Rutz 17.423 «Obbligo di collaborare dei richiedenti l'asilo e possibilità di controllare i loro cellulari».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

20 gennaio 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

<sup>1</sup> FF 2020 8129

## Parere

### 1 Situazione iniziale

Il 17 marzo 2017 il consigliere nazionale Gregor Rutz ha depositato l'iniziativa parlamentare «Obbligo di collaborare dei richiedenti l'asilo e possibilità di controllare i loro cellulari».

La Commissione delle istituzioni politiche del vostro Consiglio (CIP-N) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare il 1° febbraio 2018. Il 21 giugno 2018 anche la Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha approvato l'iniziativa. In qualità di Commissione della Camera prioritaria, la CIP-N è stata incaricata di elaborare un progetto corrispondente.

Il progetto di legge della vostra Commissione consente di obbligare un richiedente l'asilo, nell'ambito del suo obbligo di collaborare nella procedura d'asilo e nell'esecuzione dell'allontanamento, a consentire alla Segreteria di Stato per la migrazione (SEM) di valutare i suoi dati personali su supporti elettronici se la sua identità non può essere stabilita in altro modo. Il progetto disciplina inoltre i supporti di dati che possono essere valutati, la durata del salvataggio intermedio dei dati, la conservazione dei dati nonché la procedura di valutazione dei supporti elettronici. Il 20 febbraio 2020 la CIP-N ha avviato la consultazione sul progetto, che si è conclusa il 4 giugno 2020.

Nel quadro della consultazione sono pervenuti 53 pareri. Hanno preso posizione complessivamente 25 Cantoni, cinque partiti, due associazioni mantello dell'economia e altre 21 cerchie interessate. 24 Cantoni sostengono, di principio, il progetto. Il Cantone NE lo respinge. Tra i partiti pronunciatisi, PLR, PPD e UDC sono favorevoli al progetto, PES e PSS lo respingono. Tra le associazioni pronunciatesi, l'Unione svizzera delle arti e mestieri approva la modifica di legge proposta, mentre l'Unione sindacale svizzera la respinge. La stragrande maggioranza delle altre cerchie interessate respinge il progetto.

Il 16 ottobre 2020 la CIP-N ha preso atto dei risultati della consultazione<sup>2</sup>. Dopo la consultazione, una minoranza della CIP-N respinge il progetto e chiede di non entrare in materia sul progetto normativo. La maggioranza della Commissione considera le misure proposte ragionevoli ed efficienti al fine di ottenere informazioni sull'identità dei richiedenti ove ne sia dimostrato il bisogno. Ritiene che l'accertamento dell'identità sia di centrale importanza in una procedura di asilo e allontanamento e che i richiedenti l'asilo siano tenuti a contribuirvi in maniera determinante nel quadro del loro obbligo di collaborare. Pertanto, nella legge del 26 giugno 1998<sup>3</sup> sull'asilo (LAsi), l'obbligo di collaborare dei richiedenti l'asilo e le competenze delle autorità preposte all'accertamento dell'identità vanno estesi all'accesso ai supporti mobili di

<sup>2</sup> Per i risultati della consultazione cfr. [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Organi > Commissioni > Commissioni tematiche > Commissioni delle istituzioni politiche CIP > Rapporti e oggetti posti in consultazione delle CIP > Oggetti posti in consultazione > 17.423 Obbligo di collaborare dei richiedenti l'asilo e possibilità di controllare i loro cellulari.

<sup>3</sup> RS 142.31

dati, sempreché l'identità dell'interessato non possa essere costatata in altro modo. L'articolo 8 LAsi va completato di conseguenza mediante una nuova lettera g. Se il richiedente l'asilo rifiuta l'accesso al suo telefono cellulare o al suo computer portatile ne sarà tenuto conto nella verifica della credibilità al momento di decidere sulla domanda d'asilo. In ultima analisi il diniego può causare il rifiuto o lo stralcio della domanda d'asilo (art. 8 cpv. 3<sup>bis</sup> e 31a cpv. 4 LAsi). La maggioranza è tuttavia contraria al ritiro forzato di supporti di dati elettronici richiesta da una minoranza.

Per la maggioranza della vostra Commissione è importante che le misure proposte siano proporzionali e conformi ai requisiti del diritto in materia di protezione dei dati. Propone pertanto una disposizione secondo la quale al momento di sollecitare i richiedenti l'asilo a consegnare il supporto elettronico dei dati, le autorità sono tenute a informarli in modo completo sui loro diritti e obblighi (cfr. art. 8a cpv. 3<sup>bis</sup> P-LAsi). In ogni caso individuale occorre inoltre vagliare con cura se la misura è adeguata ed effettivamente necessaria per accertare l'identità (cfr. art. 8a cpv. 2<sup>bis</sup> P-LAsi); una minoranza della CIP-N respinge questa disposizione supplementare.

