

ad 09.430

**Iniziativa parlamentare
Legge concernente l'aiuto alle vittime di reati**

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale del 7 novembre 2013**

Parere del Consiglio federale

del 15 gennaio 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 7 novembre 2013 relativo alla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati.

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

15 gennaio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Secondo l'articolo 214 capoverso 4 del Codice di procedura penale (CPP)¹, la vittima di un reato viene informata durante il procedimento penale in merito alla disposizione e alla revoca della carcerazione preventiva o di sicurezza come pure circa un'eventuale fuga dell'imputato. Si può omettere siffatta informazione se la vittima vi ha espressamente rinunciato o se in tal modo si espone l'imputato a un serio pericolo. Questa disposizione concerne il procedimento penale in corso. Per contro, la legislazione federale non comprendeva finora alcuna normativa relativa al diritto d'informazione a procedimento penale concluso, ossia durante l'esecuzione delle pene e delle misure. Con l'iniziativa parlamentare 09.430 «Legge concernente l'aiuto alle vittime di reati», la consigliera nazionale Susanne Leutenegger Oberholzer intende colmare questa lacuna.

Il progetto prevede in sostanza l'introduzione di un diritto d'informazione sulle decisioni e i fatti che riguardano l'esecuzione delle pene e delle misure a carico di autori di reato adulti e minorenni. La vittima e i suoi congiunti ai sensi dell'articolo 1 capoversi 1 e 2 della legge federale del 23 marzo 2007² concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), nonché i terzi aventi un interesse degno di protezione, dovranno poter presentare una domanda di informazioni all'autorità d'esecuzione. Quest'ultima decide dopo aver sentito il richiedente e il condannato e aver ponderato gli interessi in gioco. Se la domanda è accolta, il richiedente riceve le informazioni sulle principali decisioni e i fatti, anche del passato, relativi all'esecuzione delle pene e delle misure a carico del condannato. L'autorità d'esecuzione rende attento il richiedente al carattere confidenziale delle informazioni fornite, che costituiscono dati degni di particolare protezione. In analogia con l'articolo 214 capoverso 4 CPP, la domanda di informazioni può essere respinta e l'informazione rifiutata se quest'ultima espone il condannato a un serio pericolo. Alle medesime condizioni l'autorità può revocare una domanda d'informazioni già accolta.

Secondo il progetto, in occasione del primo interrogatorio la polizia o il pubblico ministero informa la vittima ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 LAV sul suo diritto di presentare una domanda di informazioni concernenti l'esecuzione delle pene e delle misure. La medesima disposizione si applica anche ai congiunti della vittima che entrano in contatto con le autorità nel quadro del procedimento penale (art. 305 cpv. 4 CPP)³. Per contro, l'autorità non fornirà alcuna informazione di questo tipo ai congiunti che non entrano in contatto con le autorità o a terzi con un interesse degno di protezione perché non possono essere facilmente identificati.

Una disposizione transitoria prescrive che il diritto all'informazione si applica anche all'esecuzione delle pene e delle misure già in corso all'entrata in vigore della norma.

¹ RS 312.0

² RS 312.5

³ Messaggio del 21 dic. 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale, FF 2006 989, 1163; messaggio del 9 nov. 2005 sulla revisione totale della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), FF 2005 6351, 6393.

Il progetto colma infine una lacuna della procedura penale militare, completandola con il diritto all'informazione della vittima durante la procedura stessa, in analogia con l'articolo 214 capoverso 4 CPP.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Modifica del Codice penale

Il Consiglio federale approva l'obiettivo dell'iniziativa parlamentare di tutelare la vittima ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 LAV da incontri inaspettati e indesiderati con il colpevole. Il progetto tiene conto dei diversi interessi delle persone coinvolte: le informazioni sono per esempio fornite soltanto su domanda, poiché una vittima potrebbe desiderare di essere lasciata in pace alla conclusione del procedimento penale, mentre un'altra potrebbe voler essere informata sull'esecuzione delle pene e delle misure. In tal modo le persone coinvolte possono elaborare il reato secondo le loro esigenze individuali. Pure l'interesse del condannato è considerato, in quanto egli può prendere posizione in merito alla domanda e il diritto all'informazione è rifiutato se lo espone a un serio pericolo. Soltanto pochi punti danno adito a osservazioni.

Cerchia di persone aventi il diritto di presentare una domanda

Il progetto preliminare limitava il diritto d'informazione alle vittime ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 LAV (art. 92a cpv. 1 PP-CP). Il termine di vittima comprende le persone la cui integrità fisica, psichica o sessuale è stata lesa a causa di un reato. L'articolo 92a capoverso 1 del progetto di legge elaborato dopo la consultazione estende questo diritto a una cerchia più ampia di persone, che oltre alle vittime comprende tutti i congiunti ai sensi dell'articolo 1 capoverso 2 LAV e i terzi con un interesse degno di protezione. Il Consiglio federale non considera opportuna questa estensione.

