



16.048

Messaggio concernente la modifica del Codice penale e del Codice penale militare

(Attuazione dell'art. 123^c Cost.)

del 3 giugno 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica del Codice penale e del Codice penale militare volto ad attuare l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli» (art. 123^c Cost.).

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

3 giugno 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il Consiglio federale propone di concretare il nuovo articolo costituzionale («Misura conseguente ai reati sessuali commessi su fanciulli o su persone inette a resistere o incapaci di discernimento») adeguando le disposizioni sull'interdizione di esercitare un'attività contenute nel Codice penale e nel Codice penale militare ed entrate in vigore il 1° gennaio 2015. Intende attenersi rigorosamente al testo della modifica costituzionale: per quanto possibile tiene dunque conto dell'automatismo prescritto dall'iniziativa, secondo la quale deve essere obbligatoriamente pronunciata un'interdizione a vita. Per garantire il rispetto dei principi costituzionali, è stata prevista sia una deroga, secondo la quale per i casi di esigua gravità il giudice può prescindere dal pronunciare l'interdizione a vita, sia una serie di disposizioni sull'esecuzione dell'interdizione.

Situazione iniziale

Il 18 maggio 2014 Popolo e Cantoni hanno accettato l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli». È stato così inserito nella Costituzione federale l'articolo 123c, in base al quale chi è condannato per aver leso l'integrità sessuale di un fanciullo o di una persona dipendente è definitivamente privato del diritto di esercitare un'attività professionale od onorifica a contatto con minorenni o persone dipendenti.

Contenuto del progetto

Le disposizioni sulla pronuncia dell'interdizione si attengono rigorosamente a quanto prescritto dall'articolo 123c Cost. L'interdizione di esercitare un'attività è pronunciata dal giudice penale che condanna un adulto a una pena o a una misura per aver commesso un reato sessuale su una persona minorenni oppure particolarmente vulnerabile, inetta a resistere o incapace di discernimento oppure non in grado di opporre resistenza a causa di una dipendenza fisica o psichica. L'elenco dei reati passibili di interdizione è ampio e comprende, oltre a crimini e delitti, anche contravvenzioni contro l'integrità sessuale. L'interdizione dev'essere obbligatoriamente pronunciata a vita, in linea di principio a prescindere dalle circostanze del caso concreto e dall'entità della pena irrogata.

La nuova disposizione costituzionale è in contrasto con taluni principi costituzionali (in particolare il principio di proporzionalità) e con il diritto internazionale, segnatamente la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Per ovviare il più possibile a questo conflitto, il disegno prevede una deroga che nei casi di esigua gravità consente al giudice di prescindere, a titolo eccezionale, dal pronunciare l'interdizione quando non appare necessaria per trattenere l'autore dal commettere un nuovo crimine o delitto analogo a quello che ha determinato l'interdizione. Questa possibilità è non di meno esclusa per determinati reati e in generale se l'autore è un pedofilo.

Il conflitto tra l'articolo 123c Cost. e i principi costituzionali relativi allo Stato di diritto è peraltro mitigato dalle disposizioni sull'esecuzione dell'interdizione o del divieto: trascorsi almeno dieci anni, il condannato può infatti chiedere, a determinate condizioni, di ridurre la durata o attenuare il contenuto di un'interdizione o di un divieto oppure di sopprimerli. Questa possibilità è tuttavia esclusa nel caso dei condannati considerati pedofili.

In linea con il diritto vigente, l'esecuzione dell'interdizione di esercitare un'attività sarà assicurata mediante l'estratto del casellario giudiziale (in particolare l'estratto specifico per privati) e l'obbligo dell'assistenza riabilitativa.

Indice

Compendio	5510
1 Punti essenziali del progetto	5514
1.1 Situazione iniziale	5514
1.1.1 Cronologia dell'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli»	5514
1.1.2 L'interdizione di esercitare un'attività e il divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate secondo il diritto vigente	5515
1.2 Premesse dell'attuazione legislativa della nuova disposizione costituzionale	5517
1.2.1 Necessità di precisare il contenuto di determinate norme giuridiche	5517
1.2.2 Principi per l'interpretazione di nuove disposizioni costituzionali	5518
1.2.3 Restrizione dei diritti fondamentali e proporzionalità	5519
1.2.4 Relazione tra diritto internazionale e iniziative popolari	5520
1.2.5 Elementi dell'articolo 123c Cost.	5520
1.2.6 Avamprogetto del Consiglio federale	5525
1.2.7 Risultati della consultazione	5526
1.3 La normativa proposta	5527
1.3.1 Introduzione	5527
1.3.2 Cerchia dei potenziali autori	5527
1.3.3 Reati che danno luogo a interdizione	5529
1.3.4 Concretizzazione della nozione di «condanna»	5531
1.3.5 Soggetti protetti	5532
1.3.6 Esclusione della procedura di decreto d'accusa	5535
1.3.7 Potere discrezionale del giudice	5537
1.3.8 Perdita del diritto di esercitare un'attività professionale o extraprofessionale	5539
1.3.9 Attività a contatto con minorenni e persone particolarmente vulnerabili, dipendenti, inette a resistere o incapaci di discernimento	5540
1.3.10 Esecuzione dell'interdizione	5541
1.3.11 Campo d'applicazione temporale e divieto di retroattività	5545
1.3.12 Campo d'applicazione territoriale	5546
1.3.13 Normativa parallela nel Codice penale militare	5546
1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	5546
1.5 Diritto comparato, in particolare diritto europeo	5549
2 Commento ai singoli articoli	5549
2.1 Codice penale	5549
2.2 Codice penale militare	5565

3	Ripercussioni	5565
3.1	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione	5565
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	5566
4	Rapporto con il programma di legislatura	5567
5	Aspetti giuridici	5567
5.1	Costituzionalità	5567
5.1.1	Competenza legislativa	5567
5.1.2	Conformità ai diritti fondamentali	5567
5.1.3	Subordinazione al freno alle spese	5572
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	5572
5.2.1	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)	5572
5.2.2	Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I dell'ONU)	5573
5.2.3	Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU)	5574
5.2.4	Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo	5574
5.2.5	Convenzione del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2007 sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali (Convenzione di Lanzarote)	5574
	Bibliografia	5575
	Documentazione	5577
	Codice penale e Codice penale militare	
	(Attuazione dell'art. 123c Cost.) (<i>Disegno</i>)	5579

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Cronologia dell'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli»

Il 29 ottobre 2009 è presentata presso la Cancelleria federale, e da questa esaminata, la lista per la raccolta delle firme a sostegno dell'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli»¹. Il 20 aprile 2011 l'iniziativa è depositata con il necessario numero di firme. Con decisione del 16 maggio 2011, la Cancelleria federale ne constata la riuscita formale con 111 681 firme valide². L'iniziativa prevede che le persone condannate per aver leso l'integrità sessuale di un fanciullo o di una persona dipendente siano definitivamente private del diritto di esercitare un'attività professionale od onorifica a contatto con minorenni o persone dipendenti.

Il Consiglio federale decide di contrapporre all'iniziativa, presentata in forma di progetto elaborato, un controprogetto indiretto che estende l'attuale interdizione alle attività extraprofessionali, prevede due forme più severe di interdizione per i reati contro minori o persone particolarmente vulnerabili e introduce il divieto di avere contatti e accedere ad aree determinate. I nuovi divieti e interdizioni sono concepiti in modo tale da rispettare il principio costituzionale di proporzionalità e il diritto internazionale³. Le Camere federali esaminano il controprogetto indiretto quale progetto a sé stante – indipendente dall'iniziativa – e l'adottano nella votazione finale del 13 dicembre 2013⁴. La modifica di legge entra quindi in vigore il 1° gennaio 2015 (cfr. n. 1.1.2)⁵.

Il 18 maggio 2014 l'iniziativa «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli» è accolta dal Popolo (con 1 818 822 voti favorevoli e 1 044 704 contrari) e da tutti i Cantoni⁶.

¹ FF **2009** 6127

² Decisione della Cancelleria federale, del 16 mag. 2011, che attesta la riuscita formale dell'iniziativa popolare federale «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», FF **2011** 3995

³ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.7.1.

⁴ FF **2013** 8345

⁵ RU **2014** 2055

⁶ FF **2014** 5431

Collocato nella sezione 10 («Diritto civile, diritto penale, metrologia»), l'articolo 123c della Costituzione federale (Cost.)⁷ ha il tenore seguente⁸:

Art. 123c Misura conseguente ai reati sessuali commessi su fanciulli o su persone inette a resistere o incapaci di discernimento

Chi è condannato per aver leso l'integrità sessuale di un fanciullo o di una persona dipendente è definitivamente privato del diritto di esercitare un'attività professionale od onorifica a contatto con minorenni o persone dipendenti.

1.1.2 L'interdizione di esercitare un'attività e il divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate secondo il diritto vigente

Come accennato nel numero 1.1.1, il 1° gennaio 2015 sono entrate in vigore le nuove disposizioni concernenti l'interdizione di esercitare un'attività e il divieto di avere contatti e di avvicinarsi ad aree determinate (art. 67 segg. del Codice penale, CP⁹). Qui di seguito una sintesi del contenuto¹⁰.

Interdizione generica di esercitare un'attività (art. 67 cpv. 1 CP)

La preesistente interdizione di esercitare una professione (art. 67 cpv. 1 vCP) è stata modificata in modo tale da comprendere, oltre alle attività *professionali*, anche le attività *extraprofessionali organizzate*.

La pronuncia di una simile interdizione è subordinata alla commissione di *un crimine o di un delitto* per il quale l'autore sia stato condannato almeno a una pena detentiva superiore a sei mesi o a una pena pecuniaria di oltre 180 aliquote giornaliere, fermo restando che l'interdizione può essere pronunciata (art. 19 cpv. 3 CP) anche qualora l'autore sia stato assolto per incapacità penale (art. 19 cpv. 1 CP) o il giudice attenui la pena per scemata impunità in modo tale che la pena irrogata si situi al di sotto del limite previsto. L'autore deve inoltre *aver commesso il reato nell'esercizio dell'attività che si intende interdire* e ci deve essere il *rischio* che abusi di tale attività per *commettere altri crimini o delitti* (prognosi sfavorevole).

La *durata* dell'interdizione varia da un minimo di sei mesi a un massimo di cinque anni; *la proroga è esclusa* (art. 67 cpv. 6 CP).

Dopo almeno due anni di esecuzione, l'autore può chiedere all'autorità competente di *riesaminare* l'interdizione (art. 67c cpv. 5 lett. a CP). A determinate condizioni, l'interdizione può essere *estesa* durante l'esecuzione o *affiancata da un'interdizione aggiuntiva* (art. 67d cpv. 1 CP). L'interdizione può infine essere disposta *a posteriori*, durante l'esecuzione di una pena detentiva o di una misura privativa della libertà (art. 67d cpv. 2 CP).

⁷ RS 101

⁸ RU 2014 2771

⁹ RS 311.0

¹⁰ In merito si veda il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.

Interdizione qualificata di esercitare un'attività (art. 67 cpv. 2–4 CP)

A tutela dei *minorenni e di altre persone particolarmente vulnerabili*, il capoverso 2 prevede una forma più severa di interdizione, che può essere pronunciata anche per *crimini o delitti commessi su minorenni o altre persone particolarmente vulnerabili al di fuori dell'esercizio dell'attività da vietare e non è subordinata all'irrogazione di una pena minima* (per i casi di assoluzione per incapacità penale vale quanto detto prima). Deve comunque sussistere il *rischio* che l'autore possa commettere *altri reati analoghi* nell'esercizio di un'attività implicante un contatto regolare con la cerchia di persone menzionata (prognosi sfavorevole).

L'interdizione può essere pronunciata per un tempo da uno a dieci anni e, se necessario, a vita (art. 67 cpv. 2 e 6 CP). Scaduta un'interdizione di durata determinata, il giudice può prorogarla di volta in volta di cinque anni al massimo, purché siano soddisfatte le relative condizioni (art. 67 cpv. 6 CP).

Un'interdizione di durata determinata può essere *riesaminata* dopo che sia trascorsa la metà della sua durata, ma in ogni caso dopo almeno tre anni di esecuzione (art. 67c cpv. 5 lett. b CP). L'interdizione a vita può invece essere riesaminata soltanto dopo almeno dieci anni di esecuzione (art. 67c cpv. 5 lett. d CP).

In presenza di un *reato sessuale su un minorenne o una persona particolarmente vulnerabile*, i capoversi 3 e 4 prevedono che il giudice disponga *obbligatoriamente* l'interdizione – a differenza di quanto previsto dai capoversi 1 e 2.

La pronuncia obbligatoria presuppone una condanna a *una pena minima* (pena detentiva superiore a sei mesi o 180 aliquote giornaliere) o a una *misura* (ai sensi degli art. 59–61 o 64 CP). L'interdizione può essere pronunciata anche a seguito di reati che *non siano stati commessi nell'esercizio dell'attività da vietare* e non presuppone una *prognosi sfavorevole*.

L'interdizione obbligatoria ha una *durata* di dieci anni e, se necessario, può essere pronunciata a vita (art. 67 cpv. 6 CP). Scaduta un'interdizione di durata determinata, il giudice può prorogarla di volta in volta di cinque anni al massimo, purché siano soddisfatte le relative condizioni (art. 67 cpv. 6 CP).

Un'interdizione di durata determinata può essere *riesaminata* dopo almeno cinque anni di esecuzione (art. 67c cpv. 5 lett. c CP), mentre un'interdizione a vita unicamente dopo dieci anni (lett. d). A determinate condizioni, l'interdizione di cui ai capoversi 2–4 può essere estesa durante l'esecuzione o affiancata da un'interdizione aggiuntiva (art. 67d cpv. 1 CP). L'interdizione può infine essere disposta *a posteriori*, durante l'esecuzione di una pena detentiva o di una misura privativa della libertà: tale possibilità è tuttavia prevista soltanto per l'interdizione di cui al capoverso 2 (art. 67d cpv. 2 CP).

Divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate (art. 67b CP)

Per proteggere *potenziali vittime specifiche*, in particolare dalla violenza domestica o dalla persecuzione ossessiva (il cosiddetto «stalking»), l'articolo 67b CP prevede la possibilità di pronunciare un divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate. Tale divieto può comunque essere disposto anche a seguito di reati che non siano stati commessi su minorenni o persone particolarmente vulnerabili.

Il divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate è subordinato alla commissione di un crimine o di un delitto, ma non presuppone l'irrogazione di una *pena minima*. Affinché il divieto possa essere applicato e ne possa essere verificato il rispetto, il reato dev'essere stato commesso contro una o più persone determinate, vale a dire persone che possono essere designate per nome, o contro persone di un gruppo determinato. La pronuncia del divieto presuppone dunque il rischio che l'autore commetta altri crimini o delitti nel caso in cui abbia contatti con tali persone (art. 67b cpv. 1 CP).

Il divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate consente in particolare di vietare all'autore di mettersi in contatto con le persone menzionate (cfr. art. 67b cpv. 2 lett. a CP), di avvicinarsi a una determinata persona o accedere a un perimetro determinato attorno alla sua abitazione (lett. b) oppure di trattenersi in determinati luoghi (lett. c).

La *durata* del divieto è di cinque anni al massimo (art. 67b cpv. 1 CP), prorogabili di volta in volta di cinque anni al massimo su proposta dell'autorità competente, sempre che le relative condizioni siano soddisfatte (art. 67b cpv. 5 CP).

Il divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate può essere *riesaminato* dopo almeno due anni di esecuzione (art. 67c cpv. 5 lett. a CP). Alla stregua dell'interdizione di esercitare un'attività, anch'esso può essere esteso durante l'esecuzione o affiancato da un *divieto aggiuntivo* (art. 67d cpv. 1 CP), nonché *disposto a posteriori* durante l'esecuzione di una pena detentiva o di una misura privativa della libertà (art. 67d cpv. 2 CP).

1.2 Premesse dell'attuazione legislativa della nuova disposizione costituzionale

1.2.1 Necessità di precisare il contenuto di determinate norme giuridiche

Come rilevato nel messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», l'articolo 123c Cost. comprende nozioni imprecise, il cui esatto campo d'applicazione non è facilmente determinabile. Poiché non specifica inoltre le modalità pratiche con cui applicare e attuare l'interdizione e il divieto prescritti¹¹, l'articolo 123c Cost. *non è direttamente applicabile* e deve pertanto essere concretato e completato dal legislatore.

Per mettere in atto l'interdizione di esercitare un'attività si è deciso di ispirarsi alle disposizioni del Codice penale entrate in vigore il 1° gennaio 2015 (art. 67 segg. CP; cfr. n. 1.1.2).

¹¹ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 3.1.2 e 4.3.

Le disposizioni sul divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate (art. 67b CP) non saranno invece modificate, giacché l'articolo 123c Cost. non prevede tale divieto¹².

1.2.2 Principi per l'interpretazione di nuove disposizioni costituzionali

In linea di massima l'interpretazione della Costituzione federale parte dal testo della norma (interpretazione letterale), così come si fa per le norme di leggi o ordinanze. Se il testo non è chiaro o consente diverse interpretazioni, bisogna cercarne il vero significato. Nel far ciò va tenuto conto di altri elementi, segnatamente della *genes* della norma (interpretazione storica) e del suo *scopo* (interpretazione teleologica). Importante è anche il significato che la norma assume nel contesto normativo in cui è inserita (interpretazione sistematica). Nell'interpretare le leggi o la Costituzione nessuno dei criteri assume carattere prioritario o esclusivo; essi vanno piuttosto considerati nel loro insieme. Va ponderato il metodo (o combinazione di metodi) più adatto, nel caso concreto, a rendere correttamente il senso della norma costituzionale da interpretare (cosiddetto pluralismo di metodi)¹³. La volontà dei promotori di una nuova norma costituzionale non è determinante, ma può nondimeno essere presa in considerazione, ad esempio nell'ambito dell'interpretazione storica¹⁴.

Una peculiarità dell'interpretazione della Costituzione deriva dalla *genericità* delle norme giuridiche. I mandati legislativi definiti nelle norme che attribuiscono compiti allo Stato sono spesso piuttosto indefiniti e non indicano altro che un consenso di massima sulla necessità, il settore e lo scopo di un determinato compito statale. Spesso queste norme, piuttosto che interpretate, vanno concretate.

Finché il costituente non stabilisce una chiara gerarchia delle disposizioni costituzionali, vale quindi il *principio della loro equivalenza*¹⁵. Si deve comunque tener conto di due limitazioni: nella misura in cui la Costituzione federale riporta espressamente disposizioni cogenti del diritto internazionale, queste prevalgono sulle «comuni» norme costituzionali¹⁶. Il primato di una norma costituzionale può inoltre risultare dalla ponderazione di tutti gli elementi rilevanti nel singolo caso. I principi sviluppati per l'interpretazione dei testi di legge, secondo cui il diritto posteriore prevale su quello anteriore («lex posterior derogat legi priori») e il diritto specifico prevale su quello generale («lex specialis derogat legi generali»), non possono tuttavia essere rigidamente applicati alla Costituzione¹⁷.

¹² Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.2.6.

¹³ Häfelin/Haller/Keller 2012, n. 130.

¹⁴ Rapporto sulla relazione tra diritto internazionale e diritto nazionale, n. 8.7.1.2.

¹⁵ Tschannen 2011, § 4 n. 13, § 9 n. 5; Müller 2010 n. 7; cfr. anche DTF 105 Ia 330, consid. 3c.

¹⁶ Tschannen 2011, § 4 n. 16.

¹⁷ Tschannen 2011, § 4 n. 16.

Al momento dell'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali, oltre ai metodi interpretativi generali, si deve tener conto di due elementi interpretativi specifici delle norme costituzionali:

- l'interpretazione armonizzante¹⁸ (o la creazione di una concordanza pratica), secondo cui il legislatore deve tener presente tutti gli aspetti costituzionali chiamati in causa. Le disposizioni costituzionali vanno interpretate in modo tale da evitare, per quanto possibile, eventuali contraddizioni all'interno del testo costituzionale;
- l'interpretazione conforme al diritto internazionale: il diritto internazionale va «rispettato» (art. 5 cpv. 4 Cost.). Da ciò nasce l'obbligo, per tutti gli organi statali, di legiferare o applicare il diritto interpretando le norme costituzionali (per quanto possibile e necessario) conformemente al diritto internazionale.

1.2.3 Restrizione dei diritti fondamentali e proporzionalità

Le restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una *base legale*, essere giustificate da un *interesse pubblico* o dalla *protezione di diritti fondamentali altrui* ed essere *proporzionate allo scopo* (art. 36 cpv. 1–3 Cost.). Ciò significa che la limitazione di un diritto fondamentale, ai fini della realizzazione dell'interesse pubblico o della protezione di diritti fondamentali altrui, deve essere adeguata, necessaria e ragionevolmente esigibile.

Il *principio della proporzionalità* assume un'importanza particolare nel concretare le norme costituzionali: uno dei presupposti per la restrizione dei diritti fondamentali, è espressamente sancito come «fondamento dello Stato di diritto» nell'articolo 5 capoverso 2 Cost. Il principio della proporzionalità delle misure statali è un concetto che informa tutto l'ordinamento costituzionale e legislativo. Nel diritto penale la proporzionalità va in particolare rispettata nel disporre una misura, mentre nell'irrogare una pena essa trova espressione nel principio di colpevolezza.

In accordo con la dottrina, il Tribunale federale riconosce nel principio della proporzionalità un principio fondante dello Stato di diritto, determinante in tutti i settori del diritto pubblico, che di conseguenza si impone nella totalità del diritto amministrativo e va rispettato sia nell'applicazione del diritto sia nell'attività legislativa¹⁹. Dottrina e prassi concordano anche sulla funzione del principio di proporzionalità che è quella di tutelare i cittadini da ingerenze eccessive dello Stato²⁰. Poiché si tratta di un principio guida dell'intero agire statale, il principio della proporzionalità si applica anche all'interpretazione della Costituzione (nell'ambito dell'interpretazione armonizzata e dell'interpretazione conforme al diritto internazionale).

¹⁸ Rhinow/Schefer 2009, n. 524, 529; Hangartner 2011, pag. 473.

¹⁹ DTF **96** I 234 consid. 5.

²⁰ DTF **102** Ia 234 consid. 5c. Cfr. anche il messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, FF **1997** I 1 123.

1.2.4 Relazione tra diritto internazionale e iniziative popolari²¹

Le iniziative popolari che violano le disposizioni cogenti del diritto internazionale sono nulle e quindi non sono sottoposte al voto popolare. Quelle che violano altre disposizioni del diritto internazionale sono valide e, se approvate dal Popolo e dai Cantoni, devono essere attuate (art. 139 cpv. 3, 193 cpv. 4, 194 cpv. 2 e 195 Cost.).

D'altra parte le norme costituzionali contrarie al diritto internazionale dovrebbero costituire un'eccezione limitata nel tempo; lo esigono la Costituzione stessa (art. 5 cpv. 4), gli interessi di politica estera della Svizzera e l'importanza del diritto internazionale per la convivenza pacifica degli Stati. In caso di approvazione di un'iniziativa contraria al diritto internazionale non cogente, il legislatore e le autorità devono sforzarsi di attuarla conformemente al diritto internazionale. Ma non è sempre facile tenere conto sia della volontà del costituente sia degli obblighi internazionali: talvolta occorre infatti rinegoziare il trattato, denunciarlo o accettare di violare gli obblighi internazionali contratti dalla Svizzera.

Sorgono tuttavia problemi se i trattati sono indenunciabili o se, per motivi politici o economici, la Svizzera non intende rinunciare agli impegni presi. In tali casi la violazione del diritto internazionale potrebbe avere carattere permanente e, se il trattato in questione dispone di un meccanismo di controllo, la Svizzera rischia una condanna da parte di un organo internazionale. Nel caso della Convenzione del 4 novembre 1950²² per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo che accerta una violazione della CEDU deve essere messa in atto e l'attuazione è sorvegliata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Secondo la prassi costante del Comitato dei ministri, l'attuazione della decisione non deve limitarsi a risolvere il caso in questione; lo Stato interessato deve adottare anche le misure necessarie per evitare in futuro violazioni analoghe della CEDU.

