

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

Alcuni punti scelti



181 478

persone erano registrate nella banca dati nazionale sui profili del DNA all'inizio del 2018.



5583

corrispondenze sono state ottenute nel 2017 con il confronto tra i profili del DNA.



7

laboratori di analisi del DNA sono riconosciuti dalla Confederazione, incaricata della loro vigilanza.



Strumento di indagine

Le autorità di perseguimento penale ricorrono all'analisi di DNA per identificare le persone e confrontare le tracce rilevate in diversi luoghi di reato.



Margine di manovra

L'analisi del DNA è autorizzata per far luce su crimini e delitti. Il ricorso a questa analisi, lasciato al libero apprezzamento delle autorità di perseguimento penale, deve tuttavia essere proporzionato allo scopo.



Competenza dei Cantoni

La maggior parte dei procedimenti penali è condotta nei Cantoni, che decidono quindi se ricorrere all'analisi del DNA o meno. La Confederazione disciplina le condizioni quadro, gestisce la banca dati nazionale sui profili del DNA e vigila sui laboratori di analisi del DNA.

L'essenziale in breve

Negli ultimi anni la prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA si è ampiamente consolidata in tutta la Svizzera. Per contro, le differenze cantonali in merito non sono appropriate. Inoltre, il sistema di vigilanza presenta qualche lacuna.

Per l'accertamento dei reati le autorità di perseguimento penale possono ricorrere all'analisi del DNA, che permette di identificare, con l'aiuto delle tracce di DNA, i sospettati e ricostruire i possibili nessi con il reato. Le basi legali sul ricorso all'analisi del DNA sono formulate in modo generale e questo fa sì che l'analisi del DNA possa essere impiegata per far luce su tutti i crimini o i delitti, ma non per le semplici contravvenzioni. Siccome si tratta, tuttavia, di un'ingerenza nei diritti fondamentali, il ricorso a questa analisi deve essere proporzionato allo scopo. Sono state sollevate ripetute critiche sul fatto che in alcuni Cantoni si sia consolidata una prassi eccessiva quanto al ricorso alle analisi del DNA.

Nel gennaio 2017 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno quindi incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione dell'analisi del DNA nei procedimenti penali. Nella sua seduta del 6 novembre 2017 la Sottocommissione competente DFGP/CaF della CdG del Consiglio degli Stati ha deciso di incentrare la valutazione sull'opportunità della prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA e sull'adeguatezza delle funzioni di vigilanza dell'Ufficio federale di polizia (fedpol).

Il CPA ha quindi incaricato gli esperti di Killias Research & Consulting di analizzare i profili del DNA registrati nella banca dati nazionale CODIS sui profili del DNA. Dal canto suo, ha studiato le funzioni di vigilanza di fedpol per verificare se l'ufficio assume in modo adeguato la sua responsabilità generale in merito alla banca dati nazionale sui profili del DNA e la vigilanza sui laboratori di analisi del DNA. A tal fine, il CPA ha analizzato documenti e condotto una ventina di colloqui con rappresentanti dell'Amministrazione federale, dei Cantoni e dei laboratori di analisi del DNA.

Prassi globalmente opportuna

Le analisi dei dati effettuate nell'ambito della valutazione mostrano che a partire dalla decisione principale emanata dal Tribunale federale nel 2014 l'evoluzione della prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA nei procedimenti penali va di pari passo in tutta la Svizzera con quella della criminalità. La forte tendenza, osservabile finora, ad impiegare l'analisi del DNA si è fermata. Da allora la prassi resta costante ed è ritenuta adeguata alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale. Anche l'analisi del DNA è impiegata più sovente per reati più gravi e meno per quelli meno gravi, il che indica una prassi globalmente opportuna.

Differenze cantonali non appropriate

Nell'ambito della valutazione sono stati esaminati in modo approfondito i Cantoni di Argovia, di Berna, di Friburgo, dei Grigioni, del Ticino, di Vaud e di Zurigo. Tra

questi Cantoni vige talvolta una prassi differente, le differenze riscontrate non si spiegano con la variazione del numero dei procedimenti penali o con l'evoluzione della criminalità, bensì non sono appropriate dal punto di vista della giurisprudenza del Tribunale federale e di un'applicazione uniforme delle prescrizioni federali.

Il Servizio di coordinazione esterno è adeguato, ma l'assegnazione del mandato a questo servizio non lo è

Fedpol è responsabile della banca dati nazionale CODIS sui profili del DNA, la cui gestione operativa è assicurata da un Ufficio di coordinamento esterno. Questo funzionamento si è dimostrato efficace. Sin dalla sua creazione, l'Ufficio di coordinamento è insediato presso l'Istituto di medicina legale dell'Università di Zurigo. Benché lo scenario dei laboratori si sia evoluto, fedpol non ha mai rivisto l'assegnazione del mandato di gestione all'Ufficio di coordinamento. Inoltre, l'Ufficio di coordinamento adempie per conto di fedpol diversi compiti supplementari che esulano dalla gestione della banca dati. Per di più non dispone dell'indipendenza necessaria per poter rappresentare gli interessi di tutti i laboratori in modo appropriato dinanzi alla Confederazione.

La vigilanza sui laboratori di analisi del DNA non è esercitata in maniera indipendente e pertanto è soltanto in parte appropriata

Fedpol deve controllare i laboratori di analisi del DNA riconosciuti dalla Confederazione e ha delegato gran parte di questo compito al Servizio di accreditamento svizzero (SAS), incaricato degli accreditamenti di laboratori. L'accREDITAMENTO e la sua verifica da parte del SAS non avvengono in modo indipendente dai laboratori, poiché questi possono proporre gli esperti che parteciperanno alle verifiche. Benché sia considerata molto positiva da tutte le parti interessate, la procedura di controllo del SAS presenta qualche lacuna. Secondo la convenzione firmata con il SAS, fedpol delega parte della sua funzione di controllo ai laboratori che deve controllare e pertanto, la vigilanza sui laboratori riconosciuti dalla Confederazione può essere considerata soltanto in parte appropriata.

Indice

L'essenziale in breve	2
1 Introduzione	6
1.1 Contesto e domande di valutazione	6
1.2 Metodologia	7
1.2.1 Rilevamento e analisi dei dati	7
1.2.2 Limiti della valutazione	8
1.3 Struttura del rapporto	9
2 Analisi del DNA nei procedimenti penali	9
2.1 Analisi del DNA e profili del DNA	10
2.2 Basi legali e obiettivi	10
2.3 Giurisprudenza del Tribunale federale	11
2.4 Competenze della Confederazione	12
2.5 Analisi del DNA nei procedimenti penali	13
2.6 Situazione attuale	15
3 Prassi abituale opportuna e appropriata	17
3.1 Grande margine di manovra per ordinare analisi	17
3.2 Evoluzione appropriata nella sua globalità della prassi abituale secondo la decisione del Tribunale federale	19
3.2.1 Evoluzione del numero dei profili del DNA	19
3.2.2 Corrispondenze del DNA e chiarimento di reati	22
3.3 Prassi abituale a seconda del genere di reato ampiamente appropriata	24
3.3.1 Numero dei profili del DNA secondo il genere di reato	24
3.3.2 Contributo dell'analisi del DNA al chiarimento di reati specifici	26
3.4 Differenze cantonali non appropriate	28
3.4.1 Sviluppi nei Cantoni selezionati	29
3.4.2 Situazione secondo il reato nei Cantoni selezionati	33
4 Appropriatezza delle funzioni di vigilanza	34
4.1 Ufficio di coordinamento esterno opportuno ma attribuzione non appropriata del mandato	35
4.1.1 Gestione operativa della banca dati del DNA da parte dell'Ufficio di coordinamento esterno	35
4.1.2 Adempimento di ulteriori compiti da parte dell'Ufficio di coordinamento per conto di fedpol	38
4.2 Vigilanza sui laboratori soltanto parzialmente appropriata	40
4.2.1 Vigilanza nell'ambito dell'esame e del controllo dell'accreditamento dei laboratori	40
4.2.2 Altre attività di vigilanza di fedpol	42

5 Conclusioni	43
5.1 Ricorso all'analisi del DNA conforme all'evoluzione della criminalità e globalmente opportuno	43
5.2 Differenze cantonali non appropriate in materia di analisi del DNA	45
5.3 Ufficio di coordinamento esterno adeguato, ma assegnazione del mandato inappropriata	46
5.4 Vigilanza dei laboratori di analisi del DNA non indipendente e quindi soltanto in parte appropriata	47
Elenco delle abbreviazioni	48
Bibliografia e documenti di riferimento	50
Elenco delle persone interpellate	53
Allegato: Processo di valutazione	54
Impressum	55

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto e domande di valutazione

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. Le disposizioni legali che disciplinano l'impiego dell'analisi del DNA sono formulate in modo relativamente ampio. Di principio un'analisi del DNA può essere impiegata per far luce su crimini e delitti di qualsiasi natura ma non per semplici contravvenzioni¹. Un'analisi del DNA rappresenta tuttavia un'ingerenza dei diritti fondamentali². Alcuni hanno criticato che presso la polizia di alcuni Cantoni si è consolidata la prassi di procedere di routine all'analisi del DNA, anche in caso di reati minori³. In singoli casi il Tribunale federale ha giudicato l'esecuzione di un'analisi del DNA sproporzionata e, con una decisione principale, ha limitato il ricorso a questo tipo di analisi⁴. Le autorità di polizia hanno criticato l'interpretazione restrittiva delle basi legali da parte del Tribunale federale, che ostacola le indagini. Temono inoltre che la percentuale di reati risolta si abbassi⁵.

È in questo contesto che, il 27 gennaio 2017, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione delle analisi del DNA nei procedimenti penali.

¹ Art. 255 cpv. 1 del Codice di procedura penale (CPP; RS 312.0); art. 3 cpv. 1 della legge federale 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).

² Fricker, Christoph / Maeder, Stefan (2014): 5. Kapitel: DNA-Analysen. In: Niggli, Marcel Alexander / Heer, Marianne / Wiprächtiger, Hans (a cura di): Schweizerische Strafprozessordnung, Jugendstrafprozessordnung, Basler Kommentar. 2. Auflage. Basilea: Helbing Lichtenhahn, pag. 1966–7; Hansjakob, Thomas (2014): 5. Kapitel: DNA-Analysen. In: Donatsch, Andreas / Hansjakob, Thomas / Lieber, Viktor (a cura di): Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO). Zurigo: Schulthess, pag. 1455–1472.

³ Mullis, Annina (2015): Grenzen präventiver erkennungsdienstlicher Behandlung und DNA-Probenahme, forumpoenale 05/2015, 308; Heilingger, Martina (2017): «Fishing exhibition» in der DNA-Datenbank CODIS?, forumpoenale 02/2017, 93; Miss-Schweiz-Demonstranten müssen zum DNA-Test!: Blick, 30 ottobre 2014; Ohrfeige für Polizei und Staatsanwaltschaft: Die Wochenzeitung, 15 gennaio 2015; Gericht rüffelt Berner Polizei: Tages-Anzeiger, 17 marzo 2015.

⁴ DTF 141 IV 87 del 10 dicembre 2014; sentenza del TF 1B_111/2015 del 20 agosto 2015; sentenza del TF 1B_381/2015 del 23 febbraio 2016.

⁵ Der Polizei ist die DNA-Praxis zu restriktiv: Der Bund, 29 marzo 2017; Faire parler davantage l'ADN des suspects?: Le Temps, 2 luglio 2016; Höhere Hürde für DNA-Analysen: Polizei warnt: Die Aufklärungsquote von Straftaten wird sinken: Sonntagszeitung, 18 febbraio 2018; Die Einbruchswelle ebbt weiter ab: Luzerner Zeitung, 27 marzo 2018; Kommissar DNA hat ein Problem: Einbrecher fallen durch die Maschen: Schweiz am Wochenende, 1° aprile 2018.

I profili del DNA ricavati sono salvati ed elaborati a livello centrale nella banca dati nazionale CODIS («Combined DNA Index System») sui profili del DNA. L'Ufficio federale di polizia (fedpol) è l'autorità responsabile per questa banca dati. Fedpol è inoltre responsabile per la vigilanza dei laboratori che eseguono le analisi del DNA. Questi laboratori devono essere riconosciuti dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Le competenze della Confederazione in materia di analisi del DNA sono limitate, dato che la maggior parte dei procedimenti penali si svolge a livello cantonale.

Il 6 novembre 2017 la Sottocommissione DFGP/CaF della CdG del Consiglio degli Stati incaricata della valutazione ha deciso, sulla base di una bozza di progetto del CPA, che questa valutazione doveva rispondere alle seguenti domande:

1. L'*evoluzione* della prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA nei procedimenti penali è adeguata e appropriata?
2. Il ricorso alle analisi del DNA nei perseguimenti penali è adeguato a seconda dei diversi *generi di reato*?
3. Le *differenze cantonali* nella prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA sono adeguate?
4. Fedpol assume adeguatamente la responsabilità in merito alla *banca dati dei profili del DNA*?
5. La vigilanza di fedpol sui *laboratori di analisi del DNA* riconosciuti dalla Confederazione è appropriata?

1.2 Metodologia

Per poter rispondere alle domande della valutazione, sono stati effettuati diversi rilevamenti e valutazioni di dati, riassunti al numero 1.2.1 e nell'allegato. Il valore informativo dei risultati dipende da talune restrizioni, spiegate al numero 1.2.2. Infine, al numero 1.2.3 viene illustrata la struttura del presente rapporto.

1.2.1 Rilevamento e analisi dei dati

La valutazione si divide in due parti: la prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA nei procedimenti penali e la funzione di vigilanza di fedpol. La valutazione della prassi si basa su un'analisi statistica dei profili del DNA registrati nella banca dati nazionale CODIS sui profili del DNA (stato 19.2.2018), completata dai dati estrapolati dal sistema informatizzato di gestione e indice informatizzato delle persone e dei fascicoli dell'Ufficio federale di polizia (IPAS⁶). Su mandato del CPA,

⁶ Ordinanza del 15 ottobre 2008 sul sistema informatizzato di gestione e indice informatizzato delle persone e dei fascicoli dell'Ufficio federale di polizia (ordinanza IPAS, RS 361.2)

la Killias Research & Consulting ha effettuato l'analisi statistica⁷. Nell'analisi dei dati è stato necessario tener conto di diverse restrizioni, spiegate al numero 1.2.2.

Fondandosi su CODIS e altre fonti di dati, fedpol allestisce la propria statistica di informazioni sui profili del DNA effettuati e cancellati ogni mese, sui risultati positivi delle ricerche effettuate nella banca dati sui profili del DNA e sul contenuto aggiornato di quest'ultima in CODIS. Questa statistica contiene le principali cifre per tutti i Cantoni, il Corpo delle guardie di confine, il Principato del Liechtenstein, la Polizia giudiziaria federale e la Cooperazione internazionale di polizia, ma non è strutturata in funzione dei differenti generi di reato. In occasione delle analisi di dati effettuate dal CPA nel quadro della presente valutazione, fedpol ha omesso di informare il CPA dell'esistenza di tale statistica, sebbene quest'ultimo l'avesse pregato di comunicargli le cifre disponibili. Fedpol ha evocato questa statistica soltanto in occasione di un incontro dedicato alle sue funzioni di vigilanza.

Il CPA ha condotto una ventina di colloqui standardizzati con i rappresentanti di fedpol e altri servizi implicati, con i laboratori di analisi del DNA nonché con la polizia e le autorità di perseguimento penale nei Cantoni scelti per la campionatura. Si è parimenti incontrato con giuristi specializzati e ha analizzato documenti e statistiche interni all'amministrazione.

Il CPA ha definito i criteri per valutare la prassi relativa all'analisi dei dati e le funzioni di vigilanza di fedpol. Il rilevamento e la raccolta dei dati si sono tenuti da febbraio a ottobre 2018. Fedpol ha ricevuto per consultazione una bozza del presente rapporto e il rapporto degli esperti a fine novembre 2018.

1.2.2 Limiti della valutazione

Durante l'analisi dei dati effettuata nel quadro della presente valutazione è stato necessario considerare talune restrizioni. La legge stabilisce dei termini per il cancellamento dei profili registrati nella banca dati sui profili del DNA⁸. I profili del DNA devono dunque essere cancellati non appena, nel corso del procedimento, si può scagionare la persona implicata oppure se il procedimento in corso si è concluso con una sentenza d'assoluzione passata in giudicato. In caso di abbandono di un procedimento la cancellazione deve avvenire al più tardi dopo un anno. In generale, il profilo del DNA di una persona condannata per un reato deve essere cancellato dopo cinque anni dalla fine della pena applicata. Per i reati gravi il termine è di dieci anni e per i reati ancora più gravi 20 anni.

Con queste disposizioni sui termini risulta impossibile sapere retrospettivamente in modo preciso, sulla base di CODIS, quali profili del DNA sono stati allestiti, quando e per quale reato. Questa restrizione ha ripercussioni sulle analisi effettuate in funzione dei generi di reato e presentate nel presente rapporto e in quello degli

⁷ Killias, Martin / Gut, Moritz / Biberstein, Lorenz / Walser, Simone (2018), «DNA-Analysen in Strafverfahren: Entwicklungen, Umfang und Wirkungen. Schlussbericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle», Lenzburg, Killias Research & Consulting AG.

⁸ Art. 16–19 della legge sui profili del DNA.

esperti. Occorre interpretare con prudenza in particolare le evoluzioni verso l'alto, ovvero la progressione temporale dei profili del DNA nei differenti generi di reato. Infatti queste evoluzioni possono essere ricondotte a vecchi profili del DNA, nel frattempo cancellati, che non appaiono più nei dati disponibili. Viste queste cancellazioni, i dati disponibili comportano obbligatoriamente una sopravvalutazione di questa tendenza al rialzo.

Nel presente rapporto sono stati effettuati diversi confronti per valutare la prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA. È stata infatti valutata la prassi *nella sua globalità* confrontando l'evoluzione della prassi negli anni rispetto all'evoluzione della criminalità in funzione della distribuzione dei profili del DNA effettuati nelle differenti categorie di reato e dei Cantoni selezionati. Invece, la proporzionalità dell'applicazione dell'analisi del DNA *nel singolo caso* non può essere verificata nel quadro della valutazione, ma è effettuata dai tribunali competenti in via di ricorso⁹. Del resto, in passato, il Tribunale federale si è occupato più volte della prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA in casi concreti (cfr. n. 2.3).