Il progetto di legge prevede inoltre che i supporti di dati elettronici vanno consegnati esclusivamente in via temporanea e soltanto qualora non sia possibile accertare l'identità, la nazionalità o l'itinerario di viaggio del richiedente in virtù di un documento di identità oppure in altro modo (art. 8 cpv. 1 lett. g P-LAsi). Nelle disposizioni finali è inoltre previsto che tre anni dopo l'entrata in vigore delle modifiche di legge il nostro Consiglio presenti alle vostre Camere un rapporto relativo all'efficacia delle misure proposte.

Secondo quanto deciso dalla maggioranza della CIP-N, i dati personali di terzi possono essere trattati soltanto se il trattamento dei dati personali dei richiedenti l'asilo stessi non basta per costatare la loro identità, nazionalità o il loro itinerario (art. 8a cpv. 1<sup>bis</sup> P-LAsi). Una minoranza respinge questa disciplina reputandola eccessiva. Infine, una minoranza auspica la cancellazione dei dati personali registrati a titolo intermedio già dopo sei mesi anziché dopo un anno (cfr. art. 8a cpv. 5 P-LAsi).

Nella seduta del 16 ottobre 2020, la CIP-N ha adottato il progetto con alcuni adeguamenti basati sui risultati della consultazione.

## **2 Parere del Consiglio federale**

Il nostro Consiglio sostiene in linea di massima la richiesta avanzata nell'iniziativa parlamentare Rutz e la revisione di legge proposta dalla CIP-N. Ritiene che, accanto alle altre possibilità esistenti, la valutazione di supporti di dati elettronici possa, in un caso individuale, contribuire all'accertamento dell'identità, della nazionalità e dell'itinerario di viaggio del richiedente l'asilo. In singoli casi la disciplina proposta per la valutazione dei supporti elettronici di dati può allungare determinate fasi della procedura d'asilo. In compenso si può partire dal presupposto che le indicazioni così ottenute consentano di velocizzare l'esecuzione dell'allontanamento.

L'esame di un supporto elettronico di dati rappresenta tuttavia una grave ingerenza nel diritto fondamentale al rispetto della sfera privata sancito dall'articolo 13 della

Costituzione federale<sup>4</sup> (Cost.), secondo il quale ognuno ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, della sua abitazione, della sua corrispondenza epistolare nonché delle sue relazioni via posta e telecomunicazioni. La proposta restrizione di questo diritto fondamentale necessita di una base legale formale (art. 36 cpv. 1 Cost.). In questo contesto approviamo la disciplina proposta dalla vostra Commissione, in particolare per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità e la protezione dei dati. Riteniamo che, sotto il profilo del *rispetto del principio di proporzionalità*, sia fondamentale rinunciare a una valutazione sistematica dei supporti elettronici di dati. Come detto nel rapporto della vostra Commissione, prima di ricorrere all'esame di un supporto elettronico di dati occorre applicare misure meno invasive atte ad accertare l'identità. Nel nostro rapporto dovremo inoltre valutare la proporzionalità dell'impegno pratico dei mezzi previsti per l'accertamento dell'identità (vedi sotto).

In ogni caso concreto occorre sincerarsi che, prima che venga disposta la misura qui proposta, l'interessato abbia avuto la possibilità di fornire spontaneamente dati riguardanti la sua identità, la sua nazionalità e il suo itinerario. L'interessato deve, pertanto, essere informato in maniera completa sui suoi diritti e obblighi. Per questi motivi il nostro Consiglio approva la decisione della maggioranza della CIP-N di codificare questo obbligo nella LAsi (cfr. art. 8a cpv. 3<sup>bis</sup> P-LAsi). Oltre all'informazione generale sui diritti e gli obblighi nella procedura di asilo a cura della consulenza giuridica già prevista dal diritto vigente (cfr. art. 102g LAsi), un tale obbligo specifico di informare il richiedente l'asilo è particolarmente utile e importante in un ambito sensibile come quello in narrativa. Questo vale anche per la disciplina esplicita del principio di proporzionalità a livello di legge (art. 8a cpv. 2<sup>bis</sup> P-LAsi). Come illustrato nel rapporto della vostra Commissione, occorre tenere conto in ogni caso del principio della limitazione delle finalità ai sensi della legislazione sulla protezione dei dati (art. 4 cpv. 3 e 4 della legge federale del 19 giugno 1992<sup>5</sup> sulla protezione dei dati), che fa peraltro parte in modo esplicito dell'obbligo di informare (art. 8a cpv. 3<sup>bis</sup> P-LAsi). In questo contesto va rilevato che, a nostro parere, il presente progetto non comporta un ampliamento dell'entità dell'obbligo, menzionato nel rapporto della CIP-N, di informare le autorità di procedimento penale o il Servizio delle attività informative.

