

Dr. iur. Michele Albertini
Residenza governativa
Via Canonico Ghiringhelli 1
CH-6501 Bellinzona

Tel. 091 814 45 02
Fax 091 814 44 15
E-Mail protezionedati@ti.ch

Web <http://www.ti.ch/protezionedati>

Estratto di un parere del 23 settembre 2005 rassegnato all'Ufficio cantonale di vigilanza sullo stato civile della Sezione degli enti locali

Procedura di naturalizzazione e accertamento della idoneità dei richiedenti

Riflessioni nell'ottica della tutela della sfera privata e della protezione dei dati personali sulle competenze municipali e della competente Commissione del Legislativo comunale

In sintesi

Per adempiere i suoi compiti legali, e quindi per decidere la concessione dell'attinenza comunale, il Legislativo deve disporre delle informazioni idonee ai fini del giudizio e connesse con l'oggetto. Ciò non significa però che gli competano un accesso illimitato alle fonti né che possa operare indagini in modo autonomo, premesso che rimane ad ogni modo riservata la possibilità per i membri del Legislativo di chiedere al Municipio - depositario dell'incarto completo - delucidazioni su questioni puntuali. Né gli è precluso, purché di concerto e in accordo con l'Esecutivo, di esperire, tramite la Commissione designata, gli accertamenti ritenuti necessari, nel rispetto oltre che dei principi di proporzionalità e di trasparenza, anche delle garanzie preposte alla tutela della personalità e della sfera privata, quindi della protezione dei dati personali.

1.- Se una procedura civile, penale o amministrativa è in corso, la legge cantonale sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP; RL 1.6.1.1) non è direttamente applicabile (art. 3 cpv. 1 LPDP). Questo è il caso nell'ambito delle naturalizzazioni, la relativa procedura essendo qualificabile come procedimento (pendente) ai sensi del disposto. Va nondimeno rilevato che la clausola di sussidiarietà ha per effetto di impedire che le autorità competenti si sottraggano alla necessità di tutelare, in senso ampio e anche nello stadio procedurale, la confidenzialità delle informazioni di carattere personale dei soggetti interessati: alle garanzie della protezione dei dati va quindi giustamente attribuito il valore di standard minimo generale, e trasversale, in materia (DTF 123 II 534 consid. 3b; v. anche messaggio del Consiglio federale n.

88.032 del 23 marzo 1988 concernente la legge federale sulla protezione dei dati; FF 1988 II pag. 384). Di conseguenza esse vanno richiamate nell'interpretazione delle disposizioni - generali o settoriali - che regolano l'elaborazione di dati personali o che definiscono le procedure, al fine ultimo di concorrere alla protezione dei diritti fondamentali, segnatamente la personalità e la sfera privata, in particolare laddove, come in concreto, il quadro normativo vigente non contempla disposizioni esplicite sulla protezione dei dati.

2.- Le norme pertinenti della legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale dell'8 novembre 1994 (LCCit; RL 1.2.1.1) e del relativo regolamento di applicazione del 10 ottobre 1995 (RLCCit; RL 1.2.1.1.1) sanciscono la *competenza del Municipio* rispetto all'accertamento del requisito dell'idoneità del cittadino straniero alla concessione della cittadinanza: le regole prevedono che l'Esecutivo comunale assume per mezzo dei suoi servizi, della polizia cantonale ed eventualmente di ogni altro ufficio pubblico, tutte le informazioni atte a dare un quadro completo della personalità del richiedente e dei membri della sua famiglia (art. 6 RLCCit). Certo, l'art. 16 LCCit, su cui l'art. 6 RLCCit si fonda, non enuncia esplicitamente la competenza del Municipio per l'accertamento dell'idoneità, come invece è il caso - almeno a contrario - per la disposizione corrispondente riferita ai cittadini confederati (art. 9 cpv. 1 LCCit), laddove si precisa che l'autorità comunale, "prima di sottoporre la domanda al legislativo", accerta l'idoneità del candidato e dei membri minorenni della sua famiglia. Ignoro i motivi per cui tale inciso non figuri anche nell'art. 16 cpv. 1 LCCit, ma non v'è dubbio che i disposti siano sostanzialmente congruenti (cfr. anche il messaggio n. 4116 del 19 maggio 1993 concernente il disegno di nuova legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale, ad art. 17 del disegno).

