



Analisi del DNA nei procedimenti penali

Valutazione del parere del Consiglio federale del 23 ottobre 2019

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

del 9 novembre 2021

Rapporto

1 Introduzione

Il 27 agosto 2019¹, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha adottato e pubblicato il suo rapporto sull'ispezione relativa alle «analisi del DNA nei procedimenti penali». Quest'ultimo, redatto sulla base di una valutazione² del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), comportava quattro raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale.

Il Consiglio federale ha presentato il suo parere il 23 ottobre 2019³. La Commissione lo ha esaminato e ha concluso che aveva bisogno di ulteriori informazioni in diversi settori. Per questa ragione hanno avuto luogo diversi scambi di lettere tra la CdG-S e il Consiglio federale. Gli aspetti rilevanti di questi scambi sono inclusi nelle spiegazioni che seguono.

La CdG-S ha esaminato il presente rapporto nella seduta del 9 novembre 2021 e ha deciso di pubblicarlo, di concludere l'ispezione e di realizzare una verifica a tempo debito.

2 Valutazioni della CdG-S

2.1 Osservazioni generali

La CdG-S accoglie con favore i vari sforzi compiuti dal Consiglio federale per attuare le sue raccomandazioni, pur deplorando che quest'ultimo non sia ancora disposto a svolgere un ruolo più attivo nell'armonizzazione della prassi delle analisi del DNA nei Cantoni.

¹ Analisi del DNA nei procedimenti penali. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 27 agosto 2019 (FF **2019** 5865).

² Analisi del DNA nei procedimenti penali. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 14 febbraio 2019 (FF **2019** 5585).

³ Analisi del DNA nei procedimenti penali. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 27 agosto 2019. Parere del Consiglio federale del 23 ottobre 2019 (FF **2019** 5943).

2.2 **Raccomandazione 1 – Armonizzazione della prassi cantonale**

Raccomandazione 1 Armonizzazione della prassi cantonale

Il Consiglio federale determina in quale misura sia utile precisare le condizioni legali alle quali può essere ordinata un'analisi del DNA, in particolare in caso di reati perseguibili su querela. In collaborazione con i Cantoni, analizza una migliore armonizzazione nella prassi dei Cantoni. Vaglia anche le possibilità di un rafforzamento del pilotaggio da parte di fedpol.

2.2.1 **Parere del Consiglio federale**

Nel parere del 23 ottobre 2019, il Consiglio federale ritiene che la raccomandazione sia già stata attuata. Esso ritiene che la competenza della Confederazione stia, tra l'altro, nel regolamentare le condizioni quadro legali, e che è proprio in questo campo che la Confederazione contribuisce all'armonizzazione della prassi cantonale. A questo proposito, cita la giurisprudenza del Tribunale federale, che avrebbe portato a una certa armonizzazione in questo campo. Le condizioni legali che consentono di ordinare l'allestimento e l'analisi di un profilo del DNA sono inoltre state precisate con la revisione del Codice di procedura penale (CPP)^{4 5}.

Il parere del Consiglio federale non ha pienamente convinto la CdG-S. Da un lato, il Consiglio federale non prende posizione sull'esame di un eventuale rafforzamento del pilotaggio da parte di fedpol per migliorare l'armonizzazione della prassi cantonale. Dall'altro lato, la Commissione dubita che la giurisprudenza del Tribunale federale possa contribuire ad una rapida armonizzazione delle diverse prassi nei Cantoni. La valutazione del CPA ha mostrato che non vi è stata un'armonizzazione della prassi neppure vari anni dopo la decisione di principio del Tribunale federale del 2014. A tal proposito, il 21 febbraio 2020, la CdG-S ha scritto al Consiglio federale chiedendogli di prendere posizione. In questa lettera, essa ha anche indicato chiaramente che non era possibile determinare se le modifiche del CPP avrebbero condotto a un'applicazione uniforme da parte dei Cantoni. Questo aspetto dovrà essere riesaminato nell'ambito di una verifica ulteriore.