Il progetto prevede inoltre che i *dati personali di terzi* possano essere trattati unicamente se il trattamento dei dati personali del richiedente l'asilo non basta per accertarne l'identità (trattamento a titolo sussidiario, cfr. art. 8a cpv. 1<sup>bis</sup> P-LAsi): normativa, questa, che valutiamo positivamente poiché riteniamo molto importante che il principio di proporzionalità e la protezione dei dati siano integralmente rispettati anche in questo ambito. La proposta della vostra Commissione prevede che i dati siano valutati in presenza del richiedente l'asilo o del suo rappresentante legale o di entrambi e che, nella misura in cui siano a disposizione i necessari strumenti informatici, vengano previamente selezionati. In aggiunta il nostro Collegio vaglierà se il trattamento di dati di terzi richieda una regolamentazione a livello di ordinanza. Questo dipenderà anche dalla futura attuazione del progetto sul piano tecnico. Il trattamento di dati di terzi sarà parimenti oggetto del nostro rapporto.

<sup>4</sup> RS 101

<sup>5</sup> RS 235.1

Come altri partecipanti alla consultazione (p. es. Privativim, Cantone AG), nel suo parere del 4 giugno 2020 l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) dubita in particolare che le misure proposte siano effettivamente idonee a conseguire l'effetto desiderato. Oltre a esprimere preoccupazioni di natura generale, l'IFPDT sostiene che per i richiedenti l'asilo sarebbe cosa facile presentare dispositivi difettosi o manipolati oppure asserire di aver perso o di non possedere supporti elettronici di dati. In questo caso la grave ingerenza nella sfera privata colpirebbe soprattutto le persone disposte a collaborare sinceramente alla procedura d'asilo. Il nostro Consiglio comprende questa posizione critica. Il progetto pilota menzionato nel rapporto della CIP-N del 16 ottobre 2020 dimostra, tuttavia, che in circa il 15 per cento dei casi i supporti di dati consegnati spontaneamente dai richiedenti l'asilo hanno fornito dati utili per l'accertamento dell'identità, della nazionalità e dell'itinerario<sup>6</sup>. Nel relativo rapporto la SEM, basandosi sull'esperienza generale nell'ambito degli accertamenti di identità nel settore dell'asilo, giunge alla conclusione che con ciò gli obiettivi del progetto pilota sono stati raggiunti. Il progetto pilota ha rivelato inoltre una disponibilità relativamente elevata dei richiedenti a consegnare spontaneamente i loro supporti di dati<sup>7</sup>. Anche in diversi altri Stati europei, come la Germania o i Paesi Bassi, la procedura d'asilo si basa anche sui supporti elettronici di dati, in particolare per ottenere informazioni sull'identità. Nonostante i risultati positivi scaturiti dal progetto pilota della SEM, il nostro Collegio concorda con l'IFPDT che ad oggi non è possibile valutare in maniera definitiva l'efficacia e l'idoneità delle misure proposte. Questo per due motivi: innanzitutto poiché la consegna di supporti elettronici di dati prevista dal presente progetto non avviene su base volontaria, bensì in virtù dell'obbligo di collaborare nel quadro della procedura di asilo e di allontanamento, e pertanto, ad oggi, non è possibile valutare con certezza se questo si ripercuoterà sul valore probatorio dei supporti elettronici e se col tempo ci si debba aspettare un cambiamento del comportamento dei richiedenti l'asilo; in secondo luogo poiché il progetto pilota si è svolto sull'arco di soli sei mesi. In quest'ottica approviamo la decisione della vostra Commissione che ci impone di sottoporre alle vostre Camere, tre anni dopo l'entrata in vigore delle modifiche di legge, un *rapporto sull'idoneità, l'efficacia e l'economicità* delle misure proposte. Se dal rapporto dovesse emergere che le misure non sono efficaci, potranno essere apportati gli adeguamenti del caso. Il rapporto si pronuncerà anche sull'opportunità o meno di ulteriori rendiconti.