1.3 **Struttura del rapporto**

Nel capitolo 2 il CPA presenta le analisi del DNA come strumento del perseguimento penale, spiegandole brevemente e illustrandone le pertinenti basi legali. Al capitolo 3 risponde alle domande 1–3 relative alla prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA nei procedimenti penali, mentre nel capitolo 4 tratta le domande 4 e 5 concernenti il ruolo della Confederazione. Al capitolo 5 si basa sui principali risultati della valutazione per illustrare le conclusioni che si possono trarre.

2 **Analisi del DNA nei procedimenti penali**

Il presente capitolo è dedicato alle analisi del DNA nei procedimenti penali. Descrive dapprima come le autorità di perseguimento penale utilizzano lo strumento dell'analisi del DNA per identificare le persone sospette e illustra in seguito le pertinenti basi legali, le competenze e le procedure. Infine affronta brevemente l'evoluzione attuale delle analisi del DNA nei procedimenti penali.

⁹ Tschannen, Pierre (2016): Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 4^a ed. Berna: Stämpfli; Tobias / Bucher, Laura / Häggi Furrer, Reto (2016): Staatsrecht der Schweiz. 2^a ed. Zurigo: Dike; Müller, Markus (2016): Verhältnismässigkeit. Gedanken zu einem Zauberwürfel. Berna: Stämpfli; offerta di Killias Research & Consulting nell'ambito della valutazione delle analisi del DNA nei procedimenti penali, del 9 gennaio 2018, 1.

2.1 Analisi del DNA e profili del DNA

Il DNA (acido desossiribonucleico) è la sostanza chimica che contiene l'informazione genetica ereditaria ed è presente in ogni cellula del corpo umano. Tuttavia, soltanto una piccola parte del DNA contiene informazioni genetiche (gene). Questa sequenza del DNA è designata come «codificante». La maggior parte del DNA contiene sequenze cosiddette «non codificanti»¹⁰, da cui viene allestito il profilo del DNA che può essere utilizzato per l'identificazione di una persona¹¹.

Il profilo del DNA è una combinazione alfanumerica specifica, ottenuta da sequenze non codificanti della molecola del DNA grazie a tecniche di biologia molecolare. Il sesso è l'unica caratteristica individuale della persona che può essere determinata. Tranne che per i gemelli omozigoti, il profilo del DNA è unico. I profili del DNA possono essere ottenuti prelevando dei campioni sulle persone sospette (solitamente mediante uno striscio della mucosa orale) oppure tramite tracce lasciate sul luogo del reato (saliva, sangue, sperma o parti di tessuto corporeo quali frammenti di pelle, capelli, ecc.). Occorre dunque distinguere tra profili di persone e profili ottenuti da tracce.

Un nuovo profilo del DNA, sia esso allestito a partire dalla persona o dalle tracce, può essere confrontato con i profili del DNA registrati nella banca dati CODIS sui profili del DNA. In caso di corrispondenza con uno dei profili registrati si parla di «Hit». Si opera una distinzione tra diversi tipi di corrispondenza. Se un nuovo profilo corrisponde a un profilo esistente (sia esso allestito a partire da una persona o da tracce), la persona sospetta può essere collegata, o no, alle tracce trovate sul luogo del reato. La corrispondenza tra due profili di tracce indica un legame tra i reati. La corrispondenza tra due profili di persona è possibile soltanto per i gemelli omozigoti e dunque rara.

2.2 Basi legali e obiettivi

La valutazione verte sul ricorso alle analisi del DNA nel quadro del perseguimento penale, ricorso che si basa sulla legge sui profili del DNA e sul Codice di procedura penale (CPP). Le analisi del DNA effettuate per identificare sconosciuti o persone scomparse¹² e per determinare la filiazione o l'identità di una persona nel quadro delle procedure civili o amministrative¹³ non sono oggetto della presente valutazione.

¹⁰ Nel messaggio del 5 luglio 2017 concernente la legge federale sugli esami genetici sull'essere umano (LEGU; FF 2017 4807, in particolare pagg. 4821–2, 4840) il Consiglio federale ha tuttavia proposto di rinunciare in futuro a questa distinzione poiché l'attuale stato della ricerca non permette più di operare una netta distinzione. La differenza deve essere abbandonata anche nel disegno di revisione della legge sui profili del DNA.

¹¹ Definizioni secondo il messaggio dell'8 novembre 2000 concernente la legge federale sull'utilizzo di profili di DNA nel procedimento penale e l'identificazione di persone sconosciute o scomparse (legge sui profili di DNA; FF 2001 11, in particolare pagg. 17–18).

¹² Art. 1 cpv. 1 lett. c della legge sui profili del DNA

¹³ Legge federale dell'8 ottobre 2004 sugli esami genetici sull'essere umano (LEGU; RS 810.12)

La legge sui profili del DNA persegue l'obiettivo di accrescere l'efficacia del perseguimento penale facendo sì che:

- si identifichino in modo più rapido le persone sospette o se ne scagionino altre;
- si individuino più rapidamente nessi con reati e quindi, in particolare, gruppi di autori che operano in modo organizzato, autori di reati in serie o autori recidivi;
- si agevoli l'assunzione delle prove;
- i profili del DNA possano essere confrontati nell'ambito dell'assistenza giudiziaria e dell'assistenza amministrativa in materia di polizia¹⁴.

Con l'entrata in vigore del CPP¹⁵ il 1° gennaio 2011, il diritto di procedura penale è stato uniformato a livello federale. Alcune disposizioni della legge sui profili del DNA sono state trasposte nel CPP¹⁶. La legge sui profili del DNA disciplina in modo vincolante l'impiego dei profili del DNA da parte dei Cantoni e il CPP apporta precisazioni supplementari, in particolare per quanto concerne le competenze in caso di richiesta di un'analisi del DNA¹⁷.

La legge sui profili del DNA continua a essere applicabile negli ambiti in cui il CPP non la precisa e fuori dai procedimenti penali¹⁸. Rimane inoltre la base legale determinante per la banca dati sui profili del DNA¹⁹ nonché per la cancellazione dei profili²⁰.

2.3 Giurisprudenza del Tribunale federale

Le venti basi legali permettono alle autorità di allestire un profilo del DNA di tutte le persone sospettate di un reato allo scopo di confrontare questo profilo con le tracce rilevate sul luogo di un reato. Si tratta tuttavia di un'ingerenza nei diritti fondamentali che, secondo l'opinione unanime del Tribunale federale, è autorizzata se tutte le condizioni necessarie sono soddisfatte, ovvero il quadro legale, l'interesse pubblico a far luce su un crimine o un delitto e la proporzionalità della misura se le analisi del DNA sono adeguate e necessarie in relazione allo scopo perseguito²¹.

¹⁴ Art. 1 cpv. 2 della legge sui profili del DNA

¹⁵ Codice di procedura penale (CPP; RS **312.0**)

¹⁶ Messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale (FF **2006** 989, in particolare pag. 1144)

¹⁷ Art. 255 CPP; cfr. anche Maeder, Stefan (2015), «Keine DNA-Routine: Bemerkungen zu BGer, StrA, 10.12.2014, 6B_718/2014, X. gegen Generalstaatsanwaltschaft des Kantons Bern (zur Publikation vorgesehen)», AJP 3/2015, pag. 530–533; Schmid, Niklaus / Jositsch, Daniel (a cura di) (2018) «StPO: Praxiskommentar» 3^a ed. Zurigo: Dike, pag. 480–484.

¹⁸ Art. 259 CPP; messaggio CPP (FF **2006** 989, in particolare pag. 1146)

¹⁹ Sezione 4 della legge sui profili del DNA

²⁰ Art. 16 della legge sui profili del DNA

²¹ Art. 36 Cost.; DTF **141** IV 87 del 10.12.2014; sentenza 1B_111/2015 del 20.8. 2015; sentenze 1B_111/2015 e 1B_123/2015 del 20.8. 2015; sentenza 1B_381/2015 del 23.2. 2016.

Il Tribunale federale non considera lo striscio della mucosa orale come un intervento grave all'integrità fisica secondo l'articolo 10 capoverso 2 Cost. Sempre secondo la maggioranza del Tribunale federale anche allestire e registrare un profilo del DNA costituisce un intervento minore alla protezione dall'abuso di dati personali secondo l'articolo 13 capoverso 2 Cost. Il Tribunale federale ritiene essenziale che i profili del DNA siano registrati in modo anonimo e includano soltanto sequenze di DNA non codificanti richieste per l'identificazione delle persone; non devono invece contenere informazioni inerenti alle predisposizioni ereditarie²².

In singoli casi il Tribunale federale ha tuttavia giudicato sproporzionato il prelievo di una prova di DNA e l'allestimento di profili del DNA. Con la sua decisione di dicembre 2014 ha definito i limiti della prassi²³, in particolare stabilendo che un'analisi del DNA può essere ordinata per chiarire altri reati oltre a quello per cui la prova di DNA è stata prelevata dalla persona (il cosiddetto reato in questione²⁴) 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 (reati perseguiti d'ufficio). Non è autorizzata la prassi consistente nel conservare profili DNA per un utilizzo ulteriore («fishing»). Il Tribunale federale ha parimenti deciso che la polizia non poteva ordinare essa stessa l'allestimento di profili del DNA di una persona ma è necessaria una valutazione del singolo caso da parte del ministero pubblico. Quest'ultimo non può delegare alla polizia mediante una decisione di portata generale la competenza di ordinare l'allestimento di un profilo del DNA, bensì deve emanare una decisione singola²⁵.

2.4 Competenze della Confederazione

Salvo disposizioni contrarie del CPP, i Cantoni sono competenti per il perseguimento e il giudizio di un tribunale di reati nonché per le relative indagini²⁶. Le autorità cantonali (polizia, ministero pubblico, tribunale penale cantonale) rivestono dunque un ruolo centrale nell'impiego delle analisi del DNA come strumento di indagine nel quadro delle procedure penali. Le eccezioni, per le quali sono competenti le autorità federali, sono principalmente reati che hanno come oggetto gli interessi della Confederazione (ad es. i reati diretti contro persone protette in virtù del diritto internazionale o contro magistrati federali) nonché i reati legati alla criminalità organizzata, al finanziamento del terrorismo e alla criminalità economica²⁷.

Le competenze della Confederazione in materia di analisi del DNA nel procedimento penale sono dunque limitate e comprendono i quattro ambiti seguenti:

²² DTF 1P.648/2001 del 29 maggio 2002

²³ DTF 141 IV 87 del 10 dicembre 2014

²⁴ Ovvero un atto che occasiona un prelievo di campione, cfr. Fricker / Maeder 2014, 1976 (N 6).

²⁵ DTF 141 IV 87 del 10 dicembre 2014

²⁶ Art. 123 cpv. 2 Cost.; art. 22 CPP

²⁷ Art. 23 e 24 CPP; il pubblico ministero della Confederazione può delegare alle autorità cantonali l'istruzione e il giudizio o, in via eccezionale, soltanto il giudizio di una causa penale che sottostà alla giurisdizione federale in virtù dell'articolo 23 (art. 25 CPP).

-
- 1) *Condizioni quadro legali*: il diritto federale (Cost., CPP, legge sui profili del DNA e le relative ordinanze) disciplina le condizioni quadro per ordinare e impiegare le analisi del DNA in un procedimento penale.
 - 2) *Riconoscimento e vigilanza dei laboratori di analisi del DNA e delega all'Ufficio di coordinamento*: i laboratori di analisi del DNA devono essere riconosciuti dal DFGP²⁸. Questo dipartimento designa un laboratorio di analisi del DNA riconosciuto come Ufficio di coordinamento. Quest'ultimo rappresenta i laboratori dinanzi alla Confederazione ed è responsabile per la gestione operativa della banca dati sui profili del DNA²⁹. Fedpol controlla e vigila sui laboratori di analisi del DNA riconosciuti³⁰.
 - 3) *Gestione operativa della banca dati sui profili del DNA e confronto con altri dati segnalatici*: fedpol è responsabile per la gestione globale della banca dati sui profili del DNA³¹, tra cui la garanzia della sua gestione operativa (messa a disposizione e mantenimento di software, reti e piattaforma di comunicazione destinati agli uffici interessati). Inoltre, in caso di corrispondenza nella banca dati («Hit») fedpol comunica alla polizia e alle autorità di perseguimento penale interessate le informazioni sulle persone e il caso registrato nel sistema IPAS.
 - 4) *Procedimento penale federale e cooperazione internazionale di polizia*: oltre alla giustizia militare, la polizia federale e il Ministero pubblico della Confederazione sono le autorità di perseguimento penale della Confederazione. Per quanto concerne i procedimenti penali ordinari della Confederazione, il Tribunale penale federale e il Tribunale federale nonché i tribunali cantonali, quanto agiscono per la Confederazione, fungono da autorità giudicanti³². Nei limiti delle loro competenze possono, come le autorità cantonali, impiegare analisi del DNA. Nel quadro della cooperazione internazionale di polizia (tramite Interpol) fedpol coordina le richieste estere di verifica di profili DNA e trasmette le richieste svizzere alle autorità estere³³.

2.5 Analisi del DNA nei procedimenti penali

La figura 1 illustra le differenti fasi dell'analisi del DNA nel procedimento penale e i relativi uffici competenti nonché le due parti della valutazione (prassi abituale e vigilanza).

²⁸ Art. 2 cpv. 2 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)

²⁹ Art. 9a dell'ordinanza sui profili del DNA

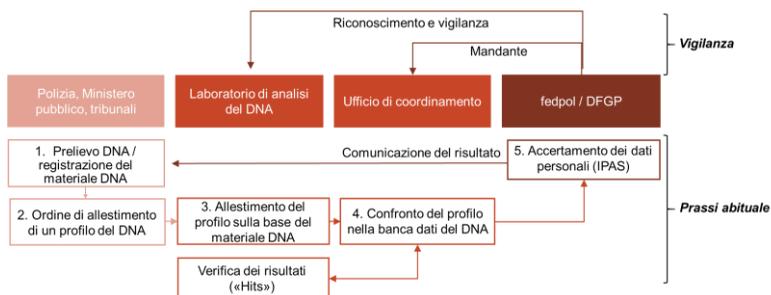
³⁰ Art. 3 dell'ordinanza sui profili del DNA

³¹ Art. 8 cpv. 1 dell'ordinanza sui profili del DNA

³² Art. 2 della legge del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP; RS 173.71)

³³ Art. 13 della legge sui profili del DNA

Analisi del DNA nei procedimenti penali



Legenda: i rettangoli colorati designano gli uffici competenti. I rettangoli dai bordi colorati e le frecce indicano le differenti fasi dell'analisi del DNA. Le parentesi a destra definiscono le due parti della valutazione: le prassi abituali (cfr. n. 3) e la vigilanza (cfr. n. 4).

Si distingue fra le seguenti fasi:

1. L'analisi del DNA viene ordinata dalla polizia, dall'autorità di istruzione penale (ministero pubblico) o dal tribunale competente³⁴. Il più delle volte il prelievo avviene mediante striscio della mucosa orale e può essere effettuato direttamente dalla polizia³⁵.
2. L'allestimento di un profilo del DNA di una persona a partire dal prelievo deve essere ordinato dal ministero pubblico³⁶. In molti Cantoni il ministero pubblico ha delegato l'ordine alla polizia mediante una decisione di portata generale. Secondo il Tribunale federale tale delega generale di competenza non è tuttavia autorizzata, ma richiede un esame del singolo caso concreto e il rispetto della ripartizione delle competenze legali tra la polizia (prelievo di campioni di DNA) e il ministero pubblico (ordine di allestimento di un profilo del DNA di una persona)³⁷. Le autorità giudiziarie decidono sull'esecuzione delle cosiddette inchieste di massa³⁸.
3. L'autorità che ha ordinato l'analisi del DNA (autorità richiedente) spedisce al laboratorio di analisi DNA riconosciuto dalla Confederazione il materiale DNA prelevato con un numero di controllo («process control number», PCN). Al contempo l'autorità richiedente comunica alla divisione Identificazione biometrica (ex Divisione AFIS-DNA) il PCN e i dati

³⁴ Art. 7 della legge sui profili del DNA; art. 255 cpv. 2 CPP

³⁵ Art. 255 cpv. 2 CPP; il prelievo invasivo di campioni (mediante prelievo di sangue e di tessuti) deve essere ordinato dal Ministero pubblico o da un tribunale (art. 195 CPP).

³⁶ Messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale (FF 2006 989, in particolare pag. 1144); DTF 141 IV 87, 91–92.

³⁷ DTF 141 IV 87, 91–92

³⁸ Art. 7 cpv. 3 lett. a. della legge sui profili del DNA; art. 256 CPP

personali delle persone implicate o i dati relativi al luogo del reato registrati nel sistema IPAS di fedpol³⁹. Il laboratorio di analisi allestisce il profilo del DNA e lo trasmette con il PCN all'Ufficio di coordinamento⁴⁰. Il profilo del DNA è conosciuto esclusivamente dal laboratorio di analisi che ha allestito il profilo e dall'Ufficio di coordinamento⁴¹.

4. L'Ufficio di coordinamento introduce il profilo del DNA nella banca dati CODIS sui profili DNA e verifica se vi è una corrispondenza con i profili esistenti in CODIS (confronto tra profili)⁴². In caso di corrispondenza («Hit») l'Ufficio di coordinamento lo fa verificare al laboratorio di analisi del DNA interessato e trasmette il relativo PCN alla divisione Identificazione biometrica di fedpol⁴³.
5. La divisione Identificazione biometrica di fedpol è incaricata di comunicare il risultato: con l'ausilio del PCN contenuto in IPAS, identifica le informazioni sulla persona o sul caso in relazione con la corrispondenza e le trasmette alle autorità inquirenti e alle autorità di perseguimento penale⁴⁴.

Per legge i profili del DNA devono essere cancellati entro determinati termini (cfr. n. 1.2.2). La richiesta di cancellazione di profili del DNA avviene tramite i Cantoni, nella misura in cui nella maggior parte dei casi si tratta di un procedimento penale cantonale. I Cantoni devono annunciare alla divisione Identificazione biometrica di fedpol quando sono soddisfatte le condizioni legali per la cancellazione di un profilo del DNA⁴⁵. Cancellando un profilo dalla banca dati sui profili del DNA, vengono cancellati al contempo anche le relative informazioni in IPAS. La divisione Identificazione biometrica di fedpol procede alle cancellazioni a condizione che ne sia presentata la domanda⁴⁶.

