

Numero
1958

sl

0

Bellinzona
30 aprile 2025

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Segretariato generale CDDGP
Casa dei Cantoni
Speichergasse 6
3001 Berna

info@kkjpd.ch

Procedura di consultazione concernente la Convenzione intercantonale sullo scambio elettronico dei dati nell'esecuzione delle sanzioni penali

Signora e Signor Co-Presidente,
gentili Signore ed egregi Signori,

vi ringraziamo per l'opportunità di esprimerci sul progetto della Convenzione intercantonale sullo scambio elettronico dei dati nell'esecuzione delle sanzioni penali (di seguito Convenzione) posto in consultazione presso i Cantoni e gli altri soggetti interessati. Il progetto di Convenzione, unitamente al rapporto esplicativo, è stato da noi esaminato in collaborazione con il Tribunale d'appello, il Ministero pubblico cantonale, l'Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi, la Magistratura dei minorenni, la Pretura penale, la Polizia cantonale, le Strutture carcerarie cantonali, l'Ufficio dell'assistenza riabilitativa, l'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative, la Sezione della popolazione e gli ulteriori servizi interessati dell'Amministrazione cantonale.

Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro parere, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Premesse

Quale osservazione preliminare lo scrivente Consiglio di Stato tiene a sottolineare che il progetto di Convenzione qui in esame, così come il pertinente rapporto esplicativo, era unicamente disponibile in lingua tedesca e francese, poiché una traduzione in italiano non è stata a questo stadio predisposta. Dall'esame preliminare sembrerebbero esservi puntuali incongruenze tra le due versioni disponibili. In questo senso e in vista di un'eventuale traduzione della Convenzione in italiano vi invitiamo a garantire l'uniformità del testo del concordato intercantonale.

La presente presa di posizione, ritenuti i temi oggetto della Convenzione, non può prescindere dall'illustrare la situazione afferente il settore dell'esecuzione delle pene e delle misure del Canton Ticino, il quale, rispetto agli altri Cantoni, presenta delle significative differenze, le quali costituiscono in questo contesto altresì tema di riflessione.

In ambito di esecuzione di pene e di misure in Canton Ticino la competenza per l'esecuzione delle pene e delle misure è in via principale affidata all'Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi, un'autorità giudiziaria, e solo per competenze residue a un'autorità amministrativa, vale a dire alla Divisione della giustizia, alla quale sono subordinate le Strutture carcerarie cantonali e l'Ufficio dell'assistenza riabilitativa. L'organizzazione qui descritta implica giocoforza che tra l'autorità giudiziaria competente per le decisioni concernenti l'esecuzione delle pene e delle misure e le autorità amministrative competenti per l'effettiva esecuzione vi sia un intenso scambio di documentazione. La possibilità di gestire in forma elettronica tale flusso di informazioni è fondamentale per lo sviluppo futuro e per la digitalizzazione delle procedure. Individuare una soluzione pratica e percorribile per questo aspetto è dunque di sostanziale importanza per il nostro Cantone.

Un ulteriore aspetto da sottolineare per quanto attiene al sistema dell'esecuzione delle pene e delle misure per il Canton Ticino è legato alle interazioni con gli altri Cantoni, le quali da un lato sono, in considerazione della posizione geografica e della questione linguistica, tendenzialmente limitate (in questo senso giova anche ricordare l'adesione parziale del Canton Ticino al Concordato Latino), e dall'altro lato interessano, in virtù della struttura organizzativa del settore, tutte le autorità cantonali sia giudiziarie sia amministrative coinvolte direttamente nel processo di esecuzione di una pena o di una misura, ciò che impone che tutte le autorità interessate possano comunicare direttamente con le preposte autorità degli altri Cantoni.

2. Considerazioni generali

Lo scrivente Consiglio, di principio, comprende la necessità e condivide l'introduzione sia di un sistema di scambio elettronico degli incarti (SE-ESP) sia di un sistema informativo nell'ambito dell'esecuzione delle sanzioni penali (SI-ESP), ritiene tuttavia doveroso esprimersi in merito ad alcune puntuali criticità emerse dall'esame del progetto di Convenzione.