Nella risposta del 13 maggio 2020, il Consiglio federale ha sostenuto che l'ordine di allestire profili del DNA delle persone è una misura coercitiva di natura processuale penale che rientra nella competenza dei Cantoni; fedpol non può pertanto intervenire in modo direttivo. Ha ribadito questo punto di vista nella sua lettera del 4 dicembre 2020 e ha fatto nuovamente riferimento alla revisione del CPP.

Nell'ambito della consultazione relativa al presente rapporto sintetico il DFGP ha fatto riferimento, nella sua lettera del 21 settembre 2021, a una statistica di fedpol che mostra un calo del 50 per cento del numero di analisi del DNA ordinate in Svizzera

⁴ Codice di procedura penale (CPP, RS 312.0).

⁵ 19.048 Codice di procedura penale. Modifica (FF 2019 5523).

Le deliberazioni parlamentari a questo proposito non si sono ancora concluse.

tra il 2014 e la fine del 2020. Il DFGP trae la conclusione che la sentenza del Tribunale federale del 2014 ha portato a una netta diminuzione del numero di casi in cui viene ordinata l'analisi del DNA e che pertanto se ne può dedurre un'armonizzazione della prassi.

2.2.2 Valutazione della CdG-S

La Raccomandazione 1 della CdG-S comprende tre aspetti:

- esame dell'opportunità di specificare le condizioni legali alle quali può essere ordinata un'analisi del DNA, in particolare in caso di reati perseguibili su querela;
- analisi di una migliore armonizzazione della prassi dei Cantoni;
- esame delle possibilità di un rafforzamento del pilotaggio da parte di fedpol.

Secondo le spiegazioni del Consiglio federale, il progetto di revisione del CPP include una precisazione delle condizioni legali alle quali si può ordinare l'analisi del DNA. Il Consiglio federale ha riscontrato la necessità di agire e quindi intrapreso la revisione richiesta. Questa parte della raccomandazione è pertanto considerata attuata.

Per quanto riguarda gli altri due aspetti della prima raccomandazione, il Consiglio federale è reticente e rimanda in particolare alla divisione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. Sottolinea che si tratta di una misura coercitiva prevista dalla procedura penale che rientra nelle competenze dei procuratori pubblici cantonali e del Ministero pubblico della Confederazione. Per questo motivo si rifiuta di esercitare qualsiasi influenza sulla prassi dei Cantoni.

Il Consiglio federale non si è mostrato pronto a puntare all'armonizzazione della prassi né in collaborazione con i Cantoni né rafforzando il pilotaggio da parte di fedpol. Ha espresso questo punto di vista in ognuno dei suoi pareri e non ha lasciato intendere che potrebbe cambiare la sua posizione al riguardo.

La CdG-S prende atto con soddisfazione del calo del numero di analisi del DNA ordinate negli ultimi anni, come dimostra l'ultima statistica di fedpol presentata dal DFGP. In alcuni Cantoni detto calo è tuttavia nettamente inferiore alla media nazionale. Non è possibile determinare se e in che misura questo calo sia una conseguenza della decisione di principio del Tribunale federale del 2014. È nondimeno probabile che i Cantoni in generale abbiano tenuto maggiormente conto del principio di proporzionalità. La questione se una precisazione delle disposizioni legali – nell'ambito di una modifica del CPP – aiuterà ad armonizzare la prassi dei Cantoni dovrà invece essere esaminata più tardi e sarà oggetto di una verifica ulteriore.

2.3 Raccomandazioni 2 e 3 – Mandato e indipendenza dell'Ufficio di coordinamento

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.

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.

2.3.1 Parere del Consiglio federale

Nel suo parere del 23 ottobre 2019 il Consiglio federale ha indicato che auspicava dare seguito alle raccomandazioni. Ha quindi incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di sottoporgli, entro la fine del 2020, proposte concrete per una modifica dell'ordinanza sui profili del DNA⁶.