2.6 Situazione attuale

Secondo il diritto vigente per un'analisi del DNA devono essere analizzate solo le sequenze non codificanti del DNA⁴⁷. L'analisi del DNA non può essere utilizzata per accertare né lo stato di salute, né altre caratteristiche individuali della persona implicata, ad eccezione del sesso⁴⁸. Non è autorizzata l'analisi di sequenze codificanti che permettono di determinare ad esempio il colore degli occhi, dei capelli o della pelle.

³⁹ Art. 10 dell'ordinanza sui profili del DNA

⁴⁰ Art. 10 cpv. 3 dell'ordinanza sui profili del DNA

⁴¹ www.fedpol.admin.ch > Sicurezza > Identificazione di persone > Analisi del DNA > La banca dati CODIS sul DNA (stato: 7.9. 2017)

⁴² Art. 10 cpv. 3 dell'ordinanza sui profili del DNA

⁴³ Fedpol (2014): 3. interner Bericht über die Bearbeitung von DNA-Profilen gemäss DNA-Profil-Verordnung: Berichtsperiode 2011–2013, pag. 3.

⁴⁴ Art. 10 cpv. 5 dell'ordinanza sui profili del DNA

⁴⁵ Art. 12 dell'ordinanza sui profili del DNA

⁴⁶ Art. 13 dell'ordinanza sui profili del DNA

⁴⁷ Art. 2 cpv. 1 della legge sui profili del DNA

⁴⁸ Art. 2 cpv. 2 della legge sui profili del DNA

Secondo una mozione trasmessa dal Parlamento e che il Consiglio federale ha proposto di accogliere, queste restrizioni devono essere levate⁴⁹. La legge sui profili del DNA deve essere rivista di modo che in caso di reati violenti gravi sia possibile analizzare anche sequenze codificanti del DNA e utilizzarle per allestire il profilo dell'autore (la cosiddetta «phenotyping» o fenotipizzazione).

Diversi Cantoni e altri organi hanno inoltre criticato, nella procedura di consultazione in corso sulla revisione del CPP⁵⁰, la disposizione legale applicabile all'analisi del DNA. Dal punto di vista di questi Cantoni la decisione del Tribunale federale del 2014 (cfr. n. 2.3) secondo cui un'analisi del DNA può essere ordinata per chiarire altri (possibili) reati diversi dal reato interessato soltanto in presenza di indizi concreti e fondati rappresenta un'interpretazione troppo restrittiva per l'impiego delle analisi del DNA. Chiedono pertanto che nel CPP riveduto sia disciplinato per legge che un'analisi del DNA possa essere ordinata anche se esiste soltanto una certa probabilità che la persona sospetta abbia partecipato ad altri reati. Altri ambienti invece hanno criticato di principio l'impiego dell'analisi del DNA quando questo esula dal chiarimento dei reati concreti e chiedono dunque una limitazione legale dell'analisi del DNA a un indizio concreto di reato⁵¹. Il messaggio del Consiglio federale non è ancora stato pubblicato al momento della conclusione del presente rapporto.

Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati si sono inoltre occupati ripetutamente della cancellazione dei dati nella banca dati sui profili del DNA. Il Consiglio nazionale ha accolto il postulato della sua Commissione degli affari giuridici che chiede al Consiglio federale di presentare un rapporto in merito⁵². In uno studio dell'Università di Losanna condotto in collaborazione con fedpol e la polizia cantonale di Vaud sono stati valutati i termini di cancellazione⁵³. Secondo l'attuale calendario il postulato e la mozione di cui sopra saranno attuati in un progetto di legge comune concernente la revisione della legge sui profili del DNA e del CPP. La procedura di consultazione concernente il progetto, inizialmente prevista nel 2018, è stata ritardata e non ancora avviata al momento della conclusione del presente rapporto.

La Svizzera ha inoltre negoziato con l'UE la sua partecipazione alla «cooperazione di Prüm» (decisioni di Prüm) che mira a migliorare la cooperazione di polizia per

⁴⁹ Mozione Vitali 15.4150 Nessuna protezione per gli assassini e gli stupratori, del 16. 12. 2015 (), Boll. Uff. 2016 N 550, Boll. Uff. 2016 S 1204; Neues Gesetz soll Phenotyping erlauben: Sonntagszeitung, 13 agosto 2017

⁵⁰ Rapporto esplicativo concernente la modifica del Codice di procedura penale (attuazione della mozione 14.3383 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, Adeguamento del Codice di procedura penale), dicembre 2017

⁵¹ www.bj.admin.ch > Sicurezza > Progetti di legislazione in corso > Modifica CPP > Prese di posizione della procedura di consultazione (stato: 5.2. 2019).

⁵² Postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale 16.3003 Analisi dei termini di conservazione dei profili del DNA del 22 gennaio 2016

⁵³ Cinaglia, Giulia (2016): Effacement des profils ADN des personnes prévenues: Garantie au droit à l'oubli ou entrave à l'identification des récidivistes? Mémoire de criminologie, Ecole des sciences criminelles, Università di Losanna, pag. 23

agevolare lo scambio di profili del DNA con gli Stati dell'UE. Il relativo accordo è stato parafato il 28 maggio 2018⁵⁴.

3 Prassi abituale opportuna e appropriata

Le domande 1–3 concernenti l'opportunità e l'adeguatezza della prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA nei procedimenti penali sono state principalmente trattate nel quadro di un mandato affidato a esperti esterni. Questi spiegano nel loro rapporto l'esatta procedura dell'analisi statistica che hanno effettuato⁵⁵. La prassi abituale è dunque ritenuta *opportuna* quando corrisponde agli obiettivi e prescrizioni legali. È inoltre considerata *appropriata* quando l'applicazione dell'analisi del DNA segue l'evoluzione della criminalità e la frequenza dei singoli generi di reato e quando i Cantoni adottano una prassi uniforme.

Di seguito verranno esaminate in generale le condizioni quadro legali della prassi (n. 3.1), poi verranno descritti e valutati l'evoluzione (n. 3.2), il genere di reato (n. 3.3) e le differenze cantonali (n. 3.4) in merito all'applicazione concreta di queste prescrizioni.

3.1 Grande margine di manovra per ordinare analisi

Sintesi: se decidono di ricorrere a un'analisi del DNA in un procedimento penale le autorità inquirenti e le autorità di perseguimento penale dispongono di un grande margine di manovra. Nella legge non esiste alcun elenco di reati che limiterebbe il ricorso all'analisi del DNA per far luce su crimini e delitti. L'elaborazione e la conservazione di dati del DNA sono invece disciplinate in modo dettagliato nella legge.

Il legislatore ha consapevolmente mantenuto ampio il campo di applicazione dell'analisi del DNA nei procedimenti penali⁵⁶. Secondo la legge le autorità di perseguimento penale, allo scopo di far luce su un crimine o un delitto ma non in caso di contravvenzione, possono prelevare dalle persone sospette un campione di DNA e allestire un profilo del DNA⁵⁷. Per qualificare un reato crimine, delitto o contravvenzione, è determinante la sanzione massima passibile. Secondo il Codice penale (CP⁵⁸) sono crimini i reati per cui è comminata una pena detentiva di oltre tre anni (ad es. assassinio, omicidio passionale, lesioni gravi, rapina). Sono delitti i reati per cui è comminata una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria (ad es. alcuni furti, lesioni semplici, danneggiamento)⁵⁹. Sono contravvenzioni i reati cui è

⁵⁴ www.dfae.admin.ch > Politica estera > Politica europea > Politica europea della Svizzera > Direzione degli affari europei DAE > Negoziati e temi aperti > Negoziati > Collaborazione di polizia (stato: 5.2. 2019)

⁵⁵ Killias et al. (2018), cap. 1 e 2

⁵⁶ Messaggio concernente la legge sui profili del DNA (FF **2001** 11, in particolare pagg. 21, 25–26); Boll. Uff. **2003** N 1243; Boll. Uff. **2003** S 715.

⁵⁷ Art. 255 cpv. 1 CPP; art. 3 cpv. 1 della legge sui profili del DNA

⁵⁸ Codice penale svizzero (CP; **RS** 311.0)

⁵⁹ Art. 10 CP

comminata la multa⁶⁰. Un profilo del DNA può essere allestito a partire da materiale biologico pertinente al reato (tracce) e da campioni prelevati su persone decedute se indizi concreti fanno supporre che in tal modo si possa far luce su un crimine o su un delitto⁶¹.

Al momento della genesi della legge, polizia, autorità inquirenti e autorità di perseguimento penale consideravano l'analisi del DNA una nuova metodologia segnaletica che, analogamente a quanto avviene per le impronte digitali, andrebbe utilizzata su larga scala⁶². Nel messaggio il Consiglio federale ne aveva motivato l'utilizzo su larga scala con l'obiettivo di far luce su un'elevata percentuale di reati e con un possibile effetto deterrente. La scelta era motivata dal fatto che il sentimento di insicurezza della popolazione non è provocato soltanto dai crimini capitali contro la vita e l'integrità fisica e da quelli contro l'integrità sessuale, ma anche, in forte misura, dalla commissione in serie di reati contro la proprietà, in particolare effrazioni e scippi⁶³. Ci si attendeva inoltre che gli alti costi connessi all'analisi del DNA ne limitassero la sua applicazione pratica⁶⁴.

Contributi della ricerca in criminologia appoggiano la richiesta di un'ampia applicazione dell'analisi del DNA. Studi inglesi hanno dimostrato che spesso persone che hanno commesso gravi reati erano già state condannate per reati minori⁶⁵. In Svizzera un'inchiesta effettuata presso le reclute è giunta a conclusioni simili⁶⁶. L'argomento principale è che la percentuale di chiarimento di crimini gravi aumenta se anche autori «ordinari» di reati vengono registrati nella banca dati sui profili del DNA⁶⁷. Ad oggi la ricerca non ha potuto provare esattamente l'effetto di una tale misura sulla percentuale di reati chiariti. Diversi studi mostrano tuttavia che l'ampliamento di banche dati sui profili del DNA corrisponde con una maggiore percentuale di reati chiariti⁶⁸.

⁶⁰ Art. 103 CP

⁶¹ Art. 4 della legge federale sull'utilizzo di profili di DNA

⁶² Messaggio concernente la legge sui profili del DNA (FF 2001 11, in particolare pag. 16)

⁶³ Messaggio concernente la legge sui profili del DNA (FF 2001 11, in particolare pag. 21)

⁶⁴ Messaggio concernente la legge sui profili del DNA (FF 2001 11, in particolare pag. 27)

⁶⁵ Killias, Martin / Haas, Henriette / Taroni, Franco / Pierre Margot (2003): Welche Verurteilten müssen in einer DNA-Profil-Datenbank erfasst werden? Zur Bedeutung einer DNA-Profil-Datenbank für die Aufklärung schwerer Verbrechen und den notwendigen Grenzen. In: Cassani, Ursula / Dittmann, Volker / Maag, Renie / Steiner, Silvia (ed.): Mehr Sicherheit – weniger Freiheit? Ermittlungs- und Beweistechniken hinterfragt. Chur: Rügger, 311-326; Davies, Anne / Wittebrood, Karin / Jackson, Janet L. (1998): Predicting the Criminal Record of a Stranger Rapist, London: Home Office 1998 (Special Interest Series Paper 12).

⁶⁶ Haas, Henriette (2001): Agressions et victimisation: une enquête sur les délinquants violents et sexuels non détectés. Aarau: Editions Sauerländer.

⁶⁷ Killias et al. (2003), pag. 320-321

⁶⁸ Killias et al. (2018), pag. 99-104

3.2 Evoluzione appropriata nella sua globalità della prassi abituale secondo la decisione del Tribunale federale

Sintesi: le cerchie di polizia e le autorità di perseguimento penale dei Cantoni selezionati criticano il fatto che il ricorso all'analisi del DNA come strumento nel procedimento penale sia stato limitato dal Tribunale federale. A livello nazionale si registra una diminuzione annua di profili del DNA di persona dovuta alla decisione del Tribunale federale del dicembre 2014. Tuttavia, con una criminalità in diminuzione, è possibile considerare che dal 2014 la prassi sia rimasta costante. La sua considerevole evoluzione, osservata prima del 2014, è stata frenata. Alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale l'evoluzione della prassi abituale è valutata appropriata nella sua globalità.

Dalla decisione principale del Tribunale federale del dicembre 2014 (cfr. n. 2.3) la polizia ha criticato a più riprese il fatto che il numero dei profili del DNA di persona allestiti sia considerevolmente diminuito. Di conseguenza anche il numero di persone sospette identificate («Hits») mediante un'analisi del DNA è diminuita, ripercuotendosi in modo negativo sulla percentuale di reati chiariti⁶⁹. Il CPA ha esaminato questa tesi sulla base di un'analisi dei dati di ampia portata che si fonda su una valutazione statistica estratta dalla banca dati CODIS sui profili del DNA e da ulteriori dati⁷⁰.

Per rispondere alla domanda 1 della valutazione, di seguito sono illustrati i risultati del paragone nel tempo, prima rispetto al numero dei profili del DNA poi in funzione delle corrispondenze e delle possibili ripercussioni sulle percentuali di chiarimento.

3.2.1 Evoluzione del numero dei profili del DNA

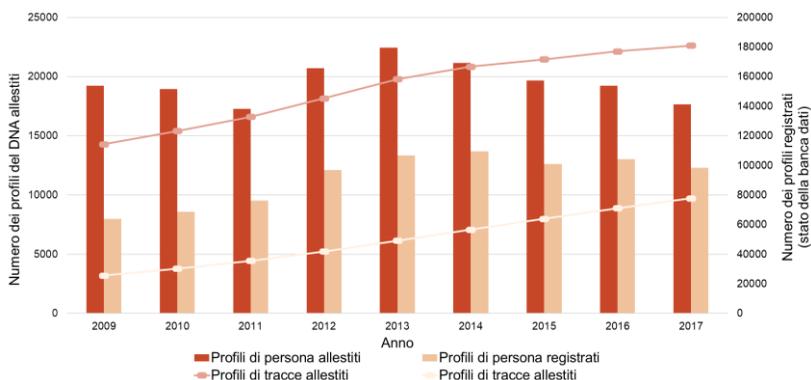
Ogni trimestre fedpol redige una statistica concernente i profili del DNA allestiti e cancellati, il numero delle concordanze trovate e lo stato attuale della banca dati. La statistica di fedpol si basa principalmente sulle informazioni preparate dall'ufficio di coordinamento relative alla banca dati CODIS sui profili del DNA nonché su ulteriori dati forniti da IPAS. Secondo fedpol questi dati corrispondono a un bisogno dei clienti e sono messi a disposizione dei servizi di polizia cantonali e del Corpo delle guardie di confine ogni trimestre.

⁶⁹ Ad es. Polizei ist die DNA-Praxis zu restriktiv: Der Bund, 29.3.2017, Kommissar DNA hat ein Problem: Einbrecher fallen durch die Maschen: Schweiz am Wochenende, 1.4.2018; Höhere Hürden für DNA-Analysen: Sonntagszeitung, 17.1.2018.

⁷⁰ Killias et al. (2018); cfr. anche n. 1.2

Figura 2

Evoluzione dei profili del DNA allestiti e del contenuto della banca dati



Osservazione: la figura mostra il numero dei profili del DNA allestiti ogni anno (scala a sinistra) nonché il contenuto della banca dati per ogni anno (scala a destra), differenziati tra profili di persone e quelli di tracce.

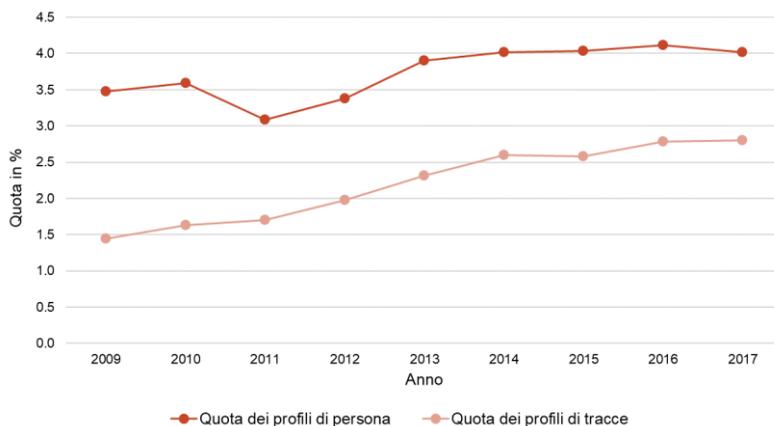
Fonte dei dati: fedpol (maggio 2018); illustrazione: CPA

La statistica di fedpol evidenzia una riduzione, in valori assoluti, dei profili del DNA di persona allestiti negli ultimi anni (fig. 2)⁷¹. Infatti nel 2013, anno di allestimento massimo, si sono registrati circa 22 450 profili di persona, mentre nel 2017 solo 17 650. Per quanto concerne questo tipo di profilo la diminuzione era già iniziata prima del 2014, ovvero prima dell'importante decisione del Tribunale federale del dicembre 2014. Nel suo rapporto il gruppo di esperti presume che questa riduzione dei profili di persona allestiti sia tuttavia un chiaro effetto della giurisprudenza del Tribunale federale. Il numero annuo dei profili di tracce è inizialmente aumentato in modo considerevole. Dal 2014 tuttavia tende a scendere leggermente.

Come evidenziato nella figura 2, il contenuto di CODIS, ovvero il totale dei profili del DNA memorizzati, è costantemente aumentato negli anni, siano essi profili di persona o di tracce. Se nel 2009 i profili di persona memorizzati nella banca dati erano circa 114 000, alla fine del 2017 ammontavano a circa 181 000. Il numero dei profili di tracce memorizzate è aumentato progressivamente da 25 000 circa nel 2009 a 80 000 circa nel 2017.

⁷¹ I profili DNA allestiti annualmente contengono i profili nuovamente registrati in CODIS per i profili di persona e i profili di persona già esistenti che sono stati riutilizzati. Di principio viene registrato un solo profilo per persona. Prima del suo allestimento viene dunque verificato che non esista già lo stesso profilo nella banca dati. Se non esiste, un profilo viene registrato per la prima volta e contrassegnato con lo statuto «done». Se invece esiste già, viene riutilizzato (e contrassegnato con lo statuto «booked» o «successor»).

Evoluzione relativa dei profili di persona e di tracce



Osservazione: la figura mostra il numero dei nuovi profili di persona e di tracce in rapporto a tutti i reati annui registrati dalla polizia.

Fonte dei dati: fedpol (maggio 2018), Ufficio federale di statistica (UST, 2010–2018); illustrazione/calcolo: CPA

La riduzione negli ultimi anni dei profili di persona allestiti è da mettere in relazione con la diminuzione della criminalità dal 2012 (secondo le cifre dei reati annui registrati dalla polizia⁷²). Infatti dal 2013, per quanto concerne i profili di persona si osserva uno sviluppo relativo costante rispetto all'evoluzione della criminalità. Per quanto concerne i profili di tracce allestiti dal 2014, si osserva uno sviluppo più lento, anche se chiaramente meno marcato di quello relativo ai profili di persona (fig. 3).

Globalmente, dopo una fase di chiaro aumento, si constata che dagli anni 2013/2014 la prassi abituale si è stabilizzata a livello svizzero. Come interpretare questa evoluzione? Se si suppone che la giurisprudenza del Tribunale federale ha limitato la prassi abituale in materia di allestimento dei profili DNA di persona, si dovrebbe anche osservare una riduzione dei profili di persona allestiti in relazione all'evoluzione della criminalità. Non è così, anzi, si constata che l'ampliamento osservato fino 2014 della prassi abituale è stato frenato e il numero dei profili di persona allestiti rispetto all'evoluzione della criminalità è a un livello costante fino alla fine del 2017.

Questo sviluppo è da ritenere appropriato alla luce della decisione del Tribunale federale del 2014. Nella sua decisione il Tribunale federale chiedeva che l'allestimento di un profilo del DNA di persona fosse di principio giustificato solo

⁷² Ufficio federale di statistica (2010–2018), statistica criminale di polizia (SCP), 2009–2017.

per far luce su un reato direttamente correlato. Questa fattispecie si riflette ampiamente sull'evoluzione, parallela, dei profili di persona allestiti e l'evoluzione dei reati registrati annualmente dal 2014 a livello svizzero.

3.2.2 Corrispondenze del DNA e chiarimento di reati

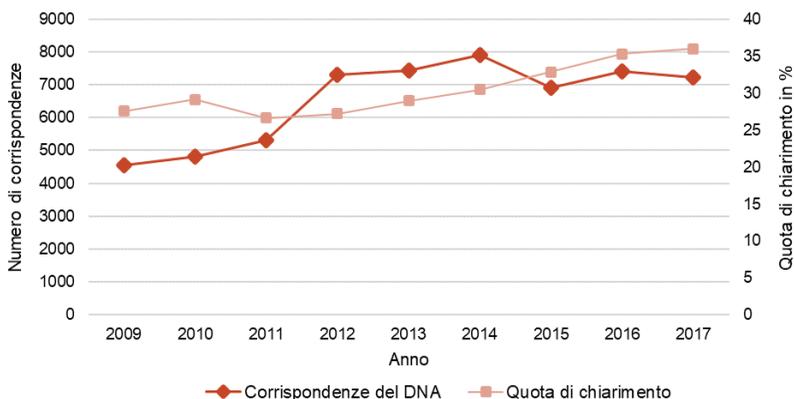
Per valutare l'adeguatezza della prassi abituale, occorre esaminare non solo l'evoluzione della tendenza, ma anche la percentuale di corrispondenze trovate nell'analisi del DNA nei procedimenti penali. In quest'ottica vengono di seguito valutate le corrispondenze trovate mediante l'analisi del DNA. Si considera un «Hit» la corrispondenza tra due profili del DNA trovata confrontando un profilo del DNA con uno già memorizzato nella banca dati CODIS sui profili del DNA. Una tale corrispondenza permette di identificare una persona sospetta (corrispondenza persona-traccia o viceversa) oppure fornisce indicazioni per individuare nessi con reati (autori di reati in serie o autori recidivi sulla base di corrispondenze traccia-traccia).

Occorre inoltre paragonare l'evoluzione delle corrispondenze del DNA con la percentuale di chiarimenti della statistica criminale di polizia. Se l'andamento delle corrispondenze e della percentuale di chiarimento evolve in parallelo, starebbe a indicare una correlazione tra l'applicazione dell'analisi del DNA e il chiarimento di reati. La percentuale di chiarimento è il rapporto tra reati chiariti rispetto ai reati della statistica criminale di polizia. Oltre a questa statistica, parzialmente rappresentativa, occorre considerare che la percentuale di chiarimento dei reati dipende da numerosi fattori e dunque non può essere attestato un nesso di causalità tra la corrispondenza del DNA ottenuta e la percentuale di chiarimenti di reati⁷³.

⁷³ Killias et al. (2018), pagg. 7 e 104

Figura 4

Rapporto tra le corrispondenze del DNA e percentuale di chiarimenti



Osservazione: la figura mostra il numero di corrispondenze sulla base della banca dati CODIS sui profili del DNA e la percentuale di chiarimento di tutti i reati secondo la statistica criminale della polizia.

Fonte dei dati: fedpol (maggio 2018), Ufficio federale di statistica (UST, 2010–2018); illustrazione: CPA

Come illustrato dalla figura 4, il numero di corrispondenze del DNA aumenta chiaramente fino al 2014 durante la fase di ampliamento della banca dati CODIS sui profili del DNA. Nel 2015 si registra già una diminuzione delle corrispondenze del DNA. Negli anni seguenti fino a fine 2017 il numero delle corrispondenze è rimasto a un livello relativamente stabile. Al contempo, dal 2011 la percentuale di chiarimento di tutti i reati registrati in Svizzera è costantemente aumentata. Tuttavia, rispetto allo sviluppo negativo dei profili del DNA di persona dal 2014 (cfr. fig. 2), in termini relativi le corrispondenze del DNA sono aumentate. Nel loro rapporto gli esperti spiegano questo risultato: rispetto al passato vengono allestiti maggiori profili del DNA di persona in caso di sospetto concreto, di modo che la percentuale di corrispondenze rispetto al numero di profili di persone è aumentata⁷⁴. Questa fattispecie potrebbe essere un ulteriore indizio a favore dell'opportunità globale della prassi abituale, poiché, conformemente alla legge, contribuisce all'efficienza delle indagini di polizia.

Tuttavia, sulla base dei dati disponibili non è possibile stabilire esattamente un'eventuale correlazione tra le corrispondenze del DNA e la percentuale di chiarimenti dei reati. Entrambe le statistiche sono indicatori annui aggregati che non permettono di trarre conclusioni su possibili correlazioni tra una corrispondenza del DNA nel caso concreto e il chiarimento dello stesso. Inoltre le percentuali di

⁷⁴ Killias et al. (2018), pagg. 18–19

chiarimento variano fortemente a seconda del genere di reato (fattispecie penale)⁷⁵. Pertanto i generi di reato vengono analizzati qui di seguito in modo distinto.

3.3 Prassi abituale a seconda del genere di reato ampiamente appropriata

Sintesi: l'analisi secondo il genere di reato mostra che la prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA è valutata come ampiamente appropriata. Tendenzialmente vengono allestiti profili del DNA più frequentemente per i reati più gravi che per quelli meno gravi. Tuttavia, più profili del DNA non significa automaticamente maggiori concordanze del DNA. Il numero delle persone sospette identificate con un'analisi del DNA evolve in modo differenziato a seconda del genere di reato. Queste considerazioni non sono però totalmente affidabili poiché i profili del DNA di persona vengono cancellati.

La decisione principale del Tribunale federale, che aveva precisato l'applicazione dell'analisi del DNA nel procedimento penale, concerne principalmente i reati meno gravi (cfr. n. 2.3). Pertanto è possibile presumere che questa decisione del Tribunale federale del dicembre 2014 abbia un effetto differenziato secondo il genere di reato e dunque la valutazione della prassi abituale deve essere effettuata in questo senso.

Il CPA valuta la prassi abituale come appropriata se il numero dei profili del DNA allestiti secondo il genere di reato corrisponde alla frequenza relativa dei reati in questione (n. 3.3.1): più vi sono reati di un determinato tipo, più vi è la probabilità che vengano allestiti profili del DNA in relazione a questo genere di reato. A partire dal 2014 l'effetto frenante della giurisprudenza del Tribunale federale sul numero dei profili di persona allestiti dovrebbe inoltre essere più forte sui reati meno gravi che su quelli gravi.

Al numero 3.3.2 viene esaminato se a livello del singolo genere di reato esistono diversi sviluppi riguardo al «successo» dell'analisi del DNA. Vengono nuovamente analizzate le corrispondenze ottenute con l'analisi del DNA e confrontate con le percentuali di chiarimento a seconda del genere di reato.

Nelle seguenti analisi a seconda del genere di reato occorre considerare che i dati a disposizione non sono esaustivi e devono dunque essere interpretati con cautela (cfr. n. 1.2.2).

3.3.1 Numero dei profili del DNA secondo il genere di reato

Sulla base dell'analisi statistica eseguita è possibile evidenziare che dal 2014 vi è stata una diminuzione dei profili del DNA per quasi tutti i reati⁷⁶. Considerando la minore frequenza di differenti reati, l'importanza delle analisi del DNA aumenta

⁷⁵ Ufficio federale di statistica (2018): statistica criminale di polizia (SCP), rapporto annuale 2017 dei reati registrati dalla polizia, Neuchâtel, pag. 7.

⁷⁶ Killias et al. (2018), pag. 58

quasi per tutti i generi di reato. Questa evoluzione è particolarmente osservabile nei reati (crimine o delitto) contro l'integrità fisica. L'analisi del DNA in caso di lesioni semplici aumenta e l'impiego dell'analisi del DNA in caso di atti di violenza – soprattutto in caso di omicidi, reati sessuali e lesioni gravi – resta costantemente elevato⁷⁷. Si osserva invece una tendenza alla diminuzione per i furti in locali (furti con scasso e furti con introduzione clandestina) nonché per i furti di veicoli dove, secondo i dati a disposizione, i profili del DNA di persona sono diminuiti anche rispetto all'evoluzione della criminalità⁷⁸.

Nella figura 5 questo sviluppo viene illustrato per le lesioni semplici⁷⁹. Si tratta di interventi nell'integrità fisica che non rappresentano vie di fatto e gravi lesioni e sono considerate come delitto⁸⁰. Si constata negli anni 2014 e 2015 che nel caso delle lesioni semplici il numero dei profili del DNA di persona allestiti è diminuito, mentre negli anni seguenti è di nuovo aumentato. Rispetto alle lesioni semplici registrate dalla polizia, il numero dei profili del DNA allestiti ha tuttavia continuato ad aumentare.

Figura 5

Sviluppo dei profili del DNA per lesioni semplici



Osservazione: la figura mostra i profili del DNA di persona in relazione a lesioni semplici (genere di reato) memorizzate in CODIS (stato: 19.2.2018) in cifre assolute (scala a sinistra), nonché in rapporto con il numero di questi reati secondo la statistica criminale di polizia (scala a destra).

Fonti dei dati: fedpol (febbraio 2018), UST (2010–2018); calcoli: Killias et al. (2018): 29; illustrazione: PCA

⁷⁷ Killias et al. (2018), pagg. 23–24 e 26–27

⁷⁸ Killias et al. (2018), pag. 58

⁷⁹ Gli altri generi di reato sono descritti e analizzati nel rapporto degli esperti, vedi Killias et al. (2018), pagg. 23–59.

⁸⁰ Art. 123 cpv. I CP

Si constata, oltre ai generi di reato studiati nel rapporto degli esperti, che l'analisi del DNA viene applicata in modo sempre più ampio, come illustrato dal numero crescente di profili del DNA di persona allestiti rispetto alla frequenza dei diversi reati⁸¹. Inoltre la frequenza dell'allestimento dei profili di persone rispetto alla frequenza dei reati gravi (omicidi, lesioni personali gravi, rapina, reati sessuali) è maggiore di quella osservata in caso di reati meno gravi (lesioni semplici, furto, danneggiamento). Anche considerando le cancellazioni dei profili del DNA di persona, queste considerazioni sono relativamente affidabili.

Valutata secondo la gravità del reato, la prassi abituale appare, alla luce della decisione del Tribunale federale del 2014, appropriata anche se i dati a disposizione non permettono di affermarlo con precisione. Da questi dati emerge tuttavia che l'aumento relativo dell'allestimento di profili di persona è più marcato in caso di reati gravi che nel caso di quelli meno gravi. Sulla base della disponibilità dei dati, le considerazioni nel rapporto degli esperti concernenti i reati gravi sono da considerare più affidabili che i risultati ottenuti per i reati meno gravi. Per questi ultimi i termini di cancellazione per i profili del DNA di persone sono più brevi e dunque l'affidabilità dei dati concernenti gli anni passati è minore.

3.3.2 Contributo dell'analisi del DNA al chiarimento di reati specifici

Le analisi statistiche effettuate mostrano in modo chiaro che non solo il numero dei profili del DNA allestiti ma anche le corrispondenze trovate con l'analisi del DNA variano fortemente secondo il genere di reato. Si può pertanto presumere che anche il possibile contributo dell'analisi del DNA al chiarimento dei diversi generi di reato sia anch'esso molto differenziato.

Come illustrato nel rapporto degli esperti, le corrispondenze in caso di omicidi, rapina e introduzione clandestina evolvono di pari passo con il numero dei profili del DNA allestiti⁸². Tuttavia per quanto concerne gli altri reati, come ad esempio in caso di lesioni gravi o lievi, i profili del DNA non comportano automaticamente maggiori risultati nelle corrispondenze⁸³. È inoltre possibile che rispetto alla loro frequenza – come nel caso dei danneggiamenti – i profili del DNA vengano allestiti molto raramente⁸⁴. Quando però un profilo del DNA di una persona sospetta viene allestito la probabilità di una corrispondenza è relativamente alta. Occorre quindi considerare, oltre al numero dei profili del DNA a disposizione, anche il genere di reato nonché le relative circostanze per spiegare la frequenza delle concordanze del DNA.

La tabella 1 illustra, per quattro generi di reato, il numero di corrispondenze del DNA rispetto alla frequenza dei relativi reati (percentuale di corrispondenze del

⁸¹ Omicidi, lesioni personali gravi e semplici, rapina, diverse forme di furto, danneggiamento, incendio intenzionale, reati sessuali: v. Killias et al. (2018), pagg. 23–59

⁸² Killias et al. (2018), pagg. 23–25

⁸³ Killias et al. (2018), pagg. 26–31

⁸⁴ Killias et al. (2018), pagg. 44–46

DNA) e li confronta con la percentuale di chiarimenti secondo il corrispettivo reato. Nel caso degli omicidi si osserva una percentuale di corrispondenze del DNA relativamente alta combinata con una percentuale di chiarimenti molto alta. Nel caso delle lesioni semplici la percentuale dei chiarimenti è alta sebbene la percentuale delle corrispondenze del DNA sia molto bassa (meno dell'1 %). Al contrario i furti con scasso e quelli con introduzione clandestina nonché i danneggiamenti mostrano una percentuale di chiarimento relativamente bassa. Nel caso dei furti la percentuale di corrispondenze del DNA è passata da circa il 5 per cento nel 2013 e a circa l'8 per cento nel 2017. Nel caso dei danneggiamenti rimane sempre al di sotto dell'1 per cento.

Tabella 1

Confronto tra corrispondenze del DNA e percentuale di chiarimenti (selezione per genere di reati)

Genere di reato	Percentuale di corrispondenze del DNA			Percentuale di chiarimento		
	2013	2015	2017	2013	2015	2017
Omicidi	32 % (66)	31 % (61)	30 % (70)	93 % (209)	92 % (198)	95 % (236)
Lesione semplice	0.7 % (59)	0.6 % (44)	0.7 % (53)	84 % (8 527)	84 % (7 381)	86 % (7 437)
Furti con scasso e furti con introduzione clandestina	5.3 % (3 622)	6.4 % (3 361)	8.0 % (3 301)	12 % (68 730)	14 % (52 569)	17 % (41 351)
Danneggiamento	0.4 % (216)	0.5 % (212)	0.6 % (265)	17 % (48 130)	18 % (44 890)	22 % (42 925)

Osservazione: la tabella mostra, secondo il genere di reato, il rapporto delle corrispondenze del DNA annue confrontate con il numero dei reati registrati dalla polizia (percentuale di corrispondenze del DNA) e la percentuale di chiarimento per genere di reato e anno secondo la Statistica criminale di polizia (UST). Tra parentesi, nella colonna concernente la percentuale di corrispondenze del DNA, figura il numero delle corrispondenze del DNA ottenute e nella colonna concernente la percentuale di chiarimento tra parentesi figura il totale annuo dei reati registrati.

Fonti dei dati: fedpol (febbraio 2018), UST (2010–2018); calcoli: CPA

La presente analisi non può tuttavia comprendere tutta l'importanza dell'analisi DNA nel procedimento penale secondo il genere di reato poiché le esigenze delle autorità inquirenti e autorità di perseguimento penale sono differenti a seconda del reato stesso. In virtù della legge l'analisi del DNA è uno strumento che serve a identificare gli autori del reato. La quota degli autori sconosciuti varia tuttavia tra i differenti generi di reato e spesso anche tra le diverse circostanze relative allo stesso. Nel caso degli omicidi e delle lesioni l'alta percentuale di chiarimento si spiega dunque soprattutto con il fatto che per questi reati la possibile cerchia degli autori è di regola molto ridotta. Nel caso dei furti con scasso o danneggiamenti la cerchia è spesso invece molto più ampia: ciò crea una situazione di partenza molto differente per chiarire questi reati.

Da ultimo l'evoluzione tecnica dell'analisi del DNA varia a seconda del reato. Infatti le possibilità di analisi del DNA nel caso dell'analisi delle tracce si è molto ampliata. Poiché di ogni genere di reato presenta diverse tracce tipiche trovate sul luogo dello stesso (fluidi corporali, frammenti di pelle, tracce di contatto ecc.), le autorità inquirenti e autorità di perseguimento penale approfittano in modo differenziato degli avanzamenti nell'analisi del DNA a seconda del reato.

3.4 Differenze cantonali non appropriate

Sintesi: l'analisi mostra che le differenze cantonali riscontrate non sono spiegabili soltanto con i reati commessi, ma dipendono dalle diverse prassi abituali dell'analisi del DNA applicate nei rispettivi Cantoni. Queste differenze non sono appropriate in ragione dell'assenza di una prassi uniforme nei Cantoni e dal punto di vista della giurisprudenza del Tribunale federale.

La maggioranza dei Cantoni ricorre all'analisi del DNA; essi sono principalmente responsabili per il perseguimento e il giudizio dei reati penali nonché delle relative indagini (cfr. n. 2.4). La tabella 2 illustra l'importanza dei Cantoni nell'allestimento di profili del DNA rispetto al livello federale e alla cooperazione internazionale di polizia della Svizzera. Nel 2017 circa il 99 per cento dei profili di persona registrati nella banca dati CODIS sui profili del DNA erano stati allestiti su mandato dei Cantoni. Per quanto concerne i profili di tracce, la percentuale era di circa il 94 per cento. Negli ultimi anni il livello internazionale ha rivestito sempre più importanza. La percentuale dei profili del DNA allestiti per le identificazioni internazionali rimane tuttavia minima.

Tabella 2

Numero dei profili del DNA a confronto

Mandante	Profili di persona			Profili di tracce		
	2009	2013	2017	2009	2013	2017
Cantoni	18 947	22 214	17 444	7 257	12 647	11 552
Confederazione (PGF)	29	4	22	6	4	5
Internazionale (CIP)	156	220	178	443	617	706

Osservazione: la tabella mostra il totale dei profili di persona e di tracce di DNA in CODIS commissionati dai Cantoni, dalla Polizia giudiziaria federale (PGF) e nel quadro della Cooperazione internazionale di polizia (CIP).

Fonde dei dati: fedpol (maggio 2018)

Di seguito i Cantoni selezionati vengono analizzati in modo più approfondito. I criteri per comporre il campione sono stati la provenienza linguistica, l'ordine di grandezza e la presenza o l'assenza sul loro territorio di un laboratorio di analisi del

DNA. I Cantoni così scelti sono stati Argovia, Berna, Friburgo, Grigioni, Ticino, Vaud e Zurigo⁸⁵.

La prassi abituale nei Cantoni viene valutata come appropriata se il numero dei profili del DNA allestiti corrisponde alla frequenza dei reati nel Cantone. Più spesso si commettono reati in un Cantone (a livello globale e – per quanto siano disponibili dati sufficienti – secondo il genere di reato scelto) più dovrebbe essere frequente il ricorso all’analisi del DNA.

Di seguito viene dapprima valutata la prassi abituale dei Cantoni nel tempo, in cui si esamina anche se sia possibile stabilire un possibile effetto della giurisprudenza del Tribunale federale (n. 3.4.1). Vengono poi esaminate le caratteristiche proprie dei reati nei Cantoni (n. 3.4.2) e si affrontano le parziali differenze di basi legali e procedure, malgrado la legge sui profili del DNA e le sue ordinanze nonché il Codice di procedura penale applicabili a livello federale.

3.4.1 Sviluppi nei Cantoni selezionati

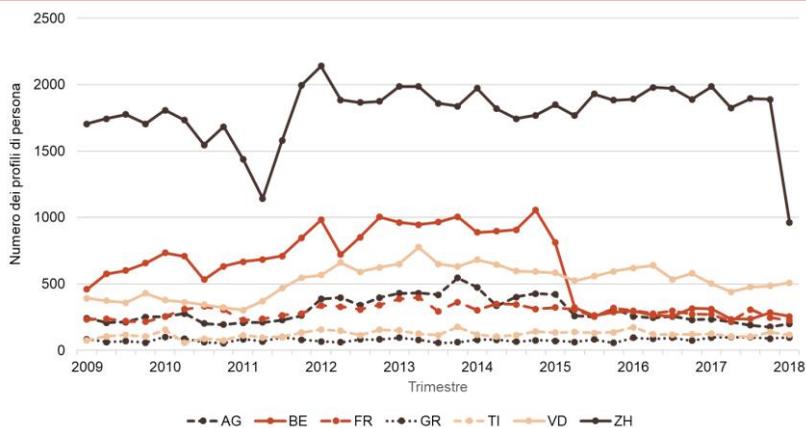
Per i Cantoni selezionati la statistica di fedpol mostra sviluppi molto differenti, in particolare per quanto concerne l’allestimento di profili del DNA di persona (fig. 6). Nel Cantone di Berna, direttamente interessato dalla decisione principale del Tribunale federale del dicembre 2014 (cfr. n. 2.3), il numero annuo di profili di persone allestiti è diminuito in modo considerevole. In seguito alla decisione del Tribunale federale il Cantone ha adeguato la sua prassi abituale: infatti il ministero pubblico del Cantone di Berna ha disposto che l’allestimento di profili del DNA non è più autorizzato se non è necessario per chiarire un caso concreto e se non può essere esclusa la probabilità che la persona sospetta sia implicata in crimini o delitti (passati o futuri) al cui chiarimento potrebbe contribuire all’allestimento di un profilo. Inoltre, come richiesto dal Tribunale federale, è stata abolita la decisione generale per l’allestimento dei profili di persone e introdotta la decisione singola⁸⁶.

Si registra una chiara diminuzione dei profili di persona anche nel Cantone di Argovia. Nei restanti Cantoni il numero annuo dei profili di persona allestiti dal 2012 fino al 2017 resta praticamente costante.

⁸⁵ L’analisi secondo il genere di reato illustrata nel rapporto degli esperti ha dovuto limitarsi a Cantoni di un determinato ordine di grandezza o a reati di una certa frequenza per poter disporre di cifre sufficientemente grandi (reati per Cantone). I Cantoni di Friburgo, dei Grigioni e del Ticino non sono stati presi in considerazione, v. Killias et al. (2018), pag. 64.

⁸⁶ Ministero pubblico generale del Cantone di Berna, «Weisung betreffend die Erstellung von DNA-Profilen» del 20.4.2015, sostituisce l’«Allgemeine Anordnung des Generalstaatsanwaltes betreffend Analyse einer DNA-Probe» del 1° gennaio 2011.

Profili di persona allestiti nei Cantoni selezionati



Osservazione: la figura mostra i profili del DNA di persona allestiti per trimestre nei Cantoni selezionati. Le cifre includono i profili nuovi [donne] nonché quelli esistenti e quelli riutilizzati dai Cantoni [booked o successor].

Fonte: fedpol (maggio 2018); calcoli /figura: CPA

Oltre a Berna, l'evoluzione più evidente si è registrata nel Cantone di Zurigo. È questo Cantone che nel periodo in esame ha allestito il maggior numero di profili di persona. Queste cifre sono riconducibili a fattori strutturali come il numero di abitanti, l'agglomerazione zurighese, la vicinanza alla frontiera e l'aeroporto internazionale situato sul territorio cantonale. Nel primo trimestre 2018 il numero dei profili di persone allestiti è tuttavia nettamente diminuito. Secondo le persone interpellate dal CPA ciò è dovuto al fatto che il ministero pubblico cantonale ha dovuto adeguare la prassi dopo una decisione del tribunale d'appello del Cantone di Zurigo.

La decisione del tribunale d'appello zurighese del 3 novembre 2017 vieta la prassi sinora seguita dal ministero pubblico cantonale che consisteva nel delegare alla polizia l'allestimento di un profilo di persone mediante decisione generale. Sulla base della giurisprudenza del Tribunale federale la decisione esige invece dal ministero pubblico l'esame caso per caso mediante decisione singola⁸⁷. Di conseguenza le contravvenzioni contro la legge sugli stranieri (LStr⁸⁸), che sinora erano considerate un delitto vengono ora per lo più considerate contravvenzioni (principalmente soggiorno illecito dovuto a un'autorizzazione di soggiorno mancante o scaduta). L'allestimento di un profilo non è autorizzato se il reato in

⁸⁷ Decisione del tribunale d'appello del Cantone di Zurigo del 3 novembre 2017 (UH170138)

⁸⁸ Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStr; originariamente legge sugli stranieri, LStr; RS 142.20)

causa è una contravvenzione. La questione di sapere se esiste una maggiore probabilità per la persona interessata di essere responsabile di un reato passato o futuro è irrilevante⁸⁹. Secondo le persone interpellate dal CPA circa la metà della riduzione dell'80 per cento degli allestimenti di profili di persone nel Cantone di Zurigo si spiega col fatto che le contravvenzioni contro la legge sugli stranieri non motivano più l'allestimento di profili di persona.

Secondo la lista dei codici RIPOL di fedpol, il sospetto iniziale di «soggiorno illegale» (codice RIPOL 300 01150 12) giustifica un'analisi del DNA. Il codice RIPOL serve a registrare il sospetto iniziale per i reati immessi in IPAS dalla polizia. La qualifica di sospetto di un possibile crimine o delitto è decisiva per giustificare un'analisi del DNA, essendo determinante la pena massima prevista dal diritto penale (cfr. n. 3.1). In caso di soggiorno illegale, secondo la lista dei codici RIPOL si tratta di reato che autorizza un'analisi del DNA. Il reato concreto deve essere tuttavia convalidato dal ministero pubblico o eventualmente da un tribunale⁹⁰. Ad esempio è spesso considerata una contravvenzione un'autorizzazione di soggiorno scaduta.

La tabella 3 illustra che nel periodo in esame, oltre Zurigo, anche gli altri Cantoni facenti parte del campione ordinano l'allestimento di profili di persona a causa di (sospetto di) soggiorno illegale. In proporzione al totale di profili di persona allestiti annualmente la quota dei profili allestiti per questo sospetto ammonta nel 2017 a circa il 50 per cento per i Cantoni di Zurigo e Friburgo ed è di gran lunga la più alta. Nel Cantone di Berna l'importanza numerica di tali profili di persona si è chiaramente ridotta e nel 2017 rappresentava una minima parte. I Cantoni di Argovia e Vaud si situano in una posizione mediana.

⁸⁹ Decisione del tribunale d'appello del Cantone di Zurigo del 6 giugno 2012 (UH120024) e decisione del 1° gennaio 2012 (UH120012), in cui la registrazione nella banca dati sui profili del DNA di uno straniero senza permesso di soggiorno è stata giudicata sproporzionata; tribunale d'appello del Cantone di Zurigo, «Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren vom 1. April 2018», pag.163.

⁹⁰ Albertini, Gianfranco / Fehr, Bruno / Voser, Beat (a cura di) (2008): Polizeiliche Ermittlung: Ein Handbuch der Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs zum polizeilichen Ermittlungsverfahren gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung. Zurigo: Schulthess; Ruckstuhl, Niklas / Dittmann, Volker / Arnold, Jörg (2011): Strafprozessrecht. Unter Einschluss der psychiatrischen Forensik und Rechtsmedizin sowie des kriminaltechnischen und naturwissenschaftlichen Gutachtens. Zurigo: Schulthess.

Tabella 3

Profili di persone sulla base dei soggiorni illeciti (Cantoni selezionati)

Cantoni	Profili di persone sulla base dei soggiorni illeciti (sospetto iniziale)		
	2009	2013	2017
Argovia	28 (4.4 %)	132 (9.9 %)	104 (17.8 %)
Berna	59 (3.4 %)	521 (19.9 %)	9 (1.3 %)
Friburgo	42 (5.5 %)	302 (34.3 %)	280 (49.0 %)
Grigioni	2 (0.9 %)	0 (0.0 %)	5 (1.7 %)
Ticino	0 (0.0 %)	4 (0.9 %)	34 (9.4 %)
Vaud	10 (0.9 %)	237 (13.1 %)	219 (15.7 %)
Zurigo	309 (6.3 %)	2318 (50.5 %)	2527 (48.1 %)

Osservazione: la tabella mostra per i Cantoni selezionati i profili del DNA di persone registrati in CODIS (stato 19.2.2018) come soggiorno illecito sulla base di un sospetto iniziale secondo gli anni di allestimento dei profili. Le percentuali tra parentesi corrispondono al rapporto tra questi profili di persone e tutti gli altri profili di persone stabiliti nei rispettivi Cantoni durante gli anni in esame.

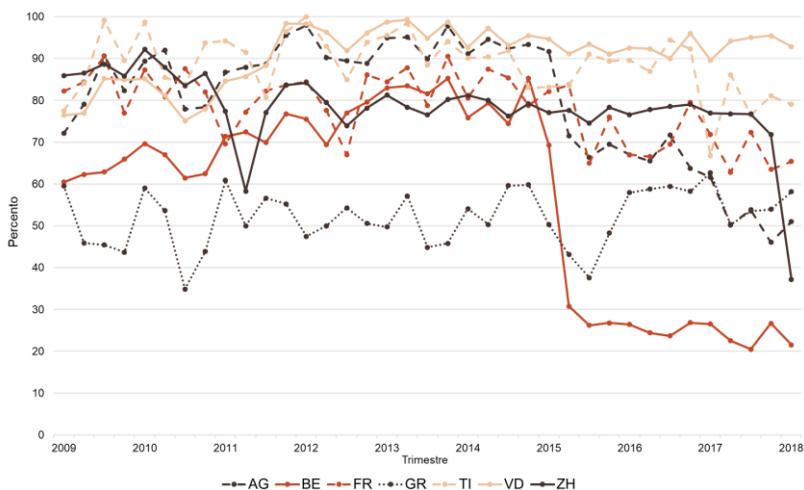
Fonte dei dati: fedpol (febbraio 2018, maggio 2018); calcolo: CPA

Il numero totale di tutti i trattamenti segnaletici nei Cantoni è preso qui di seguito come ordine di grandezza di paragone (fig. 7). Contrariamente al paragone con l'evoluzione della criminalità, per cui sono disponibili soltanto dati annui,⁹¹ per i trattamenti segnaletici è possibile un'analisi trimestrale che permette di illustrare con maggiore precisione qualsiasi modifica della prassi (come descritto più sopra per i Cantoni di Berna e Zurigo). Inoltre, contrariamente alle cifre assolute, i dati relativi permettono di paragonare direttamente l'importanza dell'analisi del DNA tra i diversi Cantoni.

La figura 7 conferma le diminuzioni descritte più sopra per i Cantoni di Berna, Argovia e Zurigo. Rispetto a tutti i trattamenti segnaletici effettuati, il Cantone di Friburgo registra una diminuzione globale del numero di profili di persone allestiti. Si constata inoltre che nel Cantone di Vaud il numero di profili di persone allestiti resta elevato dal 2011 rispetto all'insieme dei trattamenti segnaletici. Secondo i colloqui effettuati dal CPA la prassi abituale nel Cantone di Vaud non è evoluta dall'introduzione del CPP nel 2011.

⁹¹ Killias et al. (2018), pagg. 60–92

Quota dei trattamenti segnaletici con profili del DNA di persone



Osservazione: la figura mostra il numero di profili del DNA di persone allestiti nei Cantoni selezionati ogni trimestre rispetto al numero dei trattamenti segnaletici effettuati nello stesso periodo.

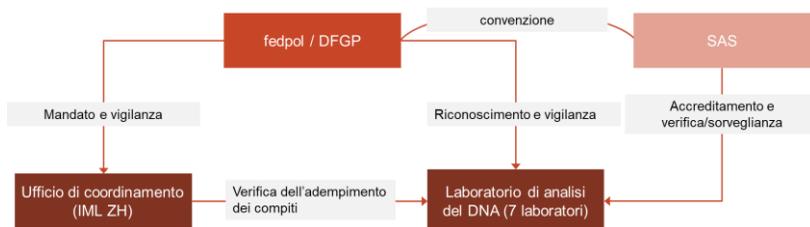
Fonti dei dati: fedpol (maggio 2018); UST (2010–2018); calcoli/figura: CPA

Manifestamente nel Cantone di Vaud (come pure in altri Cantoni) è stata trovata una regolamentazione al momento dell'introduzione del CPP affinché venga effettuato anche uno striscio della mucosa orale in occasione del trattamento dei dati segnaletici. Il ministero pubblico di questo Cantone (come pure i ministeri pubblici di altri Cantoni) aveva emanato una decisione generale per l'allestimento dei profili. Secondo le persone interpellate dal CPA la proporzionalità della misura nel singolo caso è comunque garantita, visto che le persone interessate vengono previamente interrogate dalla polizia. Nel 2019 il Cantone di Vaud intende introdurre un nuovo sistema elettronico volto a sostituire la decisione generale con decisioni singole del ministero pubblico allo scopo di agevolarne il processo.

3.4.2 Situazione secondo il reato nei Cantoni selezionati

A seconda del reato, l'analisi degli esperti ha dimostrato che nel caso di lesioni semplici i Cantoni di San Gallo e Vaud non vi è stata alcuna evoluzione per quanto concerne i profili di persone. Se ne deduce che la giurisprudenza del Tribunale federale non ha influito sulla prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA. Nei Cantoni di Zurigo e Ginevra il numero di profili di persone per questo genere di

Funzioni di vigilanza in materia di analisi del DNA



Osservazione: le frecce rappresentano le funzioni di vigilanza.

Immagine: CPA

Di seguito vengono descritte e valutate le funzioni di vigilanza di fedpol in materia di analisi del DNA nei procedimenti penali rispondendo dunque alle domande 4 e 5 della valutazione. Le funzioni di vigilanza di fedpol vengono considerate appropriate se corrispondono alle prescrizioni legali e quindi opportune, ovvero se garantiscono la corretta gestione della banca dati CODIS sui profili del DNA e se la vigilanza sui laboratori di analisi del DNA e dell'Ufficio di coordinamento è conforme alle competenze e alle procedure.

4.1 Ufficio di coordinamento esterno opportuno ma attribuzione non appropriata del mandato

Sintesi: la gestione operativa della banca dati CODIS sui profili del DNA effettuata da un Ufficio di coordinamento esterno ha dato buoni risultati ed è di principio appropriata. Fedpol non verifica però se l'Istituto di medicina legale dell'Università di Zurigo (IML) continua a essere l'organo più adeguato per eseguire il mandato. Inoltre l'Ufficio di coordinamento esercita per conto di fedpol diversi compiti che esulano dalla gestione operativa della banca dati. Per questi compiti l'Ufficio di coordinamento non è sufficientemente indipendente.

Di seguito viene spiegata e valutata l'esternalizzazione della gestione operativa della banca dati CODIS sui profili del DNA all'Ufficio di coordinamento esterno (n. 4.1.1). Vengono poi descritti e valutati gli altri compiti che l'Ufficio di coordinamento esercita per conto di fedpol (n. 4.1.2).

4.1.1 Gestione operativa della banca dati del DNA da parte dell'Ufficio di coordinamento esterno

La gestione della banca dati sui profili del DNA è disciplinata nella legge sui profili del DNA e nella relativa ordinanza. Secondo la legge la banca dati è gestita

esclusivamente dalla Confederazione.⁹⁷ A causa della complessità dei confronti tra profili del DNA fedpol ha sin dall'inizio delegato la gestione operativa della banca dati a un Ufficio di coordinamento esterno.⁹⁸ Fedpol ha emanato un regolamento per il trattamento.⁹⁹ L'infrastruttura tecnica (hardware, software, rete) è messa a disposizione e amministrata dal Centro Servizi informatici del DFGP (CSI DFGP).

A momento della genesi della legge sui profili del DNA era stata esaminata la possibilità di un ampliamento delle capacità per la gestione della banca dati sui profili del DNA nell'Amministrazione federale senza però essere valutata come auspicabile.¹⁰⁰ Poiché la gestione operativa della banca dati (allestimento e confronto del profilo) richiede conoscenze specifiche, essa sarebbe stata possibile per fedpol solo con un ulteriore dispendio di personale e finanziario. Anche a causa dell'evoluzione dinamica della ricerca in ambito di analisi del DNA la collocazione dell'Ufficio di coordinamento in un istituto universitario era apparsa di principio sensata e non viene contestata da nessun servizio interpellato dal CPA.

La funzione dell'Ufficio di coordinamento è stata assunta sin dall'inizio, ovvero dall'avvio della gestione di prova di una banca dati sui profili del DNA nel 2000, dall'IML di Zurigo. Al momento della creazione della banca dati CODIS sul DNA, l'insediamento dell'Ufficio di coordinamento presso l'IML di Zurigo era una scelta ovvia poiché l'ex capo dell'Istituto era forza motrice dell'analisi del DNA come campo di ricerca e applicazione delle scienze forensi in Svizzera. La vigente convenzione tra fedpol e l'IML di Zurigo concernente l'Ufficio di coordinamento data del 2006 ed è entrata retroattivamente in vigore a inizio 2005. Viene prolungata automaticamente ogni anno dalla sua scadenza prevista, che era fissata a fine 2008.¹⁰¹

Sinora fedpol non ha verificato se l'IML di Zurigo continui a essere il luogo più idoneo per l'insediamento dell'Ufficio di coordinamento. Fedpol non ha nemmeno previsto di mettere periodicamente questo mandato a concorso. Secondo fedpol la collaborazione con l'IML di Zurigo è fruttuosa e non vi sono motivi per cambiare un partenariato consolidato. L'IML di Zurigo occupa un posto speciale tra i laboratori svizzeri, vista la sua importanza per quanto concerne lo sviluppo delle analisi del DNA e il suo ruolo di Ufficio di coordinamento. Anche i laboratori di analisi del

⁹⁷ Art. 10 cpv. 2 della legge sui profili del DNA

⁹⁸ Attualmente l'insediamento è ancora disciplinato a livello di ordinanza (art. 9a dell'ordinanza sui profili del DNA). Dall'entrata in vigore della revisione totale della legge federale sugli esami genetici sull'essere umano l'Ufficio di coordinamento disporrà di una base legale materiale (legge federale del 15 giugno 2018 sugli esami genetici sull'essere umano [LEGU], Allegato: Abrogazione e modifica di altri atti normativi, n. 1: modifica dell'art. 10 cpv. 2 e art. 3 della legge sui profili del DNA [FF 2018 2988, testo sottoposto a referendum]).

⁹⁹ Art. 8 cpv. 2 dell'ordinanza sui profili del DNA

¹⁰⁰ «Errichtung einer gesamtschweizerischen DNA-Profil-Datenbank», rapporto finale del 18 dicembre 1998 della commissione di esperti, Berna.

¹⁰¹ Contratto tra fedpol e l'IML di Zurigo del 29 maggio 2006 (in vigore con effetto retroattivo dal 1^o gennaio 2005); fedpol (2014): revisione parziale dell'ordinanza del Consiglio federale sull'utilizzo di profili del DNA nel procedimento penale e per l'identificazione di persone sconosciute o scomparse (ordinanza sui profili del DNA): spiegazioni, settembre 2014 (disponibile solo in tedesco).

DNA interpellati dal CPA non mettono in questione l'insediamento dell'Ufficio di coordinamento presso l'IML di Zurigo.

Dalla fase iniziale l'offerta in materia di laboratori è tuttavia cambiata. Il direttore dell'IML di Zurigo e capo dell'Ufficio di coordinamento, che ha fortemente marcato l'ampliamento dell'analisi forense del DNA in Svizzera, è andato in pensione nel 2011. Nel frattempo si sono aggiunti due nuovi laboratori di analisi del DNA (il Laboratorio di Diagnostica Molecolare di Gentilino nel 2011 e l'«Institut für Rechtsmedizin» dell'Ospedale cantonale di Aarau nel 2013, cfr. tab. 4). Inoltre nel 2010 i laboratori di Ginevra e Losanna si sono uniti per creare il secondo laboratorio svizzero in ordine di grandezza, il «Centre Universitaire Romand de Médecine Légale» con sede a Losanna, che procede alle analisi del DNA per tutta la Romandia¹⁰².

Se si considera che tra laboratori esiste una certa concorrenza riguardo alle procedure e ai mandati di esecuzione di analisi del DNA, è opportuno interrogarsi sull'esercizio della funzione di Ufficio di coordinamento assunta dall'IML di Zurigo, che fedpol considera ovvia quando invece esso stesso è anche un laboratorio di analisi del DNA.

Tabella 4

Laboratori di analisi del DNA riconosciuti

Laboratorio	Riconoscimento formale da parte della Confederazione secondo il diritto vigente ¹
Institut für Rechtsmedizin Kantonsspital St. Gallen	14.02.2006
Centre Universitaire Romand de Médecine Légale (CURM), Lausanne	06.03.2006
Institut für Rechtsmedizin Universität Basel	23.06.2006
Institut für Rechtsmedizin Universität Zürich(gleichzeitig Koordinationsstelle)	23.06.2006
Institut für Rechtsmedizin Universität Bern	30.10.2006
Laboratorio di Diagnostica Molecolare, Gentilino TI	29.12.2011
Institut für Rechtsmedizin Kantonsspital Aarau	11.04.2013

*Osservazione:*¹ sulla base dell'entrata in vigore dell'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA il 1° gennaio 2005 il riconoscimento del laboratorio è stato disciplinato nuovamente a livello formale.

Fonte: www.fedpol.admin.ch > Sicurezza > Identificazione di persone > Analisi del DNA > I laboratori di analisi del DNA (stato:1.3.2018)

Inoltre, la direzione dell'Ufficio di coordinamento rappresenta un mandato il cui volume finanziario non è da sottovalutare. Gli emolumenti che i laboratori di analisi del DNA devono versare all'Ufficio di coordinamento ammontano a 20 franchi per

¹⁰² Ufficio federale di polizia (fedpol), «3. interner Bericht über die Bearbeitung von DNA-Profilen gemäss DNA-Profil-Verordnung. Berichtsperiode 2011–2013».

l'elaborazione di un profilo di persona e 40 franchi per un profilo di tracce. Nel 2017 i laboratori di analisi del DNA hanno versato circa 750 000 franchi all'Ufficio di coordinamento.¹⁰³ Dal 2005 gli emolumenti dell'Ufficio di coordinamento sono rimasti invariati ma il numero dei profili del DNA elaborati è fortemente aumentato da allora (cfr. n. 3.2.1). Dal 2015 gli emolumenti sono disciplinati nell'ordinanza sui profili del DNA.¹⁰⁴ Il CPA non dispone di informazioni su come fedpol esamini e valuti il rapporto tra spese (costi) e ricavi (entrate provenienti dagli emolumenti) dell'Ufficio di coordinamento per la gestione della banca dati. Sulla base delle informazioni disponibili il CPA stesso non può effettuare tale valutazione.

4.1.2 Adempimento di ulteriori compiti da parte dell'Ufficio di coordinamento per conto di fedpol

Oltre a occuparsi della gestione operativa della banca dati CODIS sui profili del DNA, l'Ufficio di coordinamento fornisce diverse prestazioni ai laboratori di analisi del DNA, su mandato di fedpol. Parallelamente ha il compito di difendere gli interessi dei laboratori dinanzi alla Confederazione.¹⁰⁵ Essendo al contempo fornitore di prestazioni dei laboratori per conto di fedpol e rappresentante dei laboratori nei confronti della Confederazione, assume così un doppio ruolo che può portare a conflitti di interesse, come ad esempio in caso di miglioramenti dei processi, di sviluppo tecnico e di impiego dei mezzi finanziari nell'ambito della gestione della banca dati sui profili del DNA, in cui i laboratori e fedpol possono avere talvolta pareri divergenti.

Data la sua integrazione istituzionale nell'IML di Zurigo, l'Ufficio di coordinamento è confrontato a un altro conflitto di interessi nel momento in cui i diversi laboratori di analisi non hanno gli stessi interessi. Anche se a livello dell'infrastruttura tecnica l'Ufficio di coordinamento risulta indipendente dall'IML dell'Università di Zurigo, a livello del personale e dei locali vi è invece strettamente legato. La direttrice dell'Ufficio di coordinamento è al contempo la direttrice sostituta del laboratorio di analisi del DNA dell'IML di Zurigo. Inversamente la capodivisione responsabile del laboratorio è la direttrice aggiunta dell'Ufficio di coordinamento.

L'Ufficio di coordinamento non può quindi essere indipendente dall'IML di Zurigo. Dai colloqui del CPA con i responsabili del laboratorio di analisi DNA è emerso che questi hanno talvolta pareri divergenti, ad esempio sulla definizione dei processi o sull'interpretazione e l'uso dei risultati dei confronti dei profili nella banca dati. Inoltre, i laboratori sono in concorrenza tra di loro per quanto concerne i mandati di analisi del DNA e i metodi impiegati.

¹⁰³ In riferimento al numero di profili di persona e di tracce trasmesso all'Ufficio di coordinamento secondo la statistica di fedpol concernente i mandati dei laboratori, basata sui rapporti trimestrali dei laboratori inoltrati a fedpol.

¹⁰⁴ Contratto tra fedpol e l'IML di Zurigo del 29 maggio 2006 (in vigore con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2005); fedpol); art. 9a cpv. 5 dell'ordinanza sui profili del DNA.

¹⁰⁵ Art. 9a cpv. 2 lett. d dell'ordinanza sui profili del DNA

Secondo fedpol, al momento della distribuzione dei compiti attualmente in vigore, era stata vagliata la possibilità di attribuire i compiti dell'Ufficio di coordinamento a un ente terzo indipendente dai laboratori di analisi del DNA, ma questa proposta è stata respinta, poiché le conoscenze specialistiche richieste e la competenza pratica corrispondevano in ampia misura a quelle dell'IML di Zurigo. Per controbilanciare questa mancanza di indipendenza dell'Ufficio di coordinamento, fedpol ha adottato varie misure affinché i laboratori possano far valere le loro richieste direttamente a lui (misure quali la partecipazione di fedpol all'incontro dei laboratori che l'Ufficio di coordinamento organizza due volte all'anno, le visite effettuate regolarmente da fedpol ai diversi laboratori e lo svolgimento della giornata nazionale annuale del DNA, sotto l'egida di fedpol, concepita come piattaforma di scambio tra fedpol, i laboratori e i servizi cantonali di criminalistica). 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.

Parallelamente ai compiti definiti dall'ordinanza sui profili del DNA, l'Ufficio di coordinamento adempie, per conto di fedpol, ulteriori compiti che non sono precisati in un mandato. Presta difatti consulenza in occasione di revisioni di leggi e ordinanze, compito che fedpol, stando a quanto dichiara, non potrebbe svolgere in modo adeguato senza il sostegno specialistico dell'Ufficio di coordinamento. Quest'ultimo ha quindi un'importanza capitale che va oltre la gestione operativa della banca dati CODIS sui profili del DNA e della rappresentanza degli interessi dei laboratori. Alcuni laboratori criticano il fatto che l'Ufficio di coordinamento svolga questi compiti, poiché conferiscono all'IML di Zurigo una posizione strategicamente importante. Inoltre non è chiaro come le varie prestazioni dell'Ufficio di coordinamento siano indennizzate dalla Confederazione o se i relativi costi siano semplicemente coperti dagli emolumenti che i laboratori gli versano. Se quest'ultima ipotesi si rivelasse esatta, ciò significherebbe che i laboratori finanziano indirettamente prestazioni fornite a fedpol tramite l'Ufficio di coordinamento (e quindi per il tramite dell'IML di Zurigo), il che andrebbe messo in discussione.

Complessivamente i diversi servizi interpellati giudicano però positivamente la collaborazione con l'Ufficio di coordinamento. Nell'ambito del mandato definito nell'ordinanza sui profili del DNA in qualità di rappresentante degli interessi dei laboratori di analisi del DNA riconosciuti dalla Confederazione, l'Ufficio di coordinamento organizza almeno due volte all'anno l'incontro dei laboratori, il cui scopo è, secondo fedpol, proporre alle autorità inquirenti prestazioni uniformi ed efficaci nonché registrare nella banca dati dei profili del DNA di qualità definita e costante. Questo incontro offre anche l'occasione a tutti i partecipanti di trattare eventuali problemi, di discutere nuove idee e di trovare soluzioni comuni. Tuttavia, durante le sedute comuni insorgono talvolta problemi di comprensione linguistica e i documenti di lavoro discussi sono disponibili in parte soltanto in tedesco.

4.2 **Vigilanza sui laboratori soltanto parzialmente appropriata**

Sintesi: tutte le parti interessate giudicano la vigilanza sui laboratori di analisi del DNA opportuna e la collaborazione molto positiva; tuttavia, la vigilanza non è indipendente dai laboratori sui quali viene esercitata. Inoltre le funzioni di vigilanza di fedpol non sono chiaramente separate dalla verifica dell'accreditamento dei laboratori eseguita dal Servizio di accreditamento svizzero. Si pongono inoltre domande in merito ai rapporti presentati dai laboratori a fedpol e da fedpol all'attenzione del DFGP.

Le esigenze relative alle prestazioni e alle caratteristiche qualitative dei laboratori di analisi del DNA sono sancite nell'ordinanza sui profili del DNA¹⁰⁶ e nell'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA¹⁰⁷. Ne fanno parte le prestazioni di base che i laboratori devono fornire (tra cui analisi e conservazione del materiale da esaminare, trasmissione dei dati all'Ufficio di coordinamento, verifica dei dati in caso di corrispondenza)¹⁰⁸ e i termini da rispettare¹⁰⁹. Inoltre, l'ordinanza del DFGP disciplina le esigenze relative all'analisi dei campioni di persone¹¹⁰ e di tracce¹¹¹ nonché il funzionamento¹¹² del laboratorio. La persona responsabile presso fedpol del settore vigilanza dei laboratori di analisi del DNA e della gestione della qualità nella divisione Identificazione biometrica è incaricata delle diverse funzioni di vigilanza.

4.2.1 **Vigilanza nell'ambito dell'esame e del controllo dell'accreditamento dei laboratori**

Fedpol ha delegato gran parte del controllo dei laboratori al Servizio di accreditamento svizzero (SAS)¹¹³, subordinato al Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca. Il SAS controlla che i laboratori rispettino la norma ISO 17025 alla quale devono conformarsi per essere accreditati dalla Confederazione.¹¹⁴ La norma ISO esige che i laboratori dispongano di un sistema di gestione della qualità e siano in grado di assicurare il proprio sviluppo e quello del personale. Il SAS e fedpol hanno firmato una convenzione che disciplina l'esercizio delle funzioni di controllo di fedpol da parte del SAS. Concretamente il SAS deve verificare il rispetto delle disposizioni legali dell'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA e delle direttive della Società Svizzera di Medicina

¹⁰⁶ Art. 2 cpv. 3 dell'ordinanza sui profili del DNA

¹⁰⁷ 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)

¹⁰⁸ Art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA

¹⁰⁹ Art. 2 cpv. 3 dell'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA

¹¹⁰ Art. 3 dell'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA

¹¹¹ Art. 4 dell'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA

¹¹² Sezione 2 dell'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA

¹¹³ La base giuridica è data dall'art. 3a dell'ordinanza sui profili del DNA.

¹¹⁴ Art. 1 cpv. 1 dell'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA

Legale (SSML); deve inoltre verificare l'analisi chiara e corretta nonché la fornitura di prestazioni nell'ambito delle analisi di strisci della mucosa orale e di tracce¹¹⁵.

Il SAS procede ogni cinque anni a un controllo completo dell'accreditamento ISO dei laboratori di analisi del DNA e ogni 15–18 mesi a un controllo parziale (cosiddetta sorveglianza) su temi specifici. Questi temi sono previamente discussi e selezionati d'intesa con fedpol. Ai controlli partecipano sempre un controllore del SAS, un esperto e talvolta il responsabile del settore Vigilanza e controllo della qualità dei laboratori di analisi del DNA di fedpol in qualità di osservatore. L'esperto è di regola una persona associata a un altro laboratorio di analisi del DNA. Tutte le parti interessate ritengono all'unanimità che il controllo dei laboratori effettuato dal SAS sia soddisfacente.

Tuttavia, siccome è effettuato da specialisti che spesso sono collaboratori di altri laboratori di analisi del DNA riconosciuti dalla Confederazione, il controllo specialistico delle attività del laboratorio non avviene in modo indipendente dai laboratori controllati (vedi tab. 5). Il SAS vede infatti la sua procedura di controllo come una revisione tra pari poiché l'esperto che procede al suo controllo si trova su un piano di parità a livello specialistico rispetto al laboratorio. I laboratori stessi possono sì proporre i propri esperti per i controlli, ma la decisione finale spetta sempre al SAS, il quale garantisce che non vi siano controlli reciproci tra due laboratori. Il SAS non ha tuttavia mai rifiutato una proposta fino al momento dei suoi colloqui con il CPA. Soltanto nel caso di due dei sette laboratori controllati gli esperti che effettuano il controllo provengono dall'estero. Il SAS e fedpol spiegano che il numero esiguo di esperti ai quali ricorrono è dovuto alle piccole dimensioni della Svizzera e quindi al numero limitato di esperti in questo settore. Per di più è importante che gli esperti siano familiarizzati con il quadro legale svizzero.

Tabella 5

Laboratori di analisi del DNA controllati e corrispondenti esperti (2017–2018)

Laboratorio	Esperto	Ultimo controllo
IML San Gallo	CURM Losanna	04.05.2017
IML Zurigo	IML San Gallo	28./29.03.2018
IML Argovia	CURM Losanna	06.09.2017
IML Basilea	Università di Francoforte (Germania)	17.11.2017
IML Berna	IML San Gallo	09./10.05.2018
CURM Losanna	MSP Montreal (Canada)	25.01.2018
LDM Gentilino	IML San Gallo	19.06./14.07.2017

Osservazione: per la designazione esatta del laboratorio vedi tabella 4

Fonte: rapporti di controllo del SAS (l'ultimo rapporto per ogni laboratorio, stato 28.09.2018)

¹¹⁵ Convenzione tra l'Ufficio federale di polizia (fedpol) e il Servizio di accreditamento svizzero (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) del 1° aprile 2007.

Anche se tutte le parti interessate e i servizi interpellati dal CPA giudicano molto positivamente l'esternalizzazione al SAS della vigilanza sui laboratori e nella prassi non vi sono problemi concreti, il sistema di vigilanza presenta lacune che dipendono dalle differenze fondamentali tra l'accreditamento e la sua verifica, da un lato, e l'esercizio di una funzione di vigilanza e di controllo e le diverse esigenze legate all'indipendenza dell'organo incaricato di questa funzione, dall'altro. L'accreditamento consiste nel riconoscimento formale delle competenze specialistiche e organizzative di un servizio per fornire una prestazione nel settore di applicazione dell'accreditamento.¹¹⁶ Il SAS si vede come un fornitore di servizi per i laboratori nel senso che controlla e riconosce formalmente le prestazioni che fornisce, contribuendo così a instaurare un clima di fiducia con i laboratori.¹¹⁷

Nell'ambito delle sue funzioni di vigilanza fedpol, invece, non deve svolgere il ruolo di partner dei laboratori, bensì, in virtù dell'ordinanza sui profili del DNA, ha la funzione di controllo e deve verificare che i laboratori di analisi del DNA rispettino le prescrizioni relative alla protezione dei dati e alla sicurezza dei dati.¹¹⁸ Fedpol dispone di una base legale chiara¹¹⁹ per delegare gran parte di questo compito al SAS. Tuttavia, visti il partenariato tra il SAS e i laboratori e la partecipazione di questi ultimi (revisione tra pari) al controllo e alla sorveglianza, fedpol delega quindi una parte della sua funzione di controllo ai laboratori che deve controllare, il che non permette di garantire l'indipendenza del controllo dei laboratori. Secondo l'ufficio, il rispetto delle basi legali è verificato principalmente dal SAS, ma dai rapporti di controllo del SAS consultati dal CPA risulta che queste verifiche sono effettuate tutt'al più molto puntualmente e non sistematicamente.

4.2.2 Altre attività di vigilanza di fedpol

Oltre a una riunione annuale e a una partecipazione occasionale ai controlli del SAS in qualità di osservatore, le attività di vigilanza di fedpol si limitano alla richiesta trimestrale di diversi indicatori relativi all'attività dei laboratori (in particolare i campioni trattati, i profili del DNA trasmessi all'Ufficio di coordinamento, le decorrenze dei termini, i cambiamenti di personale, la partecipazione ad analisi di campioni inviati a più laboratori). Servendosi di questi rapporti trimestrali dei laboratori, fedpol redige una statistica dettagliata sulla quale si basano i rapporti triennali al DFGP sul rispetto delle esigenze relative alle prestazioni e alle caratteristiche qualitative dei laboratori¹²⁰. Stando a quanto dichiara, fedpol utilizza inoltre questi dati per le sue riunioni annuali con il SAS per preparare i controlli di laboratorio e nell'ottica degli incontri dei laboratori di analisi del DNA.

I laboratori di analisi del DNA interpellati hanno indicato al CPA di non ricevere un riscontro da fedpol sui loro rapporti trimestrali tranne in caso di inosservanza

¹¹⁶ www.sas.admin.ch > Cos'è l'accreditamento? > Definizione (stato: 1° nov. 2018)

¹¹⁷ Cfr. anche Straub, Rolf / Herren, Simon (2011): « Die SAS fragt die Kunden ihrer Kunden: Die Rolle der Akkreditierung bei der Arbeit forensisch-genetischer Laboratorien » in *Kriminalistik-Schweiz*, 718–724 (soltanto in tedesco).

¹¹⁸ Art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza sui profili del DNA

¹¹⁹ Art. 3a dell'ordinanza sui profili del DNA; convenzione fedpol – SAS del 1° aprile 2007.

¹²⁰ Art. 3 cpv. 4 dell'ordinanza sui profili del DNA

puntuale delle prescrizioni (ad es. nel caso della decorrenza dei termini ecc.). Si pone pertanto la domanda se un rapporto così dettagliato come lo prevede l'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA¹²¹ sia appropriato visto l'uso limitato dei dati da parte di fedpol. Per i laboratori i rapporti trimestrali comportano un onere amministrativo che ricorre più volte all'anno, quando invece fedpol utilizza i dati principali ogni tre anni per redigere il suo rapporto all'attenzione del DFGP. Inoltre questi rapporti triennali sembrano rispondere principalmente a una mera esigenza formale. Si può supporre quindi che i problemi sorti siano trattati soltanto durante il rapporto triennale seguente.

Per quanto concerne le attività di vigilanza di fedpol, si pone la questione del ruolo di fedpol nei confronti dei Cantoni. L'analisi della prassi dei Cantoni in materia di ricorso alle analisi del DNA ha mostrato notevoli differenze (n. 3.4). I servizi cantonali di polizia interpellati deplorano che fedpol passi molto tempo a gestire e poco a dirigere. Dal canto suo, fedpol non si vede in un ruolo direttivo, viste le sue competenze, ma si adopera come garante del buon funzionamento della banca dati CODIS sul DNA. Istituendo nel 2016 la giornata del DNA, fedpol ha realizzato, su domanda dei Cantoni, una piattaforma di comunicazione e di scambio tra i servizi di polizia competenti dei Cantoni, della Confederazione e del Liechtenstein, il Corpo delle guardie di confine, i laboratori di analisi del DNA e l'Ufficio di coordinamento.

5 Conclusioni

Nel complesso la valutazione giunge alla conclusione che la prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA seguita in tutta la Svizzera nel corso degli ultimi anni è in larga misura costante e globalmente opportuna. Per contro, le differenze esistenti nel ricorso alle analisi del DNA a livello cantonale non sono appropriate. L'esternalizzazione della gestione della banca dati nazionale CODIS sui profili del DNA a un Ufficio di coordinamento esterno si è dimostrata valida, ma non è mai stata controllata da fedpol. Infine, il sistema di vigilanza sui laboratori di analisi del DNA presenta alcune lacune, nonostante nella prassi non sia stato segnalato alcun problema.

Le principali conclusioni della valutazione sono presentate qui di seguito.

5.1 Ricorso all'analisi del DNA conforme all'evoluzione della criminalità e globalmente opportuno

Le autorità inquirenti e le autorità di perseguimento penale dispongono di un ampio margine di manovra quando ordinano analisi del DNA in procedimenti penali. La legge sui profili del DNA e il CPP stabiliscono che un'analisi del DNA può essere ordinata per tutti i crimini e i delitti – ma non per le contravvenzioni – allo scopo di

¹²¹ Art. 20 dell'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA

determinare e identificare sospettati. Non esiste un elenco dei reati che limiterebbe il ricorso all'analisi del DNA per far luce su un crimine o un delitto.

In una decisione principale del dicembre 2014 il Tribunale penale ha precisato il ricorso all'analisi del DNA: l'allestimento di un profilo del DNA deve essere giustificato innanzitutto dal reato che vi ha dato luogo. I profili del DNA che non sono allestiti prioritariamente allo scopo di far luce sul reato in questione sono autorizzati soltanto se sussistono indizi concreti e fondati di ulteriori possibili reati – anche futuri – di una certa gravità. Il Tribunale federale ha inoltre deciso che non possono essere allestiti profili soltanto sulla base di una decisione generale ma che occorre una decisione singola del ministero pubblico¹²².

Le analisi dei dati mostrano che in seguito alla decisione del Tribunale federale il numero di profili del DNA allestiti ogni anno è notevolmente diminuito a livello nazionale. Va aggiunto però che durante questo periodo anche la criminalità è diminuita, tanto che è possibile affermare che dal 2014 il ricorso all'analisi del DNA è rimasto costante. La forte tendenza, osservabile finora, ad impiegare l'analisi del DNA si è fermata. Se si considera i diversi generi di reato, l'analisi indica anche in questo caso una prassi globalmente appropriata in materia di ricorso all'analisi del DNA. Occorre tuttavia interpretare con prudenza i dati dell'analisi secondo i diversi reati, viste le lacune che i dati più vecchi presentano. Ciononostante emerge che vengono allestiti più profili del DNA per un reato grave che per un reato minore se si prende in considerazione la frequenza dei diversi generi di reato. Alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale la prassi in materia è quindi ritenuta appropriata.

Il «successo» dell'analisi del DNA è difficile da valutare. Il CPA ha constatato che un aumento del numero di profili del DNA non andava automaticamente di pari passo con il numero di corrispondenze del DNA. Inoltre, il numero di persone sospette identificate grazie a un'analisi del DNA varia a seconda del genere di reato. L'adeguatezza della prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA non deve essere tuttavia giudicata soltanto sulla base dei raffronti tra le cifre, ma occorre anche considerare le esigenze poste alle autorità inquirenti e alle autorità di perseguimento penale, che differiscono a seconda del genere di reato e delle circostanze in cui si è svolto il reato¹²³. Va aggiunto infine che l'utilità delle analisi del DNA per l'identificazione di sospettati rimane incontestata¹²⁴.

Nel complesso il CPA considera che l'attuale prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA nei procedimenti penali sia opportuna. Di per sé, i profili del DNA registrati nella banca dati CODIS sui profili del DNA non danno informazioni sulle persone in questione, a parte il loro sesso. Occorre un confronto con un altro profilo del DNA per ottenere, sulla base del PCN, i dati delle persone in questione, un compito eseguito unicamente da fedpol. I profili del DNA stessi vengono anonimizzati e rigorosamente separati dai dati relativi al caso e alle persone, prima di essere registrati. Inoltre, la legge esige che siano allestiti e registrati soltanto i profili del DNA di persone che sono sospettate di essere gli autori di un crimine o di

¹²² DTF 141 IV 87 del 10 dicembre 2014

¹²³ Killias et al. (2018), pag. 58

¹²⁴ Per una panoramica internazionale vedi Killias et al. (2018), pag. 99–106.

un delitto oppure che sono già state condannate per questi reati e sancisce le disposizioni relative alla cancellazione dei profili.¹²⁵ La protezione della personalità è quindi garantita.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale è essenziale che i profili del DNA siano registrati in modo anonimizzato e contengano esclusivamente le informazioni tratte da sequenze del DNA non codificanti e non contengano invece dati sul patrimonio genetico¹²⁶. È previsto di eliminare questa restrizione espandendo le analisi del DNA all'allestimento del profilo dei sospettati (fenotipizzazione o *Phenotyping*), una misura che è attualmente dibattuta. Se del caso, occorrerebbe rivalutare la questione dell'adeguatezza della prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA.

5.2 Differenze cantonali non appropriate in materia di analisi del DNA

Se da un lato si è consolidata una prassi appropriata a livello nazionale, ossia tutti i Cantoni nel loro insieme, dall'altro a livello cantonale si delineano differenze che non possono spiegarsi solo dal numero dei procedimenti penali condotti nei Cantoni e dall'evoluzione della criminalità. Si constata difatti che la prassi in materia di ricorso alle analisi del DNA varia da un Cantone all'altro, il che non è appropriato sotto il profilo della giurisprudenza del Tribunale federale e di un'applicazione uniforme delle disposizioni del diritto federale.

Nell'ambito della valutazione sono stati studiati in modo approfondito i Cantoni di Argovia, di Berna, di Friburgo, dei Grigioni, del Ticino, di Vaud e di Zurigo. Dall'analisi della statistica di fedpol relativa ai profili del DNA allestiti nei Cantoni emergono evoluzioni talvolta molto divergenti nei Cantoni studiati, in particolare per l'allestimento dei profili del DNA. Mentre nel Cantone di Berna e, in misura minore, nel Cantone di Argovia il numero di profili allestiti all'anno è notevolmente diminuito dopo il 2014, negli altri Cantoni non si attesta un calo così netto fino alla fine del 2017. Zurigo ha modificato la sua prassi soltanto dopo una decisione del tribunale d'appello cantonale all'inizio del 2018.

Confrontando i profili del DNA allestiti con il numero dei trattamenti dei dati segnaletici effettuati dalla polizia cantonale, si conferma il calo dei profili nei Cantoni di Berna (dal 2014) e Argovia (dal 2015) nonché Zurigo (dal 2018). Anche il Cantone di Friburgo mostra dal 2014 un calo del numero di profili allestiti. Il Cantone di Vaud non ha cambiato la sua prassi dall'introduzione del CPP nel 2011, ma d'altro canto il CPA non è a conoscenza di sentenze di tribunale che mostrino una non conformità della prassi del Cantone di Vaud alla giurisprudenza del Tribunale federale.

¹²⁵ Art. 11 della legge sui profili del DNA
¹²⁶ DTF 1P.648/2001 del 29 maggio 2002

5.3

Ufficio di coordinamento esterno adeguato, ma assegnazione del mandato inappropriata

La gestione operativa della banca dati CODIS sui profili del DNA è affidata per via di ordinanza a un Ufficio di coordinamento esterno e si dimostra efficace. Visti le esigenze tecniche legate alla gestione della banca dati e il dinamismo del settore dell'analisi del DNA, è fondamentalmente sensato insediare un Ufficio di coordinamento presso un istituto universitario.

Tuttavia, fedpol non controlla se l'IML di Zurigo è ancora il servizio giusto per esercitare questa funzione. Nessuna delle persone interpellate dal CPA mette in discussione il fatto che l'IML di Zurigo eserciti la funzione di Ufficio di coordinamento. Eppure dagli inizi dell'analisi del DNA e della realizzazione di una banca dati nazionale sui profili del DNA (fase di prova a partire da metà del 2000, gestione fissa da inizio del 2005) il paesaggio dei laboratori di analisi del DNA è cambiato. Si sono difatti aggiunti due nuovi laboratori di analisi del DNA ed è stato creato a Losanna un secondo grande laboratorio che effettua analisi del DNA per tutta la Svizzera romanda. Fedpol non ha però mai rivisto il mandato per la direzione dell'Ufficio di coordinamento affidato all'IML di Zurigo.

Complessivamente i diversi servizi interpellati giudicano positivamente la collaborazione con l'Ufficio di coordinamento. Malgrado ciò, data la sua stretta connessione in termini di istituzione e di personale con l'IML di Zurigo, che è anche laboratorio di analisi del DNA, l'Ufficio di coordinamento non può garantire la rappresentanza formale degli interessi dei laboratori di analisi del DNA in modo indipendente e quindi appropriato.

Oltre alla rappresentanza degli interessi dei laboratori dinanzi a fedpol e alla gestione della banca dati CODIS sui profili del DNA, l'Ufficio di coordinamento svolge per conto di fedpol diversi altri compiti che esulano dalle competenze previste dall'ordinanza sui profili del DNA. Presta difatti consulenza a fedpol per questioni specialistiche, come ad esempio in occasione di revisioni di leggi e ordinanze. Fedpol, stando a quanto dichiara, non potrebbe assumere questi compiti in modo adeguato senza il sostegno specialistico dell'Ufficio di coordinamento. Per queste prestazioni supplementari fornite dall'Ufficio di coordinamento non esiste però un mandato formale. La sua posizione particolare in questo merito è d'altronde criticata. Inoltre, non è chiaro come la Confederazione indennizzi le singole prestazioni dell'Ufficio di coordinamento né se i relativi costi siano semplicemente coperti dagli emolumenti che i laboratori di analisi del DNA gli versano. Se quest'ultima ipotesi si rivelasse esatta, ciò significherebbe che i laboratori finanziano indirettamente prestazioni fornite a fedpol tramite l'Ufficio di coordinamento (e quindi tramite l'IML di Zurigo), il che andrebbe messo in discussione.

5.4

Vigilanza dei laboratori di analisi del DNA non indipendente e quindi soltanto in parte appropriata

Secondo l'ordinanza sui profili del DNA fedpol controlla i laboratori di analisi del DNA riconosciuti dalla Confederazione.¹²⁷ Le esigenze relative alle prestazioni e alle caratteristiche qualitative dei laboratori sono sancite nell'ordinanza del DFGP sui laboratori di analisi del DNA. Fedpol ha affidato gran parte di questi compiti di controllo al SAS, che accredita i laboratori¹²⁸. Con l'accreditamento, necessario affinché i laboratori di analisi del DNA siano riconosciuti dalla Confederazione, sono formalmente riconosciute le competenze specialistiche e organizzative del laboratorio.

Benché l'esternalizzazione al SAS della vigilanza sui laboratori sia giudicata molto positiva da tutte le parti interessate e che non sia stato segnalato alcun problema, il sistema di vigilanza presenta lacune dovute alle differenze di fondo che esistono tra l'accreditamento e la sua verifica, da una parte, e l'esercizio di una funzione di controllo e di vigilanza, dall'altra.

Il SAS vede la sua procedura di controllo come una revisione tra pari, ossia come valutazione reciproca all'interno del settore. I laboratori controllati possono proporre gli esperti che parteciperanno al controllo anche se la decisione finale spetta al SAS (e non a fedpol). Nella prassi questi esperti invitati al controllo e alla vigilanza dei laboratori sono generalmente dei collaboratori di altri laboratori di analisi del DNA riconosciuti dalla Confederazione. I laboratori si controllano quindi reciprocamente nel senso di una revisione tra pari.

Nell'ambito delle sue funzioni di vigilanza fedpol non ha tuttavia soltanto un ruolo di partner dei laboratori, ma in virtù dell'ordinanza sui profili del DNA deve anche esercitare una funzione di controllo e verificare che i laboratori rispettino le prescrizioni relative alle analisi forensi del DNA e le disposizioni relative alla protezione e alla sicurezza dei dati.¹²⁹ Siccome i laboratori partecipano alla revisione tra pari, fedpol delega quindi parte della sua funzione di controllo ai laboratori che deve controllare. Pertanto, la vigilanza sui laboratori riconosciuti dalla Confederazione non è esercitata in modo indipendente.

Si pongono anche domande sull'adeguatezza dei rapporti dei laboratori a fedpol e di fedpol all'attenzione del DFGP. Da una parte ci si chiede se i rapporti dettagliati dei laboratori a fedpol siano giustificati visto l'uso limitato dei dati da parte dell'ufficio. Inoltre i rapporti redatti ogni tre anni da fedpol all'attenzione del dipartimento sembrano rispondere principalmente a una mera esigenza formale. Si può supporre che gli eventuali problemi siano discussi e trattati più rapidamente e non soltanto in occasione della redazione del rapporto triennale seguente.

¹²⁷ Art. 2 cpv. 3 dell'ordinanza sui profili del DNA

¹²⁸ Convenzione fedpol-SAS del 1° aprile 2007

¹²⁹ Art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza sui profili del DNA

Elenco delle abbreviazioni

Boll. Uff.	Bollettino ufficiale
Cpv.	Capoverso
AFIS	Sistema automatico d'identificazione delle impronte digitali (banca dati delle impronte digitali)
AG	Cantone di Argovia
Art.	Articolo
LStrl	Legge federale sugli stranieri, oggi legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20)
FF	Foglio federale
BE	Cantone di Berna
UST	Ufficio federale di statistica
PGF	Polizia giudiziaria federale
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CODIS	Combined DNA Index System (banca dati sui profili del DNA)
CURM	Centro Universitario Romando di Medicina Legale, Losanna
DNA	Acido desossiribonucleico (inglese: deoxyribonucleic acid)
LPD	Legge sulla protezione dei dati
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
UE	Unione europea
fedpol	Ufficio federale di polizia
FR	Cantone di Friburgo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
GR	Cantone dei Grigioni
LEGU	Legge federale sugli esami genetici sull'essere umano (RS 810.12)
INTERPOL	Organizzazione internazionale di polizia giudiziaria (inglese: International Criminal Police Organization)
IPAS	Sistema informatizzato di gestione e indice informatizzato delle persone e dei fascicoli dell'Ufficio federale di polizia
CIP	Cooperazione internazionale di polizia
IML	Istituto di medicina legale di Zurigo
CSI-DFGP	Centro servizi informatici DFGP
ISO	Organizzazione internazionale per la standardizzazione (inglese: International Organization for Standardization)
LDM	Laboratorio di Diagnostica Molecolare, Gentilino TI
PCN	Numero di controllo del processo (inglese: process control number)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
RIPOL	Sistema di ricerca informatizzato della Confederazione (francese: Recherches informatisées de police)
SAS	Servizio di accreditamento svizzero

SSML	Società Svizzera di Medicina Legale
RS	Raccolta sistematica
CP	Codice penale
CPP	Codice di procedura penale
TI	Cantone del Ticino
VD	Cantone di Vaud
ZH	Cantone di Zurigo

Bibliografia e documenti di riferimento

- Albertini, Gianfranco / Fehr, Bruno / Voser, Beat (a cura di) (2008), «Polizeiliche Ermittlung: Ein Handbuch der Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs zum polizeilichen Ermittlungsverfahren gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung», Zurigo, Schulthess
- Cinaglia, Giulia (2016), «Effacement des profils ADN des personnes prévenues: Garantie au droit à l'oubli ou entrave à l'identification des récidivistes ?» Mémoire de criminologie, Maîtrise universitaire en Droit en sciences criminelles, mention criminologie et sécurité, Università di Losanna, 4 agosto 2016
- Commissione di esperti, «Errichtung einer gesamtschweizerischen DNA-Profil-Datenbank», rapporto finale, Berna, 18 dicembre 1998
- Davies, Anne / Wittebrood, Karin / Jackson, Janet L. (1998), «Predicting the Criminal Record of a Stranger Rapist», Londra, Home Office 1998 (Special Interest Series Paper 12).
- EDNA-Koordinationsstelle, «Management-Handbuch», Zurigo, 1° gennaio 2017
- Fricker, Christoph / Maeder, Stefan (2014), 5° capitolo: «DNA-Analysen»: in Niggli, Marcel Alexander / Heer, Marianne / Wiprächtiger, Hans (a cura di) «Schweizerische Strafprozessordnung, Jugendstrafprozessordnung. Basler Kommentar», seconda edizione, Basilea, Helbing Lichtenhahn
- Haas, Henriette (2001), «Agressions et victimisation : une enquête sur les délinquants violents et sexuels non détectés», Aarau, Editions Sauerländer
- Hansjakob, Thomas (2014), 5° capitolo «DNA-Analysen»: in Donatsch, Andreas / Hansjakob, Thomas / Lieber, Viktor (a cura di), «Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)», Zurigo, Schulthess, pag. 1455–1472
- Heiling, Martina (2017), ««Fishing exhibition» in der DNA-Datenbank CODIS?», forumpoenale 02/2017, pag. 93
- Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, «Datenschutzkontrolle DNA-Profil-Datenbank, Schlussbericht vom 28. Mai 2008 der Sachverhaltsabklärung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) gemäss Art. 27 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG)»
- Jaag, Tobias / Bucher, Laura / Häggi Furrer, Reto (2016): Staatsrecht der Schweiz. 2. ed. Zurigo: Dike.
- Killias, Martin / Gut, Moritz / Biberstein, Lorenz / Walser, Simone (2018), «DNA-Analysen in Strafverfahren: Entwicklungen, Umfang und Wirkungen. Schlussbericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle», Lenzburg, Killias Research & Consulting AG
- Killias, Martin / Haas, Henriette / Taroni, Franco / Pierre Margot (2003), «Welche Verurteilten müssen in einer DNA-Profil-Datenbank erfasst werden? Zur Bedeutung einer DNA-Profil-Datenbank für die Aufklärung schwerer Verbrechen und den notwendigen Grenzen», in Cassani, Ursula / Dittmann, Volker / Maag, Renie / Steiner, Silvia (a cura di), «Mehr Sicherheit – weniger Freiheit? Ermittlungs- und Beweistechniken hinterfragt», Coira, Rüeegg, pag. 311–326

-
- Maeder, Stefan (2015), «Keine DNA-Routine: Bemerkungen zu BGer, StrA, 10.12.2014, 6B_718/2014, X. gegen Generalstaatsanwaltschaft des Kantons Bern» (pubblicazione prevista), AJP 3/2015, pag. 530–533
- Müller, Markus (2016), «Verhältnismässigkeit. Gedanken zu einem Zauberwürfel» Berna, Stämpfli
- Mullis, Annina (2015), «Grenzen präventiver erkennungsdienstlicher Behandlung und DNA-Probenahme», forumpoenale 05/2015, pag. 308.
- Ruckstuhl, Niklas / Dittmann, Volker / Arnold, Jörg (2011), «Strafprozessrecht. Unter Einschluss der psychiatrischen Forensik und Rechtsmedizin sowie des kriminaltechnischen und naturwissenschaftlichen Gutachtens», Zurigo, Schulthess
- Schmid, Niklaus / Jositsch, Daniel (a cura di) (2018), «Schweizerische Strafprozessordnung: Praxiskommentar» 3° edizione, Zurigo, Dike
- Servizio di accreditamento svizzero (2018), «Bericht zur Begutachtung vom 28./29.3. nach SN EN ISO/IEC 17025:2005 betreffend Akkreditierung des Prüflaboratoriums STS 0407 Institut für Rechtsmedizin, Universität Zürich», 30 luglio 2018
- Servizio di accreditamento svizzero, «Bericht vom 04.05.2017 nach SN EN ISO 17025 betreffend die Überwachung der Akkreditierung des Prüflaboratoriums STS 0406 Institut für Rechtsmedizin», 14 agosto 2017
- Servizio di accreditamento svizzero, «Bericht zur Begutachtung Ü3.2 vom 17.11.2017 nach SN EN ISO/IEC 17025:2005 betreffend die Überwachung des Prüflaboratoriums STS 0414 Abteilung Forensische Chemie und Toxikologie (FCT) / Abteilung Forensische Genetik (FG), IRM Basel», 22 febbraio 2018
- Servizio di accreditamento svizzero, «Bericht zur Begutachtung vom 06.09.2017 nach SN EN ISO 17025:2005 betreffend die Überwachung der Akkreditierung mit Änderung des Geltungsbereichs des Prüflaboratoriums STS 06013 Institut für Rechtsmedizin», 18 dicembre 2017
- Servizio di accreditamento svizzero, «Bericht zur Begutachtung vom 09. und 10. Mai 2017 nach SN EN ISO/IEC 17025:2005 betreffend die Überwachung der Akkreditierung des Prüflaboratoriums STS 0416 Universität Bern, Institut für Rechtsmedizin (IRM), Abteilung forensische Molekularbiologie und forensische Toxikologie», 5 giugno 2017
- Servizio di accreditamento svizzero, «Rapport de l'évaluation du 25.01.2018 selon SN EN ISO/CEI 17025:2005 relative à la surveillance de l'accréditation du Laboratoire d'essais STS 0420 Unité de Génétique Forensique (UGF)», 7 febbraio 2018
- Servizio di accreditamento svizzero, Rapporto di valutazione del 19.06. e 14.07.2017 secondo la norma SN EN ISO/IEC 17025:2005 concernente l'accréditation del Laboratorio di prova STS 0360 Laboratorio di Diagnostica Molecolare, 27 ottobre 2017.
- Straub, Rolf / Herren, Simon (2011), «Die SAS fragt die Kunden ihrer Kunden: Die Rolle der Akkreditierung bei der Arbeit forensisch-genetischer Laboratorien», in Kriminalistik-Schweiz, pag. 718–724.
- Tschannen, Pierre (2016), «Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft», 4° edizione, Berna, Stämpfli

Ufficio federale di polizia fedpol, «2. interner Bericht über die Bearbeitung von DNA-Profilen gemäss DNA-Profil-Verordnung. Berichtsperiode: 2008–2010»

Ufficio federale di polizia fedpol, «3. interner Bericht über die Bearbeitung von DNA-Profilen gemäss DNA-Profil-Verordnung. Berichtsperiode: 2011–2013»

Ufficio federale di polizia fedpol, «4. interner Bericht über die Bearbeitung von DNA-Profilen gemäss DNA-Profil-Verordnung. Berichtsperiode: 2014–2016»

Ufficio federale di polizia fedpol, «Bearbeitungsreglement Combined DNA Index System CODIS», settembre 2017

Ufficio federale di polizia fedpol, «Erster interner Bericht über die Bearbeitung von DNA-Profilen gemäss DNA-Profil-Verordnung. Periode: 2005–2007»

Ufficio federale di statistica (2010–2018), Statistica criminale di polizia (SCP), 2009– 2017, Neuchâtel, UST

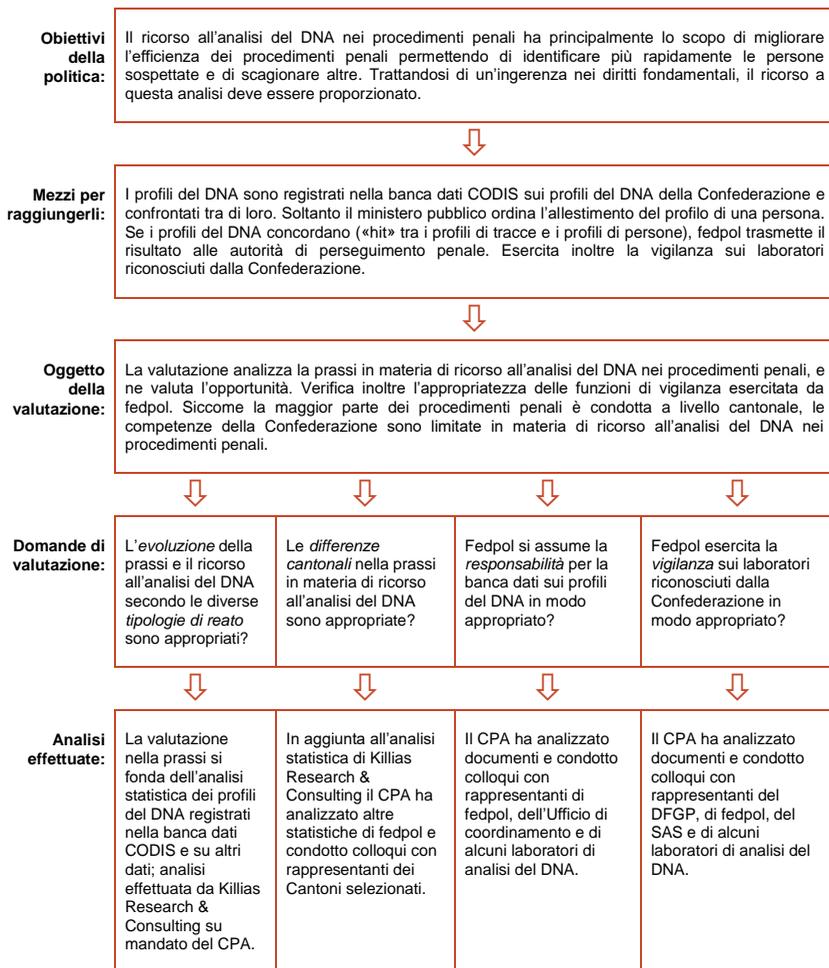
«Vereinbarung zwischen dem Bundesamt für Polizei, Nussbaumstrasse 29, CH-3003 Bern (fedpol) und der Schweizerischen Akkreditierungsstelle des seco, Lindenweg 50, 3003 Bern-Wabern (SAS) betreffend Überprüfung anerkannter Prüflaboratorien für forensische Genetik bzw. forensische DNA-Analyselabors und Laboratorien für die Erstellung von DNA-Profilen im Zivil- und Verwaltungsbereich (Labors)» Berna / Wabern, 20 luglio 2007 / 22 agosto 2007

«Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft vertreten durch das Bundesamt für Polizei, Nussbaumstrasse 29, CH-3003 Bern (fedpol) und der Universität Zürich vertreten durch das Institut für Rechtsmedizin, Winterthurerstrasse 190, 8057 Zürich (Koordinationsstelle) betreffend Führen der Koordinationsstelle und Operating des DNA-Profil- Informationssystems des Bundes», Berna / Zurigo, 29 maggio 2006 / 28 aprile 2006

Elenco delle persone interpellate

Albertini Nicola	Capo Sezione forense, Polizia cantonale, Polizia di sicurezza, État de Vaud
Arnold Jörg	Capo Scientifica e sostituto capo Istituto forense di Zurigo, Istituto forense di Zurigo
Bolliger Markus	Caposettore Gestione della qualità / caposettore Vigilanza dei laboratori di analisi del DNA, fedpol
Bottinelli Michel	Responsabile Unità di genetica forense, Laboratorio di diagnostica molecolare, Gentilino TI
Brönnimann Philippe	Sostituto capo dell'ambito direzionale Sistemi di polizia e identificazione, fedpol
Castella Vincent	Responsabile Unità genetica forense, Centro universitario romando di medicina legale, Losanna
Glaeser Axel	Capodivisione Identificazione biometrica, fedpol
Kratzer Adelgunde	Responsabile del laboratorio di analisi del DNA, capodivisione Genetica forense, Istituto di medicina legale, Università di Zurigo
Linsi Christian	Giurista, settore attività normativa, fedpol
Malik Naseem	Responsabile del laboratorio di analisi del DNA, capodivisione Genetica forense, Istituto di medicina legale, Ospedale cantonale di Aarau
Mermoud Eric	Procuratore, sostituto capodivisione Affari speciali, controllo e minorenni, Ministero pubblico, État de Vaud
Ramsauer Matthias	Segretario generale, DFGP
Sollberger Thomas	Capodivisione Criminalità, Polizia cantonale di Berna
Stambach Matthias	Procuratore pubblico, capo della divisione A, Ministero pubblico IV del Cantone di Zurigo
Straub Rolf	Capo settore ASCB, sostituto capo SAS, SAS
Utz Silvia	Responsabile del laboratorio di analisi del DNA, capo della divisione Biologia molecolare forense, Istituto di medicina legale, Università di Berna
Voegeli Pamela	Capo del Servizio di coordinazione EDNA, sostituto capodivisione, Istituto di medicina legale, Università di Zurigo
Zieger Martin	Sostituto capodivisione Biologia molecolare forense, Istituto di medicina legale, Università di Berna
Zingg Christian	Capo del servizio di tecnica criminale, polizia cantonale di Berna

Processo di valutazione



Impressum

Realizzazione della valutazione

Dr. Christian Hirschi (direzione di progetto)

Dr. Simone Ledermann (collaborazione scientifica)

Sereina Dick (collaborazione scientifica)

Amélie Pestoni (collaborazione scientifica)

Rapporto degli esperti esterni

Prof. Dr. Martin Killias, Killias Research & Consulting (direzione di progetto)

Moritz Gut, Killias Research & Consulting (collaborazione scientifica)

Lorenz Biberstein, Killias Research & Consulting (collaborazione scientifica)

Dr. Simone Walser, Killias Research & Consulting (collaborazione scientifica)

Ringraziamento

Il CPA ringrazia fedpol per aver fornito i dati necessari alla valutazione statistica e i documenti interni all'amministrazione nonché per gli ulteriori accertamenti e le informazioni fornite. Tiene inoltre a ringraziare tutti gli interlocutori per le loro informazioni e gli ulteriori ragguagli. Ringrazia infine Killias Research & Consulting per la piacevole collaborazione nell'ambito del mandato conferito.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

Lingua originale del rapporto: tedesco