Quale considerazione preliminare, ci si interroga sull'opportunità, anche pratica, di regolamentare nella medesima Convenzione due sistemi differenti e indipendenti tra loro, ciò anche alla luce del fatto che la tecnologia per i due sistemi è diversa. Questa impostazione impedisce di fatto ai Cantoni eventualmente interessati unicamente a una delle due soluzioni di aderire alla Convenzione, poiché tale adesione implicherebbe l'adozione di entrambi i sistemi. In questo senso, si ritiene opportuno invitare a suddividere i due sistemi in due concordati separati.

Dal profilo redazionale e della sistematica si segnala che il titolo della Convenzione fa riferimento alle sanzioni penali, tuttavia il campo di applicazione secondo l'art. 2 si estende anche a tipologie di detenzione che non rientrano di per sé nel novero delle sanzioni penali in senso stretto, come ad esempio alla carcerazione preventiva e di sicurezza, così come alla carcerazione amministrativa ai sensi della Legge federale sugli stranieri e l'integrazione. La coerenza tra il titolo della Convenzione e il suo campo di applicazione deve essere pertanto chiarita.

Interrogativi si sollevano altresì in relazione alle definizioni di cui all'art. 3, segnatamente con riferimento alla definizione di "autorità di esecuzione delle sanzioni penali".

Riallacciandosi al campo di applicazione e al conseguente impatto sulla portata della Convenzione, si ritiene che la definizione debba essere meglio precisata, soprattutto alla luce delle diverse tipologie di detenzione (non solo da intendersi come sanzioni penali) per le quali si applicherebbe il concordato in parola.

3. Considerazioni giuridiche

Sul piano giuridico, si prende atto che giusta il rapporto esplicativo l'obiettivo della Convenzione è quello di rendere più efficiente il lavoro delle autorità responsabili dell'applicazione delle sanzioni penali attraverso la trasmissione e la consultazione elettronica degli atti. Così come si prende atto che per ragioni di coerenza e adattabilità delle condizioni tecniche, lo scambio intercantonale di dati nell'ambito dell'esecuzione delle pene e delle misure dovrebbe essere disciplinato da un unico insieme di norme che si applichino a tutti i Cantoni, ritenuto che la soluzione unica a livello nazionale consentirebbe di raggiungere un consenso globale sulle questioni tecniche e che le procedure di esecuzione nei Cantoni firmatari rimarrebbero invariate.

Per quanto attiene a SE-ESP si rileva che il dossier elettronico dell'esecuzione penale è un equivalente elettronico, ossia una copia digitale, di documenti cantonali giuridicamente vincolanti (in formato analogico o elettronico) che sono uniformemente memorizzati in un sistema elettronico e possono essere trasmessi o scaricati tramite quest'ultimo. Rimanendo tuttavia determinata esclusivamente dal diritto cantonale la possibilità di consultare il fascicolo, la Convenzione non concede dunque alcun diritto di accesso più ampio rispetto alla legislazione già in vigore. In questo senso, si evince dal rapporto esplicativo che la presente Convenzione non sarebbe sufficiente affinché i dossier elettronici possano essere completamente implementati, ma che sarebbe opportuno creare un ulteriore strumento intercantonale. Tale strumento dovrebbe estendersi a tutte le procedure amministrative e potrebbe in linea di principio essere applicato a tutte le procedure amministrative cantonali e costituire così una solida base giuridica. In quest'ottica si pone l'interrogativo circa la necessità e l'opportunità di procedere con la sottoscrizione di questa Convenzione, la quale risulterebbe forse uno strumento incapace di adempiere a tutte le necessità e che imporrebbe ulteriori interventi legislativi sovracantonali o intracantonali. Questo aspetto andrebbe ulteriormente chiarito nell'ottica di valutare l'effettiva adesione alla Convenzione.

Con riguardo a SI-ESP, il Governo prende atto con soddisfazione che sul piano giuridico tale strumento non è da intendersi come un registro nazionale delle persone detenute.

