

## **Scambio di dati personali tra autorità federali e cantonali**

**Rapporto del Consiglio federale in adempimento  
del postulato Lustenberger 07.3682 del 5 ottobre 2007  
«Agevolazione dello scambio di dati tra autorità federali e cantonali»**

del 22 dicembre 2010

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

in adempimento del postulato Lustenberger 07.3682 del 5 ottobre 2007 «Agevolazione dello scambio di dati tra autorità federali e cantonali» vi sottoponiamo il presente rapporto affinché ne prendiate atto.

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

22 dicembre 2010

In nome del Consiglio federale:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Il presente rapporto risponde al postulato Lustenberger 07.3682 del 5 ottobre 2007 «Agevolazione dello scambio di dati tra autorità federali e cantonali», che incarica il Consiglio federale di analizzare come si potrebbe semplificare lo scambio di dati tra le autorità della Confederazione e dei Cantoni. Lo scambio di dati personali svolge un ruolo importante soprattutto negli ambiti delle assicurazioni sociali, della naturalizzazione, della fiscalità e dell'aiuto sociale.*

*In tali contesti possono sorgere diversi problemi. Uno scambio di dati lacunoso tra le autorità comporta il rischio che si esigano abusivamente determinate prestazioni, che talune decisioni si basino su informazioni insufficienti, incomplete o addirittura erronee oppure che l'operato delle autorità sia incoerente poiché un'autorità ignora ciò che fa l'altra.*

*Occorre chiedersi se uno scambio di dati lacunoso sia dovuto alle disposizioni sulla protezione dei dati, all'applicazione errata di tali disposizioni o ad altri motivi. A seconda della risposta s'impongono modifiche legislative o miglioramenti nell'applicazione del diritto. Occorre inoltre chiedersi se la struttura federalista del nostro Stato crea ostacoli allo scambio di dati.*

*Nella primavera 2009 l'Ufficio federale di giustizia ha incaricato un'impresa privata di analizzare lo scambio di dati tra le autorità federali, cantonali e comunali. L'impresa ha analizzato lo scambio di dati nell'ambito di tre assicurazioni sociali (invalidità, prestazioni complementari e disoccupazione), dell'aiuto sociale, della naturalizzazione e del diritto fiscale, nella misura in cui lo scambio riguarda il versamento di prestazioni, il rilascio della cittadinanza o la tassazione. L'impresa ha esaminato se vi siano ostacoli di natura pratica e giuridica e se sia necessario e possibile intervenire per agevolare lo scambio di dati.*

*Per il suo studio l'impresa privata si è basata sull'analisi di documenti ufficiali, su interviste con rappresentanti, nei quattro ambiti scelti, della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni di Basilea Città, Neuchâtel e San Gallo, come pure sull'analisi di questionari. Lo studio analizza in modo dettagliato se i principi generali della protezione dei dati ostacolano lo scambio di dati personali.*

*Secondo lo studio in nessuno degli ambiti esaminati vi sono indizi di gravi problemi nello scambio di dati. Di regola, la raccolta di dati presso altre autorità funziona bene. Non costituisce tuttavia l'unica fonte d'informazione per accertare i fatti, poiché in tutti gli ambiti esaminati svolge un ruolo fondamentale l'autodichiarazione (ossia il fatto che l'interessato fornisce egli stesso le informazioni che lo riguardano).*

*Sarebbe inoltre errato considerare la protezione dei dati come mero ostacolo giuridico allo scambio di dati. Per molti versi, l'obbligo delle autorità di trattare confidenzialmente i dati personali crea tra autorità e cittadini un clima di fiducia favorevole all'adempimento ottimale dei compiti. Gli ambiti a cui fa riferimento il postulato Lustenberger applicano di regola i principi dell'autodichiarazione e dell'obbligo di partecipazione, che in generale hanno dato buoni risultati. Tali*

---

*principi presuppongono tuttavia che i dati resi noti a una determinata autorità siano trattati confidenzialmente. In tale contesto si parte dall'idea che la grande maggioranza dei cittadini meriti questo trattamento confidenziale. Non occorre estendere senza necessità oggettiva il lungo elenco di deroghe giustificate al principio della confidenzialità.*

*Anche se è di portata limitata, lo studio mostra che eventuali ostacoli allo scambio di dati tra le autorità non sono riconducibili alla legge federale sulla protezione dei dati. Lo studio non offre nessun indizio che giustifichi un allentamento delle disposizioni sulla protezione dei dati. Per quanto riguarda lo scambio di dati, il Consiglio federale non ritiene quindi necessario procedere a una revisione della legge sulla protezione dei dati. Tuttavia, lo studio evidenzia che spesso le norme in materia sono poco note alle autorità incaricate di applicarle, le quali in caso di dubbio possono essere indotte a non trasmettere dati che potrebbero essere trasmessi oppure a trasmetterli senza che vi siano le basi legali necessarie. Del resto se dovesse rivelarsi necessaria un'intensificazione dello scambio di dati, occorrerebbe creare le basi legali necessarie.*

*Lo studio evidenzia che i singoli ambiti menzionati presentano possibilità di miglioramento e contiene una serie di raccomandazioni in tal senso all'indirizzo delle autorità federali. Il Consiglio federale ha analizzato le raccomandazioni e su tale base propone diverse misure volte a perfezionare lo scambio di dati.*

*Il Consiglio federale esaminerà se sia opportuno che la Confederazione (tenendo conto dei lavori avviati dall'UE in tale ambito) allestisca una banca dati sulle prestazioni delle assicurazioni sociali, in modo da agevolare gli accertamenti delle autorità.*

*Nell'ambito della valutazione della legge federale contro il lavoro nero, il Consiglio federale esaminerà inoltre se estendere l'accesso degli organi di controllo alle banche dati e rafforzare la lotta contro il lavoro nero nel settore delle imposte dirette. Valuterà inoltre se i Cantoni ravvisino l'esigenza concreta di rendere più efficace la lotta contro il lavoro nero, in riferimento all'aiuto sociale. Analizzerà inoltre le ripercussioni finanziarie, per la Confederazione e i Cantoni, dell'intensificazione della lotta al lavoro nero nei settori delle imposte dirette e dell'aiuto sociale cantonale. Infine, valuterà se sia necessario informare le autorità in materia di asilo e di stranieri quando una persona versa contributi alle assicurazioni sociali o riceve prestazioni da queste ultime senza essere titolare di un permesso di soggiorno (problema dei «sans-papiers»).*

*Sarà sottoposta a una verifica anche la legge sulla protezione dei dati. Se ne risulteranno lacune nella disciplina legale dello scambio di dati, il Consiglio federale presenterà le pertinenti proposte di revisione.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>594</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>599</b>
1.1 L'intervento parlamentare	599
1.2 Progetti analoghi nei Cantoni	599
1.3 Delimitazione della problematica qui trattata	599
1.4 Modo di procedere	600
<b>2 Situazione giuridica a livello federale</b>	<b>601</b>
2.1 Basi costituzionali	601
2.2 Condizioni per la comunicazione di dati personali secondo la legge sulla protezione dei dati	602
2.2.1 Esigenza di una base legale ed eccezioni	602
2.2.2 Altre disposizioni in materia di protezione dei dati	603
2.2.3 Restrizioni previste dall'art. 19 cpv. 4 LPD	604
2.3 Comunicazione di dati personali nel settore delle assicurazioni sociali	604
2.3.1 Obbligo di collaborazione degli interessati e obbligo di mantenere il segreto	604
2.3.2 Scambio di dati nel settore delle assicurazioni sociali in generale	605
2.3.3 Scambio di dati nel settore dell'assicurazione per l'invalidità	605
2.3.4 Scambio di dati nel settore delle prestazioni complementari	606
2.3.5 Scambio di dati nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione	606
2.3.6 Scambio di dati nel settore delle assicurazioni sociali nel quadro della lotta contro il lavoro nero	607
2.4 Comunicazione di dati personali nel settore fiscale	607
2.4.1 Obbligo di collaborazione del contribuente e obbligo di mantenere il segreto	607
2.4.2 Scambio di dati nel settore dell'imposta federale diretta	608
2.4.3 Scambio di dati nel settore dell'imposta alla fonte	608
2.4.4 Scambio di dati nel quadro dell'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni	609
2.4.5 Scambio di dati nel quadro della lotta contro il lavoro nero	609
2.5 Comunicazione di dati personali nel settore della cittadinanza svizzera, del diritto sugli stranieri e del diritto sull'asilo	610
2.5.1 Obbligo di collaborazione dell'interessato e segreto d'ufficio	610
2.5.2 Scambio di dati nel settore della cittadinanza svizzera	610
2.5.3 Scambio di dati nel settore del diritto sugli stranieri	611
2.5.4 Scambio di dati nel settore dell'asilo	611
2.5.5 Scambio di dati nel quadro della lotta contro il lavoro nero	612
2.6 Comunicazione di dati personali nel settore dell'aiuto sociale	613
2.6.1 Obbligo di collaborazione dell'interessato e obbligo delle autorità di serbare il segreto	613
2.6.2 Scambio di dati personali	613
2.7 Nuove basi legali per lo scambio di dati tra autorità	613

<b>3 Studio empirico sullo scambio di dati presso alcune autorità scelte</b>	<b>615</b>
3.1 Mandato	615
3.2 Campo di ricerca e metodo	615
3.3 Risultati dello studio	616
3.3.1 Scambio di dati nel settore dell'assicurazione per l'invalidità	616
3.3.2 Scambio di dati nel settore delle prestazioni complementari	617
3.3.3 Scambio di dati nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione	618
3.3.4 Scambio di dati nel settore dell'aiuto sociale	619
3.3.5 Scambio di dati nel settore della naturalizzazione	620
3.3.6 Scambio di dati nel settore fiscale	620
3.3.7 Comunicazione di dati da parte dell'ufficio di controllo del lavoro nero	621
3.3.8 Trasmissione di dati da parte delle autorità di sicurezza e di polizia giudiziaria	622
3.3.9 Riassunto	622
3.4 Conclusioni dello studio	623
3.4.1 Costatazioni generali	623
3.4.1.1 Scambio di dati in primo luogo a livello cantonale e comunale	623
3.4.1.2 Gli accertamenti di routine non pongono problemi	623
3.4.1.3 Dati di altre autorità poco pertinenti per la lotta agli abusi	624
3.4.1.4 Accesso in linea e comunicazioni effettuate senza richiesta: potenziale, in termini di lotta agli abusi	624
3.4.1.5 Accesso in linea e confronto automatizzato dei dati: due mezzi di controllo efficaci	624
3.4.1.6 Comunicazioni effettuate in assenza di una richiesta: situazione giuridica poco chiara	625
3.4.1.7 Tra controllo e fiducia: due poli in contrasto	625
3.4.2 Difficoltà concrete	625
3.4.3 Raccomandazioni dello studio	626
<b>4 Valutazione</b>	<b>627</b>
4.1 Valutazione generale della necessità di adottare misure	627
4.1.1 Interpellati complessivamente soddisfatti della situazione	627
4.1.2 L'accesso agevolato alle informazioni non deve violare l'obbligo di serbare il segreto	628
4.1.3 La legge sulla protezione dei dati non crea problemi degni di nota	629
4.1.4 Creazione di nuove banche dati ed estensione dei diritti d'accesso: possibilità e limiti	629
4.2 Esame delle raccomandazioni	630
4.2.1 Osservazione preliminare	630
4.2.2 Accesso in linea a Infostar per la sezione Naturalizzazioni dell'UFM (raccomandazione 1)	630

4.2.3	Sostegno della Confederazione per la creazione di banche dati cantonali, compatibili con i progetti nazionali o internazionali in corso nel settore delle assicurazioni sociali (raccomandazione 2)	631
4.2.4	Ulteriori possibilità di segnalazione per gli uffici cantonali di controllo del lavoro nero (raccomandazione 3)	632
4.2.5	Estensione delle possibilità degli organi di esecuzione delle prestazioni complementari e dell'assicurazione contro la disoccupazione di comunicare dati ad altre autorità (raccomandazione 4)	634
4.2.6	Accesso in linea delle autorità fiscali ai dati personali trattati dagli organi dell'assicurazione contro la disoccupazione (raccomandazione 5)	635
4.2.7	Elaborazione di promemoria e altri strumenti di supporto che informino in merito alle possibilità di comunicare dati (raccomandazione 6)	635
4.2.8	Informazione (raccomandazione 7) e coordinamento delle basi legali nel settore fiscale e nel perseguimento penale (raccomandazione 8)	636
4.2.9	Aggiornamento più rapido dei conti individuali delle casse di compensazione (raccomandazione 9)	637
4.3	Altre misure esaminate dal Consiglio federale	638
4.3.1	Armonizzazione delle disposizioni legali che prevedono un diritto o un obbligo di comunicazione	638
4.3.2	Problema dei «sans-papier»	638
4.3.3	Accesso in linea a VOSTRA	639
4.3.4	Scambio di informazioni tra le autorità competenti in materia di naturalizzazione e le autorità competenti in materia di asilo e di diritto degli stranieri	640
4.3.5	Accesso delle autorità dell'assicurazione contro la disoccupazione ai dati relativi ai permessi di lavoro degli stranieri	640
<b>5</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>641</b>

# Rapporto

## **1 Situazione iniziale**

### **1.1 L'intervento parlamentare**

Negli ultimi anni i mezzi di comunicazione hanno sempre più spesso riportato notizie di casi di abuso delle prestazioni statali, soprattutto nell'ambito dell'aiuto sociale e dell'assicurazione per l'invalidità, facendo a volte nascere l'impressione che un migliore scambio di dati tra le autorità avrebbe permesso di impedire o per lo meno scoprire prima molti di questi casi.

In seguito, il 5 ottobre 2007, il consigliere nazionale Ruedi Lustenberger ha depositato il postulato 07.3682 «Agevolazione dello scambio di dati tra autorità federali e cantonali» (qui appresso postulato Lustenberger). Nella risposta del 28 novembre 2007, il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato, al fine di chiarire se vi siano problemi nell'ambito dello scambio di dati. Il Consiglio nazionale ha adottato il postulato il 21 dicembre 2007.

L'interpellanza 09.4223 «Assistenza amministrativa in caso di sospetto di abusi a danno delle assicurazioni sociali. Normativa federale» è di contenuto analogo al postulato Lustenberger. Nella risposta del 17 febbraio 2010, il Consiglio federale ha promesso di tenere conto di questo aspetto nel rapporto in adempimento del postulato Lustenberger.

### **1.2 Progetti analoghi nei Cantoni**

Il problema degli abusi nel settore dell'aiuto sociale ha indotto alcuni Cantoni a rivedere la propria legislazione, in particolare per migliorare lo scambio d'informazioni tra le autorità preposte all'aiuto sociale e le altre autorità<sup>1</sup>. In vari Cantoni sono inoltre in corso lavori preliminari per la creazione di banche dati da cui si evincano le prestazioni delle assicurazioni sociali di cui beneficiano le singole persone.

### **1.3 Delimitazione della problematica qui trattata**

L'obiettivo del postulato è lo scambio di dati semplice ed efficiente tra le autorità. Le disposizioni sulla protezione dei dati che si oppongono a questo obiettivo devono essere attenuate. Il postulato pone quindi al centro dell'attenzione l'efficienza delle procedure amministrative e la conflittualità tra adempimento efficace dei compiti statali e protezione dei dati. Il postulato ritiene che vi sia un rischio particolarmente elevato di abusi nei settori dell'aiuto sociale, della naturalizzazione, del fisco e delle assicurazioni sociali.

Il presente rapporto si concentra sullo scambio di dati tra autorità della Confederazione e autorità dei Cantoni (a livello cantonale o comunale). Va innanzitutto osservato che lo scambio di dati equivale parzialmente all'assistenza amministrativa.

<sup>1</sup> Revisione parziale delle leggi sull'aiuto sociale nei Cantoni di BE, ZH e SG.

Quest'ultima nozione è usata nella Costituzione federale<sup>2</sup> (art. 44 cpv. 2 Cost.) e anche nella legislazione federale, ma non è definita in modo univoco sul piano federale<sup>3</sup>. L'assistenza amministrativa non si limita alla trasmissione di dati personali, poiché comprende anche altre informazioni, la consultazione degli atti, la consegna di documenti o la partecipazione ad accertamenti. L'assistenza amministrativa consiste quindi nel sostegno reciproco fornito da unità amministrative e organi statali appartenenti a sfere di competenza diverse nell'adempimento dei propri compiti legali mediante atti non disciplinati dal diritto procedurale, come ad esempio nella procedura amministrativa di prima istanza<sup>4</sup>.

Il postulato Lustenberger riguarda sia le autorità federali sia quelle cantonali. Non è tuttavia compito della Confederazione analizzare le procedure meramente intercantionali, giacché, tenendo conto della ripartizione dei compiti prevista dalla Costituzione, le sue possibilità d'intervento in tale ambito sono estremamente limitate. La considerazione di tutte le procedure cantonali e comunali comporterebbe inoltre un onere di lavoro molto elevato. Tuttavia, dai risultati della presente analisi è presumibilmente possibile trarre alcune conclusioni utili anche per le procedure strettamente cantonali o comunali.