Nel suo rapporto, la Commissione considera terzi i testimoni minacciati dall'autore del reato, coloro la cui qualità di vittima stabilita durante il procedimento penale è venuta meno in seguito all'assoluzione dell'imputato, nonché quanti sono stati indirettamente interessati dal reato. Il Consiglio federale non ritiene necessario estendere il diritto d'informazione a queste persone.

I testimoni minacciati dall'autore del reato possono sporgere personalmente denuncia ed essere riconosciuti come vittime se la loro integrità fisica, psichica o sessuale è stata lesa a causa del reato (art. 1 cpv. 1 LAV). Non è necessario accordare loro dei diritti in un altro procedimento che non concerne il reato commesso nei loro confronti.

Per quanto riguarda le persone, la cui qualità di vittima stabilita durante il procedimento penale è venuta a cadere in seguito ad assoluzione dell'imputato, il termine di vittima va interpretato diversamente da come avviene nel rapporto della Commissione poiché ai sensi dell'articolo 92a P-CP esso deve comprendere tutte le persone che sono considerate vittime secondo l'articolo 1 LAV, indipendentemente dal fatto che l'autore sia stato rintracciato, si sia comportato in modo colpevole oppure abbia agito intenzionalmente o per negligenza (art. 1 cpv. 3 LAV). In sintonia con le raccomandazioni della Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV (CSUC-LAV) del 21 gennaio 2010, numero 2.8.2, la qualità di vittima ai sensi

dell'articolo 92a P-CP va estesa anche a coloro che ottengono un aiuto alle vittime nonostante l'imputato sia stato assolto sulla base del principio «in dubio pro reo»⁴.

Nel caso delle persone indirettamente toccate dal reato, il rapporto con quest'ultimo è di norma poco immediato. La Commissione non adduce alcun esempio valido in cui un tale rapporto giustificherebbe un interesse a informazioni concernenti l'esecuzione delle pene e delle misure.

Nel vigente disciplinamento sul diritto d'informazione durante il procedimento penale, la cerchia delle persone che possono far valere gli stessi diritti di una vittima è più ristretta di quella indicata nell'articolo 92a P-CP. L'articolo 117 capoverso 3 CPP dispone che i congiunti godono degli stessi diritti nella vittima durante il procedimento penale unicamente se fanno valere pretese civili proprie. I terzi sono completamente esclusi da questi diritti. Se fanno valere pretese civili proprie, i congiunti mostrano un interesse nel procedimento penale equivalente a quello delle vittime, che possono sostenere direttamente davanti alle autorità. Soltanto persone particolarmente coinvolte devono essere equiparate alle vittime. Una simile condizione pare giustificata anche rispetto al diritto d'informazione dei congiunti nell'esecuzione delle pene e delle misure, se si intende integrarli nella cerchia delle persone aventi il diritto di presentare una domanda di informazioni. In considerazione della richiesta dell'iniziativa parlamentare 10.417 Lüscher «Ampliare i diritti delle parti lese nella procedura penale militare», tale diritto deve inoltre essere esteso ai congiunti che fanno valere pretese di diritto pubblico.

La cerchia di «terzi con un interesse degno di protezione» solleva un ulteriore problema poiché la definizione non è precisa. Il termine «terzi» permette in linea di principio a chiunque di presentare una domanda di informazioni, la quale impone all'autorità di esaminare l'interesse del richiedente, ponderarlo con quello del condannato e valutare se è effettivamente «degnamente di protezione». Mentre l'articolo 92a capoverso 3 P-CP pondera gli interessi unicamente in modo limitato, nel caso di terzi occorre farlo in modo completo ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione federale (Cost.)⁵.

La suddetta estensione genererebbe infine un notevole onere amministrativo supplementare. Secondo il progetto, le persone aventi diritto di presentare una domanda d'informazione non sono obbligate a motivare e dimostrare nella domanda la loro qualità di congiunto o il loro interesse degno di protezione. Se i congiunti o i terzi non hanno partecipato al procedimento penale in corso in qualità di teste, persona informata sui fatti o accusatore privato, sono ignoti alle autorità d'esecuzione. Se queste persone presentano una domanda d'informazione, le autorità devono intraprendere laboriose indagini per accertare la legittimità della loro domanda.

Il Consiglio federale ritiene pertanto opportuno limitare la cerchia delle persone aventi diritto di presentare una domanda alle vittime ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 LAV e ai congiunti ai sensi del capoverso 2 del medesimo articolo, a condizione che questi ultimi abbiano fatto valere pretese civili o di diritto pubblico proprie. In tal modo la cerchia delle persone aventi diritto di presentare una domanda sarà chiaramente definita e potrà essere evitato l'inutile onere per verificare la legittimità della domanda.

⁴ Cfr. il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 7 nov. 2013, nota 12.

⁵ RS 101

Ponderazione degli interessi

Il rifiuto e la revoca del diritto d'informazione di cui all'articolo 92a capoverso 3 P-CP vanno illustrati più in dettaglio. Secondo il progetto, l'autorità d'esecuzione può rifiutarsi di informare o revocare una precedente decisione in tal senso qualora siffatta informazione esponesse il condannato a un serio pericolo. La decisione di accordare l'informazione, di rifiutarla o di revocare una domanda di informazione precedentemente accolta presuppone che l'autorità ponderi gli interessi in gioco.

Il condannato beneficia del diritto all'autodeterminazione in materia di informazione che vieta in linea di massima alle autorità di comunicare a terzi (p. es. vittime o congiunti) dati personali. La violazione di questo divieto costituisce una restrizione di un diritto fondamentale ammissibile soltanto alle condizioni di cui all'articolo 36 Cost., secondo cui le restrizioni devono avere una base legale. Le restrizioni gravi devono essere disciplinate a livello di legge⁶, quelle dei diritti fondamentali devono essere giustificate da un interesse pubblico o legittimate dalla protezione di diritti fondamentali di terzi⁷. Dette restrizioni, risultanti dallo status speciale di persona privata della libertà, sono ammissibili unicamente se sono inerenti a questa condizione⁸. La restrizione deve inoltre soddisfare il principio della proporzionalità, che comprende l'adeguatezza, la necessità e l'esame della proporzionalità in senso stretto. La misura statale deve essere adeguata e necessaria all'obiettivo perseguito nell'interesse pubblico. Non deve essere disponibile una misura ugualmente adeguata ma più clemente. Infine devono essere ponderati gli interessi, ossia occorre accertarsi che la restrizione di un diritto fondamentale non sia sproporzionata rispetto all'obiettivo cui si mira. Una misura ordinata è sproporzionata se le sue conseguenze negative sono più gravi del beneficio per l'interesse pubblico⁹. Se sono contrapposti interessi divergenti (del condannato e del richiedente), questi vanno ponderati.

L'articolo 92a P-CP soddisfa i requisiti di una legge formale che giustifica severe restrizioni dei diritti fondamentali.

L'informazione della vittima e dei congiunti sull'esecuzione delle pene e delle misure a carico dell'autore del reato riveste un interesse pubblico. La vittima e i suoi congiunti devono potersi muovere liberamente, ossia senza timore di incontri indesiderati con il condannato (art. 10 cpv. 2 Cost.). Le informazioni sull'esecuzione delle pene e delle misure possono pure aiutare la vittima e i congiunti a elaborare meglio l'angosciante esperienza legata al reato. Il diritto d'informazione serve a migliorare la protezione delle vittime e delle altre persone coinvolte nel reato. Non vi è alcuna misura più clemente per ottenere questo risultato; le informazioni sull'esecuzione delle pene e delle misure a carico del condannato sono divulgate soltanto dopo che la relativa domanda è stata accolta. Inoltre, per evitare un ulteriore contatto tra le persone aventi diritto all'informazione e i condannati, le informazioni concernono soltanto i fatti importanti. L'autorità può fondarsi sull'articolo 292 CP per garantire la confidenzialità delle informazioni, sottoponendone a sanzioni la trasmissione non autorizzata.

⁶ Rainer J. Schweizer, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, ed. Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender, 2^a edizione 2008, art. 36 n. 12.

⁷ Rainer J. Schweizer, in loc. cit., art. 36 n. 18 segg.

⁸ Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8^a edizione 2012, n. 331.

⁹ Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, in loc. cit., n. 323 e 332; Rainer J. Schweizer, in loc. cit., art. 36 n. 22 segg.

La ponderazione degli interessi dipende dal caso concreto. Il progetto elaborato dalla Commissione prevede che una domanda d'informazione possa essere rifiutata soltanto se espone il condannato a un serio pericolo. Questa disposizione, che corrisponde all'articolo 214 capoverso 4 CPP, nel caso dell'esecuzione delle pene e delle misure limita inutilmente la ponderazione degli interessi nell'ambito dell'esame della proporzionalità della restrizione del diritto fondamentale. Un'enumerazione esaustiva dei motivi di rifiuto nella legge non tiene debitamente conto degli interessi delle persone coinvolte, soprattutto perché nell'esecuzione delle pene e delle misure gli interessi non sono gli stessi del procedimento penale, durante il quale le vittime possono esporsi a un pericolo conseguente alla loro deposizione a carico dell'imputato. Per questo motivo, l'informazione relativa alle decisioni di carcerazione e alla fuga dell'imputato di cui all'articolo 214 capoverso 4 CPP è limitata soltanto a condizioni severe, ossia in caso di serio pericolo per l'imputato. A procedimento penale concluso, il pericolo cui sono esposte le vittime e le altre persone menzionate nell'articolo 92a capoverso 1 P-CP in conseguenza delle loro deposizioni è minore. Il Consiglio federale ritiene che la domanda d'informazione deve pertanto poter essere rifiutata anche per motivi diversi da quelli enunciati nell'articolo 92a capoverso 1 P-CP.

Gli interessi delle persone coinvolte nel caso concreto non possono essere limitati a priori mediante una legge. Vanno ponderati tutti gli interessi: la motivazione alla base della domanda d'informazione (mera curiosità o coinvolgimento analogo a quello della vittima) e le prevedibili ripercussioni sugli sforzi d'integrazione o i contatti tra le persone coinvolte, considerando i diritti fondamentali di queste ultime (p. es. la libertà personale [art. 10 Cost.], la protezione dei fanciulli e degli adolescenti [art. 11 Cost.], il rispetto della vita privata e familiare [art. 13 Cost.], la libertà di domicilio [art. 24 Cost.] e la libertà economica [art. 27 Cost.]).

Non vanno considerati unicamente gli interessi della vittima e delle altre persone aventi diritto di presentare una domanda d'informazione, ma anche quelli del condannato. Occorre infatti evitare che le persone aventi diritto d'informazione impediscano al condannato di reintegrarsi nella società, di trovare una casa o un lavoro comunicando le informazioni in loro possesso ai futuri locatori o datori di lavoro o apponendo cartelli («qui abita un delinquente condannato»). Se sono da attendersi comportamenti simili, l'informazione sull'esecuzione delle pene e delle misure può apparire sproporzionata, perlomeno nel caso di reati non troppo gravi.

In sintesi, è opportuno procedere a una ponderazione degli interessi esaustiva ai sensi dell'articolo 36 capoverso 3 Cost. Lo status speciale del condannato nell'ambito dell'esecuzione delle pene e delle misure non permette una restrizione più incisiva dei diritti previsti dalla suddetta disposizione.

Rapporto tra il reato che legittima la domanda d'informazioni e la pena detentiva o la misura privativa della libertà

Il rapporto non menziona la necessità di considerare nella ponderazione degli interessi la relazione tra la pena detentiva o la misura privativa della libertà e il reato. Se il reato commesso ai danni della vittima comporta soltanto una pena pecuniaria e il giudice dispone la pena detentiva o la misura detentiva sulla base di altri reati giudicati nel quadro del medesimo procedimento, il Consiglio federale ritiene che non si debba accordare alle vittime del primo reato il diritto all'informazione. L'informazione sull'esecuzione delle pene e delle misure sarebbe sproporzionata nel caso di reati che non comportano automaticamente una pena o una misura detentive.

Il seguente esempio intende illustrare la situazione: una persona è condannata per lesioni semplici e reati in materia di stupefacenti. La lesione semplice è di poca entità: si tratta di un unico pugno che ha provocato una ferita lieve. In seguito, l'autore del reato e la vittima si riconciliano. La lesione è sanzionata con una pena pecuniaria. I reati in materia di stupefacenti, per contro, sono tanto importanti da spingere il giudice a disporre nella stessa sentenza oltre alla pena pecuniaria di cui sopra anche una pena detentiva. Dopo la sentenza, un congiunto della vittima presenta una domanda di informazioni sull'esecuzione delle pene e delle misure a carico del condannato. Secondo il progetto, l'autorità competente dovrebbe accogliere tale domanda anche se il congiunto l'ha presentata per mera curiosità e il suo interesse all'informazione è minimo (art. 92a cpv. 2 e 3 P-CP).

2.2 Disposizioni transitorie nel Codice penale, modifica del diritto penale minorile, del Codice di procedura penale e della procedura penale militare

Il Consiglio federale non ha particolari osservazioni in merito alla disposizione transitoria nel Codice penale e alle modifiche del diritto penale minorile, del Codice di procedura penale e della procedura penale militare. Approva queste modifiche.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di riformulare come segue l'articolo 92a capoversi 1 frase introduttiva e 3 P-CP e di completarlo con un capoverso 5:

Art. 92a cpv. 1 frase introduttiva, nonché 3 e 5

¹ La vittima ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 della legge federale del 23 marzo 2007¹⁰ concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) e i congiunti della vittima ai sensi del capoverso 5 possono chiedere, presentando domanda scritta, che l'autorità d'esecuzione li informi di quanto segue:

³ Può rifiutarsi di informare o revocare una precedente decisione in tal senso se prevalgono interessi legittimi del condannato.

⁵ Se hanno fatto valere pretese civili o di diritto pubblico, i congiunti della vittima ai sensi dell'articolo 1 capoverso 2 LAV godono degli stessi diritti della vittima.