4. Sistema di scambio elettronico degli incarti (SE-ESP)

Avantutto il Consiglio di Stato precisa, come peraltro osservato espressamente anche dal Tribunale d'appello, che, come indicato anche nel progetto di rapporto esplicativo, è di fondamentale importanza garantire la separazione tra la piattaforma SE-ESP dalla piattaforma prevista per lo scambio di dati in ambito giudiziario (justitia.swiss), la quale parrebbe essere riservata esclusivamente alla comunicazione e alla consultazione degli incarti nei procedimenti giudiziari, in particolare in virtù del principio della separazione dei poteri. La proposta soluzione, tendente alla creazione di una nuova piattaforma ma che utilizzi la medesima tecnologia sviluppata per la piattaforma justitia.swiss, appare opportuna ed efficiente dal profilo finanziario, seppure la possibilità di utilizzare la

piattaforma justitia.swiss risulterebbe ancora più efficiente in termini di utilizzo parsimonioso e razionale delle risorse pubbliche.

A mente del Consiglio di Stato la formulazione dell'art. 7 dovrebbe essere più chiara nell'ottica della comprensione del funzionamento del sistema, in particolare se oggetto della condivisione in forma elettronica è il dossier elettronico o i singoli atti, ritenuto che se la tecnologia impiegata è la medesima della piattaforma justitia.swiss, la soluzione sembrerebbe essere la seconda. Nell'ambito della messa a disposizione di decisioni confidenziali in materia di detenzione, si segnala che la riserva espressa all'art. 7 cpv. 1 potrebbe essere insufficiente affinché sia garantito il segreto istruttorio.

L'art. 8 rende evidente come in ogni caso vi sia la necessità di regolamentare taluni aspetti nel diritto cantonale. A fronte di tale necessità si pone l'interrogativo sulla necessità e sull'efficacia della Convenzione in parola. Stante la necessità di disporre di una base legale cantonale, sorge inoltre l'interrogativo a sapere se non sia maggiormente opportuno rinunciare alla Convenzione e definire nell'ambito di tali adeguamenti legislativi le necessarie basi legali per lo scambio elettronico di dati per il settore esecuzione pene e misure, ma in generale tra autorità amministrative. Disponendo il Canton Ticino del Regolamento sulla comunicazione per via elettronica nell'ambito di procedimenti amministrativi (RCE-LPAm), dispone di principio già delle necessarie basi legali e ulteriori atti normativi sono in previsione di essere implementati.

Dal profilo della protezione dati il termine "*convention des prestations*" implica il trasferimento di un compito pubblico, rendendo il destinatario un soggetto equiparabile a un organo pubblico. Tuttavia, secondo le indicazioni concernenti l'art. 9, nello specifico si tratterebbe di un trattamento dei dati su incarico, motivo per il quale il termine suindicato andrebbe modificato con "contratto".

5. Sistema informativo nell'ambito dell'esecuzione delle sanzioni penali (SI-ESP)

Il Consiglio di Stato prende atto che SI-ESP mira a raccogliere e contenere dati sulle persone detenute in un istituto penitenziario, dati sui luoghi di detenzione e altri dati statistici.

Ritenuto che i dati personali trattati in SI-ESP, che devono essere considerati particolarmente sensibili, devono essere disciplinati in una base legale formale, sorge anche in questo caso l'interrogativo circa l'effettiva necessità della Convenzione alla luce del fatto che adeguamenti alla legislazione cantonale sembrano imporsi in ogni caso. Pur comprendendo i possibili benefici di poter effettuare la ricerca di persone in detenzione, il Governo si interroga sulla effettiva necessità pratica. Per potersi esprimere favorevolmente su questo aspetto, occorre una valutazione globale che metta in relazione i costi e benefici legati all'implementazione di questo sistema, informazioni che non attualmente disponibili e che andrebbero in ogni caso fornite prima di procedere alla ratifica della Convenzione.