Al di là di questo aspetto puntuale, l'insieme del quadro normativo della LCCit e i materiali non sembra lasciare dubbi quanto alla competenza *primaria* del Municipio come autorità incaricata dell'istruzione, al quale la domanda va del resto presentata (art. 15 LCCit; v. anche messaggio cit., pto. 2 e rapporto n. 4116R del 16 settembre 1994 della Commissione della legislazione, ad art. 16 [17 del messaggio]). Come precisano inoltre i combinati art. 8 e 4 RLCCit, conclusi gli accertamenti e svolta la procedura di cui all'art. 34 cpv. 4 LCCit, il Municipio si esprime sulla richiesta di natu-

ralizzazione con un messaggio all'attenzione dell'organo legislativo e annesso dispositivo che contenga la proposta di giudizio; indi comunica in forma scritta al richiedente il risultato della decisione del Consiglio comunale. Da questo quadro normativo discende, contestualmente, anche la facoltà del Municipio di elaborare, rispettivamente di far trattare, dati personali dei richiedenti, conformemente ai combinati art. 4 e 6 LPDP, ai fini dell'accertamento dell'idoneità. Al riguardo l'Esecutivo deve acquisire le informazioni idonee e necessarie in conformità ai principi centrali di proporzionalità e trasparenza, privilegiando, laddove possibile e indicato, la raccolta di informazioni in prima linea direttamente presso l'interessato, anziché coinvolgendo terzi (art. 9 LPDP; v. anche INCARICATO PER LA PROTEZIONE DEI DATI DEL CANTON ZURIGO, Ist die Gemeinde berechtigt, beim Arbeitgeber von einbürgerungswilligen Personen Auskünfte einzuholen? nota pubblicata nel sito Internet <http://www.datenschutz.ch/index/faq.htm?ID=8222&XPOS=-329px>).

3.- a) La legislazione cantonale non indica, espressamente, l'*estensione delle competenze dell'organo legislativo comunale*, se non che "conclusi gli accertamenti, il legislativo comunale decide inappellabilmente sulla concessione dell'attinenza comunale" (art. 17 cpv. 1 LCCit; v. anche i combinati art. 13 cpv. 1 lett. n, 42 cpv. 2 e 60 cpv. 3 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 [LOC; RL 2.1.1.2]). Il quadro legale e i materiali si concentrano invero ad enunciare le nuove e accresciute competenze comunali, scindendole da quelle cantonali, più che ad esprimersi sulle precise attribuzioni dei singoli organi comunali. Il fatto che il Municipio eserciti un ruolo centrale nell'accertamento dell'idoneità non significa necessariamente che le attribuzioni del Legislativo debbano esaurirsi in una mera presa d'atto della proposta contenuta nel messaggio e del conseguente suo avallo (o rifiuto). Quanto meno ciò non emerge in modo esplicito e univoco dal complesso normativo. Anzi, ben si può ammettere - e l'art. 17 cpv. 1 LCCit sembra attestarlo - una certa facoltà attiva del Legislativo, per il tramite della Commissione competente, di conoscere, in modo quanto meno generale, l'esito degli accertamenti e, in particolare, quali informazioni sono state assunte e quali indagini effettuate (RENÉ HUBER, Datenschutz im Einbürgerungsverfahren, in: Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug 2000, pag. 243; http://www.datenschutz-zug.ch/pdf/GVP_2000_DSB.pdf). Il Legislativo deve evidentemente disporre delle informazioni idonee ai fini del giudizio e connesse con

l'oggetto. Ciò non significa però, all'opposto, che gli competa un accesso illimitato alle fonti né che possa, come si vedrà, operare indagini in modo autonomo, premesso che rimane ad ogni modo riservata la possibilità per i deputati di chiedere al Municipio - depositario dell'incarto completo - delucidazioni su questioni puntuali (HUBER, op. cit., pag. 243).

b) In linea generale e in applicazione del principio della proporzionalità (art. 6 cpv. 2 LPDP), l'accesso del Legislativo alle informazioni è limitato a quelle strettamente necessarie per l'adempimento del suo compito legale (art. 6 cpv. 2 LPDP), che comunque deve avvenire per il tramite della Commissione designata, la quale rassegna un rapporto scritto al Consiglio comunale con la sua proposta di decisione in base al messaggio. In questo senso - come anche emerge dalla dottrina (EROS RATTI, Il Comune, vol. IV, Losone 2003, n. 52 pag. 46) - i membri della Commissione sono autorizzati a consultare il messaggio e la proposta di decisione e in più, laddove sia necessario per l'esame e l'approfondimento, gli atti e le informazioni connesse con l'oggetto, formanti parte integrante dell'incarto; in merito occorre però che i Commissari garantiscano la tutela della confidenzialità (nello stesso senso, anche se riferito precipuamente al ruolo del Parlamento cantonale: RENÉ HUBER, Einbürgerungsgesuche: Welche Informationen muss der Kantonsrat haben? in: Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug 2000, pag. 242). In sé, non è esclusa l'accessibilità a dati di natura sensibile, destinati a chiarire situazioni puntuali e controverse, purché ciò avvenga con riserbo e ad ogni modo sia evitata, anche indirettamente, una loro comunicazione pubblica, illecita nell'ottica della protezione della personalità e dei dati personali (v. anche HUBER, Datenschutz im Einbürgerungsverfahren, op. cit., pag. 242, secondo cui dovrebbe essere negata "aus datenschutzrechtlichen Überlegungen eine automatische und vollständige Offenlegung der konkreten Untersuchungsergebnisse im Einzelfall").

c) All'inverso, né la LOC né soprattutto la LCCit e il relativo regolamento di applicazione sembrano conferire al Legislativo, e alla sua Commissione, facoltà indagatorie speciali e autonome rispetto a quelle attribuite all'Esecutivo, rispettivamente ai suoi servizi. Ciò non deve però significare che il Legislativo sia vincolato agli accertamenti del Municipio. Qualora ritenesse gli elementi discordanti, o insufficienti, nulla gli pre-

cluderebbe di rinviare il messaggio all'Esecutivo, perché operi gli approfondimenti del caso. Né gli sarebbe precluso, purché di concerto e in accordo con quest'ultimo, di esperire, tramite la Commissione, gli accertamenti, nel rispetto del principio di proporzionalità e di trasparenza. In questi termini, qualora gli elementi agli atti non dovessero permettere un quadro sufficientemente preciso della situazione, la convocazione del richiedente in Commissione può essere ritenuta lecita (RATTI, op. cit., n. 52 pag. 46). Per i suoi evidenti risvolti, questo rimedio deve avere valenza sussidiaria: la sua opportunità dev'essere vagliata alla luce delle contingenze specifiche, facendo uso, in conformità al principio di proporzionalità, di sana circospezione. Indipendentemente da ciò, potrebbe giustificarsi, inoltre, l'acquisizione di ulteriori elementi o il chiarimento di quelli già disponibili, ad esempio mediante richiesta di informazioni o audizione di autorità comunali (rappresentante del Municipio, eventualmente il capodicastero responsabile), sempre però in accordo con l'Esecutivo (RATTI, op. cit., n. 52 pag. 46). Queste facoltà del Legislativo non sono in contrasto né con la lettera né con il senso e lo scopo della disciplina, anche procedurale, della LCCit. Certo, i combinati art. 8 e 4 del regolamento di applicazione menzionano unicamente il Municipio; tuttavia, quantomeno nei termini descritti, non sembra d'acchito escluso un ruolo complementare della Commissione del Legislativo. Essenziale, ad ogni modo, è garantire - prima dell'emanazione della decisione - il rispetto del diritto di essere sentito del richiedente, consacrato esplicitamente all'art. 34 LCCit. Ciò implica, contestualmente, l'obbligo di comunicargli la conclusione degli accertamenti (aggiuntivi), avvisandolo della sua facoltà di visionare gli atti e di domandare eventuali complementi.

Alla luce di quanto precede, non reputo, ad esempio, che il quadro legale vigente contempli la facoltà della Commissione comunale designata di recarsi spontaneamente al domicilio dei candidati allo scopo di accertarne l'idoneità. Se anche fosse lecita nei termini della LCCit e della LOC, tale modalità di acquisizione di informazioni non sarebbe prettamente indispensabile ai fini del giudizio - e pertanto non risulterebbe conforme al principio della proporzionalità - esistendo in ogni caso tipologie di raccolta di informazioni meno incisive dal ristretto profilo della tutela della personalità e della sfera privata, quindi della protezione dei dati personali.