Da un lato si tratta di introdurre, ai sensi della Raccomandazione 2, un riesame periodico del mandato, tenendo conto in particolare dei criteri di valutazione usati e delle possibili conseguenze. Il Consiglio federale ritiene che il conferimento di un mandato da un'autorità pubblica a un'altra non sia soggetto alla legge sugli appalti pubblici e che l'Istituto di medicina legale dell'Università di Zurigo (IML di Zurigo) soddisfi le condizioni richieste. Dall'altro lato, la modifica dell'ordinanza sui profili del DNA dovrebbe permettere di precisare l'assegnazione di compiti aggiuntivi all'Ufficio di coordinamento e di gestire possibili conflitti d'interesse (Raccomandazione 3).

La CdG-S ha accolto con favore le intenzioni del Consiglio federale e ha pregato quest'ultimo, con lettera del 21 febbraio 2020, di informarla delle proposte summenzionate, di trasmetterle le sue considerazioni e la sua decisione in merito ed infine di indicarle in quale modo le raccomandazioni della CdG-S saranno attuate concretamente.

Il Consiglio federale ha soddisfatto questa richiesta e, con lettera del 4 dicembre 2020, ha informato la Commissione circa i nuovi sviluppi. Ha sottolineato che l'Ufficio di coordinamento è chiamato a svolgere un lavoro di qualità eccellente, considerati i rischi di violazione dei diritti fondamentali insiti nell'allestimento di profili del DNA. A tal proposito, il mandato attribuito all'Ufficio di coordinamento dal DFGP è stato

⁶ Ordinanza del 3 dicembre 2004 sui profili del DNA (RS 363.1).

esaminato alla luce dei criteri seguenti: garanzia di un'attività a lungo termine e stabile, competenze tecniche, aspetti finanziari e indipendenza nei confronti dei laboratori di analisi del DNA. La situazione è stata rivalutata e sono state considerate le alternative. Dopo essersi consultato con la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali svizzere, il Consiglio federale ha concluso che la situazione attuale è la migliore e va mantenuta. Tuttavia, ha annunciato che avrebbe adeguato alcuni aspetti in linea con le proposte della CdG-S: conclusione di un nuovo contratto tra il DFGP e l'IML di Zurigo, introduzione di un controllo finanziario annuale, possibilità di applicare un periodo di rescissione più breve in caso di carenze che compromettano l'adempimento del mandato di prestazione a medio o lungo termine, e rivalutazione del mandato ogni cinque anni in base ai criteri enunciati.

Inoltre, per attuare la Raccomandazione 3, il Consiglio federale ha deciso che la rappresentanza degli interessi dei laboratori di analisi del DNA non sarà più effettuata dall'IML di Zurigo, ma da un'organizzazione nazionale indipendente, al fine di rafforzare l'indipendenza dell'Ufficio di coordinamento nei confronti dei laboratori di analisi del DNA. L'organizzazione che si assumerà questo compito non è ancora stata designata. Secondo le informazioni comunicate dal Consiglio federale, una modifica dell'ordinanza sui profili del DNA attuerà queste proposte.

2.3.2 Valutazione della CdG-S

Le Raccomandazioni 2 e 3 della CdG-S comprendono gli aspetti seguenti:

- il mandato del DFGP all'Ufficio di coordinamento deve essere riesaminato periodicamente e, se del caso, sottoposto a una nuova procedura di valutazione (Raccomandazione 2);
- l'Ufficio di coordinamento deve adempiere le sue funzioni in modo indipendente in un contesto senza conflitti di interesse (Raccomandazione 3);
- la rappresentanza indipendente degli interessi dei laboratori di analisi del DNA nei confronti della Confederazione deve essere garantita e l'opportunità della scelta dell'Ufficio di coordinamento deve essere esaminata (Raccomandazione 3).

Il Consiglio federale ha esaminato il mandato affidato dal DFGP all'Ufficio di coordinamento e ha concluso che la soluzione attuale è la migliore; questa conclusione è stata confermata anche dalla Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali svizzere. Tuttavia, il Consiglio federale intende negoziare un nuovo contratto che preveda un controllo finanziario annuale e un periodo di rescissione più breve in caso di carenze. Il mandato sarà riesaminato ogni cinque anni. La CdG-S accoglie con favore questo approccio, che rende possibile l'attuazione della Raccomandazione 2.

Il Consiglio federale afferma inoltre che la rappresentanza degli interessi dei laboratori di analisi del DNA nei confronti di fedpol non dovrebbe più essere effettuata dall'Ufficio di coordinamento ma da un'organizzazione nazionale indipendente, al fine di rafforzare l'indipendenza di quest'ultimo. Questa misura attua una richiesta importante della CdG-S (parte della Raccomandazione 3). Non si sa ancora quale organismo

assumerà questa funzione. La CdG-S riprenderà nuovamente questo aspetto e lo analizzerà nel quadro di una verifica ulteriore.

Nel complesso, le varie misure permettono di attuare la Raccomandazione 3, anche se permangono alcune incertezze. La CdG-S chiede inoltre al Consiglio federale di assicurare che il previsto controllo finanziario sull'Ufficio di coordinamento fornisca anche informazioni sugli emolumenti percepiti e sulle prestazioni fornite. Anche questo aspetto sarà analizzato nell'ambito di una verifica ulteriore.

Con lettera del 4 dicembre 2020, il Consiglio federale ha annunciato che le modifiche alle ordinanze non saranno apportate immediatamente, poiché anche la revisione della legge sui profili del DNA⁷ attualmente in corso comporterà modifiche allo stesso livello. Per ragioni di coerenza ed efficienza, le ordinanze saranno modificate allo stesso tempo. La CdG-S comprende questo punto di vista e questo modo di procedere. Nel quadro di una verifica successiva prenderà nota delle modifiche apportate alle ordinanze e analizzerà in quale misura le sue raccomandazioni sono state effettivamente attuate.

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

*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.

2.4.1 **Parere del Consiglio federale**

Nel suo parere del 23 ottobre 2019, il Consiglio federale si è detto d'accordo con il parere della CdG-S, secondo cui il compito di vigilanza di fedpol così come la portata e la revisione dei compiti delegati al Servizio di accreditamento svizzero (SAS) devono essere monitorati e, se necessario, adattati. Ha sottolineato che la critica della CdG-S circa la mancanza di indipendenza del SAS è infondata. Ha ricordato che il SAS è obbligato a rispettare varie prescrizioni internazionali e che il rispetto di queste è periodicamente verificato a livello internazionale. I controlli dei laboratori effettuati dal SAS sono quindi imparziali e indipendenti. Per quanto riguarda il compito di vigilanza di fedpol e i compiti delegati al SAS, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di fargli proposte concrete entro la fine del 2020, al fine di attuare le raccomandazioni della CdG-S.

⁷ Legge del 20 giugno 2003 sui profili del DNA (RS 363).

Il DFGP ha svolto questo compito e ha presentato i risultati al Consiglio federale. Quest'ultimo è giunto alla conclusione che la cooperazione tra fedpol e il SAS debba essere mantenuta per ragioni di efficienza e qualità. Il compito di vigilanza di fedpol non deve pertanto essere esteso, né sarà ridotto il numero di compiti delegati al SAS. Il Consiglio federale ha principalmente fatto valere il principio di proporzionalità, considerato che in particolare l'alta qualità del lavoro dei laboratori di analisi del DNA non richiede un rafforzamento della vigilanza.

2.4.2 Valutazione della CdG-S

La Raccomandazione 4 della CdG-S comprende gli aspetti seguenti:

- l'esame delle misure da prendere per garantire una maggiore indipendenza del controllo esercitato sui laboratori di analisi del DNA;
- l'esame della delega della vigilanza al SAS; e
- l'esame dell'idoneità del SAS quale organismo di vigilanza.

Il Consiglio federale ha esaminato la delega dei compiti di vigilanza al SAS e, adducendo in particolare la proporzionalità (rapporto costo-utilità), ha concluso che non deve essere rimessa in discussione. Ha inoltre sottolineato che l'alta qualità del lavoro dei laboratori di analisi del DNA non richiede un rafforzamento della vigilanza.

Secondo il parere del Consiglio federale, il SAS è un organo di vigilanza adeguato, indipendente e imparziale. La CdG-S constata quindi che la delega dei compiti di vigilanza al SAS e l'idoneità di questo servizio come organismo di vigilanza sono stati esaminati e che le raccomandazioni della Commissione possono essere considerate attuate per quanto riguarda questi aspetti.

Tuttavia, sussiste la peculiare situazione in cui lo stesso organismo è responsabile sia dell'accreditamento che della vigilanza. A tal proposito, la CdG-S ritiene che sia ancora difficile determinare se i requisiti in materia di indipendenza della vigilanza siano effettivamente soddisfatti.

2.5 Altri aspetti

Nel suo rapporto, la CdG-S constata che l'obbligo di cui all'articolo 20 dell'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA⁸, secondo cui i laboratori devono fornire spontaneamente a fedpol diversi dati ogni trimestre, rappresenta per questi un notevole onere amministrativo. Mette quindi in dubbio la necessità e l'opportunità di questi rapporti, per i quali i laboratori non ricevono riscontri dettagliati da parte di fedpol. La CdG-S ha pertanto chiesto al Consiglio federale di specificare lo scopo per il quale i dati e le informazioni messi a disposizione dai laboratori vengono raccolti e utilizzati in concreto.

⁸ Ordinanza del DFGP dell'8 ottobre 2014 sui laboratori di analisi del DNA (RS 363.11).

2.5.1 Parere del Consiglio federale

Nella lettera del 13 maggio 2020, il Consiglio federale spiega che i dati e le informazioni servono a verificare se i requisiti di prestazione e qualità sono soddisfatti, permettendo così a fedpol di adempiere i suoi compiti di vigilanza. Il Consiglio federale indica che fedpol invia riscontri ai laboratori di analisi del DNA solo nei casi in cui constata che i requisiti non sono stati soddisfatti e ritiene pertanto che il basso numero di riscontri attesti l'alta qualità del lavoro svolto dai laboratori. Nella lettera del 4 dicembre 2020, il Consiglio federale annuncia che i laboratori di analisi del DNA non dovranno più presentare a fedpol rapporti ogni trimestre, ma una volta all'anno. I risultati dei controlli di qualità esterni dovranno comunque essere comunicati a fedpol senza indugio.

2.5.2 Valutazione della CdG-S

Nella lettera del 13 maggio 2020, il Consiglio federale ha spiegato lo scopo dei rapporti trimestrali forniti dai laboratori di analisi del DNA. Inoltre, secondo la sua lettera del 4 dicembre 2020, ha ritenuto necessario ridurre l'onere amministrativo a carico dei laboratori e ha deciso che i rapporti avranno scadenza annuale, giustificando questa decisione con gli elevati standard di qualità. La CdG-S accoglie con favore questa misura, in particolare considerato il fatto che i risultati dei controlli di qualità esterni saranno trasmessi senza indugio a fedpol. Nell'ambito della verifica successiva, la CdG-S si riserva il diritto di richiedere il rapporto triennale redatto da fedpol all'attenzione del DFGP.

3 Conclusione dell'ispezione

Nella seduta del 9 novembre 2021, la CdG-S ha deciso di concludere l'ispezione. A tempo debito svolgerà una verifica ulteriore ed esaminerà in tale occasione gli aspetti summenzionati. Analizzerà segnatamente lo stato di attuazione delle modifiche delle diverse ordinanze nonché delle raccomandazioni.

9 novembre 2021

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati:

La presidente, Maya Graf
La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione DFGP/CaF,
Daniel Fässler
La segretaria a.i. della sottocommissione DFGP/CaF,
Therese Müller

Elenco delle abbreviazioni

CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CaF	Cancelleria federale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPP	Codice di procedura penale (RS 312.0)
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DNA	Acido desossiribonucleico
FF	Foglio federale
IML di Zurigo	Istituto di medicina legale dell'Università di Zurigo
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAS	Servizio di accreditamento svizzero