Come detto, i supporti elettronici di dati vanno consegnati esclusivamente nel quadro dell'*obbligo di collaborare* nell'ambito della procedura di asilo e di allontanamento. Se l'interessato non consente alla SEM di consultare i suoi supporti elettronici di dati, ne sarà tenuto conto nella valutazione della credibilità al momento della decisione sulla domanda d'asilo. In caso di decisione negativa, il richiedente può fare ricorso al Tribunale amministrativo federale (TAF). Nel quadro di un eventuale ricorso, dunque, il TAF può esaminare se il richiedente ha effettivamente disatteso il proprio obbligo di collaborare. È possibile richiedere una decisione impugnabile anche in caso di stralcio della domanda d'asilo, che di fatto avviene in particolare qualora un richiedente

<sup>6</sup> Cfr. rapporto della SEM del 27 luglio 2018 «Projet-pilote: Saisie et évaluation des supports de données électroniques avec consentement des requérants d'asile. Rapport Final», pag. 10; disponibile (soltanto in francese) in Internet all'indirizzo: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch).

<sup>7</sup> > Pubblicazioni & servizi > Rapporti.  
Ibid. pag. 5

l'asilo si renda irreperibile: anche questa decisione può essere contestata dinanzi al TAF.

Il nostro Collegio rifiuta misure più incisive, in particolare il *ritiro forzato dei supporti di dati* proposto da una minoranza della vostra Commissione. Rappresenterebbero, infatti, un'ingerenza inammissibile nella libertà personale degli interessati. Il ritiro forzato dei supporti di dati priverebbe i richiedenti l'asilo della possibilità di fornire spontaneamente i dati necessari in vista dell'accertamento dell'identità. Va inoltre rilevato che la misura riguarda una procedura amministrativa e non, per esempio, un procedimento penale. A livello pratico consideriamo invece utile *salvare temporaneamente* i dati rilevati su un server sicuro del Dipartimento federale di giustizia e polizia (cfr. art. 8a cpv. 3 P-LAsi). Il salvataggio temporaneo evita che i dati vadano persi prima della loro valutazione e consente di restituire rapidamente i supporti di dati agli interessati. Come menzionato nel rapporto della CIP-N, la SEM desidererebbe inoltre avvalersi di un supporto tecnico per la valutazione. Diversi Stati europei (p. es. Paesi Bassi e Germania) si avvalgono di un software di supporto nel quadro della valutazione. Siffatte soluzioni informatiche consentono di consultare una collezione di dati in base a determinati criteri oggettivi e di procedere così a una selezione preliminare dei dati in vista della loro valutazione. La selezione preliminare potrebbe mirare, nello specifico, i dati rilevanti per accertare l'itinerario e l'identità della persona interessata, come per esempio i codici di Paese nei contatti o pertinenti dati nei messaggi in entrata e in uscita. In questo contesto occorre garantire il pieno rispetto delle necessarie prescrizioni e misure di sicurezza previste dal diritto in materia di protezione dei dati. Accanto alla possibilità di salvare temporaneamente i dati, sarebbe parimenti utile poter trattare i dati anche direttamente sui supporti elettronici. Questo vale – come indicato nel rapporto della CIP-N – soprattutto nel caso di supporti di dati reperiti soltanto a procedura di asilo o di allontanamento avanzata (cfr. art. 8a cpv. 4 ultimo periodo P-LAsi). La durata di un anno proposta dalla maggioranza della CIP-N per la registrazione temporanea dei dati tiene meglio conto della necessità di garantire che, se l'interessato passa temporaneamente alla clandestinità, i suoi dati siano ancora disponibili quando la procedura d'asilo sarà ripresa e possano essere analizzati in sua presenza. In particolare nel quadro di una procedura Dublino possono trascorrere mesi o addirittura anni tra il momento in cui un richiedente fa perdere le sue tracce e la ripresa della procedura.

Il nostro Collegio apprezza che le misure proposte dalla CIP-N prevedano la *presenza dell'interessato* durante la valutazione dei dati (art. 8a cpv. 4 P-LAsi), ma che tuttavia si possa prescindere da tale presenza qualora l'interessato vi rinunci o non si presenti. Questo consente di evitare che le procedure vengano ritardate. L'interessato beneficia anche in questo caso del diritto di essere sentito sui risultati della valutazione (art. 8a cpv. 6 P-LAsi). I diritti procedurali sono così pienamente rispettati.

### 3 Proposta del Consiglio federale

Il nostro Consiglio vi propone di entrare in materia e di accogliere il progetto della CIP-N. Raccomanda di respingere le richieste delle minoranze.