1.2.5 Elementi dell'articolo 123c Cost.

Condizioni

La condizione che determina la conseguenza giuridica prevista nell'articolo 123c Cost. (obbligo di pronunciare l'interdizione a vita di esercitare un'attività con minorenni o con persone dipendenti) è la condanna per un reato che abbia leso l'integrità sessuale di un fanciullo o di una persona dipendente.

Autori del reato contemplati dall'iniziativa

Nel titolo dell'iniziativa e negli argomenti del comitato promotore²³ è utilizzata la nozione di «pedofili» per definire gli autori dei reati in questione.

²¹ Rapporto sulla relazione tra diritto internazionale e diritto nazionale, n. 8.7 e 9.6.

²² RS **0.101**

²³ Spiegazioni del Consiglio federale sulla votazione popolare, pag. 21 (Argomenti del Comitato d'iniziativa).

La pedofilia è un disturbo psichico clinicamente riconosciuto la cui diagnosi, nei casi concreti, si fonda sui due sistemi di classificazione internazionale seguenti:

- la Classificazione internazionale delle sindromi e dei disturbi psichici e comportamentali (ICD-10) (dall'inglese *International Classification of Diseases*), stilata dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS);
- il Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali (DSM-5) (dall'originario titolo dell'edizione statunitense *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*).

L'ICD-10 definisce la pedofilia come preferenza sessuale per i bambini, maschi o femmine o anche di entrambi i sessi, per lo più in età prepuberale o nelle prime fasi della pubertà²⁴. Secondo questi criteri, pedofilo è anche chi si limita a coltivare fantasie erotiche con dei bambini senza arrivare a concretizzarle²⁵.

Secondo il DSM-5 una persona può essere considerata pedofila se:

- A. ha fantasie, impulsi sessuali o comportamenti ricorrenti e intensamente eccitanti sessualmente, che si manifestano per un periodo di almeno sei mesi e comportano un'attività sessuale con uno o più bambini prepuberi (generalmente di 13 anni o più piccoli);
- B. ha agito sulla base di questi impulsi sessuali o gli impulsi o le fantasie sessuali causano considerevole disagio o difficoltà interpersonali;
- C. ha 16 anni ed è di almeno cinque anni maggiore del bambino o dei bambini menzionati nel criterio A²⁶.

La rubrica e il testo dell'articolo 123c Cost. non contengono il termine pedofilo, ma utilizzano una formulazione più ampia che comprende più in generale sia chi ha commesso il reato su un minorenne, sia chi lo commette su una persona inetta a resistere, incapace di discernimento o dipendente.

Dall'articolo 123c Cost. non si evince se tra i possibili autori debbano rientrare, oltre agli adulti, anche i minorenni.

Reati che danno luogo a all'interdizione dell'esercizio di un'attività

La rubrica dell'articolo 123c Cost. utilizza la nozione di «reati sessuali commessi su fanciulli o su persone inette a resistere o incapaci di discernimento» per definire i reati che possono comportare l'interdizione dell'esercizio di un'attività. Il testo dell'articolo parla invece di una condanna «per aver leso l'integrità sessuale di un fanciullo o di una persona dipendente».

²⁴ Classificazione internazionale delle sindromi e dei disturbi psichici e comportamentali (10^a revisione); consultabile all'indirizzo: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/infotehk/nomenklaturen/blank/blank/cim10/02/05.html > Capitolo V, Patologie mentali e del comportamento > F60-F69 > F65.4 (stato: 27 giu. 2016).

²⁵ Muggli 2014, pag. 15; Heer/Habermeyer, 2013, art. 59 n. 36a segg.

²⁶ Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali DSM-5, 2015

Dal momento che soltanto una condanna può comportare l'interdizione di esercitare un'attività, è necessario che il comportamento in questione presenti gli elementi costitutivi di un reato.

Il CP non utilizza le nozioni di «reato sessuale» e «lesione dell'integrità sessuale» e si limita a racchiudere nel titolo quinto del libro secondo i reati contro l'integrità sessuale (art. 187 segg. CP).

I reati contro l'integrità sessuale comprendono gli atti contro l'autodeterminazione sessuale della vittima, consistenti nell'imporre contatti di natura sessuale contro il suo volere o sfruttandone l'incapacità di discernimento o di opporre resistenza oppure nel costringerla ad assistere ad atti di natura sessuale o a visionare rappresentazioni della stessa natura. Ledono poi l'integrità sessuale anche gli atti che compromettono lo sviluppo sessuale armonioso dei minori, ad esempio quelli che inducono la vittima a compiere atti sessuali non confacenti alla sua età o la coinvolgono negli stessi²⁷.

Condanna

Le definizioni di condanna riportate dai vocabolari recitano «sentenza con cui il giudice infligge una pena all'imputato riconosciuto colpevole» o «sentenza con cui l'autorità giudiziaria infligge una pena»²⁸. In tedesco condannare (*verurteilen*) significa «durch Gerichtsbeschluss mit einer bestimmten Strafe belegen»²⁹ mentre in francese (*condamner*) significa «frapper d'une peine, faire subir une punition (à quelqu'un), par un jugement»³⁰ o «prononcer une peine par jugement contre la personne jugée coupable»³¹. Nelle tre lingue la definizione di condanna è dunque strettamente legata a quella di pena.

La nozione di condanna non si esaurisce dunque con il riconoscimento della colpevolezza, ma comprende anche l'irrogazione di una pena. Questa definizione è più restrittiva rispetto a quella giuridica secondo cui la condanna consiste nel riconoscimento, da parte di un'autorità giudiziaria, della colpevolezza di una persona, a prescindere dal fatto che sia stata pronunciata una pena³².

La possibilità di condannare una persona senza pronunciare una pena è prevista in particolare dagli articoli 52–54, 187 capoverso 3, 188 numero 2, 192 capoverso 2 e 193 capoverso 2 CP.

Per quanto riguarda l'articolo 123c Cost. non è possibile stabilire con certezza la definizione di condanna cui fa riferimento l'iniziativa.

²⁷ Stratenwerth/Jenny/Bommer 2010, prima del § 7 n. 2.

²⁸ Vocabolario Treccani: il vocabolario della lingua italiana, edito dall'Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 2011.

²⁹ Deutsches Universalwörterbuch, Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich 2001.

³⁰ Le Nouveau Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, Paris 2008.

³¹ Le Petit Larousse illustré en couleurs, Paris 2006.

³² In merito si veda Gruber 2013, art. 366 n. 18 (con rinvio al messaggio del Consiglio federale del 21 sett. 1998 concernente la modifica del Codice penale svizzero e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minorile, FF 1999 1669).

Soggetti protetti

Nel titolo dell'iniziativa le vittime sono i «fanciulli», nella rubrica dell'articolo 123c Cost. i «fanciulli» e le «persone inette a resistere o incapaci di discernimento» e nel testo dello stesso articolo i «fanciulli» e le «persone dipendenti». Si possono dunque distinguere quattro categorie di vittime:

- *i fanciulli* (Kinder, enfants): la nozione di fanciullo dipende dal contesto giuridico nel quale è usata e non corrisponde necessariamente a quella di minore. Per l'articolo 1 della Convenzione del 20 novembre 1989³³ sui diritti del fanciullo, «si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a 18 anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicata». La Svizzera ha ratificato la Convenzione senza esprimere alcuna riserva a proposito di questa definizione. Anche l'articolo 3 lettera a della Convenzione del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2007³⁴ sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali (Convenzione di Lanzarote) considera fanciullo ogni minore di età inferiore ai diciotto anni. La Convenzione, in vigore in Svizzera dal 1° luglio 2014, non prevede alcuna riserva in merito a questa nozione. L'articolo 11 Cost., che sancisce la protezione dei fanciulli e degli adolescenti, non fornisce una definizione più precisa. La dottrina è tuttavia concorde nell'affermare che si tratta probabilmente di proteggere anzitutto i minorenni³⁵;
- *le persone inette a resistere* (zum Widerstand unfähige Personen, personnes incapables de résistance): una persona può essere inetta a resistere in numerose situazioni. Questo stato può essere permanente, temporaneo, cronico o dovuto a determinate situazioni, ad esempio se il soggetto è affetto da gravi problemi psichici (consumo eccessivo di alcol o droghe), è fisicamente invalido, è immobilizzato, si trova in un posizione particolare (su un lettino ginecologico, un lettino per massaggi³⁶ o una sedia del dentista) oppure è sottoposto a minacce o violenza;
- *le persone incapaci di discernimento* (urteilsunfähige Personen, personnes incapables de discernement): la capacità di discernimento è una nozione giuridica rilevante in tutti i settori del diritto. Richiamandosi all'articolo 16 del Codice civile³⁷ (CC; Discernimento), la giurisprudenza parte dal presupposto che la capacità di discernimento comporti un elemento intellettuale e uno caratteriale, ossia rispettivamente la capacità di valutare il senso e gli effetti di un determinato atto e la facoltà di agire in funzione di questa comprensione razionale secondo il proprio libero arbitrio. La capacità di discernimento va tuttavia intesa in termini relativi, vale a dire che si deve determinare nel concreto, con riferimento a un atto specifico. Per i reati contro l'integrità sessuale, occorre pertanto determinare per ogni caso concreto se la vittima era psichicamente in grado di difendersi e di acconsentire al rapporto sessuale;

³³ RS **0.107**

³⁴ RS **0.311.40**

³⁵ Aubert/Mahon 2003, art. 11 n. 3.

³⁶ DTF **133** IV 49 consid. 7; DTF **103** IV 165.

³⁷ RS **210**

- *le persone dipendenti* (Abhängige, personnes dépendantes): la nozione di persona dipendente è estremamente ampia e oltrepassa quella di incapacità fisica o psichica di difendersi, comprendendo quindi diverse situazioni. La dipendenza può risultare da un rapporto gerarchico, da un rapporto di fiducia, dalla paura o da difficoltà economiche. Questo tipo di rapporto può presentarsi in ambito lavorativo, terapeutico o anche all'interno di una relazione in cui una delle due parti ha un certo potere sull'altra (p. es. insegnante, agente di polizia, agente di custodia). Riassumendo, l'autore deve aver approfittato di una situazione o averla provocata lui stesso per poter esercitare un certo potere sulla vittima.

Conseguenze giuridiche

Se le condizioni sono adempiute (cfr. sopra), la conseguenza giuridica consiste nella privazione definitiva del diritto di esercitare un'attività professionale od onorifica a contatto con minorenni o persone dipendenti, il che si traduce nella pronuncia della relativa interdizione da parte del giudice.

Privazione definitiva del diritto di esercitare un'attività

Questo passaggio dell'articolo 123c Cost. solleva tre quesiti ben distinti:

1. il giudice deve obbligatoriamente ordinare un'interdizione in caso di condanna?
2. l'interdizione deve essere sistematicamente a vita?
3. la privazione definitiva del diritto di esercitare un'attività presuppone che le professioni o le attività in oggetto siano soggette ad autorizzazione?

Alla luce del tenore dell'articolo 123c Cost., è fuor di dubbio che la pronuncia dell'interdizione ha carattere obbligatorio. In caso di condanna, il giudice è sempre tenuto a disporla: tale articolo non gli riconosce infatti alcun potere discrezionale al riguardo.

Anche l'avverbio «definitivamente» non lascia margini d'interpretazione: se le condizioni sono date, occorre infliggere un'interdizione a vita.

La terza e ultima questione è più delicata. Affermare che il condannato debba essere privato del diritto di esercitare un'attività può lasciare intendere che abbia commesso l'abuso nell'esercizio di una professione soggetta ad autorizzazione e che tale autorizzazione debba essere ritirata se egli commette un reato. Una simile interpretazione sarebbe tuttavia troppo restrittiva e potrebbe svuotare l'iniziativa della sua sostanza. Il passo in questione dell'articolo 123c Cost. potrebbe tuttavia essere interpretato in un altro modo, per cui l'autore deve essere privato del diritto di esercitare un'attività in senso assoluto, a prescindere dal fatto che l'abuso sia stato commesso durante l'esercizio dell'attività professionale o che tale professione sia sottoposta ad autorizzazione. Questa conclusione è tanto più logica visto che l'interdizione dovrebbe riguardare anche le attività onorifiche, di regola non soggette ad autorizzazione.

Attività professionale od onorifica

L'argomentazione del comitato promotore a sostegno dell'iniziativa cita alcuni esempi di attività professionale od onorifica a contatto con fanciulli, ossia quelle svolte nelle scuole, in istituti per disabili o in associazioni sportive³⁸. Queste attività hanno in comune il fatto di svolgersi in un contesto organizzato.

Attività a contatto con minorenni o persone dipendenti

Secondo il testo dell'articolo 123c Cost., deve essere interdetto l'esercizio delle attività «a contatto con» minorenni o persone dipendenti. Ciò implica che, per sua natura, l'attività deve svolgersi a contatto diretto con queste persone, e presuppone verosimilmente l'esistenza di un rapporto di fiducia. Rientrano in questa categoria in particolare attività come quelle di insegnante, assistente o allenatore in seno ad associazioni sportive, scuole o asili nido. Non ne fanno necessariamente parte le attività di economia domestica svolte in dette strutture (p. es. custode, segretario, cuoco, personale addetto alle pulizie); spesso queste attività non sono infatti esercitate direttamente a contatto con le persone interessate, né presuppongono un simile contatto.

Le versioni italiana e francese dell'articolo 123c Cost. divergono leggermente da quella tedesca («mit»), in quanto utilizzano la locuzione «a contatto con» rispettivamente «en contact avec». Questa espressione abbraccia una casistica più ampia, dato che comprende tanto le attività svolte a contatto diretto con minorenni o persone dipendenti, quanto quelle esercitate a più riprese in strutture che offrono servizi rivolti direttamente e specificamente a minorenni o persone dipendenti. Vi rientrano pertanto anche le attività di economia domestica ad esempio (cfr. sopra) svolte in simili strutture.

Nessuna delle tre versioni linguistiche fornisce peraltro informazioni sulla frequenza dei contatti, né sulla loro durata o intensità.

1.2.6 Avamprogetto del Consiglio federale

Il 13 maggio 2015, il nostro Consiglio ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di porre in consultazione l'avamprogetto e il rapporto esplicativo sulla modifica del Codice penale e del Codice penale militare (Attuazione dell'art. 123c Cost.)³⁹. La consultazione si è conclusa il 3 settembre 2015.

Le disposizioni dell'avamprogetto sulla pronuncia dell'interdizione di esercitare un'attività riprendevano fedelmente il tenore dell'articolo 123c Cost.

Il testo posto in consultazione proponeva quindi che l'interdizione fosse pronunciata dal giudice penale che avesse condannato un adulto a una pena o a una misura per un determinato reato sessuale commesso su un minorenne o su una persona vulnera-

³⁸ Spiegazioni del Consiglio federale sulla votazione popolare, pag. 21 (Argomenti del Comitato d'iniziativa).

³⁹ L'avamprogetto e il rapporto esplicativo sono consultabili online: www.dirittofederale.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DFGP.

bile, inetta a resistere, incapace di discernimento oppure non in grado di opporre resistenza a causa di una dipendenza fisica o psichica.

Gli elenchi dei reati passibili di interdizione erano piuttosto completi e comprendevano, oltre a crimini e delitti, anche contravvenzioni contro l'integrità sessuale. L'interdizione doveva essere pronunciata obbligatoriamente e comminata a vita a prescindere, in linea di massima, dalle circostanze del caso e dall'entità della pena irrogata.

Visto che l'articolo 123c Cost. è in contrasto con taluni principi costituzionali (anzitutto con il principio di proporzionalità) e con il diritto internazionale (in particolare con la CEDU), l'avamprogetto proponeva, per attenuare il più possibile questi contrasti, la variante 1 contenente una disposizione derogatoria che consentiva al giudice di prescindere, a titolo eccezionale e se manifestamente la misura non è necessaria né ragionevole, dal pronunciare l'interdizione di esercitare un'attività nei casi di esigua gravità. Questa possibilità era nondimeno esclusa per determinati reati sessuali. La variante 2, per contro, negava al giudice tale facoltà.

L'avamprogetto prevedeva inoltre che il contrasto tra l'articolo 123c Cost. e i principi costituzionali fosse mitigato anche nel quadro dell'esecuzione del divieto: trascorso un determinato periodo di esecuzione, il condannato può infatti chiedere, a determinate condizioni, di ridurre la durata dell'interdizione o del divieto, di attenuarne il contenuto o di sopprimerli. Questa possibilità di riesame è nondimeno esclusa per i condannati considerati pedofili in termini psichiatrici.

In linea con il diritto vigente, l'esecuzione dell'interdizione di esercitare un'attività era assicurata mediante l'estratto del casellario giudiziale (in particolare l'estratto specifico per privati) e l'obbligo dell'assistenza riabilitativa.

1.2.7 Risultati della consultazione

Per i risultati dettagliati della consultazione si rimanda al relativo rapporto⁴⁰.

Nel quadro della consultazione sono pervenuti 75 pareri così suddivisi:

- 26 Cantoni;
- 5 partiti;
- 3 associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e dell'economia;
- 41 organizzazioni e istituzioni interessate.

Alcuni destinatari della consultazione hanno esplicitamente rinunciato a esprimersi.

La *stragrande maggioranza* dei partecipanti è favorevole alla variante 1 sostenuta dal nostro Collegio, la quale contiene una disposizione riguardante i *casi di rigore* che consente al giudice di prescindere, nei casi poco gravi di determinate fattispecie, dal pronunciare un'interdizione a vita, in particolare per rispettare lo Stato di diritto (principio della proporzionalità, diritto internazionale). Una *chiara minoranza*

⁴⁰ Consultabile online: www.dirittofederale.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DFGP.

sostiene invece la variante 2 che non prevede alcuna eccezione, ma ammette una deroga alla pronuncia di un'interdizione a vita soltanto nei casi delle cosiddette relazioni adolescenziali.

Molti partecipanti hanno accolto con favore la *possibilità* di un *riesame* da parte dell'autorità responsabile dell'interdizione a vita in caso di determinati reati sessuali e dopo alcuni anni di esecuzione. Una *minoranza rifiuta* chiaramente tale opzione in quanto la ritiene in contraddizione con il tenore dell'articolo 123c Cost.

La maggior parte dei pareri contiene riserve su singole disposizioni dell'avamprogetto, per esempio in merito alla struttura degli elenchi dei reati, all'impossibilità di pronunciare l'interdizione nel quadro della procedura di decreto d'accusa, all'estratto specifico per privati nonché all'obbligo dell'assistenza riabilitativa.

Da diverse parti si chiede inoltre di rafforzare la prevenzione e l'informazione.

Il numero 1.3 (La normativa proposta) e il numero 2 (Commento alle singole disposizioni) illustrano le principali critiche e proposte di modifica.

1.3 La normativa proposta

1.3.1 Introduzione

Come accennato nel numero 1.2.1, l'attuazione dell'articolo 123c Cost. si fonda sulle attuali disposizioni del Codice penale concernenti l'interdizione di esercitare un'attività (art. 67 segg. CP) e sul tenore del nuovo testo costituzionale. Nel contempo occorre tener conto, nella misura del possibile, anche dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, che non sono stati abrogati con l'accettazione dell'iniziativa, come anche delle garanzie internazionali in materia di diritti umani. L'iniziativa limita la portata di questi principi dello Stato di diritto, ma non li azzera del tutto. Pertanto, il disegno riprende la disposizione derogatoria alla pronuncia dell'interdizione (cfr. n. 1.3.7 e i commenti all'art. 67 D-CP) e la possibilità di un riesame di quest'ultima (cfr. n. 1.3.10 e commenti all'art. 67c D-CP) al fine di creare una concordanza pratica tra la nuova normativa e i principi dello Stato di diritto e alla luce dei chiari risultati della consultazione. Il disegno intende comunque precisare la disposizione derogatoria e inasprire le condizioni per il riesame dell'interdizione.

1.3.2 Cerchia dei potenziali autori

Come accennato nel numero 1.2.5, benché il titolo dell'iniziativa e gli argomenti del Comitato facciano riferimento alla nozione di «pedofilo», l'articolo 123c Cost. dà una definizione più ampia dei potenziali autori.

Per questa ragione l'avamprogetto prevedeva l'obbligo di pronunciare l'interdizione a vita non soltanto per gli autori pedofili (per la nozione cfr. n. 1.2.5), ma anche per *chiunque* sia stato condannato per aver commesso un reato sessuale su un soggetto protetto (in merito ai soggetti protetti cfr. n. 1.3.5).

Alcuni partecipanti alla consultazione ritengono che la cerchia di potenziali autori proposta nell'avamprogetto sia troppo ampia e chiedono pertanto di limitarla ai soli autori pedofili per evitare eventuali contraddizioni tra il testo costituzionale da una parte e il titolo dell'iniziativa e le motivazioni del comitato promotore dall'altra. Inoltre, una misura radicale come l'interdizione a vita obbligatoria andrebbe disposta con cautela per ragioni di proporzionalità⁴¹.

Il disegno comunque non ha modificato la cerchia dei potenziali autori, anzitutto perché il testo costituzionale parla esplicitamente di «chi è condannato [...]» e poi perché il testo stesso e anche la rubrica nominano i reati sessuali commessi sia su fanciulli che su persone inette a resistere o incapaci di discernimento, tra cui anche adulti che, chiaramente, non sono vittime di autori pedofili. Del resto, anche dagli interventi dei rappresentanti del comitato d'iniziativa, durante il dibattito parlamentare, si può dedurre che tra i potenziali autori non vanno annoverati soltanto gli autori pedofili, ma anche i «pedocriminali» e chi, in generale, commette reati sessuali⁴². Per «pedocriminali» si intendono tutti coloro che commettono un reato sessuale su minorenni, quindi non soltanto gli autori pedofili. Non tutti i pedocriminali sono anche pedofili secondi i criteri diagnostici delle classificazioni internazionali⁴³.

Il disegno prevede tuttavia che l'interdizione a vita di esercitare un'attività possa essere applicata *unicamente* ad autori *adulti*. Tenuto conto della portata della misura proposta è opportuno escludere i minorenni dalla cerchia dei potenziali autori.

L'articolo 123c Cost. presuppone in particolare che si debba impedire in via definitiva all'autore che ha commesso un reato sessuale su un soggetto protetto di esercitare un'attività professionale od onorifica a contatto con tali persone. Un simile presupposto va invece ripensato se l'autore è minorenne, ossia un soggetto nel pieno dello sviluppo fisico e personale, per il quale un trattamento appropriato e precoce può avere delle possibilità di successo. Non solo, il caso di un giovane delinquente esula palesemente dallo schema dell'iniziativa, secondo cui l'autore approfitta della sua posizione di potere al lavoro o nell'ambito di un'attività benefica, poiché la maggior parte dei minorenni deve ancora entrare nella vita attiva o raramente ricopre posizioni dirigenziali negli ambiti in cui operano.

Va infine ricordato che il diritto penale minorile insiste sulle possibilità di un *reinserimento sociale* dei giovani delinquenti e che prevede soprattutto *soluzioni flessibili* e di *durata limitata* al fine di consentire al giudice di tenere conto della personalità del giovane. Per i motivi suesposti si ritiene opportuno rinunciare all'obbligo di pronunciare l'interdizione a vita nell'ambito del diritto penale minorile del 20 giugno 2003⁴⁴ (DPMIn).

Se dovesse tuttavia esservi il rischio che un minorenne possa abusare di un'attività professionale od onorifica per commettere reati sessuali su fanciulli o persone particolarmente vulnerabili, si potrà in ogni caso pronunciare *l'interdizione facoltativa* prevista dall'articolo 16a DPMIn.

⁴¹ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 16.

⁴² Cfr. p. es. gli interventi dei consiglieri nazionali Rickli Boll. Uff. **2013** N 445 seg., Freysinger Boll. Uff. **2013** N 448 seg. e Guhl Boll. Uff. **2013** N 448.

⁴³ Muggli 2014, pag. 13; Heer/Habermeyer 2013, art. 59 n. 36b.

⁴⁴ RS **311.1**

Questa soluzione è suffragata dalla decisione con cui nel 2012 il Parlamento ha risolto di non applicare agli autori minorenni l'articolo 123*b* Cost. (imprescrittibilità dell'azione penale e della pena per gli autori di reati sessuali o di pornografia commessi su fanciulli impuberi), anche se il testo della disposizione non prevede alcuna limitazione in merito⁴⁵. Pure nell'ambito dell'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sull'espulsione degli stranieri che commettono reati (art. 121 cpv. 3–6 Cost.) si è rinunciato a prevedere l'espulsione obbligatoria per i minorenni⁴⁶.

Diversi partecipanti alla consultazione hanno accolto con favore il fatto che il diritto penale minorile non preveda l'interdizione a vita obbligatoria di esercitare un'attività⁴⁷.

1.3.3 Reati che danno luogo a interdizione

Alla luce del tenore dell'articolo 123*c* Cost., l'interdizione a vita di esercitare un'attività va pronunciata per qualsiasi reato sessuale (cfr. 1.2.5) commesso nei confronti di un soggetto protetto.

Si tratta dunque delle seguenti fattispecie penali:

- atti sessuali con fanciulli (art. 187 CP),
- atti sessuali con persone dipendenti (art. 188 CP),
- coazione sessuale (art. 189 CP),
- violenza carnale (art. 190 CP),
- atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere (art. 191 CP),
- atti sessuali con persone ricoverate, detenute od imputate (art. 192 CP),
- sfruttamento dello stato di bisogno (art. 193 CP),
- esibizionismo (art. 194 CP),
- promovimento della prostituzione (art. 195 CP),
- atti sessuali con minorenni contro remunerazione (art. 196 CP),
- pornografia (art. 197 CP) e
- molestie sessuali (art. 198 CP).

Anche la tratta di esseri umani può dar luogo a interdizione, se praticata a scopo di sfruttamento sessuale (art. 182 cpv. 1 CP). Benché non sia un reato sessuale propriamente detto, giacché non lede solo l'autodeterminazione sessuale, ma anche la *libertà personale e l'autodeterminazione* della vittima, si ritiene necessario prenderla in considerazione alla luce del tenore dell'articolo 123*c* Cost. («per aver leso l'integrità sessuale»). Depone a favore di questa soluzione anche il fatto che, sino alla revisione del diritto penale in materia sessuale entrata in vigore nel 1992, la

⁴⁵ Boll. Uff. **2012** N 1239 e Boll. Uff. **2012** S 640

⁴⁶ Messaggio sull'attuazione dell'iniziativa espulsione, n. 1.2.18.

⁴⁷ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 14

disposizione sulla tratta di donne e fanciulli a scopo di sfruttamento sessuale (art. 202 vCP) figurava tra i reati sessuali.

Diversamente dall'interdizione qualificata di esercitare un'attività prevista dal diritto vigente (cfr. in particolare l'art. 67 cpv. 3 e 4 CP), l'interdizione proposta nel disegno va pronunciata a prescindere dall'entità della pena irrogata nel caso concreto. Inoltre, in linea con il diritto vigente, *non deve essere rilevante* il fatto che il reato sia stato commesso *nell'esercizio di una professione* o di un'attività onorifica o in ambito strettamente privato.

Poiché tutti i reati sessuali citati comportano l'interdizione, danno obbligatoriamente luogo all'interdizione a vita anche l'esibizionismo (art. 194 CP) o le molestie sessuali (art. 198 CP) che, rispetto ad esempio alla coazione sessuale (art. 189 CP), alla violenza carnale (art. 190 CP) o agli atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere (art. 191 CP), sono *reati minori perseguibili soltanto a querela di parte*⁴⁸.

Il legislatore prevede il perseguimento su querela per i reati in cui l'interesse (statale o privato) al perseguimento è relativamente modesto. Ciò è il caso in particolare dei reati (più) lievi. Va inoltre rilevato che spesso il perseguimento su querela tange i diritti della personalità del leso in misura tale che questi preferirebbe evitarne l'apertura. Il procedimento penale per un reato perseguito su querela non va dunque svolto senza il consenso della persona lesa che ha diritto alla querela⁴⁹. Nel caso dell'esibizionismo (art. 194 CP) e delle molestie sessuali (art. 198 CP), la pronuncia dell'interdizione dipende pertanto, in ultima analisi, dal volere della vittima. Dato il tenore dell'articolo 123c Cost., secondo cui il reato che comporta l'interdizione ha *leso l'integrità sessuale*, queste situazioni sono pressoché inevitabili. Va tuttavia osservato che in più del 90 per cento dei casi, e quindi anche nella maggioranza dei reati perseguiti d'ufficio, le autorità di perseguimento penale hanno notizia di un reato soltanto grazie a indicazioni fornite dalla popolazione⁵⁰. Anche per gli altri reati sessuali, la pronuncia dell'interdizione, e più in generale il perseguimento penale, dipendono dunque dalla volontà di una persona di sporgere denuncia o di fornire indicazioni alle autorità.

Secondo alcuni partecipanti alla consultazione è sproporzionato che anche contravvenzioni e reati perseguibili su querela comportino un'interdizione a vita obbligatoria di esercitare un'attività. Inoltre ritengono un problema il fatto che la pronuncia di una simile interdizione dipenda, nel caso di un reato perseguibile su querela, dalla volontà della vittima. Altri concordano con gli elenchi dei reati proposti⁵¹.

Il nostro Consiglio è consapevole che, tenendo conto del principio della proporzionalità, possa costituire un problema il fatto che per reati sessuali meno gravi sia prevista l'interdizione a vita. Tuttavia secondo noi anche questi reati vanno comunque annoverati tra quelli che comportano un'interdizione, anche alla luce delle considerazioni elencate nei paragrafi seguenti.

⁴⁸ Nell'ambito del CPM, l'esibizionismo (art. 159 CPM) e le molestie sessuali (art. 159a CPM) sono invece perseguibili d'ufficio.

⁴⁹ Per la definizione di *diritto di querela* si rimanda a Riedo 2013, art. 30 n. 4.

⁵⁰ Riedo 2013, prima dell'art. 30 CP n. 5.

⁵¹ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 16.

Sono diversi i casi per i quali è legittimo pensare che un'interdizione a vita sia opportuna per tutelare anche le vittime di simili reati. Sarebbe infatti sconcertante se non si potesse pronunciare un'interdizione a vita di esercitare un'attività nei confronti di un insegnante che abbia più volte molestato gli studenti minorenni della scuola professionale. In un simile caso, il giudice non può pronunciare l'interdizione a vita facoltativa in quanto la fattispecie delle molestie sessuali (art. 198 CP) è una contravvenzione e quindi non soddisfa i requisiti per tale interdizione (art. 67 cpv. 2 CP).

Per evitare di violare gravemente il principio di proporzionalità, l'articolo 67 capoverso 4^{ter} D-CP concede al giudice la possibilità di *rinunciare* eccezionalmente a pronunciare un'interdizione a vita nei casi di esigua gravità, se la misura non appare necessaria a trattenere l'autore dal commettere nuovi crimini e delitti analoghi a quello che ha determinato l'interdizione (cfr. n. 1.3.7 e i commenti all'art. 67 D-CP).

Infine occorre ricordare che, nel caso dell'esibizionismo, il procedimento penale può essere sospeso se l'autore si sottopone a un trattamento medico (art. 194 cpv. 2 CP). Inoltre, nella pratica si può presupporre che il procedimento penale venga definitivamente sospeso se il percorso terapeutico è riuscito⁵² e dunque in mancanza di una condanna non viene presa in considerazione l'interdizione a vita.

1.3.4 Concretizzazione della nozione di «condanna»

Il disegno prevede che il giudice interdice a vita l'esercizio di un'attività soltanto nei confronti di chi sia stato condannato a una *pena* o a una *misura* per aver commesso un reato che comporta una simile interdizione. Se emette un verdetto di condanna ma prescinde dall'irrogazione di una sanzione (p. es. fondandosi sull'art. 187 n. 3 CP), il giudice non è tenuto a pronunciare l'interdizione a vita, ma ha comunque la facoltà di disporre un'interdizione (facoltativa) conformemente all'articolo 67 capoverso 2 CP.

Tenuto conto dello scopo dell'iniziativa, ossia evitare i rischi di recidiva degli autori di reati sessuali, si può ritenere che una *condanna senza pena* dovrebbe verosimilmente essere sufficiente per infliggere un'interdizione a vita. Tuttavia, una simile soluzione sarebbe sproporzionata e non è neppure imposta dall'articolo 123c Cost. Il giudice deve prendere in considerazione la pronuncia di un'interdizione a vita unicamente nei casi in cui il reato commesso è tanto grave da ritenere di dover punire l'autore.

I reati sessuali su un soggetto protetto (cfr. 1.3.5) possono essere commessi anche da persone *penalmente incapaci*, a causa per esempio di gravi disturbi psichici (art. 19 cpv. 1 CP), nei confronti delle quali può comunque essere disposta una misura (art. 19 cpv. 3 CP). L'avamprogetto escludeva la pronuncia di un'interdizione a vita obbligatoria nei confronti di autori penalmente incapaci, tuttavia permetteva al giudice di disporre una facoltativa (p. es. fondata sull'art. 67 cpv. 2 CP).

⁵² Meng 2013, art. 194 n. 19.

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto di estendere l'interdizione a vita obbligatoria anche agli autori penalmente incapaci visto che la misura ha un carattere puramente preventivo e che tali autori comportano un rischio non inferiore a quello rappresentato da persone con capacità penale totale o parziale⁵³.

Il disegno tiene conto di questa obiezione e prevede l'obbligo di pronunciare l'interdizione a vita anche nel caso di incapacità penale.

Questa soluzione non è soltanto opportuna per la prevenzione speciale che offre, ma è soprattutto coerente, visto che il giudice già ora può pronunciare l'interdizione obbligatoria di esercitare un'attività in virtù dell'articolo 67 capoverso 3 e 4 CP nei confronti di autori penalmente incapaci⁵⁴.

Questo approccio comporta tuttavia un'interpretazione molto ampia, sotto il profilo costituzionale, della nozione di «condanna» (cfr. n. 1.2.5) e presuppone che sia stata disposta nei confronti dell'autore, vista la sua pericolosità sociale, almeno una misura stazionaria o ambulatoriale (art. 59–61, art. 63 CP) oppure un internamento (art. 64 CP). Se non viene disposta nessuna di queste misure, la pronuncia di un'interdizione a vita obbligatoria nei confronti di un autore penalmente incapace è esclusa. Un'interdizione (facoltativa) di esercitare un'attività in virtù dell'articolo 67 capoverso 2 CP resta tuttavia possibile.

Inoltre il giudice può prescindere dal pronunciare un'interdizione a vita nei casi di cui all'articolo 67 capoverso 4^{ter} D-CP indipendentemente dalla imputabilità parziale o totale degli autori (cfr. n. 1.3.4 e i commenti all'art. 67 D-CP).

1.3.5 Soggetti protetti

Partendo dai soggetti menzionati nell'articolo 123c Cost., l'interdizione proposta intende proteggere le seguenti categorie:

- *i minorenni*: si tratta di proteggere *tutti* i minorenni e non solo quelli di età inferiore ai 16 anni. È infatti lecito presumere che con il termine «fanciulli» utilizzato nell'articolo 123c si intendano i minorenni (cfr. n. 1.2.5). Il fatto che l'articolo 123c Cost. vieti gli atti con minorenni conferma questa interpretazione.

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno criticato l'interpretazione del termine «fanciullo». Secondo loro il termine deve comprendere soltanto giovani di età inferiore ai 16 anni; pertanto, anche tenendo conto della finalità dell'iniziativa, non tutti i reati sessuali ai danni di minorenni devono comportare un'interdizione. I pedofili avrebbero un interesse sessuale primario nei confronti dei fanciulli che non hanno ancora raggiunto la pubertà⁵⁵.

Nel disegno è stata comunque ripresa l'interpretazione ampia del termine, che del resto corrisponde già a quella su cui si basa l'attuale normativa

⁵³ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 14 seg.

⁵⁴ Art. 19 cpv. 3 CP; messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino con fanciulli», n. 6.4.1.

⁵⁵ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 17.

sull'interdizione di esercitare un'attività (art. 67 cpv. 2 e 3 CP; cfr. n. 1.1.2). Anche la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo e la Convenzione di Lanzarote tutelano i minorenni fino al diciottesimo anno di età (cfr. n. 1.2.5). L'articolo 123c Cost. intende inoltre tutelare esplicitamente dai reati sessuali non solo i fanciulli di età inferiore ai 16 anni, ma anche le persone dipendenti, tra cui per esempio minorenni di età superiore ai 16 anni che vanno ancora a scuola o sono all'inizio della loro formazione professionale e, a causa di questo rapporto di dipendenza, vanno protetti da simili reati (cfr. anche art. 188 CP; atti sessuali con persone dipendenti)⁵⁶;

- *le persone particolarmente vulnerabili*: le vigenti norme sull'interdizione (cfr. art. 67 segg. CP) annoverano tra i soggetti protetti, oltre ai minorenni, anche le «persone particolarmente vulnerabili», vale a dire le persone che, a causa dell'età, di una *malattia* o di una *deficienza fisica, psichica o mentale di lunga durata necessitano di assistenza* per compiere le attività della vita quotidiana e condurre la loro esistenza (per i dettagli si rimanda ai commenti all'art. 67a D-CP). Proprio perché dipendono dall'aiuto di terzi e, a volte, non sono in grado di condurre una vita autonoma, sono particolarmente esposte al pericolo di cadere vittime di determinati reati⁵⁷. Non sono da ritenersi particolarmente vulnerabili, invece, le persone la cui incapacità è dovuta all'effetto temporaneo di alcol, droghe o altri motivi;
- *le persone dipendenti, inette a resistere o incapaci di discernimento*: come accennato nel numero 1.2.5, la maggior parte dei reati commessi su persone inette a resistere, incapaci di discernimento non è legata a una specifica attività professionale o extraprofessionale organizzata svolta dall'autore.

Un *rapporto di dipendenza* può ad esempio instaurarsi tra un apprendista e il suo supervisore o, in generale, tra un impiegato e il suo superiore o tra uno psicoterapeuta e il suo paziente⁵⁸, e lo stesso può capitare alle persone ricoverate o collocate in uno stabilimento, detenute, incarcerate o imputate⁵⁹. Un rapporto di dipendenza potrebbe inoltre venirsi a creare tra un pubblico ufficiale (p. es. il capo del dicastero edilizia o degli affari sociali o il funzionario cui compete la decisione circa la concessione di sovvenzioni ecc.) che sfrutti la sua posizione di forza nei confronti del richiedente⁶⁰.

Inetto a resistere può essere ad esempio chi si trova sotto anestesia oppure sul lettino terapeutico per una seduta di psicoterapia⁶¹, di agopuntura⁶², per un massaggio alla schiena⁶³ o sportivo⁶⁴, oppure sulla sedia ginecologica⁶⁵.

⁵⁶ Göksu, 2015, art. 123c n. 11 segg.

⁵⁷ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.4.1.

⁵⁸ Maier, art. 188 n. 7 e art. 193 n. 7 segg. Con rimandi a DTF 124 IV 13 e DTF 131 IV 114.

⁵⁹ Art. 192 CP.

⁶⁰ Maier 2013, art. 193 n. 6.

⁶¹ DTF 133 IV 49; sentenza del TF del 2 dic. 2008, 6B.527/2008.

⁶² Sentenza del TF del 19 feb. 2008, 6B.453/2007

⁶³ Sentenza del TF dell'8 nov. 2012, 6B.118/2012

⁶⁴ Sentenza del TF del 6 dic. 2010, 6B.436/2010

⁶⁵ Sentenza del TF del 3 ott. 2005, 6S.448/2004

Un'interdizione di esercitare un'attività che prevenisse tutte le situazioni di questo tipo non avrebbe limiti. Come dimostrano gli esempi precedenti, in quasi tutte le attività professionali o extraprofessionali organizzate può verificarsi un contatto con persone dipendenti, inette a resistere o incapaci di discernimento. Ne consegue che in questi casi occorrerebbe pronunciare un'interdizione pressoché assoluta, che comporterebbe il divieto di esercitare qualsiasi professione o attività del tempo libero organizzata. È evidente che una soluzione di questo tipo sarebbe sproporzionata.

In molti casi le vittime di questi reati sono «minorenni» o «persone particolarmente vulnerabili». Se la vittima non è un minorenni né una persona particolarmente vulnerabile, l'interdizione a vita deve essere ristretta alle attività esercitate frequentemente su persone inette a resistere, incapaci di discernimento o dipendenti, in particolare *le attività nel settore sanitario*. Si pensi agli esempi citati dello psicoterapeuta, del fisioterapista⁶⁶ e del ginecologo⁶⁷. Un'interdizione che si applichi a questo settore può di conseguenza essere opportuna per tutelare dai reati sessuali le persone inette a resistere, incapaci di discernimento o dipendenti, e per impedire le recidive.

Un rapporto di dipendenza si instaura spesso nei settori dell'insegnamento e dell'esecuzione delle misure penali. Gli alunni sono di norma minorenni, quantomeno nei primi anni del loro percorso formativo. Ne consegue dunque che in questi casi può essere pronunciata un'interdizione a tutela dei minorenni. Le persone sottoposte a misure terapeutiche ai sensi degli articoli 59–61 CP o quelle internate conformemente all'articolo 64 CP soffrono di norma di disturbi psichici di lunga durata e necessitano di assistenza per condurre un'esistenza normale. Si tratta dunque di persone particolarmente vulnerabili nel senso summenzionato. Per questo motivo si rinuncia a un'interdizione che si applichi specificamente a questi due settori.

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno criticato il fatto che la tutela dei soggetti protetti vada oltre quanto richiesto dall'attuazione dell'articolo 123c Cost.; l'imprecisione del testo costituzionale non dovrebbe permettere di proteggere ogni gruppo di possibili vittime. Alcuni hanno proposto di rinunciare all'articolo 67 capoverso 4^{bis} AP-CP in quanto l'interdizione generica di esercitare un'attività di cui all'articolo 67 capoverso 1 CP sarebbe sufficiente⁶⁸.

Il nostro Collegio è comunque del parere che, tenendo conto dell'articolo 123c Cost., anche queste persone vadano particolarmente protette dai criminali sessuali. A tale riguardo è determinante il fatto che l'autore abbia approfittato di una situazione o l'abbia provocata lui stesso per poter esercitare un certo potere sulla vittima, ossia risulti essere talmente pericoloso che un'interdizione a vita obbligatoria appaia giustificata per impedirgli eventuali recidive. Per evitare sanzioni smisurate, l'interdizione a vita, come accennato prima, è limitata alle attività nel settore sanitario implicanti un contatto

⁶⁶ DTF 133 IV 49; sentenza del TF del 2 dic. 2008, 6B.527/2008.

⁶⁷ Sentenza del TF del 3 ott. 2005, 6S.448/2004.

⁶⁸ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 18.

diretto con il paziente. Proprio in questo settore, un'interdizione speciale a tutela di queste persone appare adeguata.

Ai casi che non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 67 capoverso 3, 4 o 4^{bis} D-CP può comunque applicarsi l'interdizione generica di cui all'articolo 67 capoverso 1 CP.

1.3.6 Esclusione della procedura di decreto d'accusa

Secondo l'avamprogetto, un'interdizione a vita obbligatoria poteva essere pronunciata unicamente da un giudice penale nel quadro di una procedura ordinaria, come già per l'interdizione facoltativa nel diritto vigente (art. 352 cpv. 2, Codice di procedura penale, CPP⁶⁹). La procedura di decreto d'accusa (e anche l'omonima procedura in ambito militare; Procedura penale militare, PPM⁷⁰) era dunque esclusa per questo tipo di casi, per le ragioni indicate di seguito⁷¹.

Nell'ambito del diritto penale ordinario il pubblico ministero può emettere un decreto d'accusa se intende irrogare una pena detentiva non superiore a sei mesi (oppure una pena pecuniaria o un lavoro di pubblica utilità di entità equivalente). Il caso deve inoltre essere chiaro e semplice sia dal punto di vista dei fatti sia sotto il profilo giuridico (art. 352 cpv. 1 CPP). La procedura del decreto d'accusa è *celere e semplice*.

Soltanto a queste condizioni è legittimo che l'imputato possa rinunciare a essere giudicato da un giudice indipendente in un dibattimento pubblico, a condizione che accetti il decreto d'accusa senza promuovere opposizione.

Rispetto alla procedura giudiziaria, la procedura di decreto d'accusa è decisamente *meno onerosa* sia per le autorità penali, sia per l'imputato, per il quale di regola comporta un minore dispendio di tempo e costi decisamente inferiori⁷². Una procedura rapida rende più efficace e accettabile la decisione⁷³.

Tuttavia la procedura di decreto d'accusa presenta *alcuni limiti sotto il profilo dello Stato di diritto*: dal momento che si svolge per iscritto, non vi è, diversamente dalla procedura ordinaria, alcun controllo della giurisprudenza da parte della collettività. Inoltre, in questa fase non prevede un diritto alla difesa e il decreto di accusa è emesso esclusivamente nella lingua del procedimento, indipendentemente dal fatto che l'imputato la comprenda o meno. Infine i decreti d'accusa non devono contenere una motivazione della sanzione e non è necessario interrogare l'imputato.

Dati questi limiti, nel quadro della procedura di decreto d'accusa è possibile pronunciare unicamente sanzioni piuttosto lievi.

Pertanto, come accennato, il diritto vigente esclude la possibilità di pronunciare un'interdizione di esercitare un'attività o un divieto di avere contatti e di accedere ad

⁶⁹ RS 312.0

⁷⁰ RS 322.1

⁷¹ Le considerazioni elencate si applicano anche al decreto d'accusa di cui all'art. 119 PPM.

⁷² Hansjakob 2014, pag. 163.

⁷³ Hansjakob 2014, pag. 163.

aree determinate (art. 67 segg. CP) nel quadro della procedura di decreto d'accusa. Viste le pene minime necessarie per infliggerle, le interdizioni semplici ai sensi dell'articolo 67 capoverso 1 CP e le interdizioni obbligatorie di esercitare un'attività ai sensi dell'articolo 67 capoverso 3 e 4 CP sono già incompatibili con la procedura del decreto d'accusa. Ma neanche un'interdizione di esercitare un'attività secondo l'articolo 67 capoverso 2 CP o un divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate (art. 67b CP) possono essere pronunciati nel quadro della procedura di decreto d'accusa. Queste interdizioni, che durano dieci anni o, se necessario, tutta la vita (art. 67 cpv. 2 e 6 CP), oppure cinque anni con la possibilità di proroga di volta in volta di altri cinque anni (art. 67b cpv. 1 e 5 CP), non costituiscono più *sanzioni lievi*. Inoltre, il diritto vigente subordina la pronuncia di queste interdizioni parzialmente a una *previsione sfavorevole* circa la condotta dell'autore. Anche nel caso di queste interdizioni facoltative, si deve valutare se sia sensato *ordinare un'assistenza riabilitativa* che affianchi l'esecuzione (art. 67 cpv. 7 CP). Simili disposizioni non possono essere prese nel quadro di una procedura di decreto d'accusa, ossia di una procedura celere e condotta per iscritto. Molti dei casi in questione non sono inoltre chiari e semplici né sotto il profilo giuridico né sotto quello dei fatti.

L'interdizione a vita obbligatoria *non è infatti una sanzione di poco conto*, tanto più che nella maggior parte dei casi è pronunciata unitamente a una pena detentiva fino a sei mesi (oppure a una pena pecuniaria o a un lavoro di pubblica utilità di entità equivalente). Il disegno prevede inoltre che, nei casi di lieve entità e in via eccezionale, il giudice possa prescindere dalla pronuncia dell'interdizione a vita (cfr. n. 1.3.7). Una procedura rapida e scritta come quella del decreto d'accusa pare tuttavia essere poco adatta allo scopo.

La normativa proposta inoltre migliora notevolmente la posizione delle vittime, le quali possono partecipare alla procedura e far valere le loro pretese civili.

Per questi motivi, anche il disegno, come il diritto vigente, esclude le procedure di decreto d'accusa previste dal CPP e dalla PPM, sebbene parecchi partecipanti alla consultazione abbiano chiesto, per ragioni legate ai costi e all'efficienza, di potervi ricorrere almeno in certi casi⁷⁴.

L'esclusione della procedura di decreto d'accusa comporterà un certo onere supplementare per i tribunali ordinari e i ministeri pubblici; tuttavia si deve tener presente che già oggi un numero considerevole di reati non può essere giudicato nel quadro di questa procedura vista l'entità della pena o la loro complessità. Inoltre, la procedura di decreto d'accusa non viene esclusa a priori per tutti i reati contro l'integrità sessuale (art. 187–197 CP), in quanto non sempre la vittima è un minorenne o una persona particolarmente vulnerabile, inetta a resistere, dipendente o incapace di discernimento (cfr. n. 3.2).

In questi casi è sempre possibile optare per il più economico rito abbreviato di cui agli articoli 358 e seguenti CPP.

Considerate le ragioni menzionate, il nostro Collegio è del parere che sia giustificato escludere la procedura di decreto d'accusa.

⁷⁴ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 13 seg.

Alcuni partecipanti alla consultazione⁷⁵ hanno chiesto che anche il pubblico ministero possa rinunciare, nel quadro di una procedura di decreto d'accusa, a interdire l'esercizio di un'attività, almeno nei casi di cui all'articolo 67 capoverso 4^{ter} D-CP. Tuttavia neppure questo ricorso parziale al tipo di procedura in oggetto appare giustificato in quanto, esattamente per le ragioni già citate, proprio nei casi in cui il giudice ha un certo potere discrezionale e deve chiarire i rischi di recidiva, la procedura di decreto d'accusa non è adeguata.

L'esclusione generale della procedura di decreto d'accusa ha quale conseguenza che i reati sessuali rientranti del campo d'applicazione dell'articolo 67 capoversi 3, 4 e 4^{bis} D-CP o dell'articolo 50 capoversi 3, 4 e 4^{bis} D-CPM non possono essere giudicati nella procedura di decreto d'accusa neppure nei casi in cui si situino entro i limiti di pena previsti per tale procedura. La procedura di decreto d'accusa è esclusa, anche se il pubblico ministero prendesse eccezionalmente in considerazione di prescindere da un'interdizione a vita obbligatoria ai sensi dell'articolo 67 capoverso 4^{ter} D-CP. Questi reati sessuali devono essere sempre giudicati da un tribunale ordinario.

1.3.7 Potere discrezionale del giudice

Se si considera l'articolo 123c Cost. isolatamente e al di fuori del contesto costituzionale, si può giungere alla conclusione che qualsiasi reato commesso su un soggetto protetto (cfr. n. 1.3.2) comporti obbligatoriamente la pronuncia dell'interdizione a vita. Se, nell'attuazione dell'iniziativa, si tiene conto delle garanzie dello Stato di diritto previste dalla Costituzione, si rileva nondimeno la presenza di un conflitto che raccomanda l'adozione di soluzioni differenziate.

L'interdizione di esercitare un'attività a vita costituisce una *restrizione dei diritti fondamentali* (cfr. n. 5.1.2) che in quanto tale è ammissibile soltanto se dispone di una base legale, è giustificata da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui ed è proporzionata allo scopo (art. 36 cpv. 2 e 3 Cost.). Queste garanzie di basilare importanza non sono state azzerate con l'accettazione dell'iniziativa, bensì conservano tutta la loro validità. Le iniziative che prevedono una revisione parziale della Costituzione vanno interpretate tenendo conto del corpus costituzionale in cui si inseriscono, dato che modificano appunto solo in parte la Costituzione e giacché Popolo e Cantoni si sono espressi unicamente riguardo a tale modifica⁷⁶.

In sede di interpretazione della Costituzione ci si basa sul presupposto che, *linea di principio, non vi sia alcuna differenza di rango tra le norme costituzionali* (cfr. n. 1.2.2). La Costituzione non stabilisce alcuna gerarchia interna in base alla quale talune disposizioni prevarrebbero su altre. Sotto questo profilo, la Costituzione federale si distingue per esempio dalla legge fondamentale tedesca, il cui articolo 79 capoverso 3 dichiara intangibili alcune norme ponendole al di sopra delle altre norme costituzionali.

⁷⁵ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 13

⁷⁶ Reich 2008, pag. 510.

In caso di contraddizione tra più disposizioni costituzionali, si deve ricorrere all'interpretazione armonizzata, come indicato nel numero 1.2.2, affinché tali norme risultino coerenti all'atto pratico. Il principio dell'equivalenza delle norme costituzionali sta semplicemente a indicare che una norma non è *a priori* di rango superiore a un'altra, ma non esclude che, onde garantire un'interpretazione armoniosa delle norme costituzionali, in un frangente concreto non si possa attribuire maggiore importanza a una di esse.

In concreto ciò significa che l'articolo 123c Cost., pur *riducendo la portata* delle condizioni di restrizione dei diritti fondamentali sanciti nell'articolo 36 Cost., non può privare di ogni effetto questa norma considerata la sua rilevanza per lo Stato di diritto⁷⁷.

Il disegno riprende dunque la disposizione derogatoria proposta nell'avamprogetto (variante 1). Come già accennato nel numero 1.2.7, anche una significativa maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è espressa a favore di tale disposizione per motivi legati allo Stato di diritto. La disposizione derogatoria è stata comunque rielaborata e precisata (cfr. i commenti all'art. 67 D-CP).

Le *condizioni* che permettono di rinunciare alla pronuncia di un'interdizione sono *molto restrittive*. La disposizione derogatoria viene applicata *unicamente a determinati reati passibili di interdizione*. Inoltre devono essere cumulativamente soddisfatte precise condizioni: si deve trattare di un *caso di esigua gravità* per il quale la pronuncia di un'interdizione *non appare necessaria* a trattenere l'autore dal commettere altri crimini e delitti analoghi a quello che ha determinato l'interdizione. È peraltro escluso che i reati più gravi, passibili *in abstracto* di pene più severe, possano essere considerati in alcun modo casi di esigua gravità (cfr. art. 67 cpv. 4^{ter} D-CP; commenti all'art. 67 D-CP). Inoltre la disposizione derogatoria proposta nel disegno ha tenuto conto dell'obiettivo dell'iniziativa precisando chiaramente che non si può prescindere dalla pronuncia di un'interdizione a vita obbligatoria se l'autore è considerato pedofilo secondo i criteri di classificazione riconosciuti a livello internazionale e questo indipendentemente dal tipo e dalla gravità del reato passibile di interdizione. La legge parte dunque dal principio che in questi casi sia sempre necessario pronunciare un'interdizione di esercitare un'attività.

La disposizione derogatoria può essere applicata per esempio ai casi delle relazioni adolescenziali consensuali tra giovani adulti e quindicenni per i quali non vi è il timore che l'autore si serva di un'attività per commettere altri reati analoghi a quello che ha determinato l'interdizione, ossia non vi è il rischio di recidiva.

Questa disposizione permette inoltre di tener conto anche delle intenzioni dei promotori dell'iniziativa i quali, prima della votazione popolare, hanno precisato che l'interdizione a vita obbligatoria di esercitare un'attività non andava estesa alle relazioni adolescenziali ma che l'iniziativa prendeva di mira i pedofili⁷⁸.

Una minoranza di partecipanti alla consultazione vorrebbe che si applicasse la disposizione derogatoria soltanto ai casi di relazioni adolescenziali (cfr. n 1.2.7),

⁷⁷ Moser 1986, pag. 14 seg.

⁷⁸ Spiegazioni del Consiglio federale sull'iniziativa popolare, pag. 21 (Argomenti del Comitato d'iniziativa).

tuttavia il principio di uguaglianza giuridica impone di trattare in modo identico fattispecie uguali e in modo diverso fattispecie diseguali. Sarebbe dunque destabilizzante escludere l'interdizione a vita di esercitare un'attività unicamente nel caso delle cosiddette relazioni adolescenziali in quanto «casi di esigua gravità», mentre altri casi, altrettanto lievi, che non hanno nulla a che vedere con la pedofilia comporterebbero inderogabilmente una simile interdizione. Anche nei casi altrettanto lievi, si deve dunque poter applicare la disposizione derogatoria, se le relative condizioni sono soddisfatte (per esempi di questi casi si rimanda ai commenti all'art. 67 D-CP).

Anche la CEDU prevede che le restrizioni del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) siano sottoposte a un esame della proporzionalità. La deroga proposta per i casi poco gravi è senz'altro in linea con l'impostazione dell'articolo 8 CEDU, ma non esclude del tutto il rischio che nel caso concreto la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) possa accertare una violazione della Convenzione (cfr. n. 5.2.1).

1.3.8 Perdita del diritto di esercitare un'attività professionale o extraprofessionale

In caso di condanna per un reato sessuale commesso su uno dei soggetti protetti, il giudice deve di regola pronunciare sempre un'interdizione *a vita*.

L'interdizione si applica alle attività professionali ed extraprofessionali organizzate.

Sono considerate attività *professionali* quelle svolte nell'esercizio, a titolo principale o accessorio, di una professione, di un'industria o di un commercio⁷⁹. La nozione è da intendersi in senso relativamente ampio. Rientrano in questa categoria le attività lucrative dipendenti e indipendenti. L'attività può inoltre essere svolta nell'ambito di un contratto di lavoro o di un mandato. Per qualificare un'attività come professionale si tiene conto del tempo e dei mezzi consacrati, ma anche della frequenza nel corso di un determinato periodo e dei redditi perseguiti o conseguiti⁸⁰.

Sono considerate *attività extraprofessionali organizzate* quelle svolte a titolo di volontariato in un contesto organizzato, in particolare in seno ad associazioni, fondazioni, società anonime, enti e istituti di diritto pubblico. È da ritenersi extraprofessionale l'attività svolta senza scopo di lucro o senza prevalente scopo di lucro. Rientrano ad esempio in tale categoria le attività di volontariato svolte in un'associazione sportiva, nell'ambito di Gioventù + Sport, in strutture scolastiche, ecclesiastiche o sanitarie⁸¹.

Ne consegue che l'assistenza ai minori o a persone particolarmente vulnerabili in *ambito strettamente privato* (in seno alla famiglia, presso amici ecc.) non rientra nel campo d'applicazione dell'interdizione. In queste situazioni non potrà peraltro essere richiesto un estratto specifico per privati. In questi casi la scelta delle persone

⁷⁹ Niggli/Maeder 2013, art. 67 n. 37.

⁸⁰ Messaggio sull'attuazione dell'iniziativa espulsione, n. 6.4.1; DTF 119 IV 129, 132 in merito al carattere professionale di un'attività.

⁸¹ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.2.1 e 6.4.1.

cui affidare i bambini compete ai genitori. Se vengono tuttavia fornite nell'esercizio di una professione, queste prestazioni ricadono nel campo d'applicazione dell'interdizione, il che implica che i genitori, in quanto datori di lavoro, potranno richiedere un estratto specifico per privati. Per quanto riguarda i genitori stessi, è evidente che l'esercizio dell'autorità parentale non è un'attività professionale od onorifica e quindi non rientra nel campo di applicazione dell'articolo 123c Cost. Se lo sviluppo del bambino è in pericolo, l'autorità di protezione dei minori – avvisata dalle autorità penali dell'esistenza di una condanna (art. 75 cpv. 2 del CCP) – prenderà le misure di protezione opportune in base all'articolo 307 e seguenti CC.

1.3.9 Attività a contatto con minorenni e persone particolarmente vulnerabili, dipendenti, inette a resistere o incapaci di discernimento

Il disegno prevede che l'interdizione di cui all'articolo 67 *capoverso 3 e 4* D-CP, introdotta a tutela dei minorenni e delle persone particolarmente vulnerabili, si applichi unicamente alle attività che implicano un contatto regolare con queste persone o gruppi di persone. Al riguardo il disegno si fonda sulla formulazione più ampia contenuta nelle versioni italiana e francese dell'articolo 123c Cost. (cfr. n. 1.2.5). La precisazione appare necessaria in quanto sono numerose le attività che non implicano un lavoro diretto su e con un minorenne o una persona particolarmente vulnerabile, ma che comunque comportano un contatto regolare con tali soggetti e offrono la possibilità di instaurare con costoro un rapporto di fiducia.

Per attività «a contatto con» minorenni e altre persone particolarmente vulnerabili si intendono le attività che, per loro stessa natura, presuppongono un contatto con queste persone e implicano l'eventuale instaurazione di un rapporto di fiducia, come ad esempio quelle di insegnante, accompagnatore, allenatore, terapeuta ecc. Tale nozione include inoltre tutte le altre attività svolte a più riprese in strutture che offrono servizi rivolti direttamente e specificamente a minorenni e persone particolarmente vulnerabili. Può trattarsi di attività di economia domestica (custode, segretario, cuoco, addetto alle pulizie) svolte in queste strutture (p. es. nelle associazioni sportive o nelle scuole, asili nido, internati, case di vacanza, case di cura, istituti per disabili fisici o mentali, cliniche geriatriche o pediatriche ecc.), salvo che il contatto sia escluso a causa dei tempi o del luogo in cui l'attività è svolta.

L'aggettivo «regolare» fa riferimento sia ai contatti di breve durata o sporadici che si possono instaurare nell'arco di un periodo relativamente lungo sia a quelli intensi che si stabiliscono in un breve lasso di tempo. Un contatto unico non è per contro sufficiente.

Sulla base dei risultati della consultazione⁸², sono state precisate le definizioni di singole attività che implicano un contatto regolare con minorenni o altre persone particolarmente vulnerabili. Questo da un lato per eliminare eventuali ambiguità, dall'altro per non rendere più difficile del necessario la ricerca di un posto di lavoro da parte delle persone interessate (cfr. commenti all'art. 67a D-CP).

⁸² Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 21 seg.

L'interdizione prevista dall'articolo 67 capoverso 4^{bis} D-CP a tutela delle persone dipendenti, inette a resistere e incapaci di discernimento si applica ad attività del settore sanitario implicanti un contatto diretto con il paziente (cfr. n. 1.4.5 e commenti all'art. 67 D-CP). Dal citato articolo si evince che l'interdizione non si applica indistintamente a tutte le attività del settore sanitario, ma unicamente a quelle che si esercitano a contatto con il paziente. La formulazione, utilizzata nell'avamprogetto, di «attività terapeutiche o di cura» è poco precisa, pertanto il disegno ha optato per un'altra definizione, anche perché altrimenti si sarebbero escluse attività nel campo della ricerca o della scienza che invece prevedono spesso un contatto diretto con i pazienti, per esempio nel caso di esami di controllo.

Le interdizioni di cui all'articolo 67 capoverso 3, 4 e 4^{bis} D-CP si applicano invece a tutte le attività professionali ed extraprofessionali organizzate esercitate a contatto con minorenni o altre persone particolarmente vulnerabili, nonché a tutte le attività professionali ed extraprofessionali organizzate nel settore sanitario implicanti un contatto diretto con il paziente.

1.3.10 Esecuzione dell'interdizione

L'interdizione a vita è possibilmente eseguita secondo le stesse modalità previste dal diritto vigente⁸³.

Estratto del casellario giudiziale

L'esecuzione dell'interdizione è assicurata in primo luogo mediante *l'estratto del casellario giudiziale*, per la precisione mediante l'estratto ordinario (art. 371 CP) o il nuovo estratto specifico per privati (art. 371a CP). Secondo il diritto vigente, quest'ultimo contempla soltanto le sentenze che contengono un'interdizione di esercitare un'attività pronunciata a tutela di minorenni o di altre persone particolarmente vulnerabili. Il disegno prevede che l'estratto specifico per privati riporti anche le sentenze contenenti un'interdizione di esercitare attività nel settore sanitario implicanti un contatto diretto con i pazienti (art. 371a D-CP). Ne consegue pertanto che l'estratto specifico per privati potrà essere chiesto non soltanto da chi si candida per un'attività professionale o extraprofessionale organizzata implicante il contatto regolare con minorenni o altre persone particolarmente vulnerabili o esercita una tale attività, ma anche da chi si candida per un'attività nel settore sanitario implicante un contatto diretto i pazienti o esercita una tale attività.

Secondo il diritto vigente, alla richiesta di un estratto specifico per privati si deve allegare un'attestazione scritta del datore di lavoro o dell'organizzazione che esige la presentazione dell'estratto, nella quale si conferma che il richiedente esercita un'attività per la quale si può richiedere un estratto specifico per privati oppure che si candida per una simile attività. Tuttavia questa disposizione comporta che soltanto le organizzazioni, presso cui si svolgono attività extraprofessionali organizzate, e i datori di lavoro possano esigere dalla persona in oggetto che presenti un estratto

⁸³ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.2.7, 6.2.8 e 6.4.1.

specifico per privati. Per contro le autorità preposte al rilascio dell'autorizzazione e quelle di sorveglianza non hanno questa possibilità perché non sono né datori di lavoro né organizzazioni ai sensi del vigente articolo 371a. Il disegno colma questa lacuna: adesso anche queste due autorità potranno richiedere, come i datori di lavoro, questo estratto (cfr. commenti al casellario giudiziale [art. 371a D-CP]).

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto di rendere legalmente obbligatoria la richiesta di un estratto specifico per privati; mentre altri si sono espressamente opposti a questo obbligo⁸⁴.

Già nell'avamprogetto e nel rapporto esplicativo sulla modifica della Costituzione federale, del Codice penale, del Codice penale militare e del diritto penale minorile (Interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica)⁸⁵ era stato proposto di introdurre l'obbligo di richiedere questo tipo di estratto per le persone che vogliono esercitare un'attività a contatto con minorenni o persone particolarmente vulnerabili, ma la proposta era stata respinta soprattutto dalle organizzazioni interessate⁸⁶. Pertanto il relativo disegno non ha ripreso tale obbligo⁸⁷.

Per prevedere un obbligo generale di esigere un estratto del casellario giudiziale occorre dapprima istituire la pertinente base costituzionale⁸⁸.

Questa soluzione era già stata esaminata ma poi respinta. Poiché nel frattempo la situazione non è sostanzialmente cambiata, il nostro Consiglio è tuttora convinto che occorra rinunciare a introdurre un obbligo generale di richiedere un estratto specifico per privati.

Questa scelta non significa comunque che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni non possano prevedere nel quadro delle loro legislazioni in materia di autorizzazione e di sorveglianza un obbligo di richiedere detto estratto. Lo stesso vale anche per le condizioni di assunzione nel caso di determinate attività.

Assistenza riabilitativa

Oltre al casellario giudiziale, un altro modo per far rispettare l'interdizione è costituito dalla vigilanza e dall'assistenza assicurati dalle attuali *strutture preposte all'assistenza riabilitativa*. Il diritto vigente incarica già l'assistenza riabilitativa di monitorare e supportare l'interdizione di esercitare un'attività nonché il divieto di intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica. Il controllo del rispetto delle norme di condotta (compresi gli eventuali divieti di esercitare un'attività, di intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica) era già affidato alle strutture preposte all'assistenza riabilitativa. Affidare tali compiti all'assistenza riabilitativa è particolarmente opportuno perché le attività professionali o extraprofessionali orga-

⁸⁴ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 26 seg.

⁸⁵ Rapporto esplicativo concernente l'interdizione di esercitare un'attività, di intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica, n. 1.2.2.7 seg. e 2.5.1.

⁸⁶ Rapporto sui risultati della consultazione sull'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica, pag. 17 segg.

⁸⁷ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.2.8.

⁸⁸ Rapporto esplicativo concernente l'interdizione di esercitare un'attività, di intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica, n. 2.1.

nizzate esercitate a titolo indipendente di norma non possono essere controllate per mezzo di un estratto del casellario giudiziale. Inoltre il sostegno di un accompagnatore può essere sensato se il condannato deve reimpostare vita professionale o tempo libero.

L'avamprogetto prevedeva che l'assistenza riabilitativa dovesse essere sistematicamente disposta. Molti partecipanti alla consultazione hanno respinto l'attribuzione di questi compiti all'assistenza riabilitativa o sono del parere che tale assistenza debba essere facoltativa, visto che ricorrervi sistematicamente genera ingenti oneri e costi supplementari a livello cantonale. Inoltre è stato fatto notare che le possibilità a disposizione dei servizi proposti all'esecuzione e all'assistenza riabilitativa per vigilare sulle interdizioni a vita sono limitate⁸⁹.

Anche la Conferenza svizzera delle direttrici e direttori dell'assistenza riabilitativa (CSDAR) ha ribadito, in occasione della consultazione, che l'assistenza riabilitativa dispone di mezzi limitati per sorvegliare l'interdizione di esercitare un'attività. Di fatto l'unico strumento di controllo consisterebbe nei colloqui con le persone colpite da interdizione e quindi nel chiedere loro direttamente informazioni sulle loro attività. Del resto, il mandato legale dell'assistenza riabilitativa non consiste nella vigilanza, bensì nell'evitare la recidiva degli interessati con un adeguato aiuto sociale e specializzato e sostenerne l'integrazione sociale. L'assistenza riabilitativa non dispone degli strumenti necessari per controllare efficacemente un'interdizione di esercitare un'attività⁹⁰.

Visti i risultati della consultazione, la disposizione originaria che prevedeva di disporre sistematicamente l'assistenza riabilitativa obbligatoria in caso di interdizioni in virtù dell'articolo 67 capoverso 3, 4 e 4^{bis} D-CP viene abbandonata. L'assistenza riabilitativa non è infatti sempre opportuna e necessaria, senza contare che disporla in via obbligatoria comporterebbe per i Cantoni un ingente onere supplementare⁹¹. In base al disegno questa misura resta comunque la regola in caso di interdizioni in virtù dell'articolo 67 capoverso 3, 4 e 4^{bis} D-CP (cfr. commenti all'art. 67 D-CP).

In linea di principio, la durata dell'assistenza riabilitativa corrisponde a quella dell'interdizione; se però tale assistenza non fosse più necessaria, il giudice o l'autorità di esecuzione la può sospendere (art. 67c cpv. 7 CP).

Nessuna iscrizione delle interdizioni in RIPOL

Per disporre di un ulteriore strumento di controllo, alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto di iscrivere le interdizioni di esercitare un'attività e i divieti di avere contatti e di accedere ad aree determinate nel sistema di ricerca RIPOL. Ciò garantirebbe un controllo efficace in quanto permetterebbe alla polizia di venire a conoscenza dei divieti e intervenire se necessario⁹².

⁸⁹ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 12 segg.

⁹⁰ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 13 segg.

⁹¹ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.4.1 (art. 67 [Interdizione di esercitare un'attività, condizioni]).

⁹² Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 28.

La segnalazione di questi divieti nel sistema di ricerca RIPOL comporterebbe una modifica della legge federale del 13 giugno 2008⁹³ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP) e dell'ordinanza del 15 ottobre 2008⁹⁴ sul sistema di ricerca informatizzato di polizia (Ordinanza RIPOL). Per garantire l'aggiornamento dei dati consultati dalla polizia, bisognerebbe prevedere una complessa procedura di notifica o una sincronizzazione automatica dei dati con il sistema d'informazione VOSTRA sul casellario giudiziale.

Il 20 giugno 2014 il Consiglio federale ha adottato il messaggio⁹⁵ e il disegno⁹⁶ relativo a una nuova legge sul casellario giudiziale informatizzato VOSTRA (Legge sul casellario giudiziale, LCaGi). Il disegno, attualmente in discussione in Parlamento, prevede che i servizi cantonali di polizia dispongano di un accesso online ai dati di VOSTRA, il che permetterebbe loro di accertare in modo semplice e affidabile se è stata disposta un'interdizione di esercitare un'attività o un divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate. Tra i diritti di consultazione online previsti vi è anche un accesso mobile.

In virtù del D-LCaGi, le autorità di polizia potranno quindi già accedere online alle informazioni di cui hanno bisogno (sentenze relative a uno dei tre divieti); pertanto è già prevista l'adozione di un ulteriore strumento di esecuzione e dunque non è necessario, nel quadro del presente disegno, procedere a una modifica della LSIP.

In ogni caso gli organi di polizia non potranno comunque eseguire controlli sistematici in quanto sono autorizzati a procedere al controllo dell'identità soltanto in circostanze specifiche, ad esempio in caso di fondato sospetto che la persona è ricercata o se vi è oggettivamente il rischio che commetta un'infrazione⁹⁷.

Possibilità di riesame

Per tenere conto del principio costituzionale della proporzionalità (cfr. n. 1.2.3 e 5.1.2) e degli obblighi di diritto internazionale (cfr. n. 5.2), in determinati casi al condannato è concessa la possibilità di chiedere, dopo un lasso di tempo determinato, che l'autorità competente riesamini l'interdizione, riducendone la durata, attenuandone il contenuto o sopprimendola.

Il CP prevede determinate possibilità di riesame anche per altre misure e pene aventi carattere di perpetuità. Chi sta scontando una pena detentiva a vita può ad esempio beneficiare della liberazione condizionale dopo 15 anni se le relative condizioni sono soddisfatte (cfr. art. 86 cpv. 5 in combinato disposto con art. 86 cpv. 1 CP). In via eccezionale la liberazione condizionale può intervenire già dopo 10 anni, qualora circostanze straordinarie inerenti alla persona del detenuto lo giustifichino (art. 86 cpv. 5 in combinato disposto con art. 86 cpv. 4 CP). Anche per l'internamento a vita secondo l'articolo 64 capoverso 1^{bis} CP sono previste a determinate condizioni la possibilità di un riesame e l'eventuale liberazione condizionale (art. 64c CP).

⁹³ RS **361**

⁹⁴ RS **361.0**

⁹⁵ FF **2014** 4929

⁹⁶ FF **2014** 5087

⁹⁷ Mohler 2012, pag. 197 seg.; cfr. DTF **137** I 167, **136** I 101, **124** I 85 e **109** la 146.

È contrario al principio della proporzionalità e non è giustificato⁹⁸ protrarre un'interdizione oltre una certa durata se non vi è più il rischio che l'autore possa abusare ancora di un'attività per commettere altri reati sessuali. Ciò rappresenterebbe peraltro un onere sproporzionato per i servizi preposti all'assistenza riabilitativa che va di regola disposta nei casi di cui all'articolo 67 capoverso 3, 4 e 4^{bis} D-CP e impedirebbe loro di assicurare l'esecuzione dell'interdizione in modo soddisfacente.

L'avamprogetto prevedeva che la durata minima di esecuzione, trascorsa la quale si potesse chiedere un riesame, dovesse essere commisurata alla *gravità* del reato commesso. Molti partecipanti alla consultazione hanno accolto con favore la possibilità di un riesame e alcuni hanno addirittura chiesto di ridurne i tempi⁹⁹; una minoranza invece la respinge esplicitamente in quanto la ritiene contraria al tenore dell'articolo 123c Cost. Inoltre alcuni partecipanti hanno proposto di ridurre il numero dei vari termini al fine di semplificare la disposizione¹⁰⁰.

Per queste ragioni la disposizione è stata rivista e i vari termini ridotti a uno solo. Il disegno prevede infatti che la durata minima di esecuzione, trascorsa la quale si può chiedere un riesame, è, per tutte le interdizioni di esercitare un'attività, di dieci anni come previsto nel diritto vigente (cfr. i commenti all'art. 67c D-CP).

La possibilità di un riesame non è ammessa se l'autore è *pedofilo* (per la nozione cfr. n. 1.2.5); in tal caso l'interdizione è sempre perpetua. A tale riguardo il disegno riprende la soluzione proposta nell'avamprogetto (per i dettagli cfr. i commenti all'art. 67c D-CP).

Molti partecipanti alla consultazione hanno accolto con favore l'esclusione di un riesame dell'interdizione nel caso di criminali pedofili (per i dettagli contenutistici, cfr. i commenti all'articolo art. 67c D-CP)¹⁰¹.

Il disegno è dunque più restrittivo in materia di riesame rispetto all'avamprogetto e si attiene più fedelmente al testo della nuova disposizione costituzionale.

1.3.11 Campo d'applicazione temporale e divieto di retroattività

A causa del *divieto di retroattività* di cui all'articolo 2 capoverso 1 CP, l'interdizione proposta può essere ordinata dal giudice penale soltanto se il reato che dà luogo all'interdizione è stato commesso dopo l'entrata in vigore della modifica di legge. Il divieto di retroattività vale in linea di massima anche per le misure.

È nondimeno prevista un'eccezione al principio della non retroattività nel caso in cui la legge cambi tra il momento in cui viene commesso il reato e la sentenza. Secondo l'articolo 2 capoverso 2 CP, in tal caso si adotta il principio dell'applicazione della legge più favorevole (*lex mitior*): il nuovo diritto è applicabile a reati commessi prima della sua entrata in vigore se è più favorevole all'autore rispetto al diritto che

⁹⁸ Cfr. Göksu, 2015, art. 123c n. 23.

⁹⁹ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 8 e 24 segg.

¹⁰⁰ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 8 e 24 segg.

¹⁰¹ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 8 e 24 segg.

vigeva al momento del fatto. Nella dottrina è controverso in che misura il principio dell'applicazione della legge più favorevole valga anche per le misure. Tuttavia questo aspetto risulta irrilevante nel presente contesto, poiché l'interdizione prevista dal disegno inasprisce il diritto previgente (cfr. n. 1.4).

1.3.12 Campo d'applicazione territoriale

L'articolo 123c Cost. non specifica se la condanna debba essere pronunciata da un giudice svizzero o se debbano essere prese in considerazione anche le sentenze straniere. Verificare quali cittadini svizzeri siano stati condannati all'estero per un reato rilevante ai fini dell'interdizione sarebbe dispendioso e difficile e condurrebbe a un risultato arbitrario: dato che alle autorità svizzere non sono comunicate tutte le sentenze straniere, non sarebbe infatti possibile registrare tutti i casi. Il disegno prevede pertanto che l'interdizione sia inflitta dal giudice penale soltanto nell'ambito di una condanna pronunciata in Svizzera, come previsto del resto anche dal diritto vigente.

Già il diritto vigente prevede tuttavia l'iscrizione della sentenza straniera contenente un'interdizione e comunicata al casellario giudiziale se sono adempiute le condizioni previste dal diritto svizzero¹⁰². Queste sentenze figurano pertanto anche nell'estratto per privati e in quello specifico per privati¹⁰³.

1.3.13 Normativa parallela nel Codice penale militare

Sebbene le interdizioni proposte rivestano un'importanza limitata in ambito militare, occorre comunque inserirle nel Codice penale militare (CPM¹⁰⁴), come d'altronde è avvenuto per l'interdizione vigente (art. 50 segg. CPM).

1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Visti i risultati della consultazione, il disegno riprende ampiamente l'interdizione di esercitare un'attività così come proposta nell'avamprogetto.

È prevista l'inserzione nel CP e nel CPM di norme che fondamentalmente impongano al giudice di pronunciare un'interdizione a vita nei confronti degli autori adulti condannati a una pena o a una misura per aver commesso un reato sessuale su un soggetto protetto. Un'interdizione del genere non è invece prevista dal diritto penale minorile.

A differenza di quanto prevede il diritto vigente per l'interdizione qualificata (cfr. art. 67 cpv. 3 e 4 CP), gli elenchi dei reati sessuali passibili di interdizione compren-

¹⁰² Art. 3 cpv. 1 lett. e dell'ordinanza VOSTRA (RS 331).

¹⁰³ Art. 4 cpv. 1 lett. f in combinato disposto con l'art. 25 cpv. 2 n. 11 o 25d dell'ordinanza VOSTRA.

¹⁰⁴ RS 321.0

dono, oltre ai crimini e ai delitti, anche le contravvenzioni. Ne consegue che, in linea di principio, anche reati meno gravi danno luogo a un'interdizione a vita.

Se pronuncia una condanna per un reato sessuale su un soggetto protetto, il giudice è tenuto a disporre l'interdizione a vita in linea di massima a prescindere dall'entità della pena erogata.

La disposizione derogatoria, proposta dal nostro Collegio e rielaborata dopo la consultazione, prevede però che nei casi di determinati reati sessuali di esigua gravità il giudice possa, a titolo eccezionale, astenersi dal pronunciare un'interdizione a vita nella misura in cui tale misura appaia inutile per trattenere l'autore dal commettere altri crimini analoghi a quello che ha determinato l'interdizione. Per i reati sessuali più gravi, data la loro natura e la comminazione della pena, è legittimo presumere che non vi siano casi di esigua gravità. Il ricorso alla disposizione derogatoria è escluso anche nel caso di autori considerati pedofili secondo i criteri di classificazione riconosciuti a livello internazionale. In tal modo si tiene pure conto delle intenzioni dei promotori dell'iniziativa, che prima della votazione avevano dichiarato che le relazioni tra adolescenti non avrebbero dovuto dare luogo a interdizione obbligatoria e che l'iniziativa prendeva di mira principalmente i pedofili¹⁰⁵. Per ragioni di uguaglianza giuridica, la disposizione derogatoria non va limitata ai casi delle cosiddette relazioni adolescenziali, ma deve poter essere applicata anche ad altri casi ugualmente poco gravi, fermo restando che le condizioni siano soddisfatte e che non abbiano niente a che vedere con la pedofilia.

Questa disposizione attenua gli aspetti del disegno contrastanti con i principi fondamentali dello Stato di diritto e con il diritto internazionale, ma non li annulla completamente; infatti non esclude del tutto il rischio che la Corte EDU accerti una violazione della CEDU in un caso concreto.

Per mitigare ulteriormente questi contrasti, il disegno prevede che, in determinati casi, l'autore possa chiedere, trascorso un certo periodo di esecuzione, il riesame dell'interdizione, e più in particolare la soppressione della stessa. Rispetto all'avamprogetto, il disegno uniforme e aumenta il termine minimo, trascorso il quale l'autore può richiedere un riesame, fissandolo a dieci anni. Ai criminali pedofili è negata tale possibilità.

Le disposizioni proposte comportano un inasprimento delle norme entrate in vigore il 1° gennaio 2015 e introdotte con il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli». La normativa proposta *amplia* infatti l'*elenco dei reati* che danno obbligatoriamente luogo a un'interdizione a vita e non subordina più l'obbligo di pronunciare l'interdizione all'irrogazione di una pena minima. Per quanto riguarda la possibilità di prescindere dall'interdizione, la disposizione derogatoria proposta non ha gli stessi effetti del requisito, posto dal diritto vigente, della pena detentiva minima di sei mesi o pecuniaria di oltre 180 aliquote giornaliere, perché è subordinata a condizioni molto severe ed è riservata a *casi di esigua gravità*. È poi previsto un inasprimento anche per la *durata* dell'interdizione obbligatoria, che deve sempre essere pronunciata *a vita*.

¹⁰⁵ Spiegazioni del Consiglio federale sull'iniziativa popolare, pag. 21 (Argomenti del Comitato d'iniziativa).

Rispetto al diritto vigente, vengono decisamente inasprite le disposizioni nei confronti dei criminali pedofili, obiettivo principale dell'iniziativa secondo le affermazioni dei promotori¹⁰⁶. Contro questi criminali deve sempre essere comminata l'interdizione di esercitare un'attività; la disposizione derogatoria, come anche il riesame del divieto, sono in questo caso sempre esclusi.

Infine, il disegno propone un'*interdizione supplementare* per l'esercizio di attività professionali o extraprofessionali organizzate nel settore sanitario implicanti un contatto diretto con i pazienti.

Per quanto concerne l'esecuzione dell'interdizione non vi sono invece differenze rispetto a quanto previsto dal diritto vigente: l'esecuzione è dunque assicurata mediante *l'estratto del casellario giudiziale e l'assistenza riabilitativa*. Un controllo totale del condannato da parte dell'operatore riabilitativo non sarà tuttavia possibile. Non è inoltre previsto l'obbligo di richiedere un estratto del casellario giudiziale né per le attività implicanti un contatto regolare con minorenni o altre persone particolarmente vulnerabili né per quelle nel settore sanitario implicanti un contatto diretto con i pazienti. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni potranno comunque introdurre nelle loro legislazioni un simile obbligo per determinati settori e attività. Per il resto sarà responsabilità del datore di lavoro, delle associazioni e di altre organizzazioni richiedere tale estratto¹⁰⁷.

Il disegno di legge sul casellario giudiziale¹⁰⁸, attualmente in discussione in Parlamento, prevede tra l'altro che i servizi cantonali di polizia abbiano un accesso online al casellario giudiziale informatizzato VOSTRA. Tali servizi potranno pertanto accertare in modo semplice e affidabile se una determinata persona è tenuta per legge a rispettare un'interdizione di esercitare un'attività o un divieto di avere contatti e di avvicinarsi ad aree determinate. In questo modo viene introdotto un nuovo strumento di esecuzione.

Cionondimeno l'interdizione proposta non va considerata la panacea contro la recidiva dei criminali sessuali. Va ricordato che tale interdizione, estremamente severa, entra in linea di conto soltanto nel caso in cui tutte le misure preventive (come la sensibilizzazione, la formazione o il controllo) si siano rivelate inefficaci e la persona in questione abbia già commesso un reato. La misura proposta è inefficace contro chi non ha ancora subito condanne per uno dei reati che determinano un'interdizione prevista dal disegno oppure per abusi commessi in famiglia o a danno di un parente stretto. Del resto non è neppure l'unica misura a disposizione; nei casi gravi il giudice condanna l'autore a una pena privativa della libertà o a una misura terapeutica (art. 56 segg. CP) ed eventualmente a un internamento (art. 64 segg. CP).

¹⁰⁶ Spiegazioni del Consiglio federale sull'iniziativa popolare pag. 21 (Argomenti del Comitato d'iniziativa).

¹⁰⁷ In merito alla decisione di non rendere obbligatorio l'estratto specifico per privati cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.1.2 e 6.2.8.

¹⁰⁸ FF 2014 5087

1.5 Diritto comparato, in particolare diritto europeo

Durante la stesura del rapporto esplicativo del gennaio 2011 sulle interdizioni di esercitare un'attività professionale o extraprofessionale e il divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate, è già stata effettuata un'approfondita analisi di diritto comparato¹⁰⁹. Il risultato dell'analisi è stato illustrato nel rapporto e presentato in forma sintetica nel messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli»¹¹⁰. Tralasciamo pertanto in questa sede di riportare nuovamente i dettagli delle varie normative. In sintesi si può comunque affermare che i Paesi esaminati (Austria, Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Svezia) applicano l'una o l'altra forma di interdizione di esercitare un'attività professionale o extraprofessionale a contatto con minorenni o adulti vulnerabili. Occorre nondimeno sottolineare che i divieti sistematici sono piuttosto l'eccezione: di regola si tende a conferire all'autorità competente un potere di apprezzamento oppure la possibilità di subordinare l'interdizione a una prognosi negativa. Le interdizioni possono durare da uno a cinque anni (Austria, Germania e Francia), fino a dieci anni (Svezia), da uno a vent'anni (Belgio) o essere illimitate (Austria, Canada, Francia, Germania, Italia e Regno Unito). Va ricordato che la Francia e l'Italia non prevedono alcun meccanismo esplicito per la verifica periodica dell'utilità della misura¹¹¹.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Codice penale

Art. 67 (Interdizione di esercitare un'attività, condizioni)

Cpv. 2^{bis}

La disposizione corrisponde ampiamente al capoverso 6 del diritto vigente. Le uniche modifiche apportate sono di *natura formale*. A differenza di quanto accade nel diritto vigente, la norma si applica soltanto all'interdizione facoltativa di cui al capoverso 2, per cui è inserita subito dopo di esso.

Cpv. 3 e 4

L'interdizione a tutela dei *minorenni* è disciplinata nel capoverso 3 e quella a tutela delle *persone maggiormente vulnerabili* nel capoverso 4.

Le frasi introduttive dei capoversi 3 e 4 stabiliscono che l'interdizione è ordinata nei confronti di chi sia stato condannato a una *pena* o a una *misura* per aver commesso uno dei reati previsti nelle lettere a–d del capoverso 3 o nelle lettere a e b del capo-

¹⁰⁹ Rapporto esplicativo sull'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica, pag. 23.

¹¹⁰ Rapporto esplicativo sull'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica, pag. 23–30; messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 2.6.

¹¹¹ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 2.6.

verso 4. *L'entità della pena* irrogata è irrilevante. Il disegno prevede inoltre che anche un trattamento ambulatoriale (art. 63 CP) possa dare luogo a interdizione.

Se l'autore non è però condannato *né* a una pena *né* a una misura, l'interdizione di cui ai capoversi 3 e 4 non può essere pronunciata. Tale è il caso in particolare delle relazioni adolescenziali secondo l'articolo 187 numero 3 CP. La possibilità di emettere una condanna senza tuttavia irrogare una pena è peraltro prevista dagli articoli 52–54, 188 capoverso 2, 192 capoverso 2 e 193 capoverso 2 CP. In questi casi può tuttavia essere pronunciata un'interdizione conformemente all'articolo 67 capoverso 2 CP, a patto che le relative condizioni siano soddisfatte.

La pronuncia dell'interdizione *non presuppone l'esistenza di una prognosi sfavorevole*. È infine irrilevante anche il fatto che il reato sia stato commesso nell'esercizio dell'attività professionale o extraprofessionale organizzata che si intende vietare. L'interdizione va infatti obbligatoriamente pronunciata anche quando il reato è stato commesso in ambito privato o nell'esercizio di un'attività diversa da quella che si intende vietare.

Se le condizioni menzionate sono adempiute, il giudice è in ogni caso tenuto a pronunciare l'interdizione a vita (per la deroga a questa norma cfr. cpv. 4^{ter}).

L'interdizione si applica a *qualsiasi attività professionale o extraprofessionale organizzata* che preveda un *contatto regolare* con le persone o le categorie di persone protette. Le nozioni di «attività professionale» e «attività extraprofessionale organizzata» sono definite nell'attuale articolo 67a capoverso 1 CP (cfr. i commenti all'art. 67a D-CP). L'articolo 67a capoverso 5 D-CP precisa dal canto suo le attività da considerare implicanti un contatto regolare con minorenni o altre persone particolarmente vulnerabili (cfr. i commenti all'art. 67a D-CP). La nozione di «particolarmente vulnerabile» è definita nell'articolo 67a capoverso 6 D-CP (cfr. i commenti all'art. 67a D-CP). La formulazione «qualsiasi attività» è stata scelta per precisare che l'interdizione non ha limiti geografici, ossia vale per tutta la Svizzera.

Cpv. 4^{bis}

Il capoverso 4^{bis} prevede, a tutela delle persone dipendenti, inette a resistere o incapaci di discernimento, un'interdizione speciale concernente le *attività nel settore sanitario implicanti un contatto diretto con i pazienti* (cfr. n. 1.3.9).

Il capoverso 4^{bis} subordina la pronuncia di tale interdizione alla condanna a una *pena* o a una *misura* per uno dei reati di cui alle lettere a e b. Come per le interdizioni di cui ai capoversi 3 e 4, *l'entità della pena* irrogata è irrilevante.

L'elenco dei reati del capoverso 4^{bis} corrisponde a quello del capoverso 4. Il rapporto di dipendenza della vittima nei confronti dell'autore, la sua inettitudine a resistere o la sua incapacità di discernimento devono essere dati al momento dell'atto, fermo restando che possono anche essere di breve durata (p. e. la paziente sulla sedia ginecologica¹¹²; cfr. n. 1.2.5 e 1.3.5).

¹¹² Sentenza del Tribunale federale del 3 ott. 2005, 6S.448/2004.

L'interdizione *non presuppone né una prognosi sfavorevole* né che il reato sia stato commesso nell'esercizio di un'attività professionale o extraprofessionale organizzata nel settore sanitario. Essa va infatti obbligatoriamente pronunciata anche quando il reato è stato commesso in ambito privato o nell'esercizio di un'attività diversa da quella che si intende vietare.

Se le condizioni menzionate sono adempiute, il giudice è in ogni caso *tenuto* a pronunciare l'interdizione a vita (per la deroga a questa norma cfr. cpv. 4^{ter}).

L'interdizione si applica a *tutte le attività del settore sanitario implicanti un contatto diretto con i pazienti*. Rientrano in tale categoria anzitutto le professioni sanitarie secondo il disegno di legge sulle professioni sanitarie¹¹³, ossia in particolare le attività esercitate come infermiere, fisioterapista, ergoterapista, levatrice, dietista, optometrista e osteopata. Inoltre, questa categoria comprende anche le professioni elencate nella legge sulle professioni mediche¹¹⁴ e nella legge sulle professioni psicologiche¹¹⁵, ossia in particolare le attività esercitate come medico, dentista, chiropratico e psicologo. L'interdizione non colpisce l'esercizio della professione nel suo complesso: un'attività professionale che non prevede un contatto diretto con i pazienti non è vietata.

Cpv. 4^{ter}

Come accennato nel numero 1.2.7, la disposizione derogatoria è stata accolta, non senza qualche critica, dalla stragrande maggioranza dei partecipanti alla consultazione¹¹⁶.

Per questa ragione la disposizione è stata rivista e precisata, ma, sotto l'aspetto materiale, riprende ampiamente quella proposta nell'avamprogetto.

¹¹³ FF **2015** 7189

¹¹⁴ RS **811.11**

¹¹⁵ RS **935.81**

¹¹⁶ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 10 seg.

Art. 67 cpv. 4^{ter} AP-CP Nei casi poco gravi il giudice può prescindere dalla pronuncia di un'interdizione secondo i capoversi 3–4^{bis} se manifestamente non è necessaria né ragionevole. In caso di tratta di esseri umani (art. 182), coazione sessuale (art. 189), violenza carnale (art. 190), atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere (art. 191) o promovimento della prostituzione (art. 195), il giudice non può prescindere dalla pronuncia di un'interdizione.	Art. 67 cpv. 4^{ter} D-CP Nei casi di esigua gravità, il giudice può, a titolo eccezionale, prescindere dalla pronuncia di un'interdizione secondo i capoversi 3–4^{bis}, se manifestamente non è necessaria per trattenere l'autore dal commettere altri reati analoghi a quelli che hanno determinato l'interdizione. Tuttavia il giudice non può prescindere dalla pronuncia di un'interdizione di esercitare un'attività: a. in caso di tratta di esseri umani (art. 182), coazione sessuale (art. 189), violenza sessuale (art. 190), atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere (art. 191) o promovimento della prostituzione (art. 195); oppure b. se l'autore è considerato pedofilo secondo i criteri di classificazione riconosciuti a livello internazionale.
---	--

La possibilità di prescindere da un'interdizione a vita obbligatoria (art. 67 cpv. 3, 4 o 4^{bis} D-CP) è ancora subordinata a condizioni *severe*. Deve infatti trattarsi cumulativamente di un *caso di esigua gravità* di un determinato reato sessuale e l'interdizione *non deve apparire necessaria* per trattenere l'autore dal commettere, su un soggetto protetto, altri reati sessuali analoghi a quello che ha determinato l'interdizione. Aggiungendo la forma avverbiale «a titolo eccezionale», il disegno sottolinea che la pronuncia dell'interdizione a vita resta la regola.

Come accennato (n. 1.3.7), questa disposizione permette in particolare di tener anche conto delle intenzioni dei promotori dell'iniziativa che, prima della votazione popolare, hanno precisato che l'interdizione a vita obbligatoria prende di mira i pedofili e non andrebbe applicata alle cosiddette relazioni adolescenziali¹¹⁷. L'uguaglianza giuridica impone tuttavia che una simile deroga non sia limitata esclusivamente a questi casi, ma sia applicata anche a casi simili, particolarmente lievi, che non hanno niente a che vedere con la pedofilia, fermo restando che soddisfino le condizioni prescritte.

La nuova formulazione precisa che i casi devono essere *di esigua gravità*. In questo modo si intende sottolineare il fatto che la disposizione derogatoria può essere

¹¹⁷ Spiegazioni del Consiglio federale sull'iniziativa popolare, pag. 21 (Argomenti del Comitato d'iniziativa).

applicata unicamente ai casi oggettivamente e soggettivamente lievi, ossia il parametro per valutarli è molto rigoroso¹¹⁸ e la disposizione va applicata con estrema circospezione. Per esempio possono essere oggettivamente considerati reati sessuali *di esigua gravità*, alla luce della comminatoria astratta molto mite, le molestie sessuali (art. 198 CP; comminatoria: multa) o l'esibizionismo (art. 194 CP; comminatoria: pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere; se nel caso concreto il giudice per esempio pronuncia una pena di poche aliquote giornaliere con la condizionale). Anche i reati sessuali per i quali sono previste comminatorie più severe possono essere considerati, nel caso concreto, di *esigua entità* (p. es. atti sessuali con fanciulli; comminatoria: pena detentiva fino a cinque anni o pena pecuniaria; se nel caso concreto il giudice per esempio pronuncia una pena di poche aliquote giornaliere con la condizionale), in particolare quando il giudice, valutando tutte le circostanze relative all'autore e al reato (p. e. la gravità della lesione, la repressibilità dell'offesa, il rapporto tra l'autore e la vittima, il vissuto e la situazione personale dell'autore), relativizza la colpa dell'autore e quindi pronuncia un pena mite (cfr. art. 47 CP).

Un'interdizione *non appare necessaria* se il giudice può formulare una *prognosi favorevole* in quanto non ci sono *indizi per un eventuale pericolo di recidiva*. Come nel caso delle pene con la condizionale (art. 42 cpv. 1 CP), spetta al giudice chiarire, sulla base di un *apprezzamento generale*, se un'interdizione sia o meno necessaria per trattenere l'autore dal commettere un altro reato sessuale¹¹⁹. Si deve tener conto di tutti gli aspetti decisivi offerti dalle tecniche di prognosi. Oltre alle circostanze del reato, vanno considerati il vissuto, la reputazione e tutti gli altri aspetti che permettono di chiarire il carattere dell'autore e le prospettive di un eventuale successo del periodo di prova. La valutazione della recidiva non può prescindere da un quadro, il più completo possibile, della personalità dell'autore (eventualmente anche richiedendo una perizia psichiatrica)¹²⁰.

Il disegno non riprende l'avverbio «manifestamente», come chiesto da alcuni partecipanti alla consultazione¹²¹, in quanto nessuna prognosi sul comportamento umano può essere sicura al cento per cento¹²².

Anche se le condizioni sono soddisfatte, spetta al giudice *prescindere a titolo eccezionale dalla pronuncia* di un'interdizione di esercitare un'attività.

Il giudice potrebbe per esempio rinunciare alla pronuncia di un'interdizione nei casi seguenti:

- un ventenne ha contatti di natura sessuale con una quindicenne con la quale intrattiene una relazione amorosa (p. es. baci con la lingua; fattispecie penale adempiuta: atti sessuali con fanciulli ai sensi dell'art. 187 cpv. 1 CP);

¹¹⁸ In merito alla definizione di «casi particolarmente lievi» si rimanda all'art. 251 n. 2 CP; cfr. DTF **128** IV 271, **114** IV 127.

¹¹⁹ Messaggio del 21 sett. 1998 concernente la modifica del Codice penale svizzero, n. 213.142.

¹²⁰ Schneider/Garré 2013, art. 42 n. 46.

¹²¹ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 18.

¹²² Schneider/Garré 2013, art. 42 n. 51. Trechsel/Pieth 2013, art. 42 n. 8.

- un'edicolante vende a un minorenne una rivista pornografica (fattispecie penale adempiuta: pornografia ai sensi dell'art. 197 cpv. 1 CP);
- un gruppo WhatsApp di giovani di età compresa tra i quindici e i diciotto anni condivide un video con contenuti pornografici girato da altri compagni di scuola di meno di sedici anni. In questo caso tutti i partecipanti al gruppo WhatsApp, indipendentemente dall'età, sono condannabili per pornografia ai sensi dell'articolo 197 capoverso 5 CP, se non hanno cancellato immediatamente il video ma l'hanno conservato sul proprio cellulare (possesto di materiale video pedopornografico). I mass media riportano regolarmente casi analoghi. Anche il minorenne o il giovane adulto che ha ricevuto per WhatsApp il video senza averlo chiesto e non lo cancella, ma lo conserva seppur temporaneamente sul suo cellulare, potrebbe infatti guardarlo o mostrarlo a terzi. Se un minorenne o un giovane adulto chiede a una terza persona di inoltrargli il video, sapendo che si tratta di un video con contenuti pedopornografici, è punibile anche se lo cancella non appena lo riceve. A tale riguardo va citato il cosiddetto caso del «tè freddo», del dicembre 2012, di cui si sono occupati diversi mass media. Un ragazzo aveva postato su Facebook il video molto esplicito di una sua ex amica, di meno di 16 anni, mentre si masturbava con una bottiglia di tè freddo. Il video è stato visualizzato da 15 000 persone il giorno stesso in cui è stato messo online e anche dopo essere stato cancellato ne circolavano diverse copie su Internet e tra i cellulari. Alcuni giovani, che lo avevano memorizzato nel proprio cellulare, sono stati condannati per pedofilia ai sensi dell'articolo 197 capoverso 4 primo periodo CP (possesto di rappresentazioni con contenuto pedopornografico)¹²³. In un caso simile la disposizione derogatoria permetterebbe al giudice di astenersi dal pronunciare l'interdizione a vita obbligatoria di esercitare un'attività nei confronti di un giovane adulto;
- un altro esempio per il quale il giudice avrebbe potuto ricorrere alla disposizione derogatoria di cui sopra riguarda una donna condannata nel 2014 mediante decreto d'accusa per atti sessuali con fanciulli (art. 187 cpv. 1 CP) in quanto aveva permesso al proprio marito di palpeggiarla in modo ostentato davanti alla babysitter minorenne. Non avendo opposto resistenza, la donna ha coinvolto un minorenne in un atto sessuale¹²⁴.

La disposizione derogatoria intende *evitare* che il *principio di proporzionalità* venga violato in *maniera scioccante*; senza di essa infatti il giudice sarebbe costretto a pronunciare un'interdizione a vita obbligatoria anche nei casi di esigua entità per i quali l'autore non è affatto pedofilo e non presenta alcun rischio di recidiva.

La tratta di esseri umani (art. 182 CP), la coazione sessuale (art. 189 CP), la violenza carnale (art. 190 CP), gli atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere (art. 191 CP) o la promozione della prostituzione (art. 195 CP) sono,

¹²³ Monica Müller: Junge Frau mit privatem Sexvideo gemobbt, Tages-Anzeiger del 7 dic. 2012; Christian Lüscher: «Praktisch jeder hatte das Video auf seinem Smartphone», Basler Zeitung del 5 apr. 2013; Marco Lüsi: Elf Strafverfahren wegen «Ice-Tea-Sexvideo», 20 Minuten del 5 apr. 2013.

¹²⁴ Attila Szenogrady: Strafbefehl, Mutter wird wegen Sexspielen vor Babysitterin verurteilt, Limmatalerzeitung del 17 apr. 2014.

anche alla luce della comminatoria penale, crimini di notevole gravità. Per tale motivo la legge presume in modo inconfutabile che i predetti reati non possano costituire *un caso di esigua gravità*. Se l'autore è condannato per uno di tali reati, il giudice è pertanto tenuto a pronunciare l'interdizione a vita a prescindere dalle circostanze del caso concreto.

La *lettera b*, aggiunta nel disegno, esclude esplicitamente che si possa applicare la disposizione derogatoria agli autori pedofili, indipendentemente dal tipo e dalla gravità del reato, precisando che non si deve prescindere dal disporre un'interdizione a vita, se l'autore è considerato pedofilo secondo i criteri di classificazione riconosciuti a livello internazionale. In questo modo il legislatore afferma in modo inconfutabile che è sempre necessario applicare un'interdizione di esercitare un'attività se l'autore è un pedofilo. Tale disposizione tiene conto dello stato attuale della scienza secondo cui la pedofilia è incurabile (cfr. n. 1.2.5).

Secondo alcuni partecipanti alla consultazione l'esclusione della possibilità di prescindere dalla pronuncia di un'interdizione non deve dipendere dal reato, ma dall'età della vittima e dalla differenza di età tra quest'ultima e l'autore. Ciò permetterebbe in particolare di escludere la deroga nei casi di pedofilia, oggetto dell'iniziativa¹²⁵. Per il nostro Collegio fondare la deroga unicamente sul criterio dell'età non costituisce un'alternativa. Invece, basarsi sul reato impone al giudice di disporre un'interdizione non solo se l'autore è un pedofilo ma anche se ha commesso reati sessuali molto gravi.

Per ragioni di proporzionalità, numerosi partecipanti alla consultazione hanno proposto di estendere la disposizione derogatoria anche ai crimini di cui alla lettera a in quanto, a loro parere, anche qui si possono registrare casi di scarsa gravità¹²⁶. Concordiamo con questa affermazione, tuttavia siamo del parere che estendere la deroga a crimini di per sé gravissimi non è compatibile con lo scopo dell'iniziativa. Pertanto il disegno non accoglie tale proposta.

Cpv. 5

Molti autori sono condannati a una pena o a una misura con sentenza unica per svariati reati. Per pronunciare un'interdizione occorre tuttavia determinare la pena o la misura inflitta per un reato passibile di un simile divieto. Benché l'interdizione prevista dai capoversi 3, 4 e 4^{bis} non sia subordinata all'irrogazione di una pena minima, richiede comunque la condanna a una pena o a una misura di cui agli articoli 59–61, 63 o 64 CP.

Nel disegno, il terzo periodo del capoverso 5, secondo cui le parti di pena inflitte per più reati passibili di interdizione sono addizionate, vale unicamente per i divieti di cui all'articolo 67 capoverso 1 CP. La pronuncia di questo tipo di interdizione generica (art. 67 cpv. 1 CP) presuppone, diversamente dall'interdizione di cui all'articolo 67 capoverso 2 CP e dalle interdizioni proposte ai capoversi 3, 4 e 4^{bis} del presente disegno, la condanna a una pena detentiva superiore a sei mesi o a una pena pecuniaria di oltre 180 aliquote giornalieri.

¹²⁵ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 19

¹²⁶ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 18.

Cpv. 6

L'assistenza riabilitativa non è obbligatoria ma è *la regola* in caso di interdizioni a vita obbligatorie pronunciate in seguito a un reato sessuale su un minore o un'altra persona particolarmente vulnerabile oppure in caso di interdizioni inerenti attività nel settore sanitario implicanti un contatto diretto con i pazienti (cfr. n. 1.3.10). La disposizione riprende l'articolo 87 capoverso 2 CP, secondo cui l'autorità di esecuzione ordina di regola un'assistenza riabilitativa per il periodo di prova dopo la liberazione condizionale.

Non si dispone questo tipo di assistenza in particolare se non sono necessarie prestazioni di assistenza oppure se sono assicurate in altro modo e se, oltre agli strumenti di esecuzione previsti, non è richiesto un controllo supplementare.

La durata dell'assistenza riabilitativa corrisponde solitamente a quella dell'interdizione. Se però l'assistenza riabilitativa abbinata all'interdizione non è più necessaria, il giudice responsabile o l'autorità d'esecuzione può sospenderla in virtù dell'articolo 67c capoverso 7 CP.

Art. 67a (Contenuto e portata)

Il capoverso 4 è stato completato con l'interdizione a esercitare attività nel settore sanitario implicanti un contatto diretto con i pazienti. Come l'interdizione a tutela dei minorenni e delle persone particolarmente vulnerabili, anche l'interdizione di cui all'articolo 67 capoverso 4^{bis} D-CP si applica sempre all'attività nel suo insieme. Nel caso di un ginecologo, ad esempio, si applica dunque non solo all'attività specifica di ginecologo, ma a tutte le attività nel settore sanitario (cfr. n. 1.3.9).

Cpv. 5

Questo capoverso *definisce* le attività che implicano un contatto regolare con minorenni o persone particolarmente vulnerabili, come fa attualmente l'articolo 25a dell'ordinanza VOSTRA del 29 settembre 2006¹²⁷.

Tale definizione non determina soltanto le attività per le quali può essere richiesto un estratto specifico per privati conformemente all'articolo 371a CP, ma stabilisce anche la portata delle interdizioni di cui all'articolo 67 capoversi 3 e 4 D-CP. È pertanto opportuno che tale disposizione sia inserita nella legge.

Per attività esercitate specificamente a contatto diretto con minorenni o altre persone particolarmente vulnerabili ai sensi del capoverso 5 *lettera a* si intendono le attività che necessariamente si rivolgono direttamente a queste persone e che sono *obbligatoriamente esercitate con loro o su di loro*. Tale è il caso, ad esempio, per chi guida lo scuolabus, ma non invece per chi guida un normale bus dell'ente dei trasporti pubblici che viene utilizzato anche dagli alunni di una scuola. Quest'ultima attività non si rivolge infatti specificamente ai minori.

Il capoverso 5 *lettera a numeri 1–9* elenca in modo non esaustivo le attività esercitate *specificamente a diretto contatto* con minorenni o altre persone particolarmente vulnerabili. Queste attività implicano, per loro natura, un contatto regolare: il contat-

¹²⁷ RS 331.0

to con minorenni o persone particolarmente vulnerabili vi è sempre dato ed è indispensabile all'esercizio dell'attività.

L'elenco delle attività di cui al *capoverso 5 lettera a numeri 1-9* è stato mantenuto nonostante alcune critiche espresse in occasione della consultazione¹²⁸; è infatti necessario descrivere il campo di applicazione delle interdizioni in questo modo per garantire la certezza del diritto. L'elenco non è esaustivo, altre attività analoghe, ma non citate, possono infatti rientrarvi.

La nozione di «ristorazione» al numero 7 dell'elenco indica anzitutto la distribuzione dei pasti per esempio nella mensa scolastica o la vendita di spuntini al chiosco scolastico, ma non la preparazione di pasti presso un ospedale o un istituto senza alcun contatto con pazienti o residenti. In effetti, in questo secondo caso le condizioni generali citate non sono soddisfatte.

La formulazione del numero 9 «la vendita e il prestito diretti di oggetti destinati specificatamente ai minorenni o ad altre persone particolarmente vulnerabili» va completata con la specificazione «se essa rappresenta l'attività principale della persona in questione» come già nell'articolo 25e dell'ordinanza VOSTRA. In questo modo si intende escludere chiaramente dall'interdizione l'attività di vendita in un grande magazzino dove è possibile trovare anche articoli destinati specificamente ai minori o ad altre persone particolarmente vulnerabili. Il numero 9 si riferisce in particolare all'attività di vendita, prestito e intermediazione presso ludoteche, negozi specializzati di giocattoli o abbigliamento ecc.

Per le attività non esercitate *specificamente a diretto contatto* con minorenni o persone particolarmente vulnerabili, la lettera b stabilisce che è comunque data un'attività implicante un contatto regolare se questa è svolta *soprattutto o a più riprese* in strutture che offrono i servizi di cui alla lettera a (cfr. n. 1.3.9).

Si tratta quindi di attività il cui esercizio non presuppone necessariamente un contatto diretto con minorenni o persone particolarmente vulnerabili, quali ad esempio i lavori di pulizia o manutenzione, di segretariato o di direzione dell'istituto. La condizione che devono soddisfare è quella di essere esercitate in strutture che offrono servizi di cui alla lettera a o, in altre parole, la cui offerta sia rivolta direttamente e in modo specifico a minorenni o altre persone particolarmente vulnerabili. Nel novero di queste strutture rientrano ad esempio le scuole, le strutture di custodia diurna di bambini, i negozi d'abbigliamento per bambini, le ludoteche, i centri giovanili o le cliniche geriatriche. Ne è invece escluso ad esempio un negozio di alimentari in cui si recano spesso anche gli alunni al termine delle lezioni. In questo caso l'offerta non è infatti rivolta in modo specifico ai minorenni, bensì alla totalità del pubblico.

Se un'attività ai sensi della lettera b è svolta soprattutto – ossia in ragione di oltre il 50 per cento del tempo di lavoro complessivo – o a più riprese – ossia almeno due volte – in una delle predette strutture, nella maggior parte dei casi il contatto regolare con minorenni o altre persone particolarmente vulnerabili è da considerarsi inevitabile, sia durante l'adempimento dell'attività sia al di fuori di essa, visto e considerato che le persone in questione sono sempre presenti nella struttura. In situazioni

¹²⁸ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 21.

del genere, il contatto può essere cercato e stabilito con facilità. L'interdizione di cui all'articolo 67 capoversi 3 e 4 D-CP si applica pertanto anche a queste attività. Ne consegue quindi che una ditta incaricata della cura settimanale degli spazi verdi di una struttura di custodia diurna di bambini non può affidare l'adempimento regolare di tale compito a un collaboratore nei cui confronti sia stata pronunciata un'interdizione generica di esercitare attività a contatto con minorenni ai sensi dell'articolo 67 capoverso 3 D-CP.

L'interdizione non si applica per contro alle attività svolte per conto di un'azienda che in un'unica occasione è chiamata a effettuare una riparazione in una scuola.

Il *secondo periodo della lettera b* prevede infine una *clausola derogatoria* secondo cui le interdizioni di cui all'articolo 67 capoverso 3 e 4 D-CP non si applicano alle attività di cui alla lettera *b* se, dato il luogo e i tempi in cui si svolgono, è escluso il contatto con minorenni o altre persone particolarmente vulnerabili. Tale è per esempio il caso quando i lavori di pulizia di una struttura di custodia diurna o di un centro giovanile vengono effettuati al di fuori degli orari di apertura o l'attività viene sempre svolta in locali separati e privi di accesso all'edificio principale. Per tali attività non può quindi essere chiesto un estratto specifico per privati.

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno obiettato che la disposizione andava modificata in modo tale che fosse sufficiente l'impossibilità di stabilire contatti non sorvegliati. L'articolo 123c Cost. tuttavia non prevede di limitare l'interdizione alle attività non sorvegliate. Inoltre sarebbe difficile stabilire e precisare i casi nei quali la sorveglianza è sufficiente per proteggere le persone in questione. Si dovrebbe definire se la presenza di una telecamera di sorveglianza o di un terzo negli ambienti in questione garantisca un contatto sorvegliato oppure se lo svolgimento di tutte le attività debba essere seguito da vicino da un'altra persona. Si è pertanto deciso di rinunciare a una simile estensione della clausola derogatoria di cui al secondo periodo della lettera *b*.

Cpv. 6

La nozione di «persona particolarmente vulnerabile» non è di facile interpretazione e necessita pertanto di una definizione. Il capoverso 6 definisce dunque tale categoria mutuando la definizione di cui all'articolo 25e dell'ordinanza VOSTRA. Tale definizione è adesso ripresa nell'articolo 67a D-CP.

Sono considerati «particolarmente vulnerabili» i soggetti che, a causa della loro età o di una malattia fisica, psichica o mentale sono incapaci di gestire la propria vita senza l'assistenza di terzi. Proprio perché dipendono dall'aiuto di terzi e, a volte, non sono in grado di condurre una vita autonoma, sono particolarmente esposti al pericolo di cadere vittime di determinati reati¹²⁹.

Il tenore del capoverso 6 mette in chiaro che deve sussistere un *bisogno di aiuto* che riguardi il compimento delle necessarie attività quotidiane (facende domestiche, cura della propria persona, alimentazione, ricorso a servizi ecc.) o in generale la conduzione della propria vita (come impostarla p. es. sotto il profilo dell'organiz-

¹²⁹ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.4.1.

zazione, della comunicazione ecc.). L'interessato deve dipendere dall'aiuto di terzi, vale a dire che non è più in grado di svolgere autonomamente tali compiti.

La definizione legale si fonda dunque sull'effettivo bisogno di aiuto e sulla vulnerabilità della persona; la formulazione della disposizione non pone invece come presupposto il ricorso effettivo all'aiuto di terzi.

Il bisogno di aiuto dev'essere originato da disturbi legati all'età, da una malattia o da una deficienza fisica o psichica di lunga durata. Sono considerate deficienze fisiche, psichiche e mentali anche quelle di naturale sensoriale. Come chiesto nella consultazione, la formulazione «deficienza fisica, mentale o psichica» riprende la terminologia dell'articolo 8 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 2 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002¹³⁰ sui disabili (LDis).

Sono dunque particolarmente vulnerabili coloro che, come i minorenni, hanno un rapporto di dipendenza nei confronti di chi si occupa di loro. È dunque fondamentale che vengano assistiti da soggetti senza precedenti specifici e non a rischio di recidiva.

Non è per contro dato un bisogno di aiuto particolare ai sensi dell'articolo 67 capoverso 4 D-CP se questo deriva dall'effetto temporaneo di droghe, alcol o altri fattori.

Art. 67c (Esecuzione)

Cpv. 5 lett. c–d

L'abrogazione della *lettera c* deriva dal fatto che l'interdizione qualificata di esercitare un'attività prevista dal diritto vigente (art. 67 cpv. 3 e 4 CP) deve avere obbligatoriamente carattere di perpetuità (art. 67 cpv. 3 e 4 D-CP), pertanto ha puramente *carattere redazionale*.

Anche nel caso di un'interdizione secondo l'articolo 67 capoverso 3, 4 e 4^{bis} D-CP, in determinati casi il condannato deve avere la possibilità di chiedere il riesame del proprio caso dopo un certo numero di anni di esecuzione, chiedendo ad esempio all'autorità competente di attenuare la durata o il contenuto dell'interdizione oppure di sopprimerla (cfr. n. 1.3.10). Le relative condizioni sono disciplinate nella *lettera d*. Il riesame non è comunque effettuato d'ufficio, ma solo su istanza del condannato.

L'avamprogetto prevedeva che la durata minima di esecuzione, trascorsa la quale si poteva chiedere un riesame, doveva essere calcolata in funzione della gravità delle fattispecie commesse. I termini proposti per il riesame erano:

- tre anni, se l'interdizione è stata pronunciata a seguito di una condanna per esibizionismo (art. 194 CP), pornografia ai sensi dell'articolo 197 capoverso 2 primo periodo CP o molestie sessuali (art. 198 CP);
- dieci anni, se l'interdizione è stata pronunciata a seguito di una condanna a una pena detentiva non superiore a sei mesi o a una pena pecuniaria non

superiore a 180 aliquote giornaliere per uno dei reati sessuali elencati (delitti);

- quindici anni negli altri casi.

Secondo alcuni partecipanti alla consultazione questi termini sono adeguati, mentre altri li considerano troppo severi per motivi di proporzionalità¹³¹. Qualche partecipante ha completamente respinto la possibilità di un riesame giudicandola contraria al tenore dell'articolo 123c Cost. Alcuni hanno proposto di ridurre il numero dei vari termini al fine di semplificare la disposizione¹³².

Come accennato nel numero 1.3.10, il nostro Collegio propone di disciplinare più severamente la possibilità di un riesame; in questo modo è possibile non solo ridurre il numero dei vari termini, ma anche semplificare la disposizione e renderla più aderente al testo del nuovo articolo costituzionale.

Di fatto, il riesame di un'interdizione a vita di cui all'articolo 67 capoversi 3, 4 o 4^{bis} D-CP non potrà essere richiesto prima di dieci anni di esecuzione, come del resto è già previsto dal diritto vigente (art. 67c cpv. 5 lett. d CP).

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno proposto di prevedere una soppressione automatica, e non su richiesta dell'autore, dell'interdizione se quest'ultima è stata disposta in seguito a una condanna per esibizionismo (art. 194 CP), pornografia (art. 197 cpv. 2 primo per. CP) o molestie sessuali (art. 198 CP)¹³³. Il nostro Collegio ha scartato la proposta da un lato perché il riesame su richiesta dell'autore corrisponde già al diritto vigente (cfr. art. 67c cpv. 5 CP), e non vi è ragione per rivedere tale prassi, dall'altro non sembra opportuno cancellare una simile interdizione in modo automatico senza verificare un eventuale pericolo di recidiva. Infine un simile automatismo non è in linea con un'attuazione fedele dell'articolo 123c Cost.

Cpv. 6^{bis}

Come illustrato nel numero 1.3.10, il disegno riprende il principio secondo cui l'autorità competente non può sopprimere l'interdizione se l'autore è pedofilo.

La disposizione tiene conto da un lato dello stato attuale delle conoscenze scientifiche, secondo cui la pedofilia è incurabile, e dall'altro delle indicazioni del comitato promotore secondo cui l'articolo 123c Cost. mira anzitutto ai pedofili¹³⁴.

Tuttavia il testo dell'avamprogetto è stato precisato su richiesta di alcuni partecipanti alla consultazione¹³⁵. L'espressione «pedofilo in termini psichiatrici» è stata eliminata in quanto troppo imprecisa. Il disegno specifica che la diagnosi di pedofilia deve basarsi sui criteri di classificazione riconosciuti a livello internazionale (per la definizione cfr. n. 1.2.5).

¹³¹ Per i dettagli delle critiche cfr. il rapporto sui risultati della consultazione, pag. 23 seg.

¹³² Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 15 e 23 segg.

¹³³ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 23.

¹³⁴ Spiegazioni del Consiglio federale sull'iniziativa popolare, pag. 21 (Argomenti del Comitato d'iniziativa).

¹³⁵ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 24.

Secondo alcuni partecipanti alla consultazione l'avamprogetto non chiarisce il momento in cui deve essere formulata la diagnosi di pedofilia¹³⁶. La collocazione del capoverso 6^{bis} nell'articolo 67c D-CP (cfr. titolo marginale dell'art. 67c CP: Esecuzione dell'interdizione o del divieto) lascia tuttavia supporre che corrisponda al *momento in cui viene depositata la domanda* di riesame. Secondo l'articolo 67c capoverso 6 CP (cfr. commenti al cpv. 5), l'autorità verifica che non vi sia una diagnosi negativa. Essa può basare la sua decisione su una perizia psichiatrica, se già durante il procedimento penale (p. es. nel decidere se disporre una misura privativa della libertà; cfr. art. 56 cpv. 3 CP) o nel corso di una tale misura (p. es. nel decidere se all'autore vada concessa la liberazione condizionale per una misura stazionaria) la diagnosi di pedofilia è stata formulata sulla base di una simile perizia.

Se non è ancora stata eseguita una perizia psichiatrica e si suppone che l'autore possa essere pedofilo, se ne deve richiedere una. Si può fare a meno nei casi in cui è chiaramente possibile escludere a priori qualsiasi relazione con la pedofilia.

Il nostro Collegio è consapevole che non esistono diagnosi di pedofilia infallibili, come sostenuto da un partecipante alla consultazione¹³⁷, tuttavia, indipendentemente dalla diagnosi di pedofilia, l'autorità responsabile non può sopprimere l'interdizione a vita, se l'autore presenta un rischio di recidiva (cfr. art. 67c cpv. 6 CP).

Cpv. 7^{bis}

L'articolo 67 capoverso 6 primo periodo D-CP e l'articolo 67b capoverso 4 CP prevedono che il giudice possa ordinare l'assistenza riabilitativa per la durata dell'interdizione di esercitare un'attività e del divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate. Se il giudice irroga un'interdizione a vita obbligatoria in virtù dell'articolo 67 capoverso 3, 4 o 4^{bis} D-CP, di regola ordina anche l'assistenza riabilitativa (art. 67 cpv. 6 secondo periodo D-CP). Se non lo fa subito, lui stesso o l'autorità di esecuzione può ordinarla successivamente nel caso in cui il condannato non rispetti l'interdizione o il divieto. L'autorità d'esecuzione può anche ordinare l'assistenza riabilitativa per la durata del periodo di prova quando viene disposta la liberazione condizionale per una pena detentiva (art. 87 cpv. 2 CP) o per una misura (art. 62 cpv. 3 e 64a cpv. 1 CP). Tale assistenza può essere disposta in relazione a uno dei tre divieti che viene eseguito dopo la liberazione condizionale. Il capoverso 7^{bis} intende garantire che in detti casi l'autorità d'esecuzione possa ordinare l'assistenza riabilitativa non soltanto per la durata del periodo di prova, ma anche per l'intera durata dell'interdizione o del divieto.

Casellario giudiziale

Art. 369 cpv. 4^{quater}, 4^{quinqies} e 6 let. a

Riguardo ai nuovi capoversi 4^{quater} e 4^{quinqies} si rilevano in via preliminare le seguenti considerazioni.

L'attuale diritto del casellario giudiziale *prevede due modi di calcolare* il termine di eliminazione di una sentenza, ossia il metodo di cui all'articolo 369 CP e quello di

¹³⁶ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 24 seg.

¹³⁷ Rapporto sui risultati della consultazione, pag. 24.

cui all'articolo 369a CP, fermo restando che in ultima analisi fa stato il *termine più lungo* (cfr. secondo periodo dell'art. 369a CP). Il termine risulta dunque da un raffronto tra i due metodi di calcolo.

Il motivo di questo sistema apparentemente complesso risiede nel fatto che i due metodi di calcolo assolvono funzioni ben distinte:

- il metodo di cui all'articolo 369a CP si propone di garantire che le sentenze contenenti un'interdizione di esercitare un'attività o un divieto di avere contatti o di accedere ad aree determinate non siano eliminate dal casellario giudiziale prima dello scadere dell'interdizione o del divieto, i quali devono figurare nell'*estratto specifico per privati* per tutta la durata prevista;
- il metodo di cui all'articolo 369 CP è necessario affinché un'interdizione o un divieto di lunga durata non prolunghi oltre il dovuto l'iscrizione di una sentenza nell'*estratto per privati*. Per stabilire la durata dell'iscrizione di determinate sentenze nell'estratto per privati, *fungono da punto di riferimento* i termini di cui all'articolo 369 CP. L'articolo 371 capoverso 4 CP prevede ad esempio che le condanne a una pena cumulata con una misura non vengano riportate nell'estratto se è trascorsa la metà della durata determinante per l'eliminazione secondo l'articolo 369 (per l'eccezione a questa regola cfr. art. 371 cpv. 5 CP).

L'impianto giuridico previsto dall'articolo 369 CP ha tuttavia una *lacuna* che s'intende *colmare* con i nuovi capoversi 4^{quater} e 4^{quinqies}. Se una sentenza contiene infatti come unica sanzione una delle nuove interdizioni o uno dei nuovi divieti entrati in vigore il 1° gennaio 2015, l'articolo 369 CP non stabilisce quale sia il termine di riferimento applicabile secondo l'articolo 371 capoverso 4 CP per determinare la durata dell'iscrizione nell'estratto per privati.

Per i motivi suesposti è pertanto necessario apportare le seguenti modifiche:

- il nuovo capoverso 4^{quater} stabilisce il termine di eliminazione delle sentenze contenenti unicamente un'interdizione o un divieto secondo gli articoli 67 capoversi 2–4^{bis} o 67b CP oppure secondo gli articoli 50 capoversi 2–4^{bis} o 50b CPM, vale a dire ad esclusione di qualsiasi altra sanzione (p. es. una pena). Tali sentenze devono essere eliminate d'ufficio dopo dieci anni;
- secondo il nuovo capoverso 4^{quinqies}, le sentenze contro minori contenenti unicamente un'interdizione o un divieto secondo l'articolo 16a DPMIn, devono essere eliminate d'ufficio dopo *sette anni*.

Tali termini sono attualmente disciplinati dall'articolo 25a dell'ordinanza VOSTRA: il principio di legalità raccomanda tuttavia che queste disposizioni siano inserite in una legge.

L'interdizione pronunciata come *sola e unica sanzione* dovrebbe essere un caso piuttosto raro. È dunque messo in conto che, anche nel caso in cui sia pronunciata un'interdizione a vita, questa sia eliminata dal casellario giudiziale dopo dieci o sette anni e non figuri più nell'estratto per privati dopo cinque anni o tre anni e mezzo. In questo caso, infatti, non ci si trova in presenza di una colpa particolarmente grave (altrimenti sarebbe stata irrogata anche un'altra sanzione, che avrebbe quindi portato

alla fissazione di un termine diverso), per la quale un'iscrizione di durata maggiore o addirittura a vita nell'estratto specifico per privati non è da ritenersi opportuna. Scaduto il termine, l'interessato potrà dunque candidarsi senza inconvenienti, presentando l'estratto per privati, per un'attività che non implichi il contatto con minorenni o persone particolarmente vulnerabili.

Va nondimeno sottolineato che tali sentenze figurano nell'estratto specifico per privati per tutta la durata dell'interdizione e rimangono visibili anche per le autorità aventi diritto all'accesso (cfr. art. 371a cpv. 4 in combinato disposto con art. 369a CP).

La disposizione *del capoverso 6 lettera a* è modificata affinché anche i termini di cui all'articolo 369 capoversi 4^{quater} e 4^{quinquies} D-CP decorrano *dal passaggio in giudicato della sentenza* (cfr. art. 437 CPP).

Adesso il termine decorre dal passaggio in giudicato della sentenza, e non più dal giorno in cui questa diviene «giuridicamente esecutiva», sottolineando in tal modo che il giudicato formale è determinante in tal senso, come previsto del resto anche dal diritto vigente¹³⁸. La modifica *non ha dunque conseguenze sotto il profilo materiale*.

Art. 369a primo periodo

La modifica dell'articolo 369a CP è di *carattere redazionale*.

Art. 371a cpv. 1, 2, frase introduttiva e 3 let. a

Secondo l'attuale articolo 371a CP, chi esercita o intende esercitare un'attività professionale o extraprofessionale organizzata implicante il contatto regolare con minorenni o persone particolarmente vulnerabili può chiedere al casellario giudiziale un estratto specifico delle iscrizioni che lo concernono.

Secondo il nuovo articolo 371a *capoverso 1* CP, anche chi intende esercitare nel settore sanitario un'attività professionale o extraprofessionale implicante il contatto diretto con i pazienti, può chiedere al casellario giudiziale un estratto specifico delle iscrizioni che lo riguardano.

Conformemente al *capoverso 3 lettera a*, nell'estratto specifico per privati figurano non soltanto le sentenze contenenti un divieto di esercitare un'attività, avere contatti o accedere ad aree determinate pronunciato a tutela di minorenni o di altre persone particolarmente vulnerabili, ma anche quelle contenenti un'interdizione di esercitare un'attività nel settore sanitario secondo l'articolo 67 *capoverso 4^{bis}* D-CP.

Come previsto anche dal diritto vigente, la richiesta dell'estratto specifico è comunque *facoltativa* (cfr. la motivazione al n. 1.3.10). Spetterà dunque ai datori di lavoro, alle associazioni e alle organizzazioni decidere se esigere l'estratto del casellario giudiziale dai propri collaboratori o dai propri membri che lavorano a contatto con minori o con altre persone particolarmente vulnerabili o che esercitano attività nel

¹³⁸ Gruber 2013, art. 369 CP n. 25.

settore sanitario implicanti un contatto diretto con i pazienti¹³⁹. Dal canto loro, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni potranno prevedere nel quadro della loro legislazione in materia di autorizzazioni e sorveglianza l'obbligo di richiedere un estratto specifico per privati o inserire tale obbligo tra i requisiti posti al personale da assumere per determinate attività.

Secondo il disegno, anche l'autorità a cui una persona chiede l'autorizzazione a esercitare un'attività implicante il contatto regolare con minorenni o persone particolarmente vulnerabili oppure un'attività nel settore sanitario che preveda un contatto diretto con i pazienti, deve poter esigere da tale persona, sia al momento del rilascio delle autorizzazioni sia nel quadro delle sue funzioni di sorveglianza, la presentazione di un estratto speciale. Attualmente la formulazione restrittiva del vigente *capoverso 2 frase introduttiva* non prevede questa possibilità per le autorità (cfr. la motivazione al n. 1.3.10). Il capoverso 2 va pertanto adeguato in modo tale che, oltre al datore di lavoro e all'organizzazione, anche l'autorità competente per l'autorizzazione possa compilare, come richiesto dal capoverso, l'attestazione necessaria per ottenere l'estratto specifico per privati.

Grazie al suo *contenuto sintetico*, l'estratto specifico per privati ha il vantaggio di non obbligare il candidato a rendere sempre noti tutti i suoi precedenti penali (p. es. le infrazioni alla circolazione stradale o il furto con taccheggio), bensì soltanto eventuali interdizioni rilevanti per le attività svolte a contatto con minorenni o persone particolarmente vulnerabili o per le attività nel settore sanitario implicanti un contatto diretto con i pazienti. I datori di lavoro e le organizzazioni specializzate in attività del tempo libero restano comunque liberi di esigere oltre all'estratto specifico anche l'estratto ordinario del casellario giudiziale¹⁴⁰.

Le sentenze continueranno comunque a figurare nell'estratto specifico *fintanto che l'interdizione ha effetto* (art. 371a cpv. 4 CP) in quanto tale estratto è stato introdotto proprio per garantire il rispetto dell'interdizione di esercitare un'attività e quindi a tutela dei minorenni o delle persone particolarmente vulnerabili, come anche dei pazienti nel settore sanitario.

Qualche partecipante alla consultazione ha criticato il fatto che le interdizioni di esercitare un'attività siano invece stralciate dall'estratto per privati dopo un certo periodo, ignorando che questo estratto, contrariamente a quello specifico, *non ha uno scopo preciso* e conseguentemente può essere utilizzato anche per esercitare attività nelle quali i soggetti protetti non corrono alcun rischio. Chi si candida per impieghi *al di fuori del campo di applicazione di questi divieti* non va ulteriormente penalizzato da un'interdizione, magari perpetua, di esercitare determinate attività. Di conseguenza i termini di iscrizione sull'estratto per privati sono volutamente *indipendenti dalla durata effettiva di un divieto*, e si basano piuttosto sulla portata della *altre sanzioni* pronunciate che informano meglio sull'effettiva gravità del reato. Per il legislatore era importante non impedire ai condannati di riprendere una vita lavorativa «normale». La funzione dell'estratto specifico per privati è di tutt'altra natura

¹³⁹ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.2.8.

¹⁴⁰ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.2.8.

e consiste nell'impedire l'esercizio di attività oggetto di interdizioni in base al presente disegno. In un certo senso, l'introduzione di un estratto specifico per privati mirava proprio a impedire che i termini di iscrizione sull'estratto per privati fossero troppo lunghi. Questo principio va mantenuto.

Per il resto la prassi per la richiesta e il contenuto dell'estratto specifico per privati non sono cambiati. Secondo alcuni partecipanti alla consultazione, la procedura per ordinare l'estratto specifico per privati è piuttosto complessa e permangono dei dubbi su quando ordinare tale estratto. Infine, sempre in sede di consultazione, è stato chiesto che l'estratto sia sufficientemente comprensibile, infatti alcune formulazioni come «persone particolarmente vulnerabili» non sono chiare per tutti. Il nostro Collegio è consapevole del fatto che assicurare l'utilizzo vincolato dell'estratto specifico per privati implichi un certo onere amministrativo. Bisogna inoltre investire del tempo per familiarizzarsi con le nozioni impiegate e la funzione specifica svolta rispettivamente dall'estratto per privati e dall'estratto specifico per privati. Nella legge si trova la definizione legale di molte nozioni, tuttavia per i profani effettivamente non è sempre facile. Per questo motivo la procedura di ordinazione online è molto pratica per i datori di lavoro e le organizzazioni, grazie ai moduli online e alle pertinenti istruzioni. Sul sito dell'Ufficio federale di polizia si trovano inoltre importanti informazioni supplementari sulla funzione e sul contenuto degli estratti come anche indirizzi e-mail e numeri di telefono di specialisti pronti a rispondere a tutte le domande. Anche le organizzazioni dei datori di lavoro svolgono un ruolo fondamentale nel sensibilizzare i loro membri sul tema: le persone e le cerchie interessate possono dunque ottenere facilmente le informazioni necessarie. In generale si può affermare che le esperienze fatte dall'introduzione dell'estratto specifico per privati sono positive.

2.2 Codice penale militare

Le modifiche degli articoli 50, 50a e 50c D-CPM coincidono con quelle degli articoli 67, 67a e 67c D-CP. Si rimanda pertanto al commento agli articoli del CP (cfr. n. 2).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione

Per quanto attiene ai costi per il personale e alle altre ripercussioni finanziarie, occorre distinguere tra le spese operative e quelle di riprogrammazione del casellario giudiziale informatizzato VOSTRA.

La *riprogrammazione* di VOSTRA dovrebbe implicare costi tra i 30 000 e i 55 000 franchi, che per altro sono già stati previsti nel bilancio. Nel limite del possibile si procederà ai lavori in concomitanza con quelli necessari a seguito della revisione del diritto del casellario giudiziale.

Per quanto riguarda *i costi operativi*, benché il disegno, come il diritto vigente, non preveda l'obbligo di esigere un estratto dal casellario giudiziale, vi è da attendersi un aumento delle domande visto che le categorie protette sono state ampliate (cfr. n. 1.3.5). Al momento attuale è difficile fare previsioni circa un eventuale aumento delle domande di un estratto specifico per privati. Si prevede nondimeno che questo onere aggiuntivo sarà contenuto.

Va tuttavia precisato che il progetto comporterà pure un aumento delle entrate grazie agli emolumenti prelevati per l'estratto specifico per privati, il che dovrebbe permettere di coprire i costi di riprogrammazione di VOSTRA.

3.2 Riperussioni per i Cantoni e i Comuni

È *piuttosto difficile* quantificare le riperussioni finanziarie e sull'effettivo del personale dei Cantoni e dei Comuni.

Nel *settore dell'esecuzione delle pene e delle misure* i Cantoni e i Comuni dovranno molto probabilmente far fronte a costi supplementari. Dal 1° gennaio 2015 è in vigore l'interdizione obbligatoria di esercitare un'attività (art. 67 cpv. 3 e 4 CP), per la quale dev'essere necessariamente ordinata l'assistenza riabilitativa (cfr. art. 67 cpv. 7 CP). Tale interdizione può essere pronunciata a vita (cfr. art. 67 cpv. 6 CP), dilatando di conseguenza la durata dell'assistenza. Di norma il giudice dovrebbe tuttavia pronunciare un'interdizione di durata determinata, che può eventualmente essere prolungata (cfr. art. 67 cpv. 3, 4 e 6 CP)¹⁴¹. Per contro, l'inasprimento previsto dal disegno consiste proprio nell'obbligo di pronunciare a vita l'interdizione (art. 67 cpv. 3, 4 e 4^{bis} D-CP) il che comporta, di regola, la disposizione dell'assistenza riabilitativa a vita. L'interdizione è comunque relativizzata dalla possibilità di chiederne a determinate condizioni la soppressione dopo un certo numero di anni di esecuzione. Inoltre, in base all'articolo 67c capoverso 6 CP, l'assistenza riabilitativa può essere soppressa se non è più necessaria.

Oltre a ciò, il disegno *amplia* anche *l'elenco dei reati sessuali* che danno luogo a interdizione, non subordina il provvedimento all'irrogazione di una *pena minima* e introduce *un'interdizione obbligatoria per le attività nel settore sanitario implicanti un contatto diretto con i pazienti*. Vi è perciò da attendersi un aumento dei casi in cui sarà obbligatorio disporre l'assistenza riabilitativa. È nondimeno difficile prevedere i costi aggiuntivi che potrebbe comportare la presente revisione.

Il disegno dovrebbe inoltre comportare un certo onere supplementare per i *tribunali ordinari*, in quanto i reati sessuali per i quali è previsto l'obbligo di pronunciare l'interdizione a vita sono sottratti alla procedura del decreto d'accusa (cfr. n. 1.3.6). Non è tuttavia possibile determinare il numero annuo di questi casi, giacché i dati dell'Ufficio federale di statistica (UST) non permettono di trarre conclusioni al riguardo. È possibile stabilire il numero di condanne pronunciate per i reati in questione: secondo i dati dell'UST, nel 2014 1021 adulti sono stati condannati per un crimine o un reato contro l'integrità sessuale (art. 187–197 CP) e 15 per tratta di

¹⁴¹ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.5.2.

esseri umani (art. 182 CP)¹⁴². Le statistiche non rilevano invece il numero di adulti condannati per molestie sessuali (art. 198 CP), poiché si tratta di contravvenzioni che di regola non sono riportate nel casellario giudiziale. In effetti per alcuni di questi reati si può ricorrere al decreto di accusa poiché la vittima non è sempre minorenne oppure particolarmente vulnerabile, inetta a resistere o incapace di discernimento. Inoltre il diritto vigente esclude già il decreto d'accusa se la pena privativa della libertà è superiore a sei mesi e nei casi complessi sotto il profilo giuridico e dei fatti (art. 352 cpv. 1 CP).

Non si conosce il numero dei casi in cui la vittima era minorenne oppure particolarmente vulnerabile, inetta a resistere o incapace di discernimento. Si ignora anche se una pena detentiva inferiore a sei mesi pronunciata per un reato sessuale sia stata irrogata nella procedura ordinaria o in quella del decreto d'accusa.

Comporterà un aumento degli oneri anche l'obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale per gli impiegati del settore pubblico (p. es. negli ospedali e nelle scuole) che esercitano un'attività implicante il contatto con una categoria protetta (cfr. i commenti al casellario giudiziale).

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁴³ sul programma di legislatura 2015–2019 e nel rispettivo di decreto federale del 14 giugno 2016¹⁴⁴ sul programma di legislatura 2015–2019.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

5.1.1 Competenza legislativa

L'articolo 123 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di diritto penale e di procedura penale.

5.1.2 Conformità ai diritti fondamentali

In generale

Come illustrato nel messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», la nuova disposizione costituzionale è in contrasto con diverse garanzie costituzionali come la libertà economica (art. 27 cpv. 2 Cost.),

¹⁴² La statistica è consultabile all'indirizzo: www.bfs.admin.ch > Temi > Criminalità, diritto penale > Sentenze dei minorenni e degli adulti > Condanne > Tabella «Condanna per un delitto o un crimine ai sensi degli articoli del codice penale (CP), Svizzera e cantone».

¹⁴³ FF 2016 909 1031

¹⁴⁴ FF 2016 4605 4612

il diritto alla libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.) o la libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.)¹⁴⁵.

Per essere compatibili con la Costituzione, le restrizioni dei diritti fondamentali devono fondarsi su una *base legale*, essere giustificate da un *interesse pubblico*, essere *proporzionate* allo scopo e *non tangere i diritti fondamentali nella loro essenza* (art. 36 Cost.).

L'interdizione proposta – basata sulle norme vigenti (cfr. art. 67 segg. CP e art. 50 segg. CPM; cfr. n. 1.1.2) – viene disciplinata in una legge in senso formale. È lecito presumere che tale interdizione risponda a un *interesse pubblico preponderante*. Inoltre non tange nella loro essenza i pertinenti diritti fondamentali¹⁴⁶ ed è irrogata da un giudice nell'ambito di un procedimento penale ordinario. Resta dunque da esaminare la questione della *proporzionalità*.

Perché un provvedimento sia conforme al principio della proporzionalità, dev'essere *idoneo, necessario e proporzionato stricto sensu* (vale a dire ragionevolmente esigibile). In altri termini, dev'essere idoneo e necessario al raggiungimento dello scopo perseguito nell'interesse pubblico. Non deve dunque essere possibile ottenere lo stesso risultato con un provvedimento meno incisivo. In altri termini, il provvedimento in questione non può oltrepassare la misura necessaria al raggiungimento dello scopo. Occorre infine effettuare una ponderazione degli interessi in causa, esaminando se vi sia un rapporto adeguato tra l'obiettivo perseguito e la limitazione del diritto fondamentale necessaria al suo raggiungimento. Un provvedimento è dunque sproporzionato se i suoi effetti negativi nel caso concreto prevalgono sull'interesse pubblico alla sua adozione¹⁴⁷.

Il principio della proporzionalità riveste grande importanza nella formulazione delle interdizioni. Quanto alle misure terapeutiche e all'internamento, indipendenti dalla colpevolezza dell'autore, il principio della proporzionalità è stato espressamente integrato nella Parte generale riveduta del Codice penale¹⁴⁸ (art. 56 cpv. 2 CP) e concretizzato in varie disposizioni (tra cui gli art. 56 cpv. 1 e 6, 56a, 57 cpv. 1, 59 cpv. 1, 60 cpv. 1, 61 cpv. 1, 63 cpv. 1 CP).

L'interdizione di esercitare un'attività fa parte delle «altre misure» di cui agli articoli 66 e seguenti del CP. Come accade per le misure illustrate, l'infrazione e la durata dell'interdizione non dipendono primariamente dalla colpa dell'autore del reato, bensì dal rischio specifico che egli rappresenta e che l'interdizione dovrebbe prevenire. Il principio della proporzionalità dovrà pertanto essere tenuto in considerazione dal giudice che infligge l'interdizione nonché dall'autorità d'esecuzione che la esamina e la revoca.

L'interdizione proposta ai fini dell'attuazione dell'articolo 123c Cost. si attiene *fedelmente al tenore* della norma costituzionale (e all'automatismo da questa previsto), ma tiene conto anche dei principi dell'equivalenza delle disposizioni costituzionali e dell'interpretazione armonizzante (cfr. n. 1.2.2). Per contro, il principio

¹⁴⁵ Per maggiori ragguagli in merito cfr. il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», n. 6.7.1.

¹⁴⁶ Müller/Schefer 2008, pag. 85 segg., 89 segg., 267 segg. e 1078 segg.

¹⁴⁷ Häfelin/Haller/Keller 2012, n. 320 segg.; Schweizer 2008, art. 36 n. 22 segg.

¹⁴⁸ Parte generale del Codice penale (art. 1–110 CP).

della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 e 36 cpv. 3 Cost.) è rispettato soltanto sino a un certo punto (cfr. qui di seguito). Sebbene sia lecito presumere che sia idonea a raggiungere l'obiettivo perseguito nell'interesse pubblico (la protezione di determinate categorie dai criminali sessuali), l'interdizione proposta è potenzialmente in contrasto con i requisiti della necessità e della ragionevolezza.

Nesso tra il reato commesso e l'interdizione

La garanzia costituzionale della libertà economica (art. 27 cpv. 2 Cost.) impone che il reato commesso sia *strettamente connesso* all'attività che si intende vietare. In assenza di un tale nesso, la restrizione dell'attività professionale risulterebbe sproporzionata.

Quanto all'interdizione di svolgere attività extraprofessionali, non è escluso che determinate attività del tempo libero possano chiamare in causa i diritti elementari dello sviluppo della personalità (diritto fondamentale alla libertà personale, art. 10 cpv. 2 Cost.).

Sono pure ipotizzabili ripercussioni sulla libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.), per esempio nel caso di attività di volontariato svolte in seno a organizzazioni ecclesiastiche. Per tale motivo, anche in questo caso è indispensabile un nesso intrinseco tra il reato e l'interdizione.

L'interdizione proposta nell'articolo 67 capoversi 3, 4 e 4^{bis} D-CP tiene conto di questo aspetto.

Il nesso tra reato e interdizione è dato dal carattere sessuale del reato e dal tipo di vittima (minorenni, altre persone particolarmente vulnerabili, inette a resistere, incapaci di discernimento o dipendenti). Come previsto anche dal diritto vigente (art. 67 cpv. 3 e 4 CP), sono interdette soltanto le attività che comportano un rischio di recidiva nei confronti di tali vittime.

Portata dell'interdizione

L'interdizione di cui all'articolo 67 capoversi 3 e 4 D-CP non si applica a tutte le attività professionali o extraprofessionali organizzate, ma soltanto a quelle implicanti un contatto regolare con minorenni o altre persone particolarmente vulnerabili. L'interdizione di cui all'articolo 67 capoverso 4^{bis} D-CP si applica dal canto suo a tutte le attività professionali o extraprofessionali organizzate nel settore sanitario implicanti un contatto diretto con i pazienti.

Una professione è di fatto vietata nel suo insieme soltanto nel caso in cui possa essere svolta esclusivamente a contatto con soggetti protetti (p. es. insegnante elementare o educatore in un asilo nido). Negli altri casi non è interdetto l'esercizio della professione nel suo insieme: un medico colpito dall'interdizione di cui all'articolo 67 capoverso 4^{bis} D-CP, ad esempio, non potrà più esercitare a contatto con i pazienti, ma potrà svolgere attività di ricerca o in laboratorio che non implichi un contatto diretto con i pazienti.

Non sono interdette nel loro insieme neppure le occupazioni correlate alla libertà di credo e di coscienza o quelle del tempo libero svolte a titolo individuale, bensì soltanto singole attività o quelle implicanti il contatto con determinate persone.

L'interdizione si applica del resto soltanto alle attività extraprofessionali organizzate e non a quelle svolte in ambito strettamente privato.

Obbligo di pronunciare l'interdizione

Se una persona è stata condannata a una pena o a una misura (art. 59–61, 63 o 64 CP) per aver commesso un reato sessuale su un soggetto protetto, in linea di principio dev'essere pronunciata nei suoi confronti un'interdizione a vita secondo l'articolo 67 capoverso 3, 4 o 4^{bis} D-CP.

Per i casi di esigua gravità, l'articolo 67 capoverso 4^{bis} D-CP prevede una disposizione derogatoria: per determinati reati sessuali, il giudice può infatti verificare nel singolo caso se l'interdizione è necessaria per trattenere l'autore dal commettere altri crimini e delitti analoghi a quelli che hanno determinato l'interdizione. Se così non fosse, il giudice potrà, a titolo eccezionale, prescindere dalla pronuncia di un'interdizione (cfr. n. 1.3.7 e i commenti all'art. 67 D-CP). Senza questa disposizione, l'interdizione potrebbe costituire nel caso concreto una misura sproporzionata. Tale sarebbe il caso, ad esempio, quando l'interessato abbia commesso un reato sessuale di lieve gravità (p. es. esibizionismo secondo l'art. 194 CP o molestie sessuali secondo l'art. 198 CP). Dato che la disposizione prevista è subordinata a condizioni restrittive, l'interdizione proposta in attuazione dell'articolo 123c Cost. potrebbe comunque costituire una misura sproporzionata in casi singoli.

Si è infine tenuto conto del principio della proporzionalità limitando ai soli adulti la cerchia dei potenziali autori. Si propone infatti di non prevedere l'interdizione a vita obbligatoria nell'ambito del diritto penale minorile (cfr. n. 1.3.2).

Assenza di una pena minima

Diversamente da quanto previsto dal vigente articolo 67 capoversi 3 e 4 CP, in linea di principio il giudice è tenuto a pronunciare l'interdizione a vita a prescindere dall'entità della pena irrogata nel caso concreto. A meno che non siano soddisfatte le condizioni derogatorie di cui al capoverso 4^{ter}, il giudice non può quindi tenere conto della gravità del reato. Quando è irrogata una pena mite l'interdizione può pertanto costituire un provvedimento sproporzionato – in particolare in termini di ragionevolezza (v. sopra).

Si tiene comunque conto del principio di proporzionalità autorizzando il giudice a non pronunciare l'interdizione a vita nel caso in cui prescinda da una sanzione (p. es. in virtù dell'art. 187 n. 3 CP, nel caso di un amore adolescenziale; art. 52–54 CP; cfr. n. 1.3.4).

Della proporzionalità è tenuto conto anche con la disposizione derogatoria di cui all'articolo 67 capoverso 4^{ter}.

Perpetuità dell'interdizione

In linea di principio il giudice deve obbligatoriamente pronunciare l'interdizione a vita, a prescindere dalla gravità del reato commesso e dalla prognosi circa un'eventuale recidiva. Sotto il profilo della loro durata, è pertanto probabile che le interdizioni costituiranno in molti casi un *provvedimento sproporzionato*. Un provvedimento dovrebbe infatti avere effetto solo fintanto che sussiste il rischio che

l'autore abusi di un'attività per commettere nuovi reati sessuali. Anche l'eccezione prevista nell'articolo 67 capoverso 4^{ter} non modifica sostanzialmente la situazione da questo punto di vista.

Si tiene conto di quest'aspetto nel contesto dell'esecuzione delle interdizioni, ma in molti casi è possibile presumere già al momento della sentenza che un'interdizione a vita non sarà necessaria per sventare il pericolo costituito dall'autore.

Possibilità di riesaminare l'interdizione

L'articolo 5 numero 4 della CEDU sancisce unicamente il diritto all'esame giudiziario della legittimità della privazione della libertà¹⁴⁹. In virtù del principio di proporzionalità il Codice penale vigente impone tuttavia il riesame non soltanto per le sanzioni che comportano la privazione della libertà, ma anche per il trattamento ambulatoriale, il periodo di prova, le norme di condotta e l'assistenza riabilitativa (proroga formale e periodica). Per analogia occorrerebbe prevedere la possibilità di riesame anche per l'interdizione di esercitare un'attività.

Per l'interdizione generica (art. 67 cpv. 1 CP, art. 50 cpv. 1 CPM) e il divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate (art. 67b CP, art. 50b CPM), il diritto vigente prevede le stesse possibilità di riesame garantite dal diritto anteriore per l'interdizione dell'esercizio di una professione (art. 67c cpv. 4 e 5 lett. a CP, art. 50c cpv. 4 e 5 lett. a CPM; cfr. n. 1.1.2).

La vigente interdizione a tutela dei minorenni o di persone particolarmente vulnerabili prevede termini più lunghi (art. 67c cpv. 5 lett. b-d CP, art. 50c cpv. 5 lett. b-d CPM; cfr. n. 1.1.2).

In taluni casi anche il disegno prevede la possibilità di riesaminare l'interdizione (cfr. n. 1.3.10 e i commenti all'art. 67c D-CP), il che consente di tenere conto in una certa misura del principio di proporzionalità nell'ambito dell'esecuzione del provvedimento.

Ciononostante, in taluni casi l'interdizione costituirà comunque un provvedimento sproporzionato, eccezion fatta per i casi di esigua gravità, in quanto il giudice è tenuto a pronunciare l'interdizione a vita, ad eccezione dei casi molto limitati che soddisfano le condizioni della disposizione derogatoria, e non può prendere in considerazione le circostanze del caso concreto (per esempi in merito si veda sopra) e poi perché l'autore non può chiedere il riesame dell'interdizione prima di dieci anni di esecuzione. Proprio nei casi in cui l'interdizione è stata disposta in seguito a una condanna per un reato minore *in abstracto* (esibizionismo [art. 194 CP], pornografia ai sensi dell'art. 197 cpv. 2 primo periodo CP e molestie sessuali [art. 198 CP]), un periodo così lungo prima di un possibile riesame potrebbe comportare il mantenimento di una misura ormai sproporzionata. Queste tre fattispecie infatti possono essere considerate di *lieve entità* anche alla luce delle comminatorie previste. Lo stesso vale per i delitti puniti con una pena lieve.

¹⁴⁹ Tale diritto è garantito anche qualora la privazione della libertà dipenda da situazioni personali (p. es. infermità mentale, alcolismo o tossicodipendenza) o da altre circostanze mutevoli.

5.1.3 Subordinazione al freno alle spese

Il disegno non è subordinato al freno alle spese in virtù dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non contiene disposizioni in materia di sussidi e neppure l'istituzione di un credito d'impegno o di una dotazione finanziaria.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

5.2.1 Convenzione del 4 novembre 1950¹⁵⁰ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)

Secondo l'articolo 6 CEDU, ogni persona ha diritto che un tribunale statuisca su controversie concernenti i suoi diritti e i suoi doveri di carattere civile. L'interdizione di esercitare un'attività (o una professione), secondo la giurisprudenza costante, tange un diritto di carattere civile¹⁵¹; affinché l'articolo 6 CEDU si applichi è sufficiente che nel corso della procedura sia possibile vietare l'esercizio di una professione¹⁵². Il disegno prevede che l'interdizione di esercitare un'attività sia pronunciata da un giudice penale.

I requisiti di cui all'articolo 6 CEDU sono dunque adempiuti ed è superfluo approfondire se tale articolo si applichi pure all'interdizione di svolgere un'attività extra-professionale. È vero che le attività professionali sono parte integrante della vita privata di una persona (art. 8 CEDU¹⁵³),¹⁵⁴ ma la Convenzione non garantisce comunque il diritto di esercitare un'attività professionale.

Può sussistere un'ingerenza nella vita privata se si vieta in ampia misura a una persona di svolgere attività professionali anche nella vita privata¹⁵⁵. Le ingerenze nel diritto al rispetto della vita privata sono ammesse soltanto se dispongono di una base legale, se perseguono uno degli obiettivi di cui all'articolo 8 capoverso 2 CEDU (la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del Paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui) e se necessarie in una società democratica per raggiungere uno dei predetti scopi. Tale definizione presuppone la presenza di un bisogno sociale imperativo che giustifichi l'adozione del provvedimento in questione onde raggiungere lo scopo perseguito. Essa sancisce dunque il principio della proporzionalità. A questo proposito la Corte EDU attribuisce molta importanza alla radicalità di una

¹⁵⁰ RS 0.101

¹⁵¹ Si veda in particolare la sentenza della Corte EDU del 28 giu. 1978, caso König, A./28.

¹⁵² Si veda in particolare la sentenza della Corte EDU del 15 dic. 2005, Hurter c. Svizzera, n. 53146/99.

¹⁵³ Secondo l'art. 8 CEDU, ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.

¹⁵⁴ Sentenza della Corte EDU del 16 dic. 1992, Niemitz c. Germania, A/251-B.

¹⁵⁵ Meyer-Ladewig, Handkommentar EMRK, 2^a ed., 2006, ad art. 8 n. 9; sentenze della Corte EDU del 27 lug. 2004, Sidabras e al. c. Lituania, n. 55480/00 e 59330/00, ACEDH 2004-VII.

restrizione, alla severità di una sanzione o al carattere assoluto di un obbligo¹⁵⁶. Questa impostazione corrisponde al principio della proporzionalità così come previsto dal diritto costituzionale svizzero.

Nel presente caso i due primi criteri (base legale e obiettivi perseguiti) non necessitano di spiegazioni.

Per quanto riguarda la pronuncia dell'interdizione, il disegno prevede perlopiù un semplice automatismo: se le relative condizioni sono soddisfatte, il giudice è tenuto a pronunciare l'interdizione a vita. Tuttavia è prevista una disposizione derogatoria che, per determinati reati sessuali, permetterebbe al giudice di prescindere dal pronunciare il divieto (cfr. art. 67 cpv. 4^{ter} D-CP). È comunque probabile che l'interdizione automatica superi, in determinati casi, quanto necessario in una società democratica secondo la Corte EDU e sia quindi considerata dalla stessa Corte una violazione dell'articolo 8 CEDU. Tale rischio è ridimensionato dal fatto che il condannato, salvo nel caso in cui sia pedofilo, ha la possibilità di chiedere l'attenuazione o la soppressione della misura dopo un certo numero di anni di esecuzione. Ciononostante le disposizioni del disegno non sono totalmente conformi alla CEDU, giacché la pronuncia automatica di un'interdizione a vita – nonostante le possibilità di riesame – in taluni casi sarebbe probabilmente considerata sproporzionata; del resto anche il lungo periodo di tempo prima di poter procedere al riesame, potrebbe apparire in determinati casi sproporzionato.

5.2.2 Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹⁵⁷ relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I dell'ONU)

Il diritto al lavoro, come previsto dall'articolo 6 del Patto I dell'ONU, rafforza l'obbligo degli Stati parte a garantire il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto o accettato, in particolare il diritto di non venir indebitamente ostacolato in tale intento¹⁵⁸. Questo diritto non è tuttavia assoluto: conformemente all'articolo 4 del Patto I dell'ONU, può infatti essere limitato se una legge lo prevede e la restrizione è necessaria a «promuovere il benessere generale in una società democratica»¹⁵⁹.

Per i motivi esposti (cfr. n. 5.2.1), in taluni casi l'interdizione prevista dal disegno non sarà probabilmente conforme al Patto ONU I.

¹⁵⁶ Auer/Malinverni/Hottelier 2006, pag. 115; cfr. anche le sentenze della Corte EDU del 26 set. 1995, Vogt c. Germania, § 54 segg., e del 22 mag. 2008, Emre c. Svizzera, § 85 segg.

¹⁵⁷ RS **0.103.1**

¹⁵⁸ Comité des Droits économiques, sociaux et culturels, Le droit au travail, Observation générale no 18, adoptée le 24 nov. 2005, § 4.

¹⁵⁹ Kálin/Künzli 2013, pag. 506.

5.2.3 Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹⁶⁰ relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU)

Le pertinenti disposizioni del Patto II dell'ONU (art. 14, 17 e 26) coincidono in ampia misura con quelle della CEDU (cfr. n. 5.2.1).

5.2.4 Convenzione del 20 novembre 1989¹⁶¹ sui diritti del fanciullo

Conformemente all'articolo 19 di questa Convenzione, la Svizzera s'impegna ad adottare ogni misura atta a tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o ad entrambi, i suoi genitori, al tutore o a un altro rappresentante legale, oppure ad ogni altra persona che ne ha l'affidamento. Secondo l'articolo 34 della Convenzione, deve inoltre impegnarsi a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di violenza sessuale.

Le innovazioni proposte dal presente disegno contribuiscono a onorare tali impegni.

5.2.5 Convenzione del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2007¹⁶² sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali (Convenzione di Lanzarote)

La Convenzione di Lanzarote è entrata in vigore per la Svizzera il 1° luglio 2014. Secondo l'articolo 5 paragrafo 3 di tale Convenzione, le Parti adottano «le necessarie misure legislative o di altro genere, conformi con il diritto nazionale, affinché le condizioni di accesso alle professioni il cui esercizio comporti contatti regolari con minori consentano di assicurarsi che i candidati a dette professioni non abbiano subito condanne per atti di sfruttamento o di abuso sessuali ai danni di minori».

Tale obiettivo è già stato ampiamente raggiunto con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2015, della legge federale del 13 dicembre 2013 sull'interdizione di esercitare un'attività e sul divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate.

¹⁶⁰ RS 0.103.2

¹⁶¹ RS 0.107

¹⁶² RS 0.311.40

Bibliografia

Aubert Jean-François/Mahon Pascal, 2003, Petit commentaire de la Constitution fédérale, Zurigo; Basilea; Ginevra: Schulthess, 2003.

Auer Andreas/Malinverni Giorgio/Hottelier Michel, 2006, Droit constitutionnel suisse, Volume II, Les droits fondamentaux, 2^a edizione, Berna: Stämpfli, 2006.

Diagnostisches und Statistisches Manual Psychischer Störungen DSM-5® (*Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali*), 2015, versione tedesca pubblicata da Peter Falkai/Hans-Ulrich Wittchen e a., Gottinga; Berna; Vienna; Parigi; Oxford; Praga; Toronto; Amsterdam; Copenaghen; Stoccolma; Firenze; Helsinki: Hofgrete, 2015.

Göksu Tarkan, 2015 in: B. Waldmann/E. M. Belser/A. Epiney (ed.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basilea: Helbling Lichtenhahn, 2015.

Gruber Patrik, 2013 in: M. A. Niggli/H. Wiprächtiger (ed.), Basler Kommentar Strafrecht II, 3^a ed., Basilea: Helbling Lichtenhahn, 2013.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen, 2012, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8^a ed., Zurigo: Schulthess, 2012.

Hangartner Yvo, 2010, Unklarheiten bei Volksinitiativen. Bemerkungen aus Anlass des neuen Art. 121 Abs. 3–6 BV (Ausschaffungsinitiative), AJP 2010.

Hansjakob Thomas, 2014, Zahlen und Fakten zum Strafbefehlsverfahren, forumpoenale 3/2014.

Heer Marianne/Habermeyer Elmar, 2013 in: M. A. Niggli/H. Wiprächtiger (ed.), Basler Kommentar Strafrecht I, 3^a ed., Basilea: Helbling Lichtenhahn, 2013.

Kälin Walter/Künzli Jörg, 2013, Universeller Menschenrechtsschutz, Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 3^a ed., Basilea: Helbling Lichtenhahn, 2013.

Maier Philipp, 2013 in: M. A. Niggli/H. Wiprächtiger (ed.), Basler Kommentar Strafrecht I, 3^a ed.; Basilea: Helbling Lichtenhahn, 2013.

Moser Werner, 1986, Unterschätzte Bundesverfassung?, ZSR 1986, supplemento 4.

Muggli Sandra, 2014, Im Netz ins Netz – Pädokriminalität im Internet und der Einsatz von verdeckten Ermittlern und verdeckten Fahndern zu deren Bekämpfung, Zürcher Studien zum Strafrecht, Zurigo; Basilea; Ginevra: Schulthess, 2014.

Müller Jörg Paul, 2010, Wie wird sich das Bundesgericht mit dem Minarettverbot der BV auseinandersetzen?, in: Jusletter 01.03.2010.

Müller Jörg Paul/Schefer Markus, 2008, Grundrechte in der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4^a ed., Berna: Stämpfli, 2008.

Niggli Marcel Alexander/Maeder Stefan, 2013 in: M. A. Niggli/H. Wiprächtiger (ed.), Basler Kommentar Strafrecht I, 3^a ed.; Basilea: Helbling Lichtenhahn, 2013.

Riedo Christof, 2013 in: M. A. Niggli/H. Wiprächtiger (ed.), Basler Kommentar Strafrecht I, 3^a ed.; Basilea: Helbling Lichtenhahn, 2013.

Reich Johannes, 2008, Verletzt die «Ausschaffungsinitiative» zwingende Bestimmungen des Völkerrechts?, ZSR 127, 2008, I.

Rhinow René/Schefer Markus, 2009, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2^a ed., Basilea: Helbling Lichtenhahn, 2009.

Schneider M. Roland/Garré Roy, 2013 in: M. A. Niggli/H. Wiprächtiger (ed.), Basler Kommentar Strafrecht I, 3^a ed., Basilea: Helbling Lichtenhahn, 2013.

Schweizer Rainer J., 2008 in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (ed.), 2^a ed., Zurigo: Dike, 2008.

Stratenwerth Günter/Jenny Guido/Bommer Felix, 2010, Schweizerisches Strafrecht Besonderer Teil I: Straftaten gegen Individualinteressen, 7^a ed., Berna: Stämpfli, 2010.

Trechsel Stefan/Pieth Mark 2012 in: S. Trechsel/M. Pieth (ed.), Schweizerisches Strafgesetzbuch – Praxiskommentar, 2^a ed., Zurigo: Dike, 2012.

Tschannen Pierre, 2011, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3^a ed., Berna: Stämpfli, 2011.

Documentazione

Rapporto esplicativo sull'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica: rapporto esplicativo del Consiglio federale, del gennaio 2011, sull'avamprogetto di modifica della Costituzione federale, del Codice penale, del Codice penale militare e del diritto penale minorile (Interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica). Consultabile all'indirizzo: www.bj.admin.ch > Sicurezza > Progetti di legislazione in corso > Interdizione professionale.

Rapporto sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale: rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010 in adempimento dei postulati 07.3764 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 16 ottobre 2007 e 08.3765 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 20 novembre 2008, FF 2010 2015.

Messaggio sulla modifica del Codice penale svizzero: messaggio del Consiglio federale del 21 settembre 1998 concernente la modifica del Codice penale svizzero (Disposizioni generali, introduzione e applicazione della legge) e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minorile, FF 1999 1669.

Messaggio sulla Convenzione di Lanzarote: messaggio del 4 luglio 2012 concernente l'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali (Convenzione di Lanzarote) e la sua trasposizione (modifica del Codice penale); FF 2012 6761.

Messaggio sulla revisione della Costituzione federale: messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 1.

Messaggio sull'attuazione dell'iniziativa espulsione: messaggio del Consiglio federale del 26 giugno 2013 concernente la modifica del Codice penale e del Codice penale militare (Attuazione dell'art. 121 cpv. 3–6 Cost. sull'espulsione di stranieri che commettono reati), FF 2013 5163.

Messaggio sull'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli»: messaggio del 10 ottobre 2012 concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli» e il controprogetto indiretto di legge federale sull'interdizione di esercitare un'attività e sul divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate (Modifica del Codice penale, del Codice penale militare e del diritto penale minorile), FF 2012 7765.

Spiegazioni del Consiglio federale sulla votazione popolare: Votazione popolare del 18 maggio 2014, spiegazioni del Consiglio federale, decreto federale concernente le cure mediche di base (Controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Sì alla medicina di famiglia»), iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli», iniziativa popolare «Per la protezione di salari equi (Iniziativa sui salari minimi)», legge federale sul fondo per l'acquisto dell'aereo da combattimento Gripen; consultabile all'indirizzo: www.parlamento.ch > Servizi > Votazioni popolari > Votazioni popolari – Archivio 2014 > Votazioni popolari 2014 > Votazione popolare del 18 maggio 2014 > Spiegazioni del Consiglio federale.

Rapporto sulla consultazione concernente l'interdizione di esercitare un'attività come anche il divieto d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica: Sintesi dei risultati della procedura di consultazione sul rapporto esplicativo e sull'avamprogetto di modifica della Costituzione federale, del Codice penale, del Codice penale militare e del diritto penale minorile (Interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica) del novembre 2011; consultabile all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2011 > DFGP.

Rapporto sulla consultazione: Sintesi dei risultati della procedura di consultazione concernente il rapporto e l'avamprogetto sulla modifica del Codice penale e del Codice penale militare (Attuazione dell'art. 123c Cost.) del febbraio 2016; consultabile all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DFGP.