Il presente rapporto analizza pertanto soltanto procedure che si fondano sul diritto federale o coinvolgono direttamente le autorità federali. Non sono invece oggetto di esame le procedure nei settori in cui gli abusi segnalati sono rari o inesistenti, come pure le procedure che non riguardano prestazioni, bensì ad esempio contributi. L'ambito cantonale e comunale dell'aiuto sociale è al centro della discussione sugli abusi e, pur non corrispondendo ai criteri menzionati, sarà almeno parzialmente analizzato, poiché nel quadro dell'aiuto sociale sono interessanti anche i dati il cui trattamento si basa sul diritto federale o che sono trattati da autorità federali.

Alla luce di queste considerazioni, il presente rapporto analizza lo scambio di dati negli ambiti dell'assicurazione invalidità, delle prestazioni complementari, dell'assicurazione contro la disoccupazione, dell'aiuto sociale, della naturalizzazione e della tassazione del reddito di persone fisiche. Inoltre, il rapporto si occupa dello scambio di dati nell'ambito della lotta contro il lavoro nero.

## 1.4 Modò di procedere

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di preparare il rapporto. Quest'ultimo ha delegato tale compito all'Ufficio federale di giustizia (UFG).

Poiché l'analisi riguarda questioni relative all'esecuzione che rientrano nella sfera di competenza di diversi dipartimenti e dei Cantoni, l'UFG ha istituito un gruppo di lavoro. Oltre all'UFG, vi erano rappresentati l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), la Segreteria di Stato dell'economia (SECO),

<sup>2</sup> RS 101

<sup>3</sup> Thomas Gächter/Philipp Egli, Informationsaustausch im Umfeld der Sozialhilfe, in: Jusletter del 6 settembre 2010, pag. 19.

<sup>4</sup> B. Knapp/R. Schweizer. Commento ad art. 44, n. marg. 24 in: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2ª edizione, a c. di. Bernhard Ehrenzeller, Rainer J. Schweizer, Philippe Mastrorardi, Klaus A. Vallender, Zurigo/San Gallo 2008. Amédo Wermelinger, Informationelle Amtshilfe: Verunmöglicht Datenschutz eine effiziente Leistungserbringung durch den Staat? In ZBl 4 / 2004, pag. 173 segg., pag. 175.

l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), l'Ufficio federale della migrazione (UFM), l'Ufficio federale di polizia (fedpol), l'associazione degli incaricati svizzeri della protezione dei dati (PRIVATIM), la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP) e i settori cantonali della naturalizzazione e delle contribuzioni.

Nell'autunno 2008 l'UFG ha svolto un sondaggio in cui chiedeva ai Cantoni e alle città di Ginevra, Losanna, Berna, Basilea, Zurigo e Lucerna informazioni in merito a interventi parlamentari o altri progetti che perseguono obiettivi analoghi a quelli del postulato Lustenberger.

Nella primavera 2009 l'UFG ha incaricato un'impresa privata di analizzare lo scambio di dati personali tra le autorità federali, cantonali e comunali in alcuni settori scelti (cfr. n. 3).

## **2 Situazione giuridica a livello federale**

### **2.1 Basi costituzionali**

L'articolo 44 capoverso 1 Cost. prevede che la Confederazione e i Cantoni collaborino e si aiutino reciprocamente nell'adempimento dei loro compiti. In virtù del capoverso 2 si prestano reciprocamente assistenza amministrativa e giudiziaria. La disposizione generalizza l'obbligo d'assistenza senza tuttavia definirne le condizioni e la forma in un caso specifico. Tale principio è attuato per mezzo della legge<sup>5</sup>.

L'aiuto sociale rientra in gran parte nella sfera di competenza dei Cantoni, che in tale ambito possono liberamente legiferare entro i limiti previsti dalla Costituzione. Secondo l'articolo 115 Cost. la Confederazione è tuttavia autorizzata a disciplinare le competenze in materia di indigenti e le eccezioni al principio dell'assistenza nel luogo di domicilio. In virtù degli articoli 40 capoverso 2 e 121 capoverso 1 Cost. la Confederazione usufruisce anche di un'estesa competenza legislativa negli ambiti dell'assistenza degli Svizzeri all'estero e dell'asilo.

La Costituzione non contiene una disposizione che autorizzi esplicitamente la Confederazione a emanare disposizioni sulla protezione dei dati<sup>6</sup>: può emanare disposizioni del genere soltanto fondandosi su disposti costituzionali che le conferiscono una competenza legislativa in determinati ambiti. Il legislatore federale ha pertanto adottato la legge federale del 19 giugno 1992<sup>7</sup> sulla protezione dei dati (LPD) basandosi sugli articoli 95, 122 e 173 capoverso 2 Cost., che lo autorizzano a emanare disposizioni sull'esercizio di attività economiche private, in materia di diritto privato e in ambito organizzativo. La legge disciplina il trattamento di dati personali da parte di privati e di organi federali.

<sup>5</sup> Jean-François Aubert e Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, art. 44, pag. 399, n. marg. 2, Zurigo/Basilea/Ginevra 2003.

<sup>6</sup> FF 1988 II 364

<sup>7</sup> RS 235.1

È compito dei Cantoni emanare disposizioni sulla protezione dei dati nelle loro sfere di competenza. Possono altresì definire in che misura le loro disposizioni siano applicabili al trattamento dei dati da parte delle autorità comunali<sup>8</sup>. Le disposizioni cantonali sulla protezione dei dati si applicano per il settore pubblico cantonale, per esempio al settore dell'aiuto sociale. Il trattamento di dati personali da parte delle autorità cantonali è retto dal diritto cantonale, indipendentemente dal fatto che i dati siano stati raccolti direttamente da tali autorità o che li abbiano ottenuti mediante accesso in linea a una banca dati federale. Anche il trattamento di dati da parte di organi cantonali in esecuzione del diritto federale è in linea di massima retto dal diritto cantonale, a condizione che la legislazione cantonale sulla protezione dei dati garantisca una protezione adeguata. In caso contrario, l'articolo 37 capoverso 1 LPD prevede che determinate disposizioni si applichino a titolo sussidiario.

Alcuni ambiti di competenza della Confederazione godono di una regolamentazione specifica in materia di protezione dei dati, che – ad esempio nel settore delle assicurazioni sociali – si applica sia alle autorità federali competenti sia alle autorità cantonali incaricate di eseguire il diritto federale<sup>9</sup>, ad esempio nell'ambito delle assicurazioni sociali. Anche in tali casi, la Confederazione deve tuttavia rispettare il diritto cantonale in materia di organizzazione<sup>10</sup>.

## **2.2 Condizioni per la comunicazione di dati personali secondo la legge sulla protezione dei dati**

### **2.2.1 Esigenza di una base legale ed eccezioni**

La LPD non prevede un regime di divieti per la comunicazione di dati privati – fatte salve alcune eccezioni come ad esempio quella prevista dall'articolo 8 della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995<sup>11</sup> relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati – bensì autorizza lo scambio di dati se sussistono determinate condizioni.

L'articolo 19 LPD stabilisce le condizioni necessarie affinché le autorità federali possano comunicare dati personali a terzi, ossia ad autorità federali, cantonali o comunali, come pure a persone fisiche o giuridiche. Questa disposizione deve essere messa in relazione con l'articolo 17 LPD, che definisce le condizioni applicabili alle basi legali per il trattamento di dati personali da parte delle autorità federali.

L'articolo 19 capoverso 1 LPD prevede il diritto delle autorità cantonali di comunicare dati personali soltanto in presenza di una base legale. I dati particolarmente degni di protezione e i profili della personalità possono essere trattati soltanto se previsto esplicitamente da una legge formale. Anche lo scambio di dati personali per impedire o denunciare un caso di abuso necessita in linea di massima di una base legale, a meno che sia applicabile una delle eccezioni previste dall'articolo 19 capoverso 1 lettere a-d LPD (cfr. sotto).

<sup>8</sup> David Rosenthal e Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, art. 37, pag. 712, n. marg. 1–6, Zurigo/Basilea/Ginevra 2008.

<sup>9</sup> David Rosenthal e Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, art. 37, pag. 713, n. marg. 6, Zurigo/Basilea/Ginevra 2008.

<sup>10</sup> FF 1988 II 365

<sup>11</sup> GU L 281 del 23 novembre 1995, pag. 31.

L'articolo 19 capoverso 2 costituisce una base legale che permette agli organi federali di comunicare, su richiesta, il cognome, il nome, l'indirizzo e la data di nascita di una persona.

L'articolo 19 capoverso 3 LPD disciplina la comunicazione di dati personali mediante procedura di richiamo. Questa disposizione permette alle autorità federali di rendere i dati personali accessibili in linea. In questi casi è sempre richiesta una base legale. Se si tratta di dati particolarmente degni di protezione o di profili della personalità, una base legale formale deve prevedere esplicitamente l'accesso in linea.

Prima di comunicare dati personali a terzi, l'autorità deve pertanto verificare se la legislazione applicabile al caso specifico fornisce una base legale sufficiente per la comunicazione dei dati e, se del caso, le condizioni applicabili. Secondo la dottrina<sup>12</sup>, la competenza generale di trattare dati personali ai sensi dell'articolo 17 LPD non costituisce una base legale sufficiente per comunicare dati. La base legale deve specificare l'autorità competente per la comunicazione dei dati personali, la categoria di dati trasmessi, l'autorità destinataria e lo scopo della comunicazione. Tale scopo deve essere preciso e individuabile per l'interessato al momento della raccolta dei dati e in occasione di ogni ulteriore trattamento.

Se non esiste una base legale ai sensi dell'articolo 17 LPD, l'articolo 19 capoverso 1 stabilisce che le autorità federali sono autorizzate a comunicare dati personali (ivi compresi dati particolarmente degni di protezione e profili della personalità) nei casi seguenti:

- a. i dati, nel caso specifico, sono indispensabili al destinatario per l'adempimento del suo compito legale (lett. a);
- b. l'interessato ha dato, nel caso specifico, il suo consenso o le circostanze permettono di presumere il suo consenso (lett. b);
- c. l'interessato ha reso i suoi dati accessibili a chiunque e non si è formalmente opposto alla loro comunicazione (lett. c);
- d. il destinatario rende verosimile che l'interessato rifiuta il proprio consenso oppure blocca la comunicazione allo scopo di impedirgli l'attuazione di pretese giuridiche o la difesa di altri interessi degni di protezione (lett. d).

### **2.2.2 Altre disposizioni in materia di protezione dei dati**

Se il diritto applicabile consente all'autorità di comunicare dati personali, questa deve procedere a una ponderazione degli interessi in causa e definire la portata della comunicazione. In alcuni ambiti il legislatore federale ha già ponderato gli interessi, esentando quindi l'autorità da tale compito<sup>13</sup>.

Alcuni atti legislativi contengono disposizioni specifiche sulla protezione dei dati, riguardanti ad esempio i principi della finalità, della proporzionalità e dell'esattezza, di modo che le disposizioni generali della LPD non hanno una portata propria. Se il

<sup>12</sup> David Rosenthal e Yvonne Jöhrli, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, art. 19 cpv. 1, pag. 525, n. marg. 9, Zurigo/Basilea/Ginevra 2008.

<sup>13</sup> David Rosenthal e Yvonne Jöhrli, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, art. 19 cpv. 1, pag. 526, n. marg. 10, Zurigo/Basilea/Ginevra 2008.

legislatore ha definito un elenco esaustivo di criteri specifici e ha già proceduto alla necessaria ponderazione degli interessi in causa, i principi generali della protezione dei dati non si applicano più in maniera autonoma e sono rilevanti soltanto nella misura in cui servono a interpretare le disposizioni speciali. Pertanto un'autorità tenuta per legge a comunicare determinati dati non può di norma decidere se comunicare o meno determinati dati: deve comunicarli<sup>14</sup>.

### **2.2.3 Restrizioni previste dall'art. 19 cpv. 4 LPD**

Prima di comunicare dati personali, l'autorità deve valutare se al caso in oggetto si applica una delle restrizioni previste nell'articolo 19 capoverso 4 LPD. È tuttavia esentata da tale obbligo se per la comunicazione di dati personali la legislazione applicabile prevede regole specifiche per il caso in questione<sup>15</sup>.

Secondo il capoverso 4 lettera a, l'autorità federale deve verificare se la comunicazione viola un importante interesse pubblico o un interesse manifestamente degno di protezione dell'interessato.

Secondo il capoverso 4 lettera b, l'autorità federale deve inoltre verificare se la comunicazione è contraria all'obbligo legale di mantenere il segreto o a una disposizione speciale sulla protezione dei dati. L'autorità competente deve pertanto esaminare se la base legale che prevede la comunicazione prevale sull'obbligo legale di mantenere il segreto o su una disposizione speciale in materia di protezione dei dati che ne limita la comunicazione, ricorrendo alle regole interpretative generali. La riserva dell'articolo 19 capoverso 4 lettera b non implica quindi necessariamente che un obbligo legale di mantenere il segreto o una disposizione speciale sulla protezione dei dati si opponga alla comunicazione di questi ultimi<sup>16</sup>.

Se constatata che in un caso specifico è applicabile una delle restrizioni di cui all'articolo 19 capoverso 4 LPD, l'autorità federale rifiuta la comunicazione, la limita o la vincola a determinati obblighi conformemente al principio della proporzionalità.

## **2.3 Comunicazione di dati personali nel settore delle assicurazioni sociali**

### **2.3.1 Obbligo di collaborazione degli interessati e obbligo di mantenere il segreto**

Il diritto delle assicurazioni sociali obbliga l'assicurato a fornire tutte le informazioni necessarie per accertare il suo diritto a prestazioni e ad autorizzare tutte le persone e autorità competenti a rilasciare le informazioni necessarie a tale scopo. Tali persone e autorità sono tenute a fornire le informazioni richieste, come previsto dall'arti-

<sup>14</sup> David Rosenthal e Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, art. 19 cpv. 1, pag. 526 – 527, n. marg. 11, Zurigo/Basilea/Ginevra 2008.

<sup>15</sup> David Rosenthal e Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, art. 19 cpv. 4, pag. 553, n. marg. 96, Zurigo/Basilea/Ginevra 2008.

<sup>16</sup> David Rosenthal e Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, art. 19 cpv. 4, pag. 555, n. marg. 104, Zurigo/Basilea/Ginevra 2008.

colo 28 della legge federale del 6 ottobre 2000<sup>17</sup> sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA).

Le autorità che partecipano all'applicazione del diritto delle assicurazioni sociali sono tenute a mantenere il segreto nei confronti di terzi (art. 33 LPGA). Garantendo la confidenzialità dei dati personali, l'autorità stabilisce un rapporto di fiducia con l'interessato e può quindi ottenere da quest'ultimo le informazioni necessarie per accertarne i diritti. L'obbligo delle autorità di mantenere il segreto non è tuttavia assoluto. La comunicazione di dati personali è consentita se una base legale lo prevede<sup>18</sup>.

### **2.3.2 Scambio di dati nel settore delle assicurazioni sociali in generale**

L'articolo 32 LPGA disciplina l'assistenza amministrativa a favore degli organi delle assicurazioni sociali. La disposizione stabilisce che le autorità amministrative e giudiziarie della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni comunicano gratuitamente agli organi delle singole assicurazioni sociali, su richiesta scritta e motivata nei singoli casi, i dati necessari per determinare, modificare o restituire prestazioni, prevenire versamenti indebiti, fissare e riscuotere i contributi o intraprendere azioni di regresso contro terzi responsabili (cpv. 1). Alle stesse condizioni gli organi delle singole assicurazioni sociali si prestano reciprocamente assistenza (cpv. 2).

### **2.3.3 Scambio di dati nel settore dell'assicurazione per l'invalidità**

Secondo l'articolo 6a capoverso 1 della legge federale del 19 giugno 1959<sup>19</sup> sull'assicurazione per invalidità (LAI), chi pretende prestazioni assicurative autorizza le persone e i servizi menzionati nella domanda a fornire agli organi dell'assicurazione per l'invalidità tutte le informazioni necessarie per accertare il diritto alle prestazioni.

L'articolo 66a LAI disciplina la comunicazione di dati personali da parte degli organi incaricati di applicare la legge. La disposizione stabilisce che questi possono trasmettere dati personali alle autorità fiscali qualora i dati si riferiscano al versamento di rendite AI e tali autorità li necessitino per l'applicazione delle leggi in materia fiscale. Secondo il rinvio all'articolo 50a della legge federale del 20 dicembre 1946<sup>20</sup> sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), possono comunicare dati agli organi di altre assicurazioni sociali, qualora, in deroga all'articolo 32 capoverso 2 LPGA, l'obbligo di comunicazione sia sancito da una legge federale, e alle autorità istruttorie penali, qualora li necessitino per denunciare o impedire un crimine. In singoli casi e su richiesta scritta e motivata, possono inoltre comunicare dati alle autorità dell'aiuto sociale, qualora queste li necessitino

17 RS 830.1

18 Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2<sup>a</sup> ed., art. 33, pag. 464–473, Zurigo/Basilea/Ginevra 2009.

19 RS 831.20

20 RS 831.10

per determinare o modificare prestazioni, chiederne la restituzione o prevenire pagamenti indebiti, e ai tribunali penali e alle autorità istruttorie penali, qualora li necessitino per accertare un crimine o un delitto.

Gli uffici dell'AI possono accedere, mediante procedura di richiamo, al registro centrale degli assicurati (art. 50b cpv. 1 lett. b LAVS), al registro centrale delle prestazioni correnti e al registro delle fatture relative a tali prestazioni dell'Ufficio centrale di compensazione (art. 66b cpv. 1 LAI).

Per agevolare l'integrazione professionale delle persone la cui situazione pone problemi complessi alle varie assicurazioni sociali, l'articolo 68<sup>bis</sup> LAI prevede regole specifiche per lo scambio di dati, in modo da semplificare la collaborazione tra gli organi dell'assicurazione invalidità, dell'assicurazione contro la disoccupazione e dei servizi sociali.

### **2.3.4 Scambio di dati nel settore delle prestazioni complementari**

Per il trattamento e la comunicazione di dati personali, l'articolo 26 della legge del 6 ottobre 2006<sup>21</sup> sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC) rinvia alla LAVS (in particolare all'art. 50a LAVS).

### **2.3.5 Scambio di dati nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione**

L'articolo 96b della legge federale del 25 giugno 1982<sup>22</sup> sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) disciplina il trattamento di dati nell'ambito di tale assicurazione. La disposizione autorizza gli organi incaricati di applicare la legge o di controllarne o sorvegliarne l'esecuzione a trattare dati personali, compresi quelli degni di particolare protezione e profili della personalità, di cui necessitano per adempiere i compiti loro conferiti.

L'articolo 97a LADI disciplina i casi in cui gli organi incaricati di applicare la legge possono comunicare dati personali. *Mutatis mutandis* è identico all'articolo 50a LAVS.

L'articolo 96c LADI autorizza le autorità e gli organi competenti in materia di assicurazione contro la disoccupazione ad accedere, mediante procedura di richiamo, ai sistemi d'informazione gestiti dall'Ufficio di compensazione. Tali sistemi permettono in particolare di controllare le prestazioni e di evitare il versamento di prestazioni ingiustificate.

L'articolo 93 LAVS obbliga l'Ufficio centrale di compensazione a informare d'ufficio il servizio competente dell'assicurazione contro la disoccupazione se constata che una persona che ha riscosso un'indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione ha realizzato, nello stesso periodo, un reddito da attività lucrativa.

<sup>21</sup> RS 831.30

<sup>22</sup> RS 837.0

L'articolo 85<sup>f</sup> LADI prevede un disciplinamento analogo a quello dell'articolo 68<sup>bis</sup> LAI per quanto riguarda l'incoraggiamento della collaborazione interistituzionale.

### **2.3.6 Scambio di dati nel settore delle assicurazioni sociali nel quadro della lotta contro il lavoro nero**

L'ambito delle assicurazioni sociali rientra nel campo d'applicazione della legge federale del 17 giugno 2005<sup>23</sup> sul lavoro nero (LLN).

In virtù dell'articolo 6 LLN, l'organo di controllo cantonale verifica l'osservanza degli obblighi di annuncio e di autorizzazione conformemente al diritto in materia di assicurazioni sociali. Quando effettua un controllo, allestisce un verbale e lo trasmette alle autorità e alle organizzazioni che indagano e decidono in merito alle infrazioni constatate.

L'articolo 11 LLN stabilisce che gli organi competenti in materia di assicurazioni sociali sono tenuti a collaborare con gli organi cantonali di controllo. Secondo il capoverso 2 tali organi devono informare l'organo cantonale di controllo nel caso in cui gli accertamenti fatti nell'ambito della loro attività rivelino indizi di lavoro nero.

L'articolo 12 capoverso 2 LLN prevede che le autorità cantonali o federali competenti in materia di assicurazione contro la disoccupazione, nonché le autorità cantonali o federali e le organizzazioni private incaricate dell'applicazione della legislazione sull'assicurazione contro la disoccupazione comunicano i risultati dei loro controlli alle autorità competenti in materia d'asilo e di stranieri, alle seguenti condizioni cumulative: la persona scoperta ha percepito un reddito da attività lucrativa dipendente o indipendente sul quale non sono stati pagati i contributi alle assicurazioni sociali e non risulta a priori che il soggiorno della persona scoperta è conforme alle disposizioni vigenti.

Se una persona priva di un permesso di soggiorno valido ha percepito un reddito da attività lucrativa sul quale sono stati versati contributi, la LLN non prevede l'obbligo degli organi incaricati di applicare la legislazione in materia di assicurazioni sociali di comunicare il risultato dei loro controlli alle autorità competenti in materia d'asilo e di stranieri. In virtù dell'articolo 11 LLN sono invece tenuti a informare l'organo cantonale di controllo che procede alle verifiche necessarie conformemente all'articolo 6 LLN.

## **2.4 Comunicazione di dati personali nel settore fiscale**

### **2.4.1 Obbligo di collaborazione del contribuente e obbligo di mantenere il segreto**

Il sistema fiscale svizzero applica il principio della collaborazione del contribuente e l'obbligo delle autorità fiscali di mantenere il segreto.

Fondandosi sul principio della collaborazione, l'autorità fiscale stabilisce in collaborazione con il contribuente, che è tenuto a dichiarare tutti i dati fiscali necessari, gli elementi di fatto e di diritto che permettono una tassazione completa ed esatta.

Il principio del segreto fiscale obbliga l'autorità competente a mantenere il segreto sui fatti di cui viene a conoscenza nell'esercizio della sua funzione e sulle deliberazioni delle autorità, e a rifiutare la consultazione dei dossier fiscali da parte di terzi. Garantendo la confidenzialità dei dati fiscali, l'autorità competente stabilisce un rapporto di fiducia con il contribuente, il che le permette di ottenere le informazioni necessarie alla riscossione completa e corretta dell'imposta.

#### **2.4.2 Scambio di dati nel settore dell'imposta federale diretta**

L'articolo 110 della legge federale del 14 dicembre 1990<sup>24</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD) sancisce il principio del segreto fiscale; il capoverso 2 prevede che l'informazione è ammessa nella misura in cui esiste una base legale nel diritto federale.

Le autorità dei tre livelli statali coinvolte incaricate dell'applicazione della LIFD devono assistersi vicendevolmente e gratuitamente e permettere la consultazione dei loro atti fiscali (art. 111 cpv. 1 primo periodo LIFD).

Secondo l'articolo 112 capoverso 1 LIFD, le autorità della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni comunicano alle autorità incaricate dell'esecuzione della legge, su richiesta, ogni informazione necessaria per la sua applicazione. Possono inoltre avvertire di propria iniziativa tali autorità se presumono che una tassazione sia incompleta.

L'Amministrazione federale delle contribuzioni è autorizzata a gestire un sistema d'informazione (art. 112a cpv. 1 LIFD) e a procedere al trattamento dei dati necessario all'adempimento dei suoi compiti.

Gli articoli 50a LAVS, 66a LAI e 97a LADI prevedono la comunicazione di dati personali alle autorità fiscali se i dati sono necessari per applicare le leggi fiscali.

#### **2.4.3 Scambio di dati nel settore dell'imposta alla fonte**

L'imposizione alla fonte delle persone fisiche e giuridiche nell'ambito dell'imposta federale diretta è retta dagli articoli 83–101 LIFD. Secondo gli articoli 88 e 100, il debitore della prestazione imponibile ha in particolare l'obbligo di allestire i conteggi all'attenzione dell'autorità fiscale competente e di permetterle di consultare tutti i documenti utili al controllo della riscossione dell'imposta.

L'articolo 97a capoverso 1 lettera c LADI stabilisce che gli organi incaricati dell'applicazione della legge possono comunicare dati personali alle autorità competenti per la riscossione dell'imposta alla fonte conformemente alla legge federale sull'imposta federale diretta.

<sup>24</sup> RS 642.11

#### **2.4.4 Scambio di dati nel quadro dell'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni**

L'articolo 39 capoverso 1 della legge federale del 14 dicembre 1990<sup>25</sup> sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) sancisce il principio del segreto fiscale. È fatto salvo l'obbligo di informare, nella misura in cui è legalmente previsto da una disposizione del diritto federale o cantonale.

Secondo l'articolo 39 capoverso 2, le autorità fiscali si comunicano gratuitamente le informazioni necessarie e si autorizzano reciprocamente a consultare gli atti ufficiali. Inoltre, le autorità della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni comunicano alle autorità incaricate dell'esecuzione della legislazione fiscale, su richiesta, ogni informazione necessaria per la sua applicazione. Esse possono avvertire di propria iniziativa tali autorità se presumono che una tassazione sia incompleta (cpv. 3).

L'articolo 39a disciplina lo scambio di dati tra l'AFC e le autorità fiscali. Il capoverso 3 prevede la comunicazione obbligatoria di determinati dati che possono servire alla tassazione e alla riscossione dell'imposta, ad esempio le prestazioni di un ente pubblico.

#### **2.4.5 Scambio di dati nel quadro della lotta contro il lavoro nero**

In virtù dell'articolo 6 LLN l'organo cantonale di controllo cantonale deve verificare l'osservanza degli obblighi di annuncio unicamente per l'imposta alla fonte. L'articolo 9 prevede tuttavia che, se dai controlli risultano indizi d'infrazione alla legge del 12 giugno 2009<sup>26</sup> sull'IVA (LIVA), l'organo cantonale di controllo comunica i suoi accertamenti alle autorità competenti affinché possano procedere a un'inchiesta.

L'articolo 11 sancisce il compito delle autorità fiscali di collaborare con l'organo cantonale di controllo. Secondo il capoverso 2 sono tenute a informare l'organo di controllo nel caso in cui gli accertamenti fatti nell'ambito della loro attività rilevino indizi di lavoro nero.

L'articolo 12 capoverso 1 stabilisce che le autorità fiscali dei Cantoni avvisano le casse cantonali di compensazione se accertano che un reddito da attività lucrativa dipendente non è stato dichiarato. Il capoverso 3 prevede la comunicazione alle autorità fiscali qualora sussistano indizi che, nell'esercizio di un'attività lucrativa, sia stato disatteso il diritto in materia di imposte alla fonte.

<sup>25</sup> RS 642.14

<sup>26</sup> RS 641.20

## **2.5 Comunicazione di dati personali nel settore della cittadinanza svizzera, del diritto sugli stranieri e del diritto sull'asilo**

### **2.5.1 Obbligo di collaborazione dell'interessato e segreto d'ufficio**

Nel settore del diritto sulla cittadinanza svizzera, sugli stranieri e sull'asilo, l'interessato è tenuto a collaborare alla procedura fornendo le informazioni necessarie in merito alla propria persona e alla propria situazione (art. 90 della legge federale del 5 dicembre 2005<sup>27</sup> sugli stranieri, LStr; art. 8 della legge del 26 giugno 1998<sup>28</sup> sull'asilo, LAsi). Le autorità competenti sono soggette al segreto d'ufficio. A livello federale l'obbligo di mantenere il segreto è statuito nell'articolo 22 della legge del 24 marzo 2000<sup>29</sup> sul personale federale (LPers).

### **2.5.2 Scambio di dati nel settore della cittadinanza svizzera**

Secondo l'articolo 37 della legge federale del 29 settembre 1952<sup>30</sup> sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (LCit), le autorità federali possono incaricare l'autorità cantonale di naturalizzazione di svolgere le inchieste necessarie per determinare se il candidato soddisfa le condizioni della naturalizzazione. Se tale incarico le è conferito, l'autorità cantonale di naturalizzazione ha l'obbligo di comunicare i dati all'autorità federale competente.

L'articolo 49b LCit autorizza l'UFM, in quanto autorità competente in materia, a comunicare, su richiesta e in singoli casi, alle autorità federali, cantonali e comunali che svolgono compiti legati all'acquisto e alla perdita della cittadinanza svizzera tutti i dati necessari per adempiere tali compiti.

Secondo la legge federale del 20 giugno 2003<sup>31</sup> sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA), l'UFM può concedere alle autorità competenti in materia di cittadinanza l'accesso in linea al sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), affinché possano adempiere i loro compiti legali in materia di diritto sugli stranieri.

L'articolo 367 capoverso 3 del Codice penale<sup>32</sup> (CP) e l'articolo 21 capoverso 3 dell'ordinanza del 29 settembre 2006<sup>33</sup> sul casellario giudiziale (ordinanza VOSTRA) prevedono che le autorità cantonali competenti in materia di naturalizzazione possono consultare in linea i dati concernenti sentenze e procedure penali pendenti, nella misura in cui ciò risulti necessario per lo svolgimento di una procedura di naturalizzazione (art. 367 cpv. 3 CP). A livello federale, anche l'UFM usufruisce di un diritto d'accesso a VOSTRA per il trattamento delle procedure di naturalizzazione (art. 365 cpv. 2 lett. g, 367 cpv. 2 lett. e e cpv. 4 CP).

<sup>27</sup> RS 142.20

<sup>28</sup> RS 142.31

<sup>29</sup> RS 172.220

<sup>30</sup> RS 141.0

<sup>31</sup> RS 142.51

<sup>32</sup> RS 311.0

<sup>33</sup> RS 331

Secondo l'articolo 22 dell'ordinanza del 4 dicembre 2009<sup>34</sup> sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC) e il suo allegato 3, il Servizio delle attività informative della Confederazione può comunicare dati personali all'UFM per il trattamento di domande di naturalizzazione.

### **2.5.3 Scambio di dati nel settore del diritto sugli stranieri**

L'articolo 97 LStr prevede un obbligo di assistenza reciproca tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge, come pure la comunicazione di dati personali in merito all'avvio di inchieste penali, a sentenze di diritto civile e penale, a modifiche dello stato civile, al diniego di celebrare il matrimonio e al versamento di prestazioni dell'aiuto sociale. Le altre autorità federali, cantonali e comunali sono da parte loro tenute, su richiesta, a fornire alle autorità competenti in materia di stranieri i dati e le informazioni necessari all'applicazione della legge sugli stranieri (art. 97 cpv. 2 LStr). L'articolo 104 capoverso 1 LStr prevede inoltre l'obbligo, per le imprese di trasporto aereo, di comunicare all'autorità competente i dati personali dei passeggeri di determinati voli, al fine di migliorare l'esecuzione dei controlli al confine e lottare più efficacemente contro l'entrata illegale.

Secondo la LSISA le autorità in materia di stranieri hanno accesso al sistema d'informazione SIMIC mediante procedura di richiamo.

L'articolo 367 capoversi 1 e 2 lettere e e g CP stabilisce che l'UFM e le autorità cantonali di polizia degli stranieri possono, mediante procedura di richiamo, accedere ai dati personali concernenti le condanne registrate nel casellario giudiziale, per gli scopi definiti nell'articolo 365 capoverso 1 lettera e CP. L'UFM ha inoltre accesso ai dati riguardanti procedimenti penali pendenti (art. 367 cpv. 4 CP).

Secondo l'articolo 22 O-SIC e il suo allegato 3, il Servizio delle attività informative della Confederazione può comunicare dati personali all'UFM per misure nei confronti di stranieri, in particolare per il loro respingimento.

### **2.5.4 Scambio di dati nel settore dell'asilo**

Secondo l'articolo 98a LASI, l'UFM o il Tribunale amministrativo federale comunica alle competenti autorità preposte al perseguimento penale le informazioni e i mezzi di prova concernenti richiedenti l'asilo seriamente sospettati di aver violato il diritto internazionale pubblico.

L'articolo 99 prevede la registrazione delle impronte digitali e delle fotografie dei richiedenti l'asilo, senza le corrispondenti generalità, in una banca dati gestita da fedpol e dall'UFM. Se rileva una concordanza con un'impronta digitale già registrata, fedpol è tenuto a informarne le autorità competenti.

In virtù dell'ordinanza 3 dell'11 agosto 1999<sup>35</sup> sull'asilo relativa al trattamento di dati personali (ordinanza 3 sull'asilo; OAsi 3), l'UFM gestisce diversi sistemi d'informazione.

<sup>34</sup> RS 121.1

<sup>35</sup> RS 142.314

In virtù della LSISA le autorità competenti nel settore dell'asilo hanno accesso a SIMIC mediante procedura di richiamo.

L'articolo 367 capoversi 2 lettera e e 4 CP stabilisce che l'UFM può accedere in linea ai dati personali del casellario giudiziale concernenti le condanne e i procedimenti penali pendenti, qualora tali informazioni siano necessarie per l'esame della dignità ad ottenere asilo (art. 365 cpv. 2 lett. f CP).

L'articolo 85f LADI incoraggia la collaborazione tra le autorità incaricate di applicare tale legge e gli organi esecutivi della legislazione sull'asilo. Queste ultime possono essere autorizzate a consultare dati personali nel caso specifico, a condizione che siano adempite determinate condizioni (cpv. 2 e 3).

Secondo l'articolo 22 O-SIC e il suo allegato 3, il Servizio delle attività informative della Confederazione può comunicare dati personali all'UFM per l'esame di domande d'asilo.

### **2.5.5 Scambio di dati nel quadro della lotta contro il lavoro nero**

Secondo l'articolo 6 LLN, l'organo cantonale di controllo verifica l'osservanza degli obblighi di annuncio e di autorizzazione conformemente al diritto in materia di stranieri. Tale disposizione si applica anche al settore dell'asilo.

L'articolo 11 LLN disciplina l'obbligo delle autorità competenti in materia di asilo e di polizia degli stranieri di collaborare con l'organo cantonale di controllo. In virtù del capoverso 2 sono tenute a informare l'organo cantonale di controllo nel caso in cui gli accertamenti fatti nell'ambito della loro attività rilevino indizi di lavoro nero.

L'articolo 12 capoverso 3 stabilisce che le autorità in materia di stranieri e di asilo comunicano alle autorità federali o cantonali eventualmente interessate nel caso specifico i risultati dei controlli effettuati in esecuzione dei loro compiti, qualora sussistano indizi che nell'ambito dell'esercizio di un'attività lucrativa sia stato disatteso il diritto in materia di assicurazioni sociali o imposte alla fonte.

L'articolo 12 capoversi 2 e 3 prevede la comunicazione di dati personali alle autorità competenti in materia d'asilo e di stranieri. Secondo il capoverso 2 gli organi delle assicurazioni sociali comunicano loro i risultati dei controlli effettuati se sono soddisfatte determinate condizioni cumulative (cfr. n. 2.3.6). Inoltre, l'articolo 12 capoverso 3 stabilisce che le autorità menzionate nell'articolo 11 LLN comunicano loro i risultati dei controlli effettuati qualora sussistano indizi che sia stato disatteso il diritto in materia di stranieri.

## **2.6 Comunicazione di dati personali nel settore dell'aiuto sociale**

### **2.6.1 Obbligo di collaborazione dell'interessato e obbligo delle autorità di serbare il segreto**

Come nel settore delle assicurazioni sociali, le leggi cantonali sull'aiuto sociale prevedono l'obbligo di collaborazione dell'interessato e l'obbligo dell'autorità competente di serbare il segreto<sup>36</sup>.

### **2.6.2 Scambio di dati personali**

Su scala nazionale, la legge federale del 21 marzo 1973<sup>37</sup> sull'aiuto sociale e i prestiti ai cittadini svizzeri all'estero (LAPE) disciplina la concessione da parte della Confederazione di prestazioni di aiuto sociale agli Svizzeri all'estero che si trovano in una situazione di bisogno. L'articolo 17 sancisce che i servizi della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni sono tenuti a collaborare gratuitamente al chiarimento dei casi.

Gli articoli 80 segg. LAsi disciplinano la concessione dell'aiuto sociale e del soccorso d'emergenza a persone che soggiornano in Svizzera in virtù di tale legge. Alcune disposizioni federali prevedono esplicitamente la possibilità di comunicare dati personali alle autorità cantonali competenti in materia di aiuto sociale. Secondo l'articolo 9 LSISA, l'UFM può concedere alle autorità cantonali in materia di aiuto sociale l'accesso in linea ai dati del settore dell'asilo trattati nel sistema d'informazione SIMIC.

Gli articoli 50a LAVS, 66a LAI e 97a LADI prevedono che gli organi incaricati dell'applicazione di tali leggi possono comunicare dati alle autorità dell'aiuto sociale in casi specifici e su domanda scritta e motivata, qualora queste li necessitino per determinare o modificare prestazioni, chiederne la restituzione o prevenire versamenti indebiti.

Gli articoli 68<sup>bis</sup> LAI e 85f LADI prevedono la collaborazione interistituzionale tra gli uffici AI, gli organi d'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione e le autorità cantonali competenti in materia di aiuto sociale.

Per il rimanente l'aiuto sociale rientra nella sfera di competenza dei Cantoni ed è pertanto soggetto alle disposizioni cantonali sulla protezione dei dati.

## **2.7 Nuove basi legali per lo scambio di dati tra autorità**

Il legislatore federale ha recentemente adottato nuove basi legali per lo scambio di dati tra le autorità dei settori contemplati dal postulato Lustenberger.

L'articolo 96c della LADI modificata del 19 marzo 2010<sup>38</sup> prevede che gli organi dell'assistenza sociale possono accedere mediante procedura di richiamo al sistema

<sup>36</sup> Si veda ad esempio la legislazione del Cantone di Neuchâtel (Loi sur l'action sociale, del 25 giugno 1986, art. 28 e 32).

<sup>37</sup> RS **852.1**

<sup>38</sup> FF **2008** 6761 e **2010** 1871

d'informazione gestito dall'Ufficio di compensazione, qualora si tratti di informazioni che servono alla gestione del fascicolo e al reinserimento professionale dei disoccupati e di disoccupati che hanno esaurito il diritto alle indennità e dipendono dall'aiuto sociale. L'articolo 97a estende le possibilità di comunicare dati degli organi competenti per l'assicurazione contro la disoccupazione. Il suo capoverso 1 lettera f numero 7 stabilisce che tali organi possono comunicare dati, in singoli casi e su richiesta scritta e motivata, alle autorità incaricate di applicare la legge sugli stranieri e l'Accordo del 21 giugno 1999<sup>39</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone. Il nuovo disciplinamento entrerà in vigore nel 2011.

La revisione del 18 giugno 2010 della legge federale del 24 marzo 2006<sup>40</sup> sugli assegni familiari (LAFam) prevede la creazione di un registro degli assegni familiari per lottare contro eventuali abusi sotto forma di accumulo di assegni familiari per lo stesso figlio<sup>41</sup>. La revisione entrerà probabilmente in vigore il 1° gennaio 2011.

La modifica del Codice civile del 12 giugno 2009<sup>42</sup> («Impedire la conclusione di matrimoni in caso di soggiorno irregolare») prevede che l'ufficio dello stato civile comunichi all'autorità competente in materia di stranieri l'identità dei fidanzati che non hanno fornito la prova della legalità del loro soggiorno in Svizzera (art. 99 cpv. 4 CC e 68 cpv. 5 dell'ordinanza del 28 aprile 2004<sup>43</sup> sullo stato civile, OSC). È inoltre tenuto a comunicarle fatti che inducono a sospettare l'elusione delle disposizioni in materia di entrata e soggiorno degli stranieri (art. 74a cpv. 7 OSC). La revisione prevede disposizioni analoghe per l'unione domestica registrata. Estende anche i diritti delle autorità dello stato civile di accedere in linea al sistema d'informazione comune per il settore degli stranieri e dell'asilo. Secondo il nuovo articolo 9 LSISA, l'UFM può accordare loro il diritto d'accesso per identificare persone in relazione ad eventi dello stato civile, per preparare la celebrazione di un matrimonio e per evitare l'elusione del diritto in materia di stranieri. Queste disposizioni entreranno in vigore il 1° gennaio 2011.

Il nuovo Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007<sup>44</sup> (CPP) entra in vigore il 1° gennaio 2011. Secondo l'articolo 73, l'autorità di perseguimento penale sottostà all'obbligo di mantenere il segreto, a meno che una base legale non la autorizzi a comunicare dati personali. L'articolo 75 capoverso 2 sancisce l'obbligo delle autorità penali di informare i servizi sociali e le autorità tutorie riguardo ai procedimenti penali avviati e alle decisioni pronunciate, se necessario per proteggere l'imputato, il danneggiato o i loro congiunti. Secondo il capoverso 4 la Confederazione e i Cantoni possono obbligare o autorizzare le autorità penali a fornire ulteriori informazioni alle autorità. Gli articoli 95–99 disciplinano il trattamento dei dati personali. In virtù dell'articolo 96 capoverso 1, l'autorità penale può comunicare i dati personali relativi a un procedimento pendente affinché siano utilizzati in un altro procedimento pendente, se si presume che possano fornire chiarimenti essenziali. Chiuso il procedimento, il trattamento dei dati personali è retto dalle disposizioni della Confederazione e dei Cantoni in materia di protezione dei dati (art. 99 CPP). L'articolo 302 disciplina l'obbligo di denuncia. Secondo il capoverso 1, le autorità penali sono

39 RS **0.142.112.681**

40 RS **836.2**

41 FF **2009** 5289 e **2010** 3739

42 FF **2009** 3767; RU **2010** 3057 e 3061

43 RS **211.112.2**

44 RU **2010** 1881

tenute a denunciare alle autorità competenti i reati che hanno constatato nell'ambito della loro attività ufficiale. Per contro il nuovo Codice di procedura penale non disciplina l'obbligo di denuncia di altre autorità.

L'articolo 68 della legge federale del 19 marzo 2010<sup>45</sup> sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP) prevede che le autorità penali della Confederazione possono informare altre autorità federali e cantonali in merito ai loro procedimenti penali, nella misura in cui queste necessitino assolutamente di tali informazioni per adempiere i loro compiti legali. La disposizione attua l'articolo 75 capoverso 4 CPP.

### **3 Studio empirico sullo scambio di dati presso alcune autorità scelte**

#### **3.1 Mandato**

Per chiarire le questioni sollevate dal postulato Lustenberger, l'UFG ha incaricato un'impresa privata di analizzare lo scambio di dati tra autorità federali, cantonali e comunali. È stato analizzato lo scambio di dati nel settore delle assicurazioni sociali (invalidità, prestazioni complementari e disoccupazione), dell'aiuto sociale, della naturalizzazione e della fiscalità, e riguardante l'ottenimento di prestazioni sociali, la concessione della cittadinanza o la tassazione. L'impresa ha esaminato se esistono ostacoli di natura pratica o giuridica e se vi sono necessità e possibilità di intervenire al fine di agevolare lo scambio di dati.

Nel febbraio 2010 l'impresa privata ha presentato il suo rapporto finale intitolato «Lo scambio di dati personali tra autorità federali, cantonali e comunali» (qui appresso: studio)<sup>46</sup>.

I risultati sono riassunti nei numeri 3.3 e 3.4 e analizzati nel numero 4.

#### **3.2 Campo di ricerca e metodo**

Lo studio si fonda su un rilevamento qualitativo nei Cantoni di Basilea Città, Neuchâtel e San Gallo. Uno studio più esteso, su scala nazionale, sarebbe stato troppo oneroso. La scelta dei Cantoni è stata dettata dal loro carattere rappresentativo, in modo che i risultati si prestino alla maggiore generalizzazione possibile. La scelta è stata pertanto fatta tenendo debitamente conto delle regioni linguistiche, delle strutture urbane e rurali nonché della struttura e dell'organizzazione della protezione dei dati dei Cantoni.

Gli autori dello studio hanno analizzato anche documenti ufficiali e svolto colloqui con 36 rappresentanti delle diverse autorità coinvolte e degli incaricati della protezione dei dati. Hanno inoltre esaminato le risposte al questionario scritto che i Cantoni e i Comuni interrogati sono stati invitati a compilare. Lo studio illustra le esi-

<sup>45</sup> RU 2010 3267; RS 173.71

<sup>46</sup> Lo studio è pubblicato su Internet al seguente indirizzo:  
[http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/themen/staat\\_und\\_buerger/gesetzgebung/abgeschlossene\\_projekte0/datenschutz.html](http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/themen/staat_und_buerger/gesetzgebung/abgeschlossene_projekte0/datenschutz.html)

genze delle autorità preposte allo scambio di dati. Di conseguenza gli argomenti che si oppongono a uno scambio illimitato di dati sono menzionati solo marginalmente.

### **3.3 Risultati dello studio**

#### **3.3.1 Scambio di dati nel settore dell'assicurazione per l'invalidità**

Gli interpellati ritengono la *situazione giuridica* (art. 6a LAI) in merito alla raccolta di dati relativamente chiara ed esaustiva. La procura generale cui il richiedente acconsente per legge è uno strumento appropriato. La protezione dei dati non pone problemi di rilievo e lo scambio di dati tra le autorità si svolge perlopiù in modo soddisfacente. Sembra esservi incertezza giuridica in merito all'ammissibilità delle comunicazioni spontanee (da parte dell'ufficio delle imposte o anche degli uffici AI stessi ad altre autorità).

Le autorità *raccolgono i dati* soprattutto per mezzo delle dichiarazioni degli assicurati stessi. Di propria iniziativa raccolgono ulteriori dati presso altre autorità o terzi se è necessario per completare o controllare le indicazioni fornite dell'assicurato. Vengono menzionati 24 servizi e terzi che sono in possesso di dati che possono essere di una certa importanza per l'assicurazione invalidità. Stando agli interpellati di tutti e tre i Cantoni, le fonti più importanti sono i seguenti sei fornitori di dati: l'autorità fiscale, la cassa di compensazione, la cassa di disoccupazione, il datore di lavoro dell'assicurato, assicurazioni private e medici. In genere le informazioni sono fornite su richiesta, raramente attraverso un accesso in linea.

Lo studio ha rivelato diversi *problemi* nella raccolta dei dati. Quello principale consiste nel fatto che le domande di accertamenti allungano la procedura AI. Spesso occorre dapprima combattere una certa reticenza e chiarire la situazione giuridica o creare buoni rapporti personali con i diversi organi coinvolti. Inoltre, la qualità dei dati è spesso insufficiente (p. es. dati fiscali non aggiornati). Le altre autorità non forniscono sistematicamente le loro informazioni.

Lo scambio di dati non svolge un ruolo importante per l'*identificazione di abusi e la verifica di indizi*. Per scoprire casi sospetti è decisivo procedere in modo sistematico per mezzo di liste di controllo ed effettuare revisioni periodiche. I dati di altre autorità sono secondari per l'identificazione di abusi.

Nei colloqui sono state proposte le seguenti misure per *migliorare* la raccolta dei dati:

- esaminare la situazione giuridica relativa alle comunicazioni spontanee (da parte dell'AI, ma anche da parte di terzi);
- creare una banca dati sulle prestazioni sociali che permetta di appurare in modo rapido ed efficace se un assicurato è già noto a un'altra assicurazione sociale, in particolare all'assicurazione contro la disoccupazione;
- creare le basi legali per l'accesso al casellario giudiziale VOSTRA e al registro dello stato civile Infostar;
- agevolare lo scambio di dati informando meglio le altre autorità in merito ai compiti dell'AI e alle sue misure di protezione dei dati.

Gli uffici AI *trasmettono* i loro dati con ritegno. La protezione dei dati contribuisce a far sì che il dialogo tra l'assicurato e l'autorità si svolga in un clima di fiducia reciproca. Lo scambio di dati con i servizi competenti in materia di prestazioni complementari e le casse di disoccupazione è istituzionalizzato.

### 3.3.2 Scambio di dati nel settore delle prestazioni complementari

La *situazione giuridica* per lo scambio di dati è chiara. Gli articoli 26 LPC e 50a LAVS disciplinano chiaramente i destinatari dei dati. Anche in questo settore sembra invece essere poco chiara la misura nella quale altre autorità possono comunicare dati di propria iniziativa (comunicazioni spontanee) o sono tenute a farlo (obbligo di comunicazione). Secondo gli interpellati, i casi in cui si sospetta un abuso possono essere chiariti in modo soddisfacente nonostante le disposizioni in materia di protezione dei dati.

Anche nel settore delle prestazioni complementari la *raccolta di dati* si basa sulle dichiarazioni dell'assicurato stesso. L'autorità provvede di propria iniziativa alla raccolta di altri dati se ciò è necessario per completare le indicazioni fornite dall'assicurato o se sussistono incoerenze. Diciannove servizi e terzi vengono menzionati come fonti importanti di dati. Stando agli interpellati di tutti e tre i Cantoni, le fonti più importanti sono i seguenti quattro fornitori di dati: l'Ufficio centrale di compensazione, l'ufficio AI, l'autorità fiscale e le casse pensioni. In generale lo scambio di dati è soddisfacente.

Lo studio ha evidenziato diversi *problemi* nella raccolta dei dati. Dalle banche non si può ottenere alcuna informazione, a meno che l'assicurato non abbia informato l'autorità competente conferendole una procura. È spesso difficile raccogliere i dati di autorità straniere. Lo scambio di dati richiede molto tempo e la procedura ne risulta allungata. Spesso occorre prima superare reticenze varie, ossia chiarire la situazione giuridica o intrattenere buone relazioni personali. Il valore dei dati provenienti dai servizi di controllo degli abitanti è limitato, poiché non forniscono alcuna informazione sul luogo di residenza effettivo. Non è chiaro se le altre autorità trasmettano sistematicamente oppure soltanto saltuariamente informazioni alle autorità competenti in materia di prestazioni complementari.

Lo scambio di dati non riveste grande importanza nella *lotta agli abusi*. È per contro decisivo che i collaboratori individuino contraddizioni nel dossier. Dallo studio non risulta la rilevanza delle comunicazioni di altri servizi amministrativi. In parte le comunicazioni vengono effettuate in modo sistematico (ad es. da parte dell'ufficio cantonale di controllo del lavoro nero); ma perlopiù si tratta probabilmente di collaborazioni saltuarie. La protezione dei dati non ostacola gli ulteriori accertamenti.

Per *migliorare* la raccolta dei dati sono state presentate le stesse proposte già formulate per l'assicurazione invalidità:

- chiarire la situazione giuridica in merito alle comunicazioni spontanee. È stato tuttavia osservato che l'estensione delle possibilità di comunicazione non permette necessariamente di migliorare la lotta agli abusi;
- creare una banca dati sulle prestazioni sociali che permetterebbe di appurare in modo rapido ed efficace se un assicurato è già noto a un'altra assicurazione sociale.

Le autorità competenti in materia di prestazioni complementari *trasmettono* i loro dati soltanto in misura ristretta. Un problema consiste nel fatto che tali autorità possono trasmettere dati soltanto su richiesta (e non sistematicamente) se nella dichiarazione d'imposta non figurano dati in merito alla sostanza.

### **3.3.3 Scambio di dati nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione**

Le *basi giuridiche* per la raccolta di dati sono considerate sufficienti. Risultano in parte poco chiare le basi giuridiche per l'ottenimento di dati dell'autorità fiscale. Gli interpellati ritengono in genere chiara la situazione giuridica per la trasmissione di dati.

Anche nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione, la *raccolta di dati* si basa sulle informazioni fornite dall'assicurato stesso. L'autorità provvede di propria iniziativa alla raccolta di altri dati se necessario per completare le indicazioni fornite dall'assicurato o in caso di incoerenze. Ventitre servizi e terzi vengono menzionati come fonti importanti di dati. Secondo gli interpellati di tutti e tre i Cantoni, sono in possesso di dati molto importanti tre fornitori: l'ufficio AI, l'autorità preposta all'aiuto sociale e il datore di lavoro dell'assicurato. Lo scambio di dati è in complesso soddisfacente, con singole eccezioni.

Per quanto riguarda la raccolta dei dati, le autorità si trovano di fronte a diversi *problemi*. Spesso la raccolta è complicata. I dati non sono aggiornati (dati fiscali, estratti dei conti individuali delle casse di compensazione) o è di fatto impossibile stare al passo con le informazioni perché non è possibile consultare regolarmente il Foglio ufficiale svizzero di commercio durante tutto il periodo in cui l'assicurato percepisce prestazioni. Le informazioni accessibili riguardanti l'origine migratoria sono considerate insufficienti. Anche nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione risulta poco chiaro se le altre autorità trasmettono sistematicamente oppure soltanto saltuariamente informazioni alle autorità competenti.

Lo scambio di dati non riveste un ruolo fondamentale nella *lotta agli abusi*. È invece decisiva l'attenzione che il collaboratore dedica al dossier. A tale proposito può essere utile un accesso in linea al Foglio ufficiale svizzero di commercio. Sono d'aiuto anche le indicazioni dell'ufficio cantonale di controllo del lavoro nero o le comunicazioni spontanee della polizia o degli uffici AI.

Per *migliorare* la raccolta dei dati sono state presentate le seguenti proposte:

- prevedere, nel caso di stranieri, l'accesso alle informazioni sul permesso di lavoro;
- creare una banca dati sulle assicurazioni sociali che permetterebbe di appurare se l'assicurato percepisce prestazioni da un'altra assicurazione sociale (AI, prestazioni complementari) o dall'aiuto sociale;
- valutare un aggiornamento più rapido dei conti individuali delle casse di compensazione;
- estendere le possibilità di comunicare dati per le autorità fiscali e gli uffici di controllo del lavoro nero.

Per quanto riguarda la *trasmissione* di dati da parte delle autorità competenti in materia di assicurazione contro la disoccupazione, si propone di agevolare la collaborazione interistituzionale, autorizzando l'assicurazione contro la disoccupazione a trasmettere informazioni all'AI senza procura dell'assicurato. Si ritiene utile reintrodurre le prassi oggi non più ammesse di comunicare all'aiuto sociale, per mezzo di elenchi, le persone che stanno per esaurire il diritto all'indennità. Gli interpellati hanno inoltre criticato il fatto che manchi un diritto di comunicazione (in mancanza di una richiesta) in caso di abusi; tuttavia, l'esercizio di tale diritto presuppone un'ampia conoscenza della procedura svolta dall'altra autorità.

### 3.3.4 Scambio di dati nel settore dell'aiuto sociale

Dallo studio stesso non risulta se le *basi giuridiche* per la raccolta di dati siano sufficienti, ma il suo allegato risponde al quesito in modo affermativo. Lo studio d'altronde rileva che spesso altre autorità non dispongono di una base legale per trasmettere informazioni alle autorità dell'aiuto sociale. Gli interpellati non considerano tuttavia tale fatto una lacuna, bensì piuttosto un vantaggio, poiché in caso contrario verrebbe intaccato il rapporto di fiducia tra il richiedente e l'autorità competente in materia di aiuto sociale. Un interpellato ritiene che la trasmissione di dati da parte degli organi dell'aiuto sociale ad altri servizi sia disciplinata in modo chiaro.

Per la *raccolta di dati* sono di primaria importanza le informazioni fornite dal richiedente, le quali sono oggetto di verifiche di routine (p. es. verifica del possesso di un'automobile da parte del servizio della circolazione, dati personali da parte del controllo abitanti). Due Cantoni si procurano in modo sistematico i dati dell'ultima dichiarazione delle imposte. Venticinque servizi e terzi sono menzionati come fonti rilevanti di dati. Secondo gli interpellati di tutti e tre i Cantoni i fornitori più importanti sono le tre seguenti unità amministrative: la cassa di disoccupazione, l'autorità fiscale e l'autorità d'esecuzione delle prestazioni complementari. Lo scambio di dati tra le autorità è ritenuto buono, se non ottimo.

In relazione alla raccolta di dati sono stati segnalati due *problemi*. Lo scambio di dati è a volte molto lento e spesso si tenta di ottenere dal richiedente le informazioni necessarie, in modo da non rallentare la procedura tesa a garantire il minimo vitale. Lo scambio di dati tra i Cantoni non è istituzionalizzato in modo sufficiente. Quando si tratta di chiarire se i parenti siano in grado di sostenere il richiedente, le autorità dell'aiuto sociale devono spesso fare i conti con il segreto fiscale.

Lo scambio di dati non riveste un ruolo fondamentale nella *lotta agli abusi*. È decisiva l'attenzione che il collaboratore dedica al dossier. Le indicazioni fornite da altre autorità non hanno quasi nessuna importanza.

Per *migliorare* la raccolta di dati è stata presentata la seguente proposta: si potrebbe creare una banca dati sulle assicurazioni sociali che permetterebbe di appurare se l'assicurato percepisce prestazioni da un'assicurazione sociale.

Per quanto riguarda la *trasmissione di dati* ad altre autorità, gli interpellati hanno affermato che essa è rara.

### 3.3.5 Scambio di dati nel settore della naturalizzazione

Dallo studio stesso non risulta se le *basi giuridiche* per la raccolta di dati siano sufficienti, ma il suo allegato risponde al quesito in modo affermativo.

A seconda del Cantone, *i dati sono raccolti* soprattutto con l'aiuto del richiedente oppure mediante accertamenti dell'autorità. In tutti e tre i Cantoni si procede a verifiche di routine presso le autorità fiscali e il controllo degli abitanti. L'accesso a determinate informazioni dipende in larga misura dalla struttura organizzativa in cui sono inserite le autorità competenti per la naturalizzazione. Si menzionano 23 servizi e terzi come fonti rilevanti di dati. Secondo gli interpellati di tutti e tre i Cantoni, la fonte più importante è la polizia. Tutti e tre i Cantoni sono molto soddisfatti dello scambio di dati con tale autorità. Due Cantoni ritengono fonti molto importanti altre quattro autorità (autorità fiscale, ufficio dello stato civile, tribunale penale e controllo degli abitanti). Due Cantoni giudicano molto buono lo scambio di dati tra le autorità, mentre un Cantone segnala vari problemi.

Gli interpellati segnalano in particolare i seguenti *problemi*: spesso lo scambio di dati è lento e faticoso; il pubblico ministero non fornisce informazioni in merito a procedimenti pendenti; il corpo insegnante si rifiuta di fornire informazioni su studenti o apprendisti.

Vi sono opinioni divergenti in merito all'importanza dello scambio di dati nella *lotta agli abusi*. Un interpellato giudica decisiva l'attenzione con cui un collaboratore tratta un dossier. Un altro osserva che le attuali possibilità di consultare i dati in linea non possono essere sfruttate a causa delle esigue risorse di personale. Un altro ritiene importante lo scambio di dati.

Gli interpellati hanno presentato le seguenti proposte per *migliorare* la raccolta di dati:

- emanare più direttive, poiché un'uniformazione delle procedure agevolerebbe lo scambio di dati;
- concedere l'accesso a VOSTRA e Infostar;
- fornire chiarimenti in merito alle possibilità di comunicazione;
- creare una base legale che obblighi i privati (vicini, locatore, datore di lavoro, associazioni) a fornire informazioni.

La *trasmissione di dati* si limita allo scambio con le altre autorità direttamente coinvolte nella procedura di naturalizzazione.

### 3.3.6 Scambio di dati nel settore fiscale

Per quanto riguarda le *basi legali*, in tutti e tre i Cantoni si registra qualche incertezza giuridica in merito alle possibilità di comunicare dati di cui dispongono essi stessi e i servizi richiesti. Ne consegue l'eventualità che determinate informazioni non vengano trasmesse. Alla comunicazione di dati da parte delle autorità fiscali ad altre autorità si applica il segreto fiscale. Si può derogare a tale principio soltanto se esiste una base legale formale. Ciò nonostante, nei colloqui è emersa qualche incertezza giuridica e di conseguenza un certo ritegno a fornire determinati dati.

Per la *raccolta di dati* in riferimento all'accertamento dei fatti, è fondamentale la collaborazione del contribuente. Come fonti di dati gli interpellati menzionano 18 servizi e terzi. Secondo tutti e tre i Cantoni, forniscono dati estremamente importanti sei fonti, tra cui quattro autorità (uffici AI, ufficio delle successioni, ufficio dello stato civile, ufficio delle opere sociali) e due privati (cassa pensioni, datore di lavoro). Tutti e tre i Cantoni ritengono mediamente utili più della metà delle fonti. Secondo gli interpellati, lo scambio di dati tra le autorità funziona bene.

Gli interpellati hanno rilevato in particolare i seguenti *problemi*: le assicurazioni sociali non mettono a disposizione i loro dati; in assenza di uno scambio di dati consolidato, spesso per i collaboratori dell'amministrazione delle contribuzioni non è chiaro se un altro servizio sia in possesso delle informazioni necessarie e se possa comunicarle; lo scambio di dati su richiesta presuppone un sospetto, ragion per cui è impossibile effettuare un controllo sistematico.

Lo scambio di dati non riveste un ruolo fondamentale nella *lotta agli abusi*. È invece decisiva l'attenzione che il collaboratore dedica al dossier. Le indicazioni fornite da altre autorità non hanno quasi nessuna importanza, tranne nei casi in cui è già oggi previsto un obbligo di comunicazione.

Gli interpellati hanno presentato le seguenti proposte di *miglioramento*: modificare la situazione giuridica nell'ambito delle assicurazioni sociali in modo tale da permettere alle autorità competenti in materia di assicurazione invalidità, prestazioni complementari e assicurazione contro la disoccupazione di fornire i loro dati; sarebbe inoltre ipotizzabile disciplinare in modo preciso le possibilità di comunicazione di altre autorità.

Per quanto riguarda la *trasmissione di dati* ad altre autorità, in tutti e tre i Cantoni si ritiene che sia chiaro a chi si possano trasmettere informazioni. È stato in particolare osservato che non possono essere fornite informazioni relative a un eventuale sostegno da parte di parenti. Possono tuttavia risultare poco chiare le circostanze nelle quali si possono comunicare informazioni su un possibile abuso in un altro settore.

### **3.3.7 Comunicazione di dati da parte dell'ufficio di controllo del lavoro nero**

L'ufficio di controllo del lavoro nero ha l'obbligo di informare le autorità fiscali soltanto se si tratta di una persona soggetta all'imposta alla fonte. È dubbio che sia utile estendere ad altri casi l'obbligo di informare.

Sussiste un obbligo di informazione anche nei confronti delle assicurazioni sociali. Tuttavia tale obbligo non esplica effetti perché l'ufficio di controllo non sa chi usufruisce di quali prestazioni. Attualmente sono in preparazione le prime misure per risolvere questo problema nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione. Un interpellato si è espresso a favore dell'accesso ad altre banche dati.

Il diritto federale non prevede alcun obbligo d'informazione a favore delle autorità dell'aiuto sociale.

### 3.3.8 **Trasmissione di dati da parte delle autorità di sicurezza e di polizia giudiziaria**

In quest'ambito sembrano esservi incertezze e lacune normative in merito all'obbligo di comunicazione.

### 3.3.9 **Riassunto**

In tutti i settori analizzati si applica il principio dell'autodichiarazione e dell'obbligo di collaborare dell'interessato. Di norma le altre fonti di informazione a cui ricorre l'autorità responsabile della procedura hanno carattere accessorio. Di regola i dati necessari sono in possesso di uffici cantonali e comunali e solo raramente di autorità federali. Nella maggioranza dei casi, lo scambio di dati si fonda su un obbligo di comunicazione su richiesta, più raramente i dati sono scambiati mediante un accesso in linea. Secondo gli interpellati, lo *scambio di dati funziona* in generale bene o molto bene. La situazione giuridica per la raccolta quotidiana dei dati è ritenuta chiara.

Le autorità ritengono che di regola la protezione dei dati non impedisce loro di procedere agli accertamenti necessari. Tutt'al più i problemi nello scambio di dati sorgono nel lavoro pratico. La raccolta di informazioni presso privati è invece più difficile.

Lo studio ha inoltre evidenziato che in singoli casi le autorità scambiano dati per vie informali (e probabilmente in alcuni casi anche illecite). Spesso lo scambio di dati dipende anche dalla struttura organizzativa in cui è inserita l'autorità competente.

Per la *lotta agli abusi* e la prevenzione di altre prestazioni indebite è di fondamentale importanza l'attenzione e la professionalità con cui si occupano dei dossier i collaboratori dell'autorità competente. Possono costituire un primo indizio di abuso soprattutto eventuali incoerenze rilevate in un dossier. Sono inoltre importanti i controlli sporadici (ev. sulla base dei risultati di una lista di controllo). Permettono di identificare casi sospetti anche le informazioni di altre autorità (su richiesta, incluso l'accesso in linea, e sotto forma di informazioni spontanee).

La protezione dei dati ostacola l'*individuazione* di casi sospetti se i dati possono essere ottenuti in linea soltanto con grande sforzo o se non sono messi a disposizione automaticamente e devono essere raccolti nel caso specifico, il che presuppone l'esistenza di un sospetto. Una richiesta a tappeto sorpasserebbe le risorse delle autorità. Per tale ragione si auspica la creazione di una banca dati sulle prestazioni sociali (con accesso in linea) o informazioni periodiche oppure, nel settore della naturalizzazione, un'estensione dei diritti d'accesso. Quanto alle comunicazioni spontanee, sembra regnare grande incertezza riguardo alla loro liceità.

Esistono inoltre anche ostacoli pratici, in particolare problemi di risorse. Anche la complessità di determinati compiti può rendere più difficile la comunicazione spontanea di dati, poiché a volte è difficile decidere quali siano le informazioni realmente importanti. I dati accessibili in linea hanno spesso un valore limitato. Il registro degli abitanti, ad esempio, non rivela il luogo di residenza effettivo di una persona.

Per la *verifica* di casi sospetti, le informazioni fornite da altre autorità sono di importanza piuttosto secondaria. La possibilità di richiedere informazioni in un caso specifico permette in genere di ottenere l'informazione necessaria. Secondo lo

studio, la protezione dei dati ostacola lo scambio d'informazioni soltanto in singoli casi. Anche nella verifica di casi sospetti, gli ostacoli pratici già menzionati risultano ben più importanti. Senza contare che è molto difficile e oneroso individuare chiaramente i casi di truffa.

## **3.4 Conclusioni dello studio**

### **3.4.1 Costatazioni generali**

#### **3.4.1.1 Scambio di dati in primo luogo a livello cantonale e comunale**

Lo scambio di dati si svolge principalmente tra autorità cantonali e comunali. Le possibilità d'intervento della Confederazione sono pertanto limitate.

L'importanza, per la Confederazione, dello scambio di dati tra autorità per gli accertamenti nel settore delle assicurazioni sociali, dell'aiuto sociale, della naturalizzazione e del diritto fiscale va relativizzata per due motivi. Innanzitutto, per l'accertamento dei fatti nei settori menzionati lo scambio di dati tra le autorità ha carattere puramente accessorio. Sono infatti più importanti le dichiarazioni dell'interessato stesso, gli accertamenti effettuati dall'autorità stessa e le informazioni raccolte presso privati. Inoltre, la Confederazione è soltanto indirettamente coinvolta nello scambio di dati, e solo nei settori in cui le autorità cantonali eseguono il diritto federale (assicurazioni sociali, in parte diritto fiscale e naturalizzazioni). Il ruolo delle autorità della Confederazione è secondario sia come richiedenti sia come fornitori di dati. Questa situazione limita le possibilità della Confederazione di migliorare lo scambio di dati, sia in termini di efficienza che di lotta agli abusi. Tenuto conto del federalismo esecutivo, tipicamente svizzero, nei settori analizzati, le divergenze tra i Cantoni sono in certa misura insite al sistema e inevitabili.

#### **3.4.1.2 Gli accertamenti di routine non pongono problemi**

Le autorità competenti sono soddisfatte dello scambio di dati per gli accertamenti di routine e ritengono chiara la situazione giuridica.

In genere l'autorità esecutiva è soddisfatta di come funziona lo scambio di dati tra le autorità, almeno per quanto riguarda gli accertamenti di routine. Le basi legali per lo scambio di dati sono considerate sufficientemente chiare e, se la richiesta di informazioni è ben motivata, non costituiscono un ostacolo allo scambio di dati. A volte la protezione dei dati rallenta lo scambio, ma le autorità ritengono legittima l'importanza attribuita alla protezione dei dati dell'interessato. Il modello di scambio di dati più diffuso è quello della richiesta d'informazioni nel caso specifico. Un'estensione della possibilità di accedere ai dati mediante procedura di richiamo (accesso in linea a banche dati e confronto automatizzato dei dati) potrebbe in linea di massima rendere più efficiente lo scambio. Dal punto di vista della protezione dei dati, la situazione attuale da adito a critiche, poiché lo studio ha rivelato indizi di uno scambio di dati informale, vale a dire uno scambio di dati personali privo di una chiara base legale.

### **3.4.1.3                    Dati di altre autorità poco pertinenti per la lotta agli abusi**

I dati forniti da altre autorità costituiscono soltanto una delle fonti usate per lottare contro gli abusi.

L'attenzione e la professionalità con cui un collaboratore competente tratta il dossier sono due fattori decisivi per individuare i casi di abuso: permettono di riconoscere eventuali contraddizioni nelle dichiarazioni dell'interessato, per esempio in merito alla situazione finanziaria, allo stato di salute o al luogo di domicilio. Oltre alle liste di controllo per identificare i fattori a rischio e alle indicazioni fornite da terzi, anche i dati di altre autorità possono tuttavia contribuire a scoprire tentativi di truffa. L'importanza di tale potenziale è tuttavia difficile da valutare. È ovviamente elevato nei casi in cui le autorità potrebbero, per mezzo di controlli sistematici, venire a conoscenza di redditi accessori, quali indennità di disoccupazione, rendite AI, prestazioni complementari o di aiuto sociale, taciuti dall'interessato. Queste informazioni sono importanti per definire il diritto alle prestazioni, nonché per il lavoro delle autorità fiscali. Sono stati inoltre menzionati gli uffici cantonali di controllo del lavoro nero, la polizia e le autorità fiscali, che nell'esercizio delle rispettive attività possono venire a conoscenza di informazioni che possono far nascere un sospetto di abuso.

### **3.4.1.4                    Accesso in linea e comunicazioni effettuate senza richiesta: potenziale, in termini di lotta agli abusi**

Gli accessi in linea e le comunicazioni effettuate senza richiesta potrebbero contribuire alla lotta contro gli abusi.

Per quanto riguarda la lotta agli abusi, occorre osservare che lo scambio di dati tra le autorità è secondario per la verifica di un sospetto. La difficoltà maggiore risiede per contro nell'individuare i casi sospetti: è in tale contesto che un potenziamento dello scambio di dati tra autorità appare come uno strumento più promettente nella lotta contro le prestazioni percepite abusivamente (o i reati fiscali). I correttivi ipotizzati dagli interpellati comprendono l'estensione sia degli accessi in linea sia delle possibilità di fornire a un'autorità che non ne abbia fatto richiesta le informazioni che potrebbero essere di rilievo per essa.

### **3.4.1.5                    Accesso in linea e confronto automatizzato dei dati: due mezzi di controllo efficaci**

L'accesso in linea e il confronto automatizzato dei dati sono mezzi di controllo efficaci.

In linea di massima, gli accessi in linea consentono di chiarire sistematicamente tutti i casi, e non solo quelli sospetti, o perlomeno di raccogliere informazioni preliminari completate e precisate successivamente. Ciò permette un controllo a tappeto delle informazioni fornite dall'interessato e può rivelare indizi di eventuali tentativi di abuso. Un'alternativa all'accesso in linea è costituito dal confronto automatizzato dei dati, una procedura che informa automaticamente l'autorità se un richiedente è registrato presso un'altra autorità.

### **3.4.1.6 Comunicazioni effettuate in assenza di una richiesta: situazione giuridica poco chiara**

L'incertezza sulla situazione giuridica ostacola le comunicazioni effettuate in assenza di una richiesta.

La comunicazione di dati personali a un'altra autorità che non ne faccia richiesta è possibile se il diritto autorizza la comunicazione spontanea o prevede un obbligo di comunicazione. Molti interpellati ritengono questo tipo di comunicazione uno strumento promettente per identificare casi sospetti. La mancata comunicazione di determinati dati può privare un'autorità di un'informazione importante, dal momento che, per motivi di risorse, non può accertare tutti i fatti procedendo a verifiche di routine. Varie autorità denotano una certa incertezza sia in merito alla sistematicità con cui ricevono informazioni da altre autorità sia in merito al loro diritto di trasmettere informazioni potenzialmente rilevanti per un caso di abuso. Questa incertezza giuridica può avere due conseguenze opposte: la comunicazione arbitraria di informazioni oppure un blocco dei dati paragonabile a quello generato da un divieto legale di comunicare i dati, con l'autorità che rinuncia alla comunicazione anche se nel caso in questione la legge la consentirebbe. È infine probabile che le autorità a volte rinuncino a comunicazioni spontanee non solo perché non conoscono la situazione giuridica, ma anche perché non sanno quali sono le informazioni di cui hanno bisogno le altre autorità.

### **3.4.1.7 Tra controllo e fiducia: due poli in contrasto**

Esiste un certo contrasto tra il principio del controllo e quello della fiducia.

Si constata che lo scambio di dati non può oltrepassare un determinato limite senza rischiare di intaccare il rapporto di fiducia tra l'interessato e l'autorità, che costituisce la base del principio dell'autodichiarazione applicato in tutti gli ambiti analizzati. Secondo gli interpellati, il rapporto di fiducia è determinante per accertare in modo esaustivo i fatti e garantire il successo di ulteriori misure (p. es. la reintegrazione economica e sociale). Un'estensione sconsiderata dello scambio di dati e, di conseguenza, delle possibilità di controllo, potrebbe compromettere questo rapporto di fiducia.

### **3.4.2 Difficoltà concrete**

L'analisi empirica ha evidenziato difficoltà concrete nello scambio di dati in vari settori, a cui le autorità possono ovviare adottando misure appropriate. Tali difficoltà riguardano l'individuazione di sospetti matrimoni fittizi nel settore della naturalizzazione, la necessità di gestire anche dati individuali esaustivi sulla riscossione di prestazioni sociali, l'estensione delle facoltà degli uffici cantonali di controllo del lavoro nero e delle autorità delle assicurazioni sociali di trasmettere informazioni alle autorità fiscali, come pure la trasmissione di informazioni da parte delle autorità fiscali e inquirenti alle autorità competenti in materia di assicurazioni sociali. Infine alcuni interpellati deplorano che le informazioni sui conti individuali delle assicura-

zioni sociali non sono disponibili abbastanza tempestivamente. Non si impongono modifiche della legge federale sulla protezione dei dati.

### **3.4.3 Raccomandazioni dello studio**

Le difficoltà e le lacune riscontrate hanno indotto gli autori dello studio a formulare le raccomandazioni seguenti:

- 1. è opportuno esaminare in modo approfondito, considerandone l'utilità e tenendo conto delle disposizioni in materia di protezione dei dati, la possibilità di concedere alla sezione Naturalizzazioni dell'UFM il diritto di accedere in linea al registro dello stato civile Infostar;*
- 2. la Confederazione sostiene e incoraggia gli sforzi delle autorità cantonali d'esecuzione nell'istituire e gestire banche dati cantonali in materia di assicurazioni sociali, che rispettino i principi della protezione dei dati. Provvede nel contempo a garantire la compatibilità di queste banche dati con i pertinenti progetti in corso su scala nazionale e internazionale;*
- 3. la Confederazione esamina le potenzialità dell'estensione della possibilità di comunicazione degli uffici di controllo del lavoro nero. A tal fine individua il numero di persone che hanno svolto un lavoro nero percependo nel contempo prestazioni complementari, dell'AI, dell'assicurazione contro la disoccupazione o dell'aiuto sociale. È opportuno accertare anche l'eventuale possibilità da parte degli uffici di controllo del lavoro nero di trasmettere informazioni ad altre autorità fiscali;*
- 4. conviene valutare se sia opportuno conferire agli organi d'esecuzione delle prestazioni complementari e dell'assicurazione contro la disoccupazione la facoltà di trasmettere dati ad autorità cantonali (autorità fiscali, ma anche autorità di perseguimento penale e enti dell'aiuto sociale), tenendo conto della protezione dei dati e dell'efficacia di tale misura;*
- 5. conviene esaminare se sia opportuno creare le basi legali che consentano alle autorità fiscali di accedere in linea ai dati dell'assicurazione contro la disoccupazione, tenendo conto della protezione dei dati e dell'efficacia di tale misura;*
- 6. le autorità federali competenti in materia di assicurazioni sociali allestiscono, d'intesa con l'Incaricato federale della protezione dei dati, promemoria che informino gli organi cantonali d'esecuzione sulle loro possibilità di trasmettere informazioni ad altre autorità;*
- 7. le autorità federali competenti in materia di assicurazioni sociali informano le autorità cantonali d'esecuzione (prestazioni complementari, AI, assicurazione contro la disoccupazione) e le autorità penali dei Cantoni (polizia, pubblico ministero e tribunali) sulle possibilità, risultanti dall'entrata in vigore nel 2011 del Codice di procedura penale, di trasmettere informazioni di propria iniziativa;*
- 8. le autorità federali competenti in materia di assicurazioni sociali sostengono, incoraggiano e coordinano gli sforzi delle autorità cantonali d'esecuzione tesi a creare una base legale per la comunicazione spontanea di dati*

*da parte delle autorità fiscali, che sia chiara, conforme alle disposizioni sulla protezione dei dati e ai requisiti del diritto federale;*

9. *la Confederazione valuta la possibilità di accelerare l'aggiornamento dei conti individuali delle casse di compensazione (estratti dei conti individuali).*

## **4 Valutazione**

### **4.1 Valutazione generale della necessità di adottare misure**

#### **4.1.1 Interpellati complessivamente soddisfatti della situazione**

Il Consiglio federale constata che le persone interpellate in occasione dello studio esterno sono complessivamente soddisfatte della situazione. Lo studio non ha evidenziato ostacoli importanti allo scambio di dati tra le autorità. Appare evidente che di regola le autorità usufruiscono delle basi legali necessarie per ottenere l'assistenza amministrativa di un'altra autorità, e le disposizioni sulla protezione dei dati non sembrano ostacolare tale scambio di dati. Lo scambio di dati non è l'unica fonte d'informazione per individuare eventuali casi di abuso o verificare un sospetto; sono determinanti anche altri fattori, quali la formazione e l'esperienza del personale, che consentono di individuare incoerenze in un dossier (cfr. n. 3.3.9). Ciò non significa che non occorra apportare qualche miglioramento qua e là, ma lo studio, seppur di portata limitata, non ha messo in luce importanti lacune che inducano a intervenire immediatamente sul piano legislativo.

D'altronde lo scambio di dati tra le autorità è già agevolato da numerose norme federali (cfr. n. 2.3–2.6) che sembrano funzionare in modo soddisfacente. Il Consiglio federale s'impegna costantemente per perfezionare e completare tali norme, laddove necessario. Nei settori segnalati dal postulato Lustenberger, il legislatore ha recentemente emanato diverse nuove disposizioni destinate ad agevolare lo scambio di informazioni (cfr. n. 2.7).

Occorre altresì osservare che le informazioni vengono scambiate soprattutto tra le autorità cantonali e comunali. Inoltre, lo scambio di dati tra i Cantoni è retto dai principi del federalismo e in particolare da 26 ordinamenti cantonali diversi, il che secondo lo studio può rallentare lo scambio intercantonale di dati. A causa della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, il margine d'intervento della prima è tuttavia limitato. Le conclusioni dello studio e il presente rapporto saranno pertanto inviati ai Cantoni, affinché possano esaminare la necessità di adottare misure nella loro sfera di competenza.

#### 4.1.2

### **L'accesso agevolato alle informazioni non deve violare l'obbligo di serbare il segreto**

Secondo il Consiglio federale, l'obbligo delle autorità di mantenere il segreto non può essere considerato unicamente un ostacolo giuridico allo scambio di dati.

L'obbligo di mantenere il segreto contribuisce a instaurare un rapporto di fiducia tra il cittadino e le autorità, il che, come risulta dallo studio, agevola notevolmente il compito di queste ultime. Le autorità sono infatti interessate a ottenere un massimo di informazioni dalle persone che sono meglio in grado di fornirle, ossia dai diretti interessati. Nei settori segnalati dal postulato Lustenberger si applica essenzialmente il principio dell'autodichiarazione e dell'obbligo di collaborazione del cittadino. Tale sistema è ampiamente consolidato e l'obbligo di mantenere il segreto ne è la conseguenza imprescindibile: si fonda sul presupposto che la maggioranza dei cittadini merita la fiducia che l'autorità ripone in essi. Il rapporto di fiducia potrebbe incrinarsi e i cittadini potrebbero essere meno disposti a collaborare spontaneamente all'accertamento dei fatti se dovessero temere che le informazioni fornite volontariamente vengano usate per altri scopi o a loro svantaggio in un'altra procedura. Rimettere in causa in maniera generale l'obbligo di mantenere il segreto equivarrebbe pertanto a un cambiamento radicale del sistema, con possibili effetti controproducenti. Con l'indebolimento del rapporto di fiducia instaurato tra le autorità e i cittadini, la principale fonte d'informazione non sarebbe più il cittadino stesso, bensì le altre autorità. La raccolta di informazioni da parte delle autorità renderebbe necessari nuovi strumenti investigativi costosi e non contribuirebbe necessariamente a migliorare la qualità delle informazioni; è invece più probabile il contrario.

Il Consiglio federale non intende pertanto rinunciare al principio dell'autodichiarazione come principale fonte d'informazione delle autorità fiscali e sociali, né al principio della fiducia su cui poggia. Tale principio non esclude che l'autorità adotti misure di controllo qualora reputi necessario verificare le indicazioni dell'interessato o qualora constatati indizi di abuso in un caso concreto. Tuttavia l'autorità non deve oltrepassare un determinato limite sostituendo sistematicamente il principio del controllo a quello della fiducia, poiché gli effetti potrebbero essere controproducenti.

L'obbligo di mantenere il segreto non è tuttavia assoluto. Come già illustrato, la legislazione federale prevede numerose eccezioni (cfr. 2.3–2.7). Infatti, la LPD autorizza lo scambio di dati se una base legale lo prevede (art. 19 LPD). Se la legge prevede l'obbligo di comunicazione, l'autorità non è libera di decidere se comunicare o meno dati personali: è tenuta a comunicarli (cfr. n. 2.2.2 e 2.2.3).

Il legislatore deve tuttavia vegliare affinché eventuali nuove deroghe all'obbligo di mantenere il segreto vengano adottate soltanto in caso di reale necessità dell'autorità destinataria, ossia se quest'ultima non è in grado di ottenere determinati dati dall'interessato. Se intende creare nuove basi legali per agevolare lo scambio di dati, deve in particolare ben ponderare gli interessi in gioco. Vanno ad esempio ponderati i vantaggi che risultano da nuovi diritti di accesso in linea, tenendo conto dell'interesse individuale alla protezione della sfera privata e di quello delle autorità a ricevere, direttamente dagli interessati, informazioni il più possibile precise ed esaustive.

#### **4.1.3 La legge sulla protezione dei dati non crea problemi degni di nota**

Nonostante la sua portata limitata, lo studio mostra chiaramente che gli eventuali ostacoli allo scambio di dati non sono riconducibili alla LPD. Dallo studio non risulta una necessità concreta di allentare le disposizioni sulla protezione dei dati. Tutt'al più occorre osservare che a volte le disposizioni vigenti non sono sufficientemente note alle persone incaricate di applicarle e che la conseguente incertezza può indurle sia a rinunciare di comunicare dati personali sia a comunicarli in assenza delle basi legali necessarie.

Per migliorare lo scambio di dati non è quindi necessario rivedere la LPD o mettere in discussione i suoi principi. È infatti sufficiente creare le basi legali appropriate laddove risulti necessario.

In tale contesto va osservato che il margine di manovra del legislatore federale è in ogni caso assai limitato, poiché non ha la competenza di legiferare sulla protezione dei dati nelle sfere di competenza dei Cantoni (cfr. n. 2.1).

Ciò nonostante, al momento la LPD è oggetto di verifica. La responsabilità dei lavori incombe all'UFG, che ha istituito un gruppo di lavoro composto da rappresentanti dell'Amministrazione federale, delle amministrazioni cantonali e dell'economia, nonché da altri specialisti. Lo scopo della verifica è di analizzare l'efficacia e l'efficienza della legge, proponendo, se del caso, gli adattamenti necessari. Sono oggetto della verifica principalmente la notorietà della legge, i meccanismi di applicazione e l'organo di vigilanza. È stato conferito un mandato a un'impresa privata. Secondo lo scadenziario i risultati dovrebbero essere pronti all'inizio del 2011 e ne potrebbero conseguire proposte di adattamento della LPD. Se in tale contesto dovessero emergere lacune, il Consiglio federale è disposto, nel rispetto degli impegni internazionali della Svizzera, a esaminare misure tese a colmarle.

#### **4.1.4 Creazione di nuove banche dati ed estensione dei diritti d'accesso: possibilità e limiti**

A prima vista si potrebbe pensare che la creazione di nuove banche dati e l'estensione dei diritti di accesso permetta sistematicamente alle autorità di adempiere i loro compiti in modo più efficace. Ma non è sempre il caso: l'accesso a una banca dati costituisce un valore aggiunto soltanto se i dati registrati sono precisi e completi. Le banche dati contenenti dati non aggiornati o lacunososi sono inutili e possono addirittura ostacolare il lavoro delle autorità. È quindi opportuno ricordare quanto osservato nel numero 4.1.3 del presente rapporto: per le autorità il sistema dell'autodichiarazione può rivelarsi più efficiente e vantaggioso rispetto a misure tese ad agevolare lo scambio di dati tra le autorità. La creazione e la gestione di nuove banche dati potrebbero d'altronde rivelarsi molto costose e complesse. Prima di adottare siffatte misure occorre pertanto esaminare attentamente l'utilità dell'investimento.

Occorre inoltre esaminare se non siano sufficienti o più appropriate altre misure. L'obbligo di comunicare i dati personali può rivelarsi una misura opportuna per l'autorità destinataria, ad esempio se le vengono comunicate d'ufficio informazioni

indicanti un caso d'abuso, senza che essa stessa debba prendere l'iniziativa di consultare una banca dati. In altri casi il diritto di comunicare i dati personali su richiesta può essere sufficiente, soprattutto quando non è necessario che l'autorità ottenga sistematicamente i dati personali.

## **4.2 Esame delle raccomandazioni**

### **4.2.1 Osservazione preliminare**

Fondandosi sulle considerazioni appena esposte e sui risultati del gruppo di lavoro, il Consiglio federale ha esaminato in modo approfondito le raccomandazioni dell'impresa esterna giungendo alle conclusioni illustrate qui di seguito.

### **4.2.2 Accesso in linea a Infostar per la sezione Naturalizzazioni dell'UFM (raccomandazione 1)**

Il Consiglio federale ha esaminato la possibilità di concedere alla sezione Naturalizzazioni dell'UFM l'accesso in linea a Infostar per reperire i dati relativi all'acquisizione della cittadinanza svizzera del coniuge del naturalizzando. Anche se tali informazioni potrebbero fornire indizi di un eventuale matrimonio fittizio, il Consiglio federale constata che lo studio esterno non ha evidenziato lacune nello scambio di dati fondato sull'articolo 58 OSC, che impone alle autorità dello stato civile di comunicare, su richiesta, i dati dello stato civile indispensabili all'esercizio dei compiti di un'altra autorità. Attualmente la sezione Naturalizzazione dell'UFM ottiene le informazioni di cui necessita per mezzo dei seguenti documenti: documento 7.3 Certificato relativo allo stato di famiglia registrato; documento 7.4 Certificato di famiglia; documento 7.9 Prova della cittadinanza per cittadini svizzeri. Lo studio non ha dimostrato che l'accesso in linea a Infostar costituirebbe un vantaggio decisivo per l'UFM. D'altronde in Infostar non sono registrati tutti i dati e quindi sarebbe pur sempre necessaria una comunicazione sotto forma cartacea. Inoltre, il Consiglio federale osserva che solo in un centinaio di casi all'anno si giustificano accertamenti da parte dell'UFM (e nella metà di questi ne consegue l'annullamento della naturalizzazione). Infine, Infostar è un sistema automatizzato di trattamento dei dati molto complesso. Un diritto di accesso in linea implicherebbe risorse di personale e mezzi finanziari molto elevati, in particolare per la formazione. Per queste ragioni il Consiglio federale ritiene inadeguato concedere alla sezione Naturalizzazioni dell'UFM un diritto d'accesso in linea a Infostar.

In tale contesto occorre osservare che la legge sulla cittadinanza è attualmente oggetto di una revisione totale<sup>47</sup>, che prevede in particolare un nuovo disciplinamento per facilitare lo scambio di dati e di informazioni tra le autorità cantonali in materia di naturalizzazione (art. 46). Le autorità competenti per l'esecuzione della legge saranno tenute, in casi individuali e su domanda scritta e motivata, a comunicarsi i dati di cui necessitano per statuire in merito a una domanda di naturalizzazione (naturalizzazione ordinaria e agevolata, reintegrazione), all'annullamento di

<sup>47</sup> Avamprogetto del 16 dicembre 2009.

una naturalizzazione, a una domanda di svincolo o alla revoca dalla cittadinanza svizzera oppure per emanare una decisione che accerti la cittadinanza svizzera di una persona.

### **4.2.3 Sostegno della Confederazione per la creazione di banche dati cantonali, compatibili con i progetti nazionali o internazionali in corso nel settore delle assicurazioni sociali (raccomandazione 2)**

Il Consiglio federale condivide l'opinione dello studio esterno, che raccomanda alla Confederazione di sostenere e promuovere gli sforzi delle autorità cantonali d'esecuzione di istituire e gestire banche dati cantonali nel settore delle assicurazioni sociali. Ritiene pertanto opportuno che il DFI, l'UFAS, il DFE e la SECO prestino particolare attenzione a tali progetti e li sostengano nella forma che ritengono opportuna.

Il Consiglio federale è poi andato oltre le raccomandazioni degli esperti valutando la possibilità di istituire a livello federale una banca dati sulle prestazioni delle assicurazioni sociali accessibile in linea. Tale sistema costituirebbe un indice di tutte le procedure esistenti e avrebbe lo scopo di facilitare l'adempimento dei compiti legali da parte delle autorità, di garantire un'assistenza efficiente agli assicurati e di combattere gli abusi nel settore delle assicurazioni sociali. Le autorità federali responsabili sarebbero l'UFAS e la SECO. Accedendovi in linea, le autorità che partecipano al sistema sarebbero in grado di accertare se è stata avviata una procedura nell'ambito delle assicurazioni sociali, qual è l'autorità competente e se la persona in questione percepisce prestazioni. Il diritto di accesso in linea potrebbe essere concesso a tutti gli organi competenti nell'ambito delle assicurazioni sociali. Un accesso facoltativo è altresì ipotizzabile per le autorità competenti nel settore dell'aiuto sociale cantonale, a condizione che il legislatore cantonale adotti le basi legali necessarie.

La creazione di una banca dati federale per le assicurazioni sociali solleva diverse questioni. Da un lato occorrerebbe verificare la conformità al principio della proporzionalità. Infatti, un tale sistema andrebbe preso in considerazione soltanto se è indispensabile per l'adempimento dei compiti delle autorità coinvolte. Inoltre è necessario valutare in che misura un'eventuale banca dati federale rimetta in discussione il principio della collaborazione delle persone che beneficiano di prestazioni sociali, intaccando il rapporto di fiducia che l'autorità deve instaurare con l'assicurato. Occorrerebbe infine accertare se l'accesso in linea a banche dati potrebbe far decorrere il termine per l'estinzione del diritto di esigere la restituzione di cui all'articolo 25 capoverso 2 LPG<sup>48</sup>.

L'istituzione di una banca dati federale richiede ingenti risorse finanziarie e di personale, sebbene la Confederazione sia tuttora soggetta al freno all'indebitamento. Un siffatto sistema non può pertanto essere preso in considerazione senza tenere conto delle ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni.

<sup>48</sup> Sentenza 8C\_293/2008 del Tribunale federale del 30 luglio 2009.

Visti i vantaggi che questa soluzione presenta per il lavoro quotidiano delle autorità, il Consiglio federale è ciò nonostante disposto ad approfondire la questione tenendo conto, se del caso, degli sviluppi in seno all'UE.

Il Consiglio federale ha altresì valutato la possibilità di estendere i diritti di accesso in linea alle banche dati esistenti nell'ambito delle assicurazioni sociali. Tale questione si pone soprattutto in merito agli uffici cantonali di controllo nel settore della lotta al lavoro nero. L'accesso in linea alle banche dati delle assicurazioni sociali permetterebbe loro di individuare in modo rapido ed efficiente se i dipendenti di un'impresa siano stati annunciati conformemente al diritto sulle assicurazioni sociali. Pertanto, il Consiglio federale propone che il DFE esamini la questione in collaborazione con il DFI, eventualmente nell'ambito della prossima verifica della LLN (cfr. sotto n. 4.2.4), chiarendo in particolare se un siffatto diritto di accesso risponda a un'esigenza specifica preponderante degli uffici cantonali di controllo.

#### **4.2.4                    Ulteriori possibilità di segnalazione per gli uffici cantonali di controllo del lavoro nero (raccomandazione 3)**

Il Consiglio federale constata che non esistono dati in merito al numero di persone che lavorano in nero e beneficiano nel contempo di prestazioni complementari, dell'AI o dell'assicurazione contro la disoccupazione. Da un lato la portata del lavoro nero è, per sua natura, difficilmente individuabile. Dall'altro, secondo la LLN i Cantoni non sono tenuti a segnalare i casi in cui prestazioni sociali sono percepite indebitamente. Il Consiglio federale osserva che all'atto pratico è di norma difficile per l'ufficio cantonale di controllo individuare questo tipo di abuso, se non è stato in precedenza informato di un caso sospetto. Infatti, in genere il datore di lavoro non sa se il suo dipendente beneficia di prestazioni delle assicurazioni sociali, e la dichiarazione spontanea da parte del lavoratore è molto rara. Per individuare questi casi, l'ispettore incaricato del controllo dovrebbe sottoporre il nome delle persone controllate a tutti gli organi competenti delle assicurazioni sociali, il che, dal punto di vista delle autorità interessate, costituirebbe un onere sproporzionato. Soltanto la procedura di confronto svolta dall'Ufficio centrale di compensazione in virtù dell'articolo 93 LAVS fornisce alcune informazioni sul numero di persone che nello stesso periodo hanno beneficiato di indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione e percepito un reddito da attività lucrativa. I dati del 2008 saranno a disposizione nel corso di quest'anno.

Nel settore fiscale la LLN prevede soltanto il controllo del rispetto dell'obbligo di comunicazione secondo il diritto sull'imposta alla fonte. Inoltre, in virtù dell'articolo 9 capoverso 4 LLN, l'organo cantonale di controllo del lavoro nero è tenuto a informare le autorità dell'imposta sul valore aggiunto, se in occasione di un controllo scopre indizi che lascino supporre un'infrazione alla LIVA.

La limitazione dei controlli all'ambito dell'imposta alla fonte è dovuta a ragioni meramente pratiche. A norma di legge i controlli devono essere eseguiti sul luogo di lavoro, in particolare nelle imprese. Poiché in occasione di tali controlli non è possibile, ad eccezione dei casi di imposta alla fonte, determinare se i lavoratori sono tassati conformemente alle regole ordinarie dell'imposta diretta, il legislatore ha rinunciato a estendere l'obbligo di controllo a questo settore. È tuttavia possibile che, nel corso della sua attività, l'organo di controllo sospetti un'eventuale tassa-

zione incompleta di un reddito da attività lucrativa, ad esempio se una persona lavora in nero senza dichiarare il suo reddito alla cassa di compensazione. È quindi ipotizzabile che l'organo di controllo possa contribuire a individuare casi di sottrazione d'imposta anche in altri ambiti dell'imposta diretta, oltre che nel settore dell'imposta alla fonte. La LLN in vigore non prevede tuttavia questa possibilità. Al momento è in corso una perizia giuridica per sapere se gli articoli 112 capoverso 1 LPD e 39 capoverso 1 LAID costituiscono una base legale sufficiente.

La LLN non prevede alcun controllo nel settore dell'aiuto sociale cantonale. Non contiene neppure una base legale che permetta di segnalare i casi sospetti alle autorità cantonali dell'aiuto sociale, benché l'organo di controllo possa scoprire, nell'ambito delle sue mansioni, casi di persone che esercitano un'attività lucrativa senza dichiarare il reddito alle autorità dell'aiuto sociale. Non è chiaro se l'organo di controllo possa fornire assistenza amministrativa fondandosi sui principi generali di tale assistenza, ossia su richiesta nel caso specifico e dopo aver ponderato gli interessi in gioco tenendo conto dei principi della protezione dei dati. Tale questione è anch'essa esaminata nell'ambito della perizia giuridica menzionata in precedenza.

In occasione di un'eventuale modifica di legge, occorrerebbe esaminare con cura la possibilità di estendere l'oggetto del controllo da parte degli organi della LLN o di permettere a tali organi di trasmettere in un maggior numero di casi una segnalazione ad altre autorità. Le autorità fiscali auspicherebbero ad esempio che le segnalazioni degli uffici di controllo non si limitino al settore dell'imposta alla fonte.

Estendendo l'oggetto del controllo o le possibilità di segnalazione ad altre autorità nel settore dell'imposta diretta (al di là dell'imposta alla fonte) o dell'aiuto sociale, è probabile che il lavoro degli organi di controllo aumenterebbe notevolmente. Poiché la Confederazione partecipa al finanziamento delle spese degli organi cantonali di controllo, l'estensione si ripercuoterebbe sia sul bilancio della Confederazione sia su quello dei Cantoni.

La LLN è entrata in vigore nel 2008. Secondo l'articolo 20, il DFE procede a una valutazione della legge e delle sue misure. In base ai risultati della valutazione, il DFE deve presentare, entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge, ossia entro il 2013, un rapporto al Consiglio federale sottoponendogli proposte.

Il Consiglio federale ritiene che il problema sollevato dallo studio debba essere analizzato in modo più approfondito. Propone pertanto di incaricare il DFE di esaminare in occasione della prossima valutazione della LLN se estendere al settore dell'imposta diretta l'oggetto del controllo e le possibilità di segnalazione degli organi di controllo del lavoro nero. Occorrerà inoltre verificare se i Cantoni sentano l'esigenza di estendere la lotta contro il lavoro nero al settore dell'aiuto sociale cantonale e valutare le ripercussioni finanziarie di tale estensione per la Confederazione e i Cantoni.

Del resto, benché ciò non figuri nelle raccomandazioni dello studio, il Consiglio federale ha riesaminato gli articoli 11 (collaborazione degli organi di controllo con altre autorità) e 12 LLN (comunicazione dei risultati dei controlli). È giunto alla conclusione che queste disposizioni sono formulate in maniera particolarmente complessa, per cui potrebbero dare adito a problemi d'interpretazione e di applicazione. La portata delle disposizioni è al momento oggetto di una perizia giuridica. Il Consiglio federale ha inoltre constatato che la LLN non definisce il termine «lavoro

nero», il che crea qualche incertezza in merito al campo d'applicazione della legge. Propone pertanto di esaminare tali questioni in modo approfondito in occasione della prossima valutazione della LLN.

#### **4.2.5 Estensione delle possibilità degli organi di esecuzione delle prestazioni complementari e dell'assicurazione contro la disoccupazione di comunicare dati ad altre autorità (raccomandazione 4)**

Le possibilità di comunicare dati di cui dispongono gli organi competenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione e delle prestazioni complementari sono attualmente disciplinate in maniera analoga agli articoli 97a LADI e 26 LPC, che rinvia all'articolo 50a LAVS.

Secondo queste disposizioni gli organi competenti possono, in singoli casi e su richiesta scritta e motivata, comunicare dati personali alle autorità fiscali, qualora queste li necessitino per l'applicazione delle leggi in materia fiscale. Possono comunicare a tali autorità, su richiesta, anche dati personali in virtù dell'articolo 112 capoverso 1 LPD e degli articoli 39 e 39a LAID. L'articolo 39a capoverso 3 lettera d LAID prevede l'obbligo di trasmettere tutti i dati dei contribuenti che possono servire alla tassazione e alla riscossione delle imposte, segnatamente le prestazioni di un ente pubblico. Gli organi competenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione possono inoltre comunicare spontaneamente dati personali alle autorità competenti in materia di imposta alla fonte.

Gli organi competenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione e delle prestazioni complementari possono comunicare, in singoli casi e su richiesta scritta e motivata, dati personali alle autorità dell'aiuto sociale, qualora li necessitino per determinare o modificare prestazioni, chiederne la restituzione o prevenire pagamenti indebiti.

Gli organi competenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione possono comunicare dati personali, anche senza domanda scritta e motivata, alle autorità istruttorie penali, qualora queste li necessitino per denunciare o impedire un crimine. Possono inoltre comunicare, in singoli casi e su richiesta scritta e motivata, dati personali a tali autorità, qualora queste li necessitino per accertare un crimine o un delitto.

Secondo il Consiglio federale lo studio esterno non ha evidenziato che queste disposizioni legali impediscono alle autorità fiscali, dell'aiuto sociale e di perseguimento penale di ottenere le informazioni di cui necessitano per l'adempimento dei propri compiti legali. Le autorità fiscali desidererebbero tuttavia ricevere segnalazioni spontanee da parte delle autorità dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione devono figurare nella dichiarazione delle imposte. Gli organi competenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione inviano all'assicurato il certificato del guadagno assicurato. Anche i lavoratori compilano la dichiarazione delle imposte in base al loro certificato di salario. I disoccupati e i lavoratori ricevono quindi entrambi un certificato su quanto percepiscono a titolo di indennità di disoccupazione o di reddito da attività lucrativa. Il rischio che un disoccupato non dichiari correttamente le prestazioni percepite non è pertanto più elevato rispetto al lavoratore, che ad esempio svolge

due attività lucrative dichiarandone soltanto una. Se si pretende che l'autorità fiscale possa consultare i dati dell'assicurazione contro la disoccupazione, allora occorrerebbe prevedere un diritto analogo nei confronti dei dati dei datori di lavoro che impiegano persone soggette al diritto fiscale svizzero. Questo diritto è oggi previsto in diversi Cantoni.

Lo studio esterno raccomanda di consentire agli organi d'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione di comunicare più dati alle autorità di perseguimento penale, ma non dice se quest'ultime sentano il bisogno di un'ulteriore estensione delle possibilità di comunicazione di tali organi.

Per quanto riguarda il settore dell'aiuto sociale, la modifica della LADI del 19 marzo 2010 introduce nuove basi legali che permettono di comunicare dati personali alle autorità dell'aiuto sociale (cfr. n. 2.7).

Per i motivi esposti, il Consiglio federale ritiene che al momento non esista una reale necessità di estendere le possibilità di comunicazione degli organi d'esecuzione nel settore delle prestazioni complementari e dell'assicurazione contro la disoccupazione. Se in futuro dovesse delinearsi una tale necessità, il Consiglio federale sarà disposto a riesaminare la situazione.

#### **4.2.6 Accesso in linea delle autorità fiscali ai dati personali trattati dagli organi dell'assicurazione contro la disoccupazione (raccomandazione 5)**

L'accesso in linea delle autorità fiscali ai dati dei beneficiari di prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione comporterebbe una serie di problemi. Rimetterebbe in questione il sistema dell'autotassazione da parte del contribuente e intaccherebbe il principio della parità di trattamento tra lavoratori e beneficiari di prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. Verrebbe infine pregiudicato il rapporto di fiducia tra le autorità e i cittadini. Dal punto di vista delle autorità fiscali, le comunicazioni spontanee da parte delle autorità dell'assicurazione contro la disoccupazione sarebbero utili. D'altronde lo studio esterno non ha rilevato che le disposizioni legali in vigore non permettano alle autorità fiscali di ottenere le informazioni necessarie all'adempimento dei loro compiti (cfr. n. 4.2.5).

Per i motivi esposti, il Consiglio federale non giudica opportuno concedere alle autorità fiscali l'accesso in linea ai dati trattati dagli organi dell'assicurazione contro la disoccupazione.

#### **4.2.7 Elaborazione di promemoria e altri strumenti di supporto che informino in merito alle possibilità di comunicare dati (raccomandazione 6)**

La raccomandazione 6 è rivolta alle autorità federali, in particolare all'UFAS e alla SECO. Si fonda sulla constatazione che a volte le autorità cantonali d'esecuzione non sanno se sono autorizzate a trasmettere spontaneamente informazioni ad altri servizi. L'UFAS e la SECO intrattengono stretti contatti con gli organi esecutivi dei Cantoni. Li informano per mezzo di circolari disponibili in rete, direttive, promemoria, conferenze, corsi di formazione, ecc., soprattutto sull'entrata in vigore di nuove

disposizioni che riguardano i settori di loro competenza, ma anche sulla protezione dei dati. Gli organi esecutivi dispongono quindi di numerose informazioni in Internet o Intranet.

Inoltre, gli organi esecutivi dell'assicurazione contro la disoccupazione possono, in caso di necessità, informarsi presso servizi interni specializzati per sapere se sono giuridicamente autorizzati a comunicare dati a un'altra autorità. Se il SECO constata che non si tratta di un caso isolato, ma che altri organi esecutivi si pongono quesiti analoghi, la risposta o il modo di risolvere la questione è oggetto di una direttiva o di una comunicazione generale indirizzata a tutti gli organi esecutivi. Questo modo di procedere permette di evitare di sommergere le autorità esecutive con direttive inutili e di intervenire e correggere la prassi laddove appare necessario.

Il Consiglio federale ritiene che l'adozione di misure supplementari ai sensi della raccomandazione 6 non sia giustificata.

#### **4.2.8                    Informazione (raccomandazione 7) e coordinamento delle basi legali nel settore fiscale e nel perseguimento penale (raccomandazione 8)**

Le raccomandazioni 7 e 8 chiedono di autorizzare le autorità inquirenti e quelle fiscali dei Cantoni a comunicare eventuali informazioni interessanti alle autorità competenti in materia di prestazioni complementari, di assicurazione invalidità e di assicurazione contro la disoccupazione. Da un lato, tali autorità andrebbero informate mediante comunicazioni spontanee in virtù del diritto (prossimamente) in vigore, ovvero in virtù del nuovo Codice di procedura penale (raccomandazione 7). D'altro canto, occorre invitare i Cantoni a disciplinare in maniera uniforme nelle rispettive legislazioni le segnalazioni spontanee che le autorità fiscali e inquirenti sono autorizzate a fare (raccomandazione 8).

Per quanto riguarda la procedura penale, la situazione si presenta come segue: il Codice di procedura penale (CPP) sancisce il principio del segreto d'istruzione e prevede l'obbligo da parte delle autorità penali di comunicare informazioni ad altre autorità soltanto in alcune situazioni precise che non rientrano in quelle trattate in questa sede. Tuttavia il CPP autorizza la Confederazione e i Cantoni a prevedere altri obblighi o diritti di comunicazione. La Confederazione ha fatto uso di questo diritto adottando l'articolo 68 LOAP, secondo cui le autorità penali della Confederazione possono informare altre autorità federali e cantonali in merito ai loro procedimenti penali, nella misura in cui queste necessitino assolutamente di tali informazioni per adempiere i loro compiti legali. Poiché questa disposizione presuppone che il reato perseguito rientri nella giurisdizione federale (perché solo in tal caso sono competenti le autorità di perseguimento penale della Confederazione), probabilmente il diritto di comunicazione di cui all'articolo 68 LOAP non sarà applicato spesso ai casi discussi nel presente rapporto. Le legislazioni federali sulle assicurazioni sociali, sulla naturalizzazione e sull'imposta diretta non prevedono un diritto di comunicazione delle autorità di perseguimento penale.

Come illustrato in precedenza, il diritto federale autorizza i Cantoni a prevedere ulteriori diritti o obblighi di comunicazione rispetto a quelli previsti dal CPP. Per i Cantoni potrebbe rivelarsi opportuno coordinare le loro normative, se decidessero di introdurre, nelle sfere di competenza rette dalla legislazione cantonale (p. es. nel



### **4.3 Altre misure esaminate dal Consiglio federale**

#### **4.3.1 Armonizzazione delle disposizioni legali che prevedono un diritto o un obbligo di comunicazione**

Il diritto federale prevede diverse soluzioni per il diritto o l'obbligo di comunicazione, ad esempio nella legislazione sulle assicurazioni sociali, senza che sia sempre chiaro se queste differenze siano volute o se siano il risultato di scarsa armonizzazione e coordinazione. Secondo il Consiglio federale potrebbe essere pertanto opportuno procedere a un inventario delle basi legali esistenti che prevedono lo scambio di dati tra le autorità, per chiarire se si possano individuare determinate linee direttrici sulla forma della comunicazione di dati personali, di cui tenere conto nell'elaborazione delle basi legali. Il Consiglio federale propone pertanto di incaricare di questo esame l'UFG.

#### **4.3.2 Problema dei «sans-papier»**

Anche se non menzionato direttamente dal postulato Lustenberger, il Consiglio federale ha esaminato il problema delle persone che svolgono in Svizzera un'attività lucrativa per la quale sono stati versati contributi, pur non essendo in possesso di un titolo di soggiorno valido (problema dei «sans-papier»). Come indicato nel numero 2.3.6, la LLN stabilisce che gli organi delle assicurazioni sociali comunicano i risultati dei loro controlli alle autorità competenti in materia d'asilo e di stranieri soltanto se la persona in questione ha ottenuto un reddito da un'attività lucrativa per la quale non sono stati versati contributi alle assicurazioni sociali e se la conformità della situazione di soggiorno di tale persona alle disposizioni legali in vigore non è immediatamente evidente. Se una persona senza permesso di soggiorno valido ottiene un reddito da un'attività lucrativa per cui sono stati versati contributi, la LLN non prevede l'obbligo per gli organi delle assicurazioni sociali di comunicare l'esito dei propri controlli alle autorità in materia d'asilo e di stranieri. Sono per contro tenuti a informare l'organo cantonale di controllo che successivamente procede agli accertamenti necessari (art. 6 e 11 cpv. 2 LLN). Tale disciplinamento corrisponde alla volontà del legislatore di lottare contro il lavoro nero senza impedire ai «sans-papier» di accedere alle assicurazioni sociali. Occorre tuttavia chiedersi se non sia controproducente che una persona non autorizzata a soggiornare in Svizzera possa far valere il diritto alle prestazioni delle assicurazioni sociali. Tale questione non va tuttavia esaminata nell'ambito della lotta al lavoro nero, poiché la LLN disciplina soltanto la segnalazione da parte dell'organo cantonale di controllo di casi di lavoro nero all'autorità interessata. Il problema concerne invece le legislazioni sulle assicurazioni sociali e sugli stranieri.

In occasione della revisione della LADI del 19 marzo 2010, il legislatore ha emanato una nuova base legale che consente agli organi cui compete l'applicazione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione di comunicare, in casi concreti e su richiesta scritta e motivata, dati personali alle autorità incaricate di eseguire la legislazione sugli stranieri e l'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (art. 97a cpv. 1 lett. f n. 7). Tale disciplinamento dovrebbe migliorare lo scambio di dati tra le autorità in riferimento al problema dei «sans-papier», anche se riguarda soltanto lo scambio di dati tra gli organi competenti in materia di assicura-

zione contro la disoccupazione e le autorità incaricate di applicare la legislazione sugli stranieri e non prevede la comunicazione obbligatoria. Occorre osservare che il progetto di revisione della legge sull'asilo, del 26 maggio 2010<sup>50</sup>, prevede una nuova base legale che permette agli organi dell'assicurazione contro la disoccupazione di comunicare alle autorità degli stranieri dati personali riguardanti il versamento di indennità di disoccupazione, senza che queste ultime debbano inoltrare una richiesta scritta e motivata (art. 97 cpv. 3 lett. e LStr e art. 97a cpv. 1 lett. b<sup>ter</sup> LADI).

La modifica della LADI del 19 marzo 2010 e il progetto di revisione della legge sull'asilo mostrano che oggi esiste la volontà di promuovere lo scambio di dati tra il settore della disoccupazione e quello degli stranieri. Secondo il Consiglio federale occorre tuttavia allargare la riflessione all'intero settore delle assicurazioni sociali, esaminando se le autorità competenti in materia d'asilo e di diritto degli stranieri debbano essere informate quando una persona paga contributi o riceve prestazioni delle assicurazioni sociali senza titolo di soggiorno valido.

Il Consiglio federale si è inoltre chiesto se e in che misura le scuole debbano essere coinvolte nel trattamento dei casi dei «sans-papier». Ritiene tuttavia che si debba dapprima esaminare se sia necessario e opportuno coinvolgerle tenendo conto degli interessi dei fanciulli in materia di integrazione e scolarizzazione e della compatibilità con i loro diritti in materia di istruzione.

### **4.3.3 Accesso in linea a VOSTRA**

Dallo studio risulta che alcuni interpellati auspiccherebbero un accesso al sistema VOSTRA per gli organi competenti in materia di assicurazione invalidità e di naturalizzazione; lo studio stesso tuttavia non raccomanda di esaminare tale possibilità. Il Consiglio federale osserva che secondo lo studio esterno l'assistenza amministrativa prevista dall'articolo 32 LPGa non è insoddisfacente; inoltre, in questo ambito le domande di estratti dal casellario giudiziale sono molto rare. In virtù della suddetta disposizione gli organi competenti nel settore delle assicurazioni sociali possono ottenere, nel caso specifico e su richiesta scritta e motivata, dati personali da VOSTRA, per evitare ad esempio di versare prestazioni indebite a una persona oggetto di una pena o di una misura privativa della libertà.

Per quanto riguarda il settore della cittadinanza svizzera, il Consiglio federale osserva che le autorità cantonali incaricate delle naturalizzazioni hanno già il diritto di accedere a VOSTRA per consultare i dati concernenti sentenze e procedure penali pendenti, a condizione che sia necessario per l'espletamento delle procedure di naturalizzazione (art. 367 cpv. 3 CP e 21 cpv. 3 ordinanza VOSTRA). Su scala federale anche l'UFM usufruisce dell'accesso a VOSTRA per il trattamento delle procedure di naturalizzazione (art. 365 cpv. 2 lett. g e 367 cpv. 2 lett. e e cpv. 4 CP). Il Consiglio federale ha esaminato, respingendola, la possibilità di concedere il diritto di accedere a VOSTRA anche alle autorità comunali competenti in materia di naturalizzazione<sup>51</sup>. Al momento è tuttavia in corso una revisione totale del diritto del

<sup>50</sup> FF 2010 3889 e 3961

<sup>51</sup> Mozione Baumann 09.3460 del 30 aprile 2009 «Autorità preposte alle naturalizzazioni: diritto di consultare VOSTRA».

casellario giudiziario, nell'ambito della quale si intendono verificare gli attuali diritti di accesso e, se necessario, estenderli<sup>52</sup>.

#### **4.3.4 Scambio di informazioni tra le autorità competenti in materia di naturalizzazione e le autorità competenti in materia di asilo e di diritto degli stranieri**

Anche se ciò non figura tra le raccomandazioni degli esperti, il Consiglio federale si è chiesto in che modo lo scambio di informazioni tra le autorità competenti in materia di naturalizzazione e le autorità competenti in materia di asilo e di diritto degli stranieri può essere migliorato per evitare che una procedura di naturalizzazione segua il suo corso, mentre è pendente una procedura di ritiro o di rifiuto della proroga di un titolo di soggiorno. Ritiene che questa questione debba essere approfondita.

#### **4.3.5 Accesso delle autorità dell'assicurazione contro la disoccupazione ai dati relativi ai permessi di lavoro degli stranieri**

Dallo studio risulta che alcuni degli interpellati del settore dell'assicurazione contro la disoccupazione ritengono opportuno prevedere l'accesso ai dati relativi ai permessi di lavoro degli stranieri; lo studio stesso tuttavia non raccomanda di esaminare tale possibilità. Il Consiglio federale ha già avuto occasione di esaminare la questione dell'accesso degli organi delle assicurazioni sociali a determinati registri, affinché possano verificare se una persona iscritta presso un'assicurazione sociale svizzera esiste e se soggiorna legalmente in Svizzera. È giunto alla conclusione che le basi legali vigenti sono sufficienti per permettere lo scambio di dati tra le autorità<sup>53</sup>.

Secondo il principio della collaborazione (art. 28 LPG), in occasione dell'iscrizione all'ufficio regionale di collocamento, gli assicurati devono presentare la loro carta di soggiorno<sup>54</sup>. Inoltre, le disposizioni sull'assistenza amministrativa di cui all'articolo 32 LPG si applicano anche in tale ambito. È quindi possibile ottenere, su domanda scritta e motivata, le informazioni necessarie. Per valutare un permesso di lavoro, la cassa di disoccupazione deve informarsi presso le autorità cantonali preposte al mercato del lavoro e la polizia degli stranieri<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> [www.bj.admin.ch/bj/it/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/strafregister.html](http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/strafregister.html)

<sup>53</sup> Mozione Wehrli 10.3206 del 18 marzo 2010 «Agevolare l'accesso ai dati da parte delle assicurazioni sociali per un controllo delle persone più efficiente».

<sup>54</sup> Circolare concernente l'indennità di disoccupazione, gennaio 2007, n. marg. B336 (consultabile all'indirizzo <http://www.area-lavoro.ch/downloads/kreisschreiben/>).

<sup>55</sup> Circolare concernente l'indennità di disoccupazione n. marg. B139.

Sulla base dei risultati del presente rapporto il Consiglio federale:

- a. esaminerà l'opportunità di istituire una banca dati federale nell'ambito delle assicurazioni sociali con un accesso in linea facoltativo per le autorità preposte all'aiuto sociale, valutandone le ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni;
- b. verificherà in occasione della futura valutazione della LLN:
  - la necessità di rivedere gli articoli 11 e 12 LLN e di definire il concetto di «lavoro nero» nella legge;
  - la possibilità di estendere i diritti di accesso degli organi di controllo competenti alle banche dati esistenti nel settore delle assicurazioni sociali;
  - la necessità di estendere al settore delle imposte dirette l'oggetto dei controlli e le possibilità di segnalazione degli organi di controllo della LLN;
  - l'esistenza di un'esigenza specifica dei Cantoni di estendere al settore dell'aiuto sociale cantonale la lotta al lavoro nero;
  - le ripercussioni finanziari per la Confederazione e i Cantoni nel caso in cui la lotta al lavoro nero venga estesa ai settori dell'imposta diretta e dell'aiuto sociale cantonale;
- c. esaminerà se le autorità competenti in materia d'asilo debbano essere informate quando determinate persone versano o ricevono contributi dalle assicurazioni sociali senza essere in possesso di un permesso di soggiorno valido (problema dei «sans-papiers»);
- d. esaminerà, in collaborazione con i Cantoni, in che modo lo scambio di informazioni tra le autorità competenti in materia di naturalizzazione e le autorità competenti in materia di asilo e di diritto degli stranieri può essere migliorato per evitare che una procedura di naturalizzazione segua il suo corso, mentre è pendente una procedura di ritiro o di rifiuto della proroga di un titolo di soggiorno;
- e. cercherà soluzioni, in collaborazione con i Cantoni, per garantire una corretta applicazione del diritto federale in materia di asilo e del diritto degli stranieri ed esaminerà inoltre se e in che misura le scuole possono essere coinvolte nel trattamento dei casi dei «sans-papiers»;
- f. procederà a un inventario delle basi legali esistenti per lo scambio di dati tra le autorità, al fine di individuare determinate linee direttrici sulla forma della comunicazione di dati personali da prevedere in occasione dell'elaborazione di disposizioni legali;
- g. informerà i Cantoni delle conclusioni dello studio esterno e del presente rapporto.