Per quanto attiene all'aspetto di ottenere informazioni aggiornate circa eventuali posti disponibili in altre strutture carcerarie, il Consiglio di Stato comprende che questo strumento permetterebbe di rendere più efficiente la ricerca di posti cella in caso di necessità di trasferimento di una persona detenuta. Tuttavia, il sistema non semplifica di

fatto la possibilità di effettivamente effettuare un trasferimento. In questo senso, l'effettiva utilità di questo strumento andrebbe valutata a fronte dei costi per la sua implementazione. In ogni caso, è salutato positivamente il fatto che tramite questo sistema non è possibile alcuna riservazione dei posti, ciò che rappresenterebbe un'ingerenza eccessiva nell'autonomia decisionale delle autorità cantonali.

Ritenuto poi che il sistema mira a semplificare la raccolta dei dati statistici, il Consiglio di Stato si interroga se il presente sistema sarebbe complementare o andrebbe a sostituire il servizio di monitoring del Centro svizzero di competenze in materia di sanzioni penali (CSCSP), il quale già oggi è finanziato dai Cantoni. Un chiarimento in merito sarebbe opportuno nell'ottica delle valutazioni complessive.

Nello specifico dell'art. 12 formuliamo le seguenti osservazioni concernenti la protezione dati, segnalando che nello specifico tale disposizione concerne il trattamento di dati personali sensibili, il quale, giusta le disposizioni applicabili (anche del Canton Berna), richiede un'esigenza imprescindibile. Non è pertanto sufficiente la semplice necessità ma occorre una necessità qualificata. In questo senso si invita ad adeguare la norma indicando che l'accesso è fornito nella misura in cui sia indispensabile per l'adempimento dei compiti legali. Sempre in relazione all'art. 12, si pone l'interrogativo se il tenore del cpv. 1 lett. b non sia troppo ampio, ritenuto che sembrerebbe travalicare lo scopo del trattamento dei dati rispetto a quanto previsto all'art. 1 cpv. 2. Analoga considerazione è formulata per l'art. 12 cpv. 1 lett. c, la cui portata appare troppo ampia e andrebbe precisata in conformità al principio di legalità e ai requisiti di densità normativi.

Ritenuto poi che la CDDGP è in ogni caso responsabile della gestione del sistema, si reputa opportuno inserire una precisazione in tal senso all'art. 15.

Un ulteriore aspetto che andrebbe considerato e meglio precisato è legato al fatto che la Convenzione troverebbe applicazione anche in ambito di minori. Il testo della Convenzione non prevede norme specifiche per il trattamento dei dati riguardanti persone minorenni. Sarebbe opportuno che l'accesso ai dati e ai documenti relativi ai minori sia strettamente riservato alle autorità giudiziarie ed amministrative responsabili di questo specifico settore.

6. Finanziamento e disposizioni finali

Di principio è condivisibile la scelta di ripartire i costi proporzionalmente tra i Cantoni firmatari secondo la popolazione e non secondo il numero di persone detenute negli stabilimenti carcerari. Tuttavia in vista di un'eventuale adesione alla Convenzione è necessario fornire informazioni chiare e precise circa i presumibili costi. Come già evidenziato, la scelta se aderire o meno alla Convenzione dipende in gran parte dal rapporto costi e benefici dei due sistemi proposti. Benefici che sono sì innegabili ma anche tendenzialmente limitati, motivo per il quale l'aspetto dei costi è centrale. Si ribadisce dunque l'assoluta necessità di poter disporre di informazioni più chiare in tal senso.

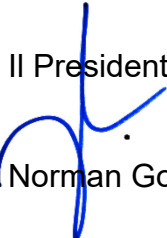
Ritenuto che la Convenzione dovrebbe entrare in vigore già con l'adesione di 8 Cantoni, compreso il Canton Berna, si propone la possibilità, così come prevista da altri Concordati, per i Cantoni di non essere parte della Convenzione ma di poter usufruire,

RG n. 1958 del 30 aprile 2025

contro pagamento, dei servizi offerti. Questa possibilità potrebbe essere in particolare interessante per il sistema SE-ESP.

Vogliate gradire, stimata e stimato co-presidente, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Norman Gobbi

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Direzione del Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Polizia cantonale (polizia-segr@polizia.ti.ch)
- Incaricato cantonale della protezione dei dati (protezionedati@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet