



19.433

Iniziativa parlamentare Includere lo stalking nelle fattispecie del Codice penale

Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

del 22 febbraio 2024

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di legge federale concernente il miglioramento della protezione penale contro gli atti persecutori, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

22 febbraio 2024

In nome della Commissione:

Il presidente, Vincent Maitre

Compendio

Con il presente progetto si intende completare il diritto penale in modo da rendere lo stalking – cioè il fatto di seguire, molestare o minacciare insistentemente una persona limitando il libero modo di vivere di quest'ultima – espressamente punibile. L'obiettivo è potenziare il disposto penale al fine di migliorare la protezione delle vittime di stalking.

Situazione iniziale

Attualmente il diritto penale e il diritto civile offrono già la possibilità di procedere contro lo stalking. Nell'ambito delle norme penali esistenti possono in particolare essere puniti una serie di comportamenti tipici dei casi di stalking. Inoltre, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, singole azioni che considerate di per sé non sono passibili di pena possono adempiere la fattispecie di coazione se nel loro insieme raggiungono un'intensità sufficiente. Nel Codice penale e nel Codice penale militare manca però una disposizione che reprima espressamente lo stalking.

Contenuto del progetto

La Commissione propone di inserire nel Codice penale e nel Codice penale militare una disposizione esplicita che punisca gli atti persecutori (stalking). Tali atti devono essere dichiarati punibili in una norma penale specifica e non integrando fattispecie già esistenti. In tal modo è possibile adattare la formulazione delle condizioni costitutive del reato al comportamento considerato punibile dal diritto penale. L'introduzione di una norma specifica ha inoltre un effetto altamente simbolico. La fattispecie concerne infatti un comportamento nel complesso penalmente rilevante ma le cui singole azioni costitutive sono considerate socialmente adeguate e non perseguibili sulla base delle disposizioni penali esistenti. La nuova disposizione andrà inserita tra i crimini e i delitti contro la libertà personale.

Nell'ambito della procedura di consultazione l'introduzione di una norma penale relativa allo stalking ha riscosso un ampio consenso. In merito al tenore della disposizione sono tuttavia state espresse una serie di riserve e di preoccupazioni. Ciononostante la Commissione ha deciso sostanzialmente di mantenere la proposta dell'avamprogetto.

Quest'ultima prevede di punire chiunque, insistentemente, segue, molesta o minaccia una persona limitando il libero modo di vivere di lei. La comminatoria penale è una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria. In linea di principio il reato sarà perseguibile a querela di parte; se però è commesso all'interno di una relazione di coppia, ad esempio durante la fase di separazione, il reato è perseguito d'ufficio. L'autorità ha in tal caso la possibilità di sospendere il procedimento e di abbandonarlo al termine di un periodo di sei mesi, se ciò appare idoneo a stabilizzare o migliorare la situazione della vittima.

Indice

Compendio	2
1 Genesi	5
1.1 Attuale posizione del Consiglio federale	5
1.2 Lavori della Commissione nell'ambito del progetto preliminare	6
1.3 Procedura di consultazione ed elaborazione del progetto	7
2 Situazione iniziale	7
2.1 Definizione dello <i>stalking</i>	7
2.2 Lo <i>stalking</i> nel diritto vigente	9
2.2.1 Diritto civile	9
2.2.2 Diritto penale	10
2.2.3 Giurisprudenza del Tribunale federale	11
3 Punti essenziali del progetto	12
3.1 Necessità di agire e obiettivi	12
3.2 La normativa proposta	13
3.2.1 Introduzione di una fattispecie specifica	13
3.2.1.1 Possibilità di attuazione dell'iniziativa di commissione	13
3.2.1.2 Vantaggi di una disposizione penale specifica	14
3.2.1.3 Regolamentazione nel diritto tedesco	14
3.2.2 Pluralità di atti nel complesso penalmente rilevanti	15
3.2.3 Delimitazione e concorso di reati	15
3.2.4 Inserimento in diversi elenchi di reati	16
3.2.4.1 Sospensione e abbandono del procedimento	16
3.2.4.2 Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni	16
3.2.4.3 Altri elenchi di reati	17
3.3 Distinzione tra <i>stalking</i> e <i>mobbing</i>	17
3.4 Proposte di soluzione per l'applicazione del diritto nel caso del <i>cyberstalking</i>	18
3.4.1 Descrizione della problematica	18
3.4.2 Il caso particolare del <i>cyberstalking</i>	20
3.4.3 Proposte di soluzione	20
4 Commento ai singoli articoli	21
4.1 Codice penale	21
4.1.1 Articolo 55a capoverso 1, frase introduttiva	21
4.1.2 Articolo 181b	22
4.1.2.1 Collocazione sistematica e titolo marginale	22
4.1.2.2 I singoli comportamenti	24
4.1.2.3 Pluralità di azioni	25
4.1.2.4 Risultato	27

4.1.2.5	Fattispecie soggettiva	29
4.1.2.6	Illiceità	29
4.1.2.7	Reato perseguibile a querela di parte; reato perseguibile d'ufficio all'interno di una relazione di coppia	29
4.1.2.8	Comminatoria di pena	31
4.2	Codice penale militare e procedura penale militare	31
5	Varianti esaminate e respinte	32
5.1	Integrazione nella fattispecie della minaccia	32
5.2	Integrazione nella fattispecie della coazione	33
6	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	33
7	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	34
8	Basi giuridiche	35
8.1	Costituzionalità e legalità	35
8.2	Delega di competenze legislative	35
8.3	Forma dell'atto	35
	Bibliografia	36
	Materiali legislativi	38
	Legge federale concernente il miglioramento della protezione penale contro gli atti persecutori (Modifica del Codice penale, del Codice penale militare e della procedura penale militare)	
	<i>(Disegno)</i>	FF 2024 752

Rapporto

1 Genesi

1.1 Attuale posizione del Consiglio federale

L'11 ottobre 2017 il Consiglio federale ha presentato alle Camere il messaggio concernente la *legge federale intesa a migliorare la protezione delle vittime di violenza*¹. Gli interventi a livello di diritto civile e penale proposti miravano a proteggere meglio le vittime di violenza domestica e di *stalking*. Il progetto ruotava intorno alla creazione di una disposizione che permettesse di ricorrere al cosiddetto *electronic monitoring*, ossia di sorvegliare attraverso un dispositivo elettronico il rispetto di un divieto di accedere a un perimetro determinato e di avere contatti con la vittima disposto dal giudice civile secondo l'articolo 28b del Codice civile (CC)². Integrata nel Codice civile come articolo 28c, la disposizione è stata posta in vigore dal Consiglio federale con effetto al 1° gennaio 2022³.

Nella stessa occasione il Consiglio federale ha tuttavia rinunciato a proporre al Parlamento l'*introduzione* nel Codice penale (CP)⁴ di una *norma penale specifica per lo stalking*, come chiesto in sede di consultazione da un numero non trascurabile di partecipanti⁵. Nel messaggio ha spiegato che il rafforzamento del disposto civile di protezione contro la violenza avrebbe permesso di migliorare anche la situazione delle vittime di *stalking*. Vista la possibilità di punire i singoli comportamenti costitutivi dello *stalking* sulla base delle fattispecie esistenti e considerata la giurisprudenza del Tribunale federale in materia di coazione attraverso lo *stalking*, il Consiglio federale non ha dunque ritenuto necessario istituire una nuova norma penale⁶. Ha in tal modo ribadito la sua posizione in linea di principio contraria, già motivata nel dettaglio nelle risposte a diversi interventi parlamentari⁷ e nel suo rapporto elaborato in adempimento del postulato Feri 14.4204 Migliorare la lotta contro lo stalking in Svizzera, pubblicato nello stesso giorno⁸.

¹ FF 2017 6267

² RS 210

³ RU 2019 2273, in particolare 2273 e 2278.

⁴ RS 311.0

⁵ In occasione della consultazione 6 Cantoni e 4 organizzazioni (su un totale di 58 partecipanti) avevano chiesto la creazione di una norma penale sullo *stalking*; un partito aveva suggerito di riesaminare in modo approfondito la questione dal punto di vista della necessità: cfr. rapporto sulla consultazione relativa alla legge per migliorare la protezione delle vittime di violenza, n. 6.3.1.1.

⁶ FF 2017 6267 n. 3.3.6

⁷ Parere del Consiglio federale relativo alla mozione Hess Bernhard 07.3092 Legge anti stalking del 16.05.2007; parere del Consiglio federale relativo alla mozione Fiala 08.3495 Stalking del 19.11.2008; parere del Consiglio federale relativo alla mozione Fiala 13.3742 Non rimandare il tema dello stalking alle calende greche del 29.11.2013.

⁸ Rapporto in adempimento del postulato 14.4204; il postulato Feri 14.4204 Migliorare la lotta contro lo stalking in Svizzera dell'11.12.2014 non punta tanto al miglioramento delle basi legali, quanto all'adozione di altri provvedimenti volti a sostenere le vittime di *stalking* e a fermare i colpevoli (cfr. motivazione del postulato).

1.2 Lavori della Commissione nell'ambito del progetto preliminare

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (qui di seguito: la Commissione) ha ampiamente discusso la questione dell'introduzione di una norma penale specifica per lo *stalking* durante la sua seduta del 30 agosto 2018 nell'ambito del dibattito sul progetto di legge federale intesa a migliorare la protezione delle vittime di violenza. Per fare in modo che il progetto venisse trattato con la dovuta celerità, la Commissione ha tuttavia deciso di non sottoporre alla Camera una relativa proposta nell'ambito delle deliberazioni in corso. Ha invece incaricato l'Amministrazione di elaborare un rapporto sul tema⁹.

Nella sua seduta del 3 maggio 2019 la Commissione si è espressa, con 16 voti contro 5 e un'astensione, in favore della presente *iniziativa di commissione*. Sulla scorta del rapporto dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) del 12 aprile 2019¹⁰ concernente la questione della codificazione del reato di *stalking*, ha proposto di completare le fattispecie esistenti della minaccia o della coazione in modo tale da includervi esplicitamente i comportamenti costitutivi dello *stalking*, come le ripetute molestie, gli apostamenti o le persecuzioni assillanti. Riunitasi il 29 ottobre 2019, l'omologa commissione del Consiglio degli Stati ha approvato la proposta con 8 voti contro 4 e un'astensione. La Commissione ha successivamente dedicato varie sedute al disciplinamento della cornice edittale (progetto riguardante l'armonizzazione delle pene¹¹) nonché ai lavori di revisione del diritto penale in materia sessuale (disegno 3 del progetto), decidendo di non esaminare la questione dell'attuazione della presente iniziativa di commissione nel quadro dello stesso progetto. Nella sua seduta dell'11 novembre 2022 ha quindi chiesto all'Amministrazione (UFG) e alla Segreteria di elaborare un progetto preliminare e il relativo rapporto esplicativo.

Riunitasi il 27 aprile 2023, la Commissione ha discusso *tre possibili varianti*: l'integrazione nella fattispecie della minaccia (art. 180 cpv. 1 CP), l'integrazione nella fattispecie della coazione (art. 181 CP) e l'introduzione di una norma penale specifica per lo *stalking* (art. 181b PP-CP).

Con 13 voti contro 6 e un'astensione ha deciso di sottoporre a consultazione unicamente la variante che prevedeva l'introduzione di una *norma penale specifica*. Nella votazione sul complesso la Commissione ha quindi approvato il relativo progetto preliminare con 22 voti contro 0.

⁹ Cfr. comunicato stampa della Commissione del 31.8.2018, consultabile all'indirizzo www.parlamento.ch > Organi > Commissioni tematiche > Commissioni degli affari giuridici > Comunicati stampa CAG-N (stato: 22.2.2024).

¹⁰ Rapporto UFG Stalking, consultabile all'indirizzo www.parlamento.ch > Oggetto 19.433 > Altri documenti (stato: 22.2.2024).

¹¹ 18.043, Armonizzazione delle pene e adeguamento del diritto penale accessorio alla nuova disciplina delle sanzioni, RU 2023 259.

1.3 Procedura di consultazione ed elaborazione del progetto

Tra il 26 maggio e il 16 settembre 2023 la Commissione ha sottoposto a *consultazione* il suo avamprogetto¹². Vi hanno preso parte 26 Cantoni, 7 partiti politici, 47 organizzazioni e altri partecipanti, per un totale di 80 pareri pervenuti. Durante la seduta del 16 novembre 2023 la Commissione ha preso atto dei risultati della consultazione e ha pubblicato il relativo rapporto¹³. Ha constatato che il *progetto* e in modo particolare l'introduzione di una norma penale *specificata* per lo stalking sono stati *accolti favorevolmente da quasi tutti i partecipanti*. Nell'ambito della consultazione sono tuttavia anche state sollevate importanti questioni riguardanti l'impostazione e la formulazione concrete della norma. Molti partecipanti alla consultazione hanno chiesto di estendere la definizione del reato o di completarla con un elenco di comportamenti possibili. Pressoché la metà dei partecipanti ha proposto di definire la necessaria pluralità di atti ricorrendo al concetto di «reiterazione» anziché a quello di «insistenza». È risultata controversa anche l'impostazione come reato di evento: molti hanno privilegiato l'ipotesi del reato di pericolo o di mera condotta. Infine, nel titolo marginale, il termine «stalking» è stato considerato preferibile a quello di «atti persecutori» poiché di utilizzo più comune.

La Commissione ha quindi incaricato l'Amministrazione di svolgere *ulteriori accertamenti*. Ha successivamente discusso in modo approfondito i singoli punti durante la seduta del 22 febbraio 2024, decidendo sostanzialmente di mantenere la formulazione proposta in sede di avamprogetto. Il reato sarà nondimeno di principio perseguibile a querela di parte. Diviene perseguibile d'ufficio se è commesso all'interno di una relazione di coppia. Nella votazione sul complesso, la Commissione ha approvato il presente progetto con 22 voti contro 2. I lavori della Commissione sono stati coadiuvati dall'UFG.

2 Situazione iniziale

2.1 Definizione dello *stalking*

La parola *stalking* deriva dal gergo venatorio inglese¹⁴. Nel linguaggio giuridico sono usati anche i termini «atti persecutori»¹⁵ o «insidie»¹⁶ per descrivere un *fenomeno sociale* al quale né la scienza né il diritto sanno dare una definizione univoca¹⁷.

¹² La documentazione è consultabile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > Parl. (stato: 22.2.2024).

¹³ Rapporto sui risultati della consultazione, consultabile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > Parl. (stato: 22.2.2024).

¹⁴ Nel gergo venatorio inglese *stalking* significa «braccare, avvicinarsi di soppiatto». Cfr. scheda informativa Stalking UFU, pag. 3.

¹⁵ Art. 612 bis del Codice penale italiano; traduzione italiana dell'art. 34 della Convenzione di Istanbul.

¹⁶ Art. 28b CC

¹⁷ Egger / Jäggi / Guggenbühl, pag. 4 seg.

Con la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa dell'11 maggio 2011¹⁸ sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) la definizione contenuta nell'articolo 34 è tuttavia diventata vincolante anche per la Svizzera: lo *stalking* vi è descritto come un *comportamento intenzionalmente e ripetutamente minaccioso nei confronti di un'altra persona che la porta a temere per la propria incolumità*. È quindi determinante il *comportamento complessivo* di una persona, le cui singole azioni, di per sé anche socialmente adeguate, a causa della loro intensità o reiterazione risultano minacciose e incutono paura alla vittima. La definizione di cui sopra permette di identificare le caratteristiche essenziali dello *stalking*: un comportamento ripetutamente minaccioso, l'induzione di uno stato di paura nella vittima e l'intenzionalità di questi elementi¹⁹.

Lo *spettro delle possibili azioni è molto ampio*. Non ci sono comportamenti che ricorrono sistematicamente nei casi di *stalking*²⁰. Lo *stalking* può manifestarsi con la ricerca di contatto e di una relazione personale (per es. telefonate, SMS, e-mail o regali frequenti), ma anche con appostamenti, pedinamenti, con l'osservare e lo spiare, l'introdursi nell'abitazione della vittima, l'agire in suo nome (per es. effettuare ordinazioni), con attacchi alla reputazione e intimidazioni (per es. danni alla proprietà, violenza su animali domestici o minacce di suicidio) e perfino con atti di costrizione e di violenza. In alcuni casi vengono coinvolte anche persone vicine alla vittima²¹. Ciò che accomuna queste azioni è il loro carattere in un modo o nell'altro ripetuto e il loro effetto palesemente molesto e di minaccia sulla vittima. Lo *stalking* è inoltre descritto come un *processo dinamico*: il comportamento dell'autore si trasforma con il passare del tempo e può sfociare in aggressioni fisiche o sessuali e, in casi estremi, addirittura nell'omicidio. Anche il *movente* dello *stalking* può variare; grosso modo può però essere ricondotto o alla ricerca di una relazione o alla ricerca di vendetta. Vista la molteplicità dei possibili metodi e motivi, lo *stalking* è da considerarsi un fenomeno *eterogeneo*²².

Lo *stalking* che deriva dalla *somma di azioni di per sé socialmente adeguate e penalmente non rilevanti* è detto *soft stalking*²³. Si pensi per esempio al fatto di fare regali, telefonare o ricercare il contatto fisico. Dal momento però che il *soft stalking* può comunque avere conseguenze gravi per chi lo subisce, questo termine non sarà impiegato nel presente rapporto.

Nella motivazione dell'iniziativa di commissione è fatto riferimento al *cyberstalking*. Il termine designa lo *stalking* commesso con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)²⁴, come le e-mail, i media sociali o determinate applicazioni. Per poter parlare di *cyberstalking*, i comportamenti messi in atto devono presentare le

18 RS 0.311.35

19 Rapporto UFG Stalking, n. 3.

20 Egger / Jäggi / Guggenbühl, pag. 4.

21 Egger / Jäggi / Guggenbühl, pag. 7.

22 Cfr. scheda informativa Stalking UFU, pagg. 4 e 5; Rapporto UFG Stalking, n. 3.

23 FF 2017 6267 n. 1.3.4; Rapporto UFG Stalking, n. 3 e 4.2.3.

24 In senso lato, il termine TIC comprende tutte le possibili forme di telecomunicazione, tra cui la radio, la televisione, i telefoni cellulari, gli smartphone, le soluzioni hardware e software per computer e reti, i sistemi satellitari nonché i servizi e le applicazioni a essi connessi. Cfr. www.wikipedia.org > Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (stato: 22.2.2024).

stesse caratteristiche dello *stalking* «offline»²⁵. Tra questi possono figurare l'invio assillante di messaggi, la pubblicazione di contenuti indesiderati sui media sociali, ma anche il fatto di intasare di e-mail la casella di posta elettronica (*mail bombing*), spiare una persona attraverso le informazioni reperibili su Internet o pubblicare su siti Internet immagini e dati personali che la riguardano. In molti casi gli atti di *cyberstalking* sono da ricondurre a una *soglia di inibizione* dell'autore più bassa rispetto ai comportamenti reali: è infatti molto facile inviare messaggi elettronici ed è possibile farlo sempre e ovunque²⁶. I dati resi disponibili su Internet e in particolare sui media sociali permettono agli autori di sorvegliare di nascosto le loro vittime. Riuscendo a rintracciare l'indirizzo e a raccogliere informazioni sulle loro abitudini, gli *stalker* hanno anche la possibilità di seguire le vittime nella vita reale²⁷. Il *cyberstalking* è uno dei vari modi di perseguire qualcuno e spesso lo *stalking* digitale *si somma* allo *stalking* fisico²⁸.

2.2 Lo *stalking* nel diritto vigente

Il diritto federale vigente²⁹ dispone già oggi di una serie di strumenti che forniscono una protezione alle vittime di *stalking* e permettono di punire diversi atti persecutori.

2.2.1 Diritto civile

Nell'ottica della protezione della personalità, gli articoli 28b e seguente CC consentono di tutelarsi dalle lesioni o minacce all'integrità fisica, psichica, sessuale o sociale cagionate dallo *stalking*. L'applicabilità di queste disposizioni non dipende dalla relazione personale tra vittima e autore.

In questi casi il giudice civile può in particolare disporre un'*ordinanza restrittiva* (art. 28b cpv. 1 CC). Possono però essere ordinate anche altre misure atte a proteggere l'attore dallo *stalking*; il catalogo delle misure previste dalla legge non è esaustivo. Il giudice civile può per esempio vietare la distribuzione di volantini dal contenuto diffamatorio o denigratorio o la diffusione di messaggi dello stesso tipo sulle piattaforme sociali. È inoltre possibile ordinare tali misure *a titolo cautelare* o addirittura *superprovvisoriale* e quindi agire molto rapidamente a livello procedurale. In effetti, per proteggere l'attore da ogni tipo di pregiudizio sin dall'inizio del procedimento, l'articolo 265 del Codice di procedura civile (CPC)³⁰ permette al giudice di ordinare il provvedimento cautelare immediatamente e senza sentire la controparte. Se le circostanze dovessero cambiare o i provvedimenti rivelarsi ingiustificati, è *sempre possibile modificarli o adeguarli* (art. 268 CPC). Il giudice civile può inoltre pronunciare

²⁵ Egger / Jäggi / Guggenbühl, pag. 7.

²⁶ Cfr. opuscolo *Cyberstalking* Bern, pag. 4.

²⁷ Rapporto in adempimento del postulato 11.3912, pag. 38.

²⁸ Egger / Jäggi / Guggenbühl, pag. 65 con i rinvii.

²⁹ Anche le leggi sulla protezione delle vittime di violenza introdotte da alcuni Cantoni prevedono provvedimenti contro lo *stalking* che intendono parzialmente facilitare l'accesso alle misure di protezione per le vittime.

³⁰ RS 272

la *comminatoria penale per disobbedienza a decisioni dell'autorità* (art. 292 CP) per fare in modo che l'autore possa anche essere perseguito penalmente se non ottempera al divieto.

Con l'adozione della legge federale intesa a migliorare la protezione delle vittime di violenza³¹ è stato possibile migliorare la protezione di diritto civile ed eliminare gli ostacoli procedurali. È segnatamente stata introdotta una base legale, entrata in vigore il 1° gennaio 2022, che consente di *sorvegliare elettronicamente* il rispetto di un'ordinanza restrittiva (art. 28c CC). La sorveglianza elettronica dovrebbe in molti casi dissuadere gli *stalker* dal violare il divieto di avvicinarsi fisicamente e avere contatti con le vittime. Anche la situazione probatoria per la vittima in caso di violazione dell'ordinanza restrittiva è stata nettamente migliorata: la possibilità di registrare i movimenti dell'autore rende infatti più facile dimostrare una simile violazione e pronunciare una pena secondo l'articolo 292 CP o sulla base di altre fattispecie penali realizzate attraverso gli atti di *stalking*.

Tuttavia, è importante notare che nei casi di *stalking anonimo*, quando cioè non si conosce il responsabile, non è possibile ricorrere al diritto civile poiché esso non contempla le azioni legali contro ignoti. In un primo momento occorre dunque in ogni caso poter identificare gli autori e affidarsi per questo a soli strumenti di diritto penale o di polizia³².

2.2.2 Diritto penale

Diversi atti considerati tipici dello *stalking* sono sussumibili sotto fattispecie di reato esistenti. Si tratta in particolare di *lesioni corporali* (art. 122 e 123 CP), *vie di fatto* (art. 126 CP), *accesso indebito a un sistema per l'elaborazione di dati* (art. 143^{bis} CP), *danneggiamento* (art. 144 CP), *danneggiamento di dati* (art. 144^{bis} CP), *delitti contro l'onore* (art. 173 segg. CP), *violazione della sfera segreta o privata mediante apparecchi di presa d'immagini* (art. 179^{quater} CP), *abuso di impianti di telecomunicazione* (art. 179^{septies} CP), *usurpazione d'identità* (art. 179^{decies} CP), *minaccia* (art. 180 CP), *coazione* (art. 181 CP), *violazione di domicilio* (art. 186 CP) o *molestie sessuali* (art. 198 CP)³³. Oltre alle disposizioni del diritto penale ordinario, possono per esempio entrare in linea di conto anche le *infrazioni alla legge sulla circolazione stradale*³⁴.

³¹ RU 2019 2273; FF 2017 6267.

³² Sui problemi inerenti all'applicazione del diritto, vedi n. 3.4.

³³ Potrebbe anche trattarsi di reati gravi contro l'integrità sessuale (art. 189 e 190 CP).

In questo caso, tuttavia, si potrebbe difficilmente parlare ancora di *stalking*. Cfr.

Rapporto UFG Stalking, n. 4.2.1.

³⁴ Sentenza del Tribunale federale 1P.671/2006 del 27.12.2006 consid. 3.1, riguardante un caso di sorpasso ostacolante la circolazione degli altri veicoli e di sorpasso a destra su più corsie (art. 90 n. 2 – cpv. 2 vigente – della legge federale del 19.12.1958 sulla circolazione stradale [RS 741.01; LCStr] in combinato disposto con gli art. 34 cpv. 3 LCStr e 10 cpv. 1 dell'ordinanza del 13.11.1962 sulle norme della circolazione stradale [RS 741.11; ONC], nonché art. 35 cpv. 1 LCStr e art. 8 cpv. 3 ONC), nonché di utilizzo abusivo dell'avvisatore acustico e del lampeggiatore (art. 90 n. 1 – cpv. 1 vigente – LCStr in combinato disposto con l'art. 40 LCStr; cfr. Fatti, A).

Alcune di queste norme penali sono state *riviste o introdotte di recente*. La disposizione sull'*abuso di impianti di telecomunicazioni* (art. 179^{septies} CP), che punisce chiunque inquieta o importuna un terzo mediante telefonate o l'invio di e-mail, messaggi o immagini utilizzando la rete telefonica o Internet³⁵ è stata modificata nell'ambito del progetto sull'armonizzazione delle pene³⁶, *non da ultimo in considerazione dello stalking*. Sono stati stralciati gli elementi soggettivi della malizia e della celia, sicché la fattispecie penale comprende ora anche le prove di affetto o le molestie oscene. La contravvenzione è inoltre stata trasformata in *delitto*, potendosi trattare di un abuso anche molto grave. Per questo reato perseguibile a querela di parte, invece di una multa è ora comminata una pena detentiva sino a un anno o una pena pecuniaria³⁷. Le modifiche sono entrate in vigore il 1° luglio 2023.

Nel quadro della revisione totale della legge federale del 19 giugno 1992³⁸ sulla protezione dei dati (LPD) è stata creata una nuova disposizione penale che sanziona l'*usurpazione d'identità*. Si rende colpevole di questo reato chi utilizza l'identità di un'altra persona senza il suo consenso con l'intento di nuocerle oppure di procurare a se stesso o a un terzo un vantaggio illecito. Il danno subito deve essere di una certa gravità e può anche essere di natura immateriale. Un grave stato d'ira della vittima può per esempio essere sufficiente³⁹. La fattispecie collima con dinamiche tipiche del *cyberstalking*, per esempio le situazioni in cui gli *stalker* diffondono dichiarazioni o immagini compromettenti sui media sociali oppure ordinano beni o servizi spacciandosi per le loro vittime. Il nuovo articolo 179^{decies} CP è entrato in vigore il 1° settembre 2023. La comminatoria per questo reato perseguibile a querela di parte è una pena detentiva sino a un anno o una pena pecuniaria.

Il Parlamento ha inoltre recentemente introdotto una nuova fattispecie di reato per il fenomeno della *pornovendetta*. Secondo il nuovo articolo 197a CP, chiunque *trasmette a terzi contenuti sessuali non pubblici senza il consenso della persona che vi è riconoscibile* è punito, a querela di parte, con una pena detentiva sino a un anno o una pena pecuniaria. Se l'autore ha reso pubblici i contenuti, per esempio pubblicandoli su Internet⁴⁰, la pena è una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria⁴¹. Anche questi comportamenti possono essere considerati tipici dei casi di *stalking*. La nuova disposizione entrerà in vigore il 1° luglio 2024⁴².

2.2.3 Giurisprudenza del Tribunale federale

Il Tribunale federale ha di recente sviluppato una giurisprudenza in materia di coazione attraverso lo *stalking* (art. 181 CP), successivamente confermata in una serie di

³⁵ Ramel / Vogelsang, BSK II StGB, art. 179^{septies}, n. marg. 7.

³⁶ 18.043, Armonizzazione delle pene e adeguamento del diritto penale accessorio alla nuova disciplina delle sanzioni, RU 2023 259.

³⁷ FF 2018 2345 n. 2.2.3, con rinvio alla DTF 126 IV 216 consid. 2; FF 2021 2997 pag. 8.

³⁸ RS 235.1

³⁹ FF 2017 5939 n. 9.2.17

⁴⁰ FF 2022 687 n. 2.1

⁴¹ RU 2024 27 pag. 6

⁴² RU 2024 27 pag. 15

sentenze⁴³. Ha espressamente notato che il diritto svizzero non prevede una fattispecie che punisce i comportamenti nel loro insieme molesti e minacciosi⁴⁴, rinviando alla mozione Fiala 08.3495 Stalking del 18 settembre 2008. La mozione, che chiedeva per l'appunto l'introduzione di una disposizione penale specifica, era stata respinta dal Consiglio degli Stati non perché lo *stalking* non fosse considerato punibile, ma perché secondo la Camera alta e il Consiglio federale i comportamenti tipici dello *stalking* erano sufficientemente coperti da altre fattispecie penali⁴⁵.

Il Tribunale federale ha sottolineato che, contrariamente alle normative penali sullo *stalking* adottate in altri Paesi, la fattispecie della coazione secondo l'articolo 181 CP presuppone di valutare ogni atto singolarmente e non di leggere i fatti in modo complessivo. I singoli atti devono tuttavia essere apprezzati tenendo conto dell'*insieme delle circostanze*: il Tribunale federale ha rilevato che quando l'autore importuna ripetutamente la vittima per un periodo prolungato, l'effetto è cumulativo. Una volta raggiunta una certa intensità, ogni atto, che di per sé non basterebbe a realizzare la fattispecie della coazione, può limitare la libertà di agire della vittima a tal punto da esplicitare un effetto coercitivo paragonabile a quello della violenza o della minaccia⁴⁶.

L'interpretazione che il Tribunale federale fa del *mezzo di coazione* «intralciare in altro modo la libertà d'agire» e in particolare il suo ragionamento in merito al *risultato della coazione* gli valgono però anche qualche critica. Infatti, il risultato della coazione è in linea di massima ascrivito a *un* dato atto, ma nel caso dello *stalking* ciò non è possibile, poiché quest'ultimo è caratterizzato dal compimento di un insieme di atti. Il Tribunale federale è perciò costretto a ricorrere a un *artificio*. Non risulta pertanto chiaro *a partire da quando* lo *stalking* di bassa intensità è da considerarsi coazione e produce un risultato. In altre parole, la motivazione inerente al risultato, al nesso causale nonché alla distinzione tra tentativo e reato consumato risulta insufficiente, e quindi sottoposta in larga misura al potere discrezionale dell'autorità giudicante⁴⁷.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 Necessità di agire e obiettivi

Benché lo *stalking* non sia affatto un fenomeno nuovo, i recenti progressi tecnologici e la crescente importanza delle TIC gli conferiscono una *valenza nuova*⁴⁸. Ad oggi il Codice penale non contiene una disposizione che punisce espressamente i comporta-

⁴³ DTF 129 IV 262, confermata in DTF 141 IV 437 e nelle sentenze del Tribunale federale 6B_1428/2016 del 3.10.2017; 6B_160/2017 e 6B_161/2017 del 13.12.2017; 6B_568/2019 del 17.9.2019; 6B_559/2020 del 23.9.2020; 6B_727/2021 del 22.4.2022; 6B_191/2022 del 21.9.2022; 6B_122/2021 del 5.12.2022; 6B_598/2022 del 9.3.2023 e 6B_808/2022 dell'8.5.2023.

⁴⁴ DTF 141 IV 437 consid. 3.2.2, con rinvio a Kinzig, pag. 1 segg.

⁴⁵ DTF 141 IV 437 consid. 3.2.2, con rinvio alle considerazioni del Consiglio degli Stati e del Consiglio federale, Boll. Uff. 2010 S 869 seg., e al parere del Consiglio federale relativo alla Mo. Fiala 08.3495 Stalking del 19.11.2008.

⁴⁶ DTF 141 IV 437 consid. 3.2, che conferma la DTF 129 IV 262 consid. 2.4 seg.

⁴⁷ Per maggiori ragguagli cfr. Gurt, n. marg. 151 segg.

⁴⁸ Zimmerlin, pag. 4 seg.

menti che limitano la libertà delle vittime condizionandone le abitudini di vita e possono causare danni psichici, sociali ed economici⁴⁹. La Commissione ritiene che il diritto vigente sia insufficiente per sanzionare questi comportamenti. La presente iniziativa di commissione intende *rafforzare gli strumenti di diritto penale e migliorare la tutela delle vittime rendendo lo stalking esplicitamente punibile*. A tal fine occorre adeguare il diritto penale: quanto segue si applica quindi sia al CP che al Codice penale militare del 13 giugno 1927⁵⁰ (CPM).

Una minoranza della Commissione (Bühler, Tuena) non ritiene ci sia un fondamentale bisogno di rafforzare la protezione del diritto penale. È infatti dell'avviso che la giurisprudenza del Tribunale federale in materia di coazione (n. 2.2.3) permette già di punire i comportamenti tipici dello stalking. Teme in particolare che la nuova norma penale sia definita in maniera troppo estesa, creando così il rischio di criminalizzare comportamenti socialmente adeguati.

3.2 La normativa proposta

3.2.1 Introduzione di una fattispecie specifica

3.2.1.1 Possibilità di attuazione dell'iniziativa di commissione

Il testo dell'iniziativa commissionale chiede di *completare entrambe le fattispecie della minaccia e della coazione*. La Commissione ritiene tuttavia che non sia opportuno punire lo stesso comportamento nel contesto di disposizioni diverse. Per di più la coazione di cui all'articolo 181 CP realizza la minaccia di cui all'articolo 180 CP⁵¹: chiunque, usando grave minaccia, intende costringere una persona a fare, omettere o tollerare un atto, è punito ai sensi dell'articolo 181 CP⁵². La nuova variante di reato relativa allo *stalking* dovrebbe seguire la stessa logica: la coazione attraverso lo *stalking* (anche il solo tentativo) includerebbe anche le minacce preferite nell'ambito di una situazione di *stalking*. Per questo motivo, la soluzione proposta dall'iniziativa non va attuata.

È stata allora esaminata la possibilità di disciplinare *alternativamente* la punibilità dello *stalking* nel quadro della fattispecie della minaccia oppure in quella della coazione. La Commissione ha deciso di rinunciare anche a questa variante di attuazione, ritenendo che il completamento di una delle disposizioni penali vigenti creerebbe diversi problemi di delimitazione all'interno delle fattispecie (n. 5). Anche sulla base di considerazioni politico-giuridiche, la Commissione ritiene invece opportuno prevedere la punibilità dello *stalking* in una *disposizione penale specifica*.

⁴⁹ Schwarzenegger / Gurt, pag. 4.

⁵⁰ RS 321.0

⁵¹ DTF 99 IV 212 consid. 1b); Donatsch, pag. 438; Delnon / Rüdy, BSK II StGB, art. 181 n. marg. 68.

⁵² DTF 99 IV 212 consid. 1b); Delnon / Rüdy, BSK II StGB, art. 180 n. marg. 32 e 45.

3.2.1.2 Vantaggi di una disposizione penale specifica

Nel caso di una disposizione penale a sé stante è possibile adottare una *formulazione generale e astratta del comportamento considerato punibile dal diritto penale*, senza che debba essere incluso in una fattispecie esistente. Potrà così segnatamente essere sviluppata una giurisprudenza particolare concernente il risultato dell'atto in quanto presupposto per la realizzazione della fattispecie. L'introduzione di una norma specifica ha inoltre un *effetto altamente simbolico*.

3.2.1.3 Regolamentazione nel diritto tedesco

La descrizione del comportamento punibile e del suo risultato come condizione per la realizzazione della fattispecie pongono determinati problemi, nella misura in cui la definizione dello *stalking* si basa sulle *emozioni* che il comportamento in questione suscita nella vittima. È probabile che (come la sussunzione dello *stalking* sotto la fattispecie della coazione) *nella prassi* la disposizione comporti delle *difficoltà di applicazione*.

Lo dimostrano le esperienze fatte in *Germania*: al momento della sua entrata in vigore, nel 2007, il § 238 del Codice penale tedesco presupponeva come risultato una *grave alterazione delle abitudini di vita della vittima*. Tale condizione è stata criticata poiché faceva dipendere la punibilità dal grado di tolleranza alla frustrazione da parte della vittima. Era giudicato inammissibile che la vittima fosse per esempio costretta a traslocare affinché il suo *stalker* potesse essere perseguito penalmente. Gli ostacoli alla punibilità erano considerati troppo elevati; d'altronde rispetto al gran numero di denunce sperte, solo pochi *stalker* erano stati chiamati a rispondere dei loro atti⁵³. La norma in questione è pertanto stata rivista nel 2017. Da allora, basta che il comportamento sia *atto* ad alterare in modo importante le abitudini di vita di una persona, anche se quest'ultima non ha ceduto alle pressioni.⁵⁴

Nonostante la revisione, la sussunzione poneva ancora delle difficoltà alle autorità tedesche preposte al perseguimento penale visto il carattere indeterminato degli elementi costitutivi di reato. La fattispecie è pertanto stata estesa nell'ambito di un'ulteriore revisione⁵⁵. Secondo il tenore attuale della disposizione, in vigore dal 1° ottobre 2021, è sufficiente che l'alterazione delle abitudini di vita sia *non trascurabile*,

⁵³ Secondo Fischer, Kommentar D-StGB, § 238 n. marg. 1, si giunge a una condanna in meno del 5 % dei casi denunciati. Cfr. anche Kinzig, pagg. 1, 5 e 6 segg. nonché Kühlen, pag. 94.

⁵⁴ Anche la fattispecie contemplata dal diritto austriaco (§ 107a del Codice penale austriaco) si fonda sull'idoneità a causare un'alterazione inammissibile del modo di vivere.

⁵⁵ Progetto di legge del Governo federale tedesco, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – effektivere Bekämpfung von Nachstellungen und bessere Erfassung des Cyberstalking del 24.3.2021, pag. 1; comunicato stampa del 24.3.2021, Bundesregierung beschließt Gesetzentwurf zur effektiveren Bekämpfung von Stalking, consultabile all'indirizzo www.bmj.de > Presse > Pressemitteilungen > Archiv Pressemitteilungen (stato: 22.2.2024). Il progetto prevedeva anche un complemento, volto a iscrivere nel codice penale il *cyberstalking*, corrispondente nel diritto svizzero al reato di usurpazione d'identità (art. 179^{decies} CP).

e non più grave; inoltre, gli atti persecutori non devono più essere insistenti, ma soltanto *ripetuti*.

Riguardo alla prospettiva di rendere lo *stalking* espressamente punibile, la dottrina propende per il completamento delle fattispecie esistenti. Estendere la protezione alla fase dell'*esposizione a pericolo*, come deciso dal legislatore tedesco (e da quello austriaco), risulterebbe infatti eccessivo per il quadro giuridico svizzero, soprattutto per quei casi che riguardano un insieme di comportamenti che, presi singolarmente, sono considerati socialmente adeguati⁵⁶. Va anche precisato che secondo il diritto svizzero la punibilità è data già nel momento in cui vi è un *tentativo* di alterare le abitudini di vita della vittima. In Germania, invece, nel caso dei delitti il tentativo non è punibile (art. 23 cpv. 1 del Codice penale tedesco).

3.2.2 Pluralità di atti nel complesso penalmente rilevanti

La variante proposta concerne principalmente i comportamenti *nel complesso* passibili di pena, ma le cui singole azioni costitutive prese di per sé sono considerate socialmente adeguate e non perseguibili sulla base delle disposizioni penali esistenti.

3.2.3 Delimitazione e concorso di reati

La nuova disposizione penale permetterà di sanzionare i comportamenti finora sussumti sotto gli articoli 181 (coazione) o 180 (minaccia) CP. I singoli atti possono in alcuni casi essere puniti anche in virtù di altre norme penali (per es. danneggiamento, art. 144 CP; violazione di domicilio, art. 186 CP; abuso di impianti di telecomunicazione, art. 179^{septies} CP; usurpazione di identità, art. 179^{decies} CP). Sussistono quindi un certo numero di problemi in termini di delimitazione e di concorso di reati, che la giurisprudenza sarà di volta in volta chiamata a risolvere.

La *minaccia*, in modo particolare, è un elemento tipico dello *stalking*, che tuttavia non corrisponde al comportamento descritto nella fattispecie di cui all'articolo 180 CP (grave minaccia come atto unico) o all'articolo 181 CP (minaccia di grave danno come atto unico). Le minacce evocate nella norma penale relativa allo *stalking* possono essere meno gravi; è l'insieme degli atti (minacce di diverso tipo, pedinamenti, molestie) a dover essere commesso insistentemente e dover raggiungere un'intensità comparabile a quella di una grave minaccia ai sensi dell'articolo 180 CP.

Il futuro articolo 181b CP costituirà dunque una *lex specialis* e lo *stalking*, che si configura come una *pluralità di comportamenti che presi singolarmente sono considerati socialmente adeguati*, non sarà più perseguibile sulla base degli articoli 180 e 181 CP. Se tuttavia è possibile sussumere un dato comportamento anche sotto altre norme penali (compresi gli art. 180 o 181 CP), queste si troverebbero in *concorso reale* con la

⁵⁶ Schwarzenegger / Gurt, pag. 28; una fattispecie concepita sul modello tedesco (che elenca diversi comportamenti tipici dello *stalking*) porterebbe a sovrapposizioni con fattispecie esistenti nonché a casi di concorso di norme: Schwarzenegger / Gurt, pag. 28; Gurt, n. marg. 457.

disposizione penale sullo *stalking*. Conformemente alle regole applicabili, in questo caso il giudice condannerà l'autore alla pena prevista per il reato più grave, aumentandola (art. 49 cpv. 1 CP).

3.2.4 Inserimento in diversi elenchi di reati

3.2.4.1 Sospensione e abbandono del procedimento

Gli articoli 55a CP e 46b CPM consentono di chiedere la *sospensione* del procedimento penale nel caso di alcuni reati commessi ai danni *del coniuge, del partner registrato o del partner convivente eterosessuale od omosessuale*, se ciò appare idoneo a stabilizzare o migliorare la situazione della vittima. Allo scadere del termine di sospensione di sei mesi il procedimento può essere *abbandonato* se la situazione della vittima si è stabilizzata o è migliorata. La possibilità di sospendere e abbandonare il procedimento è prevista sia per la minaccia (art. 180 cpv. 2 CP; art. 149 CPM) che per la coazione (art. 181 CP; art. 150 CPM).

Lo *stalking* sarà *in linea di principio perseguibile a querela di parte*. Secondo il capoverso 2, sarà tuttavia *perseguito d'ufficio* se si verifica nel contesto di una *relazione di coppia*. Ciò significa che se il colpevole è il coniuge (lett. a), il partner registrato (lett. b) o il partner eterosessuale od omosessuale (lett. c) della vittima e il reato è stato commesso durante la relazione oppure nell'anno successivo al divorzio, allo scioglimento dell'unione domestica o alla separazione, qualora siano state informate in merito a un determinato caso le autorità di perseguimento penale sono tenute ad avviare un procedimento penale.

In simili circostanze appare giustificato chiedere la *sospensione e l'abbandono del procedimento* previsti dagli articoli 55a CP e 46b CPM. Nell'ambito della procedura di consultazione, alcuni pareri volevano escludere l'abbandono del procedimento nei casi gravi di *stalking*⁵⁷. Di fatto, però, l'autorità che riceve una richiesta di sospensione deve comunque verificare se nel caso concreto una sospensione appare idonea a stabilizzare o migliorare la situazione della vittima. *Spetta quindi a tale autorità decidere* in merito alla prosecuzione del procedimento⁵⁸. L'integrazione nell'elenco dei reati di cui agli articoli 55a CP e 46b CPM permette d'altro canto di ordinare la partecipazione a un *programma di prevenzione della violenza* durante la sospensione del procedimento anche nei casi di *stalking* (cpv. 2).

3.2.4.2 Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni

Con l'introduzione di una norma penale specifica, è possibile disporre la *sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni* secondo l'articolo 269 del Codice di procedura penale (CPP)⁵⁹. Il capoverso 2 elenca i reati il cui

⁵⁷ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 5.1.

⁵⁸ FF 2017 6267 n. 3.3.2

⁵⁹ RS 312.0

perseguimento giustifica questo tipo di sorveglianza. Rinviano agli *articoli 180–185bis CP*, l'elenco include già la nuova disposizione penale e non occorre pertanto adeguarlo⁶⁰.

Nel quadro della modifica del CPP del 17 giugno 2022⁶¹ tale elenco è stato completato in modo puntuale. Nella stessa occasione è stato modificato anche l'articolo 70 capoverso 2 della procedura penale militare del 23 marzo 1979⁶² (PPM) per ripristinare il parallelismo tra i cataloghi del CPP e della PPM⁶³. Sarà così possibile disporre la sorveglianza anche per perseguire i reati di minaccia e di coazione secondo gli articoli 149 capoverso 1 e 150 capoverso 1 CPM. Di conseguenza, la nuova norma penale sullo *stalking* di cui all'articolo 150a P-CPM deve essere integrata nell'elenco di cui all'*articolo 70 capoverso 2 PPM*.

Nell'ambito della *revisione del diritto penale in materia sessuale*, l'articolo 70 capoverso 2 PPM è stato adeguato⁶⁴. La modifica entrerà in vigore il 1° luglio 2024⁶⁵. Il presente progetto si rifà alla corrispondente disposizione di coordinamento⁶⁶.

3.2.4.3 Altri elenchi di reati

L'aggiunta in *altri elenchi di reati*, segnatamente nel catalogo dei reati che comportano l'*espulsione obbligatoria* (art. 66a cpv. 1 lett. g CP; art. 49a cpv. 1 lett. e CPM) non è necessaria. Trattandosi di un delitto, si potrebbe invece immaginare di ordinare un'*espulsione non obbligatoria* (art. 66a^{bis} CP; art. 49a^{bis} CPM).

3.3 Distinzione tra *stalking* e *mobbing*

Il termine *mobbing* designa un insieme di atti intimidatori, intrusivi e umilianti, commessi (nel mondo reale o mediante l'utilizzo delle TIC) intenzionalmente e ripetutamente per un lungo periodo di tempo, che portano chi li subisce a sentirsi offeso, vessato, perseguitato o denigrato⁶⁷.

L'iniziativa parlamentare Suter 20.445 «Cyberbullismo. Una nuova fattispecie penale», adottata dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati⁶⁸, chiede di integrare di conseguenza il Codice penale. Nel suo rapporto del 19 ottobre 2022 in adempimento del postulato 21.3969 Completare il Codice penale con disposizioni concer-

⁶⁰ Cfr. anche il testo di cui al progetto relativo alla revisione del diritto penale in materia sessuale, RU **2024** 27 pagg. 9 e 17, che entrerà in vigore il 1.7.2024 (loc. cit., pag. 15).

⁶¹ RU **2023** 468

⁶² RS **322.1**

⁶³ FF **2019** 5523, in particolare 5602 e FF **2022** 1560 pag. 21. Riguardo alla modifica dell'art. 269 cpv. 2 CPP, cfr. FF **2019** 5523, in particolare 5579–5580 e FF **2022** 1560 pag. 23.

⁶⁴ Testo sottoposto a votazione finale 18.043, FF **2023** 1521.

⁶⁵ RU **2024** 27 pag. 15

⁶⁶ RU **2024** 27 pag. 17

⁶⁷ Rapporto in adempimento del postulato 21.3969, pagg. 10 e 51.

⁶⁸ Il Consiglio nazionale ha deciso di darvi seguito il 6.12.2022; il Consiglio degli Stati ha deciso di darvi seguito il 21.12.2023.

nenti il cyberbullismo, depositato dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale il 25 giugno 2021, il Consiglio federale ha sostanzialmente negato la necessità di intervenire in questo senso. Qualora si decidesse di legiferare, lo stesso Consiglio federale ritiene comunque preferibile optare per una formulazione neutra sotto il profilo tecnologico.

I problemi di delimitazione rispetto allo *stalking* non sono facili da risolvere. Anche il mobbing può generare paura nella vittima e incidere sul suo sentimento di sicurezza, ma generalmente l'autore agisce per sminuire, umiliare ed escludere la vittima⁶⁹. Sono quindi i motivi a distinguerlo dallo *stalking*, il quale è invece spesso caratterizzato dalla ricerca di una relazione e di vicinanza con la vittima⁷⁰. Per quanto riguarda lo *stalking* mosso dalla vendetta, però, la motivazione è molto più vicina a quella all'origine del *mobbing*: in entrambi i casi ciò che motiva l'autore è il bisogno di esercitare un certo potere sulla vittima⁷¹.

3.4 Proposte di soluzione per l'applicazione del diritto nel caso del *cyberstalking*

Come si evince dalla sua motivazione, l'iniziativa commissionale mira anche a sviluppare *approcci risolutivi quanto all'applicazione del diritto nel caso del cyberstalking*.

3.4.1 Descrizione della problematica

Il *perseguimento penale* di reati commessi mediante l'utilizzo delle TIC pone particolari difficoltà. Spesso l'autore agisce attraverso piattaforme che *non hanno sede in Svizzera* e che *conservano i loro dati all'estero*⁷². Le autorità preposte al perseguimento penale hanno tuttavia bisogno di questi *dati come mezzo di prova*. Se poi *l'autore è anonimo*, risulta compromessa già la prima e decisiva fase d'indagine, che prevede di identificare il presunto autore del reato.

In questo caso, sulla base dei *principi del diritto internazionale*, in particolare quello della *sovranità degli Stati*, le autorità svizzere di perseguimento penale non possono richiedere direttamente la consegna o il sequestro dei dati. Il *principio di territorialità* implica che in linea di massima le autorità svizzere possono assumere unicamente i mezzi di prova che si trovano *sul territorio nazionale* (art. 1 e 54 CPP in combinato disposto con l'art. 1 cpv. 1 lett. b dell'assistenza in materia penale del 20 marzo 1981⁷³ [AIMP] e l'art. 3 CP). Nell'ambito di una perquisizione domiciliare, per esempio, è

⁶⁹ Rapporto in adempimento del postulato 21.3969, pag. 11.

⁷⁰ Gurt, n. marg. 72, che sottolinea come lo *stalking* sia quasi sempre imputabile a una sola persona, mentre il *mobbing* è solitamente opera di più persone che si uniscono per prendere di mira lo stesso individuo. Cfr. in proposito anche il rapporto in adempimento del postulato 21.3969, pag. 31 seg.

⁷¹ Gurt, n. marg. 72; Hilt et al., pagg. 24 e 28; Marcum / Higgins / Ricketts, pag. 49.

⁷² Le piattaforme più utilizzate in Svizzera hanno per la maggior parte sede all'estero:

cfr. rapporto in adempimento del postulato 21.3969, pag. 35 seg.

⁷³ RS 351.1

possibile richiedere la consegna dei dati (art. 265, ma anche 246 CPP), perquisire i sistemi informatici di privati (art. 246 CPP) oppure sequestrare dati o supporti di dati (art. 263 segg. CPP). Questi provvedimenti coercitivi possono tuttavia essere disposti solo nei confronti del *detentore dei dati*, ovvero chi ne detiene il controllo; in caso contrario non sussiste l'obbligo di collaborare al procedimento. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, le filiali svizzere di Google o Facebook (Meta) non rientrano in questa definizione poiché si limitano a commercializzare servizi senza tuttavia assicurarne la gestione⁷⁴. Sempre secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, chi usufruisce di un servizio offerto da un'azienda estera tramite un accesso Internet in Svizzera non agisce «all'estero»; le autorità di perseguimento penale possono dunque accedere ai dati disponibili attraverso il conto utente e utilizzarli, sempre che i dati di accesso siano stati ottenuti in una forma autorizzata dal diritto processuale⁷⁵.

Qualora non fosse possibile raccogliere direttamente i dati in Svizzera, le autorità di perseguimento penale devono affidarsi all'*assistenza giudiziaria internazionale in materia penale*. Si tratta spesso di una procedura *lunga e gravosa* che può portare allo scadere dei termini legali e in alcuni casi anche all'abbandono del procedimento penale⁷⁶. Inoltre, spesso l'assistenza giudiziaria non viene accordata, in particolare quando il *requisito della doppia punibilità* non è soddisfatto. A tale proposito l'introduzione di una disposizione specifica sullo *stalking* potrebbe offrire il vantaggio di facilitare la dimostrazione della doppia punibilità davanti alle autorità penali straniere. Le basi legali per l'assistenza giudiziaria si trovano generalmente nel diritto internazionale (trattati multilaterali o bilaterali) o nel diritto amministrativo. La procedura è retta dall'AIMP.

La *Convenzione del Consiglio d'Europa* del 23 novembre 2001⁷⁷ *sulla cibercriminalità* (CCC), a cui ha aderito anche il nostro Paese, è il più importante accordo internazionale nel campo della criminalità informatica. Il *Secondo Protocollo aggiuntivo* alla CCC del 12 maggio 2022⁷⁸, non ancora in vigore e che la Svizzera per il momento non ha firmato, intende rafforzare la cooperazione internazionale nonché agevolare e velocizzare lo scambio di informazioni e prove elettroniche. Ciò dimostra come a livello internazionale ci si stia prodigando per fare in modo che la cooperazione transfrontaliera possa rispondere alle sfide poste dallo sviluppo tecnologico e dai mutamenti di ordine sociale e quindi migliorare l'efficienza del perseguimento penale.

⁷⁴ DTF **143** IV 21 consid. 3.3 e 3.4; sentenza del Tribunale federale 1B_142/2016 del 16.11.2016 consid. 3.

⁷⁵ DTF **143** IV 270 consid. 6 e 7; la dottrina è però critica nei confronti di questo approccio, cfr. Graf, n. marg. 21 segg.; più in generale cfr. Aepli, pag. 130 seg.

⁷⁶ Per es. il termine per la conservazione e l'utilizzo degli indirizzi IP, che costituiscono dei metadati ai sensi dell'art. 273 cpv. 3 CPP; in proposito cfr. anche DTF **139** IV 98 (complesso dei fatti relativi alla sentenza del Tribunale federale 1B_481/2012 del 22.1.2013 consid. 2 e 3).

⁷⁷ **RS 0.311.43**

⁷⁸ Il Secondo Protocollo aggiuntivo alla CCC sulla cooperazione rafforzata e la divulgazione delle prove elettroniche del 12.5.2022 è finora stato firmato da una quarantina di Stati e ratificato da due; entra in vigore tre mesi dopo la ratifica da parte di almeno cinque Stati membri. Il Protocollo aggiuntivo è consultabile all'indirizzo www.coe.int > Explore > Ufficio Trattati > lista completa > STCE no. 224 (stato: 28.2.2023).

A livello mondiale, dal maggio 2021 gli sforzi compiuti vanno nella stessa direzione. Un'ampia cerchia di Stati, tra cui la Svizzera, sta lavorando attivamente all'elaborazione di una Convenzione ONU sui crimini informatici⁷⁹. Questo accordo mira allo stesso modo a rafforzare la cooperazione internazionale, segnatamente per quanto riguarda lo scambio di informazioni e prove elettroniche. Sebbene le divergenze di opinioni, talvolta marcate, creino sfide notevoli, lo sforzo intrapreso dimostra come anche gli altri Paesi siano coscienti delle difficoltà legate all'applicazione del diritto in un contesto sempre più globale. Si osserva pertanto una tendenza a voler orientare le possibilità di perseguimento penale alla normativa internazionale per migliorare l'applicazione del diritto nei casi aventi carattere transnazionale.

3.4.2 Il caso particolare del *cyberstalking*

L'applicazione del diritto risulta particolarmente problematica laddove non si conosce l'identità dell'autore. Nei casi di *stalking* ciò è molto raro: *il più delle volte la vittima conosce il suo stalker*. Nel 30–50 per cento dei casi lo *stalking* è opera di un ex partner; può però nascere anche in un contesto lavorativo o familiare, nei rapporti di vicinato o tra conoscenti occasionali⁸⁰.

Per questo motivo, per quanto riguarda i casi di *cyberstalking* la problematica dell'applicazione del diritto *non è così accentuata* come lo può essere in altri ambiti. Tuttavia, anche quando la vittima sa chi è lo *stalker*, possono sorgere delle *difficoltà per quanto attiene all'assicurazione delle prove*. Nel caso delle condotte tipiche del *cyberstalking* è in una certa misura possibile ovviare a queste difficoltà, per esempio effettuando schermate di e-mail o altri messaggi. Il carattere reiterato degli atti è del resto di norma più facilmente dimostrabile rispetto alle azioni perpetrate nel mondo reale, come per esempio gli appostamenti.

3.4.3 Proposte di soluzione

L'entrata in vigore, il 1° settembre 2023, della *LPD totalmente rivista*, ha attenuato questi problemi. Dalla sua entrata in vigore, i titolari privati del trattamento di dati sono tenuti a designare un rappresentante in Svizzera, se trattano dati personali concernenti persone in Svizzera e se il trattamento è legato a un'offerta di prestazioni o finalizzato a porre sotto osservazione il comportamento di dette persone, se il trattamento è periodico e su grande scala e se esso comporta un rischio elevato per la personalità delle persone interessate (art. 14 seg. LPD). Ciò dovrebbe in particolare applicarsi alle grandi piattaforme digitali e alle reti sociali. Il rappresentante funge da interlocutore per l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza non-

⁷⁹ Il 26.5.2021 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 75/282 dal titolo «Countering the use of information and communications technologies for criminal purposes», che pone le basi per i negoziati in corso. La documentazione pertinente è consultabile all'indirizzo [www.unodc.org > cybercrime > Ad hoc committee to elaborate an international convention on countering the use of ICTs for criminal purposes](http://www.unodc.org/cybercrime) (stato: 22.2.2024).

⁸⁰ Rapporto in adempimento del postulato 14.4204, pag. 10 seg.

prevenzione della violenza. Al termine di un periodo di sei mesi, se la situazione della vittima si è stabilizzata o è migliorata può essere disposto l'abbandono del procedimento (art. 55a cpv. 3 e 4 CP).

4.1.2 **Articolo 181b**

4.1.2.1 **Collocazione sistematica e titolo marginale**

La nuova disposizione penale sarà inserita tra i *crimini e delitti contro la libertà personale* (Titolo quarto del Libro secondo). Il reato lede infatti la *libertà interiore della vittima di organizzare la propria vita secondo i propri desideri*. Sarà dunque in una certa misura *protetta la libertà interiore*, che consente di garantire il libero sviluppo personale e il mantenimento dell'equilibrio psichico⁸². Tale equilibrio è compromesso dall'erosione del sentimento di sicurezza della vittima che non può più pianificare la sua vita (anche quotidiana) come meglio crede o prendere liberamente determinate decisioni importanti. Considerati gli elementi di similitudine con il reato di coazione, si propone di introdurre la nuova fattispecie all'*articolo 181b P-CP*, con il titolo marginale «Atti persecutori».

In *tedesco*, come *titolo marginale* della norma si è optato per «*Nachstellung*». Come la parola *stalking*, anche «*Nachstellung*» deriva dal gergo venatorio e può essere considerato l'equivalente tedesco usato per descrivere questo tipo di condotta. «*Nachstellung*» figura anche all'articolo 34 della Convenzione di Istanbul e agli articoli 28b e seguente CC; del resto, il titolo marginale della corrispondente norma del Codice penale tedesco (§ 238 D-StGB) reca lo stesso termine.

Nell'ambito della consultazione alcuni partecipanti hanno chiesto di utilizzare «*Stalking*» come titolo marginale, trattandosi di un termine già ampiamente utilizzato sia nel linguaggio comune che nella lingua del diritto e nella giurisprudenza⁸³. A livello di legislazione conviene tuttavia fare un uso molto parsimonioso degli anglicismi. «*Nachstellung*» si presta bene a essere impiegato come denominazione ufficiale, tanto più che il termine non è nuovo nel diritto svizzero⁸⁴. All'interno dell'ordinamento giuridico svizzero non è opportuno ricorrere senza motivo a termini differenti per descrivere lo stesso fenomeno. «*Nachstellung*» ha lo stesso significato di «*Stalking*» e descrive un complesso di azioni ripetute tendenti a pedinare, molestare o minacciare

⁸² Per quanto riguarda le fattispecie della minaccia e della coazione, cfr. Delnon / Rüdy, BSK II StGB, art. 180, n. marg. 5 e art. 181, n. marg. 7.

⁸³ È stato inoltre sottolineato che il termine *stalking* copre meglio la complessità e l'eterogeneità dei possibili comportamenti, include anche il *cyberstalking* (mentre «*Nachstellung*» fa piuttosto pensare allo *stalking* «offline») e amplifica l'effetto simbolico della norma. Cfr. rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.2.

⁸⁴ Sulla tematica dell'uso degli anglicismi, cfr. le raccomandazioni della Cancelleria federale, consultabili all'indirizzo www.admin.ch > Il Consiglio federale > Cancelleria federale (CaF) > Documentazione > Lingue > Strumenti per la redazione e traduzione > Raccomandazioni sull'uso degli anglicismi (stato: 22.2.2024). Cfr. anche Po. Berberat 04.3159 «Anglicismi. E perché allora non chiamare il Consiglio federale (Federal Executive Committee)?».

una vittima che nel loro insieme ne limitano la libertà. Rimanda inoltre ad azioni compiute sia nel mondo reale sia mediante l'utilizzo delle TIC⁸⁵.

La minoranza I (Arslan, Andrey, Dandrès, Docourt, Funicello, Jaccoud, Mahaim, Marti Min Li) propone «*Stalking*» come titolo marginale della versione tedesca. Condivide il parere emerso in sede di consultazione, secondo cui questo anglicismo già in uso nel linguaggio comune appare di più facile comprensione per i destinatari della norma rispetto a «*Nachstellung*». «*Stalking*» sarebbe peraltro un termine ormai consolidato anche nel linguaggio giuridico. Restituirebbe meglio la complessità e l'eterogeneità dei possibili comportamenti e permetterebbe di esprimere meglio l'idea che la disposizione si applica anche allo *stalking* digitale e non solo agli atti commessi «*offline*». Infine, una norma penale dal titolo marginale «*Stalking*» avrebbe un effetto simbolico più significativo.

In francese è stato proposto il titolo marginale «*Harcèlement obsessionnel*». Nel contesto della procedura di consultazione la questione è risultata controversa. Taluni hanno auspicato di mantenere semplicemente «*Harcèlement*», ritenendo il concetto di «*obsessionnel*» poco chiaro e adducendo che il testo della disposizione parla di insistenza («*obstination*») e non di ossessività («*obsession*»); va dunque evitato di farne in sordina un elemento costitutivo della fattispecie⁸⁶.

La Commissione ha tuttavia deciso di riproporre «*Harcèlement obsessionnel*» come titolo marginale. A suo parere, il concetto di «*harcèlement*», preso individualmente, è troppo ampio. Inoltre, occorre essere prudenti nell'includere elementi interpretativi nel titolo marginale; in caso di divergenze prevale il senso che si evince dalla lettera della fattispecie⁸⁷.

La minoranza II (Mahaim, Andrey, Arslan, Dandrès, Docourt, Funicello, Jaccoud, Marti Min Li) propone di utilizzare «*Harcèlement*» come titolo marginale. Sottolinea che l'aggettivo «*obsessionnel*» crea una discrepanza con la fattispecie, che parla invece di insistenza. Il concetto di ossessività («*obsession*») farebbe inoltre riferimento a uno stato patologico. Sebbene il titolo marginale non sia determinante in termini di interpretazione, l'«*ossessività*» non deve trovare spazio nella descrizione del diritto penale. Del resto non è questo il caso per quanto riguarda il titolo marginale della versione tedesca e della versione italiana. È inoltre fatto valere che anche all'articolo 34 della Convenzione di Istanbul e agli articoli 28*b* e seguente CC figura unicamente il termine «*harcèlement*».

In italiano il titolo marginale del disposto è «*Atti persecutori*». L'espressione corrisponde a quella utilizzata nell'articolo 34 della Convenzione di Istanbul e nella corrispondente norma del diritto italiano (art. 612 bis del Codice penale italiano). Differisce tuttavia dal termine che figura agli articoli 28*b* e seguente CC, che parlano di «*insidie*», un concetto di per sé piuttosto vago. L'espressione «*atti persecutori*» è più

⁸⁵ Quest'interpretazione collima con il senso della corrispondente disposizione del Codice civile: secondo l'art. 28*b* cpv. 1 n. 3 CC il giudice può segnatamente vietare all'autore della lesione di mettersi in contatto con l'attore per via elettronica. Anche nel § 238 del Codice penale tedesco il termine «*Nachstellung*» si rifà espressamente anche alle azioni commesse in ambito cyber (cfr. per es. cpv. 1 n. 2).

⁸⁶ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.2.

⁸⁷ DTF 119 IV 59 consid. 2. B cc; Trechsel / Jean-Richard-dit-Bressel, PK StGB, art. 1, n. marg. 17.

recente e si è affermata nell'italiano giuridico per definire il reato penale dello *stalking*. In italiano questa differenza terminologica con il Codice civile deve dunque essere ammessa.

4.1.2.2 I singoli comportamenti

Nel *diritto italiano* (art. 612 bis del Codice penale italiano) figura l'espressione «atti persecutori». Il Tribunale federale parla dello *stalking* come di un comportamento molesto e minaccioso⁸⁸. Anche la definizione di cui all'articolo 34 della Convenzione di Istanbul rimarca il carattere minaccioso di tale condotta.

Data l'*eterogeneità dello stalking* risulta complesso formulare una descrizione del reato. La norma deve essere enunciata in modo *sufficientemente generale*, prestando nel contempo attenzione a soddisfare il *principio di determinatezza* (art. 1 CP; *nulla poena sine lege certa*), secondo cui la legge deve essere formulata in modo tale da orientare il comportamento del destinatario della norma e da permettergli di riconoscere le conseguenze di un determinato comportamento. La triade *seguire, molestare o minacciare* sintetizza le condotte tipiche dello *stalking*. A tal proposito non è rilevante che l'autore agisca *nel mondo reale o con l'utilizzo delle TIC*:

- «*Seguire*» va inteso nel suo significato più ampio e include, oltre al pedinare a piedi o in auto, anche l'appostarsi (cioè il fatto di aspettare qualcuno per strada o in un luogo che frequenta abitualmente, per es. al proprio domicilio o sul posto di lavoro), l'osservare e lo spiare.
- «*Molestare*» include segnatamente la ricerca importuna di contatto (per es. tramite telefonate, lettere, e-mail, messaggi o media sociali) o l'invio indesiderato di regali. Si tratta anche in questo caso di un concetto ampio che non per forza deve avere una connotazione sessuale (contrariamente all'art. 198 CP).
- «*Minacciare*» include quei comportamenti che incutono timore nella vittima e suscitano in lei la preoccupazione di subire un danno, come le intimidazioni, le intrusioni nella sfera privata (sotto la soglia di punibilità per violazione di domicilio), i danni alla proprietà, compresa la violenza su animali domestici (sotto la soglia di punibilità per danneggiamento), o l'isolamento della vittima dal suo contesto di relazioni sociali. La minaccia può essere rivolta contro la vittima o contro terzi (persone a lei molto vicine) o persino contro lo stesso autore dello *stalking*, sempreché il risultato sia quello di incutere timore nella vittima⁸⁹.

Mentre il concetto del *seguire* si riferisce al comportamento dell'autore, i termini *molestare e minacciare considerano la prospettiva della vittima*⁹⁰. Come per la «grave minaccia» e la «minaccia di grave danno» di cui agli articoli 180 capoverso 1 e 181 CP, anche in questo caso occorre procedere a un'*oggettivazione*, e quindi verificare

⁸⁸ Cfr. per es. DTF 141 IV 437 consid. 3.2.2.

⁸⁹ Delnon / Rüdý, BSK II StGB, art. 180, n. marg. 17 e art. 181, n. marg. 33.

⁹⁰ Gurt, n. marg. 479.

se una persona ragionevole posta nella stessa situazione avrebbe reagito nello stesso modo⁹¹.

Numerosi partecipanti alla consultazione hanno chiesto di estendere la definizione del reato («o compie un altro atto analogo»), aggiunta del verbo «perseguire»⁹². Definendo il reato in modo così ampio si rischia tuttavia di perderne di vista gli estremi, il che pone non pochi problemi per una fattispecie chiamata proprio a fissare il discrimine tra comportamenti socialmente adeguati e comportamenti penalmente rilevanti. In virtù del principio di determinatezza occorre pertanto rinunciare a una definizione più estesa.

In sede di consultazione è stato inoltre fatto notare che spesso lo *stalking* coinvolge *terze persone* (familiari, specialmente figli in comune, amici o colleghi di lavoro)⁹³. Generalmente la condotta del terzo è priva di dolo (non si rende conto di partecipare ad atti di *stalking*) o esente da colpa (per es. non imputabilità di un fanciullo). Si tratta di un caso di *reatità mediata* e il comportamento del terzo sarà allora imputabile all'autore dello *stalking* secondo le norme generali applicabili. Come già avviene per altre fattispecie, non occorre fare espressa menzione di tali norme generali.

Nell'ambito della consultazione è infine stato chiesto che la disposizione contempli espressamente gli atti di *cyberstalking*⁹⁴. Le fattispecie del diritto penale svizzero sono in linea di massima *neutrali dal punto di vista tecnologico*. In altre parole, la loro formulazione prescinde dalla modalità concreta di commissione del reato e comprende sia le azioni compiute nel mondo reale sia quelle commesse mediante l'utilizzo delle TIC (per un esempio recente, cfr. il reato di usurpazione d'identità di cui all'art. 179^{decies} CP, in vigore dal 1° settembre 2023). L'introduzione di un riferimento esplicito al *cyberstalking* potrebbe indubbiamente avere un interesse simbolico, ma non trova riscontro nel resto della legislazione vigente e pertanto occorre rinunciarvi.

Una *minoranza* (*Docourt, Andrey, Dandrès, Funicello, Jaccoud, Mahaim, Marti Min Li*) chiede di rivedere la formulazione del reato nella *versione francese*. Nello specifico, propone di sostituire «traque, harcèle ou menace» con «traque, *importune* ou menace». «Harcèlement (obsessionnel)» corrisponde al titolo marginale e quindi funziona come iperonimo per il comportamento punibile, per non parlare della ripetizione connaturata a questo concetto; per tali motivi non si presta a essere utilizzato per descrivere un singolo comportamento. Come rilevato durante la consultazione, il corrispettivo tedesco «belästigen» è più ampio e può comprendere comportamenti meno gravi⁹⁵. «Harceler» andrebbe quindi sostituito con «importuner».

4.1.2.3 Pluralità di azioni

Il reato di atti persecutori o *stalking* presuppone per definizione una *pluralità di azioni* che nel loro insieme devono raggiungere una certa gravità. Per esprimere la pluralità

⁹¹ Delnon / Rüdý, BSK II StGB, art. 180, n. marg. 19 e art. 181, n. marg. 34.

⁹² Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.3

⁹³ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.3

⁹⁴ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.3

⁹⁵ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.3

degli atti Vanoli sceglie di utilizzare l'aggettivo «andauernd» (continuo)⁹⁶, Schwarzenegger / Gurt optano per «mehrmalig» (reiterato)⁹⁷ e Gurt anche per «beharrlich» (insistente)⁹⁸. In una decisione di principio concernente lo *stalking* il Tribunale federale fa dipendere la realizzazione del reato di coazione dal verificarsi di una moltitudine di molestie protrattesi nel tempo⁹⁹.

La Commissione considera che questo aspetto è reso dall'avverbio «*insistentemente*». La norma del Codice penale italiano parla invece di condotte «reiterate». La stessa idea è ripresa anche all'articolo 34 della Convenzione di Istanbul («ripetutamente»). Nell'ambito della consultazione molti partecipanti si sono espressi a favore del concetto di reiterazione, considerato più chiaro e accessibile e già presente nel Codice penale svizzero¹⁰⁰. Le vie di fatto sono per esempio perseguite d'ufficio se vengono commesse «reiteratamente» contro persone delle quali l'autore aveva la custodia o doveva aver cura oppure all'interno di una relazione di coppia (art. 126 cpv. 2 CP). Secondo il messaggio, la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza, occorre essere in presenza di una *molteplicità di episodi* (due non bastano). Le singole azioni devono succedersi *in un lasso di tempo più o meno breve*¹⁰¹, senza che sia stabilita una durata determinata.

Affinché il reato di atti persecutori o *stalking* si realizzi non basta che l'intensità data dal cumulo delle azioni (di per sé anche socialmente adeguate) raggiunga una determinata soglia. Le *azioni plurime* devono protrarsi *per un periodo prolungato*. Non è possibile definire in astratto una quantità minima di azioni o un periodo minimo di tempo. Questi fattori dipendono anche dal tipo di atti commessi. Nel compiere ripetutamente determinati atti per un certo periodo di tempo l'autore deve manifestare una certa «*ostinatezza*» nel fare spregio del volere della vittima. Occorrerà per questo procedere a una valutazione del caso concreto. La Commissione ritiene che il termine «*insistentemente*» sia più adatto a esprimere tale componente.

Trattandosi di una molteplicità di atti che spesso, presi singolarmente, sono socialmente adeguati e diventano penalmente rilevanti solo se considerati nel loro insieme, il reato di *stalking* deve essere formulato come un'*unità giuridica di azioni*. Nello specifico, il comportamento definito dalla norma presuppone, per definizione, di fatto

⁹⁶ Vanoli, n. marg. 361 segg.

⁹⁷ Schwarzenegger / Gurt, pag. 27; cfr. anche Gurt, n. marg. 478 (proposta I).

⁹⁸ Gurt, n. marg. 483 (proposta II).

⁹⁹ DTF **141** IV 437 consid. 3.2 che conferma la DTF **129** IV 262 consid. 2.4 seg. Nell'ottica della definizione dello *stalking*, il Tribunale federale sostiene tuttavia che il comportamento in questione deve manifestarsi almeno due volte: DTF **129** IV 216 consid. 2.3.

¹⁰⁰ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.4. Nel Codice penale figura anche il concetto della ripetizione (art. 156 n. 2 CP nonché art. 139 n. 3 lett. b e 140 n. 3 secondo comma CP). Nel caso dell'estorsione, la dottrina maggioritaria ritiene che due episodi siano sufficienti per realizzare il reato: Weissenberger, BSK II StGB, art. 156, n. marg. 40; Dupuis et al., art. 156, n. marg. 32; Trechsel / Cramer, PK StGB, art. 156, n. marg. 14.

¹⁰¹ Roth / Keshelava, BSK I StGB, art. 126, n. marg. 9. Cfr. FF **1985** II 901 n. 213.5; Donatsch, pag. 63; Stratenwerth / Bommer, § 3 n. marg. 58; cfr. anche la sentenza del Tribunale federale 6S.273/2004 del 24.9.2004 consid. 2. Trechsel / Geth, PK StGB, art. 126, n. marg. 8 considerano invece sufficiente il verificarsi di due episodi distinti.

o tipicamente, la commissione di più atti distinti¹⁰² che, nel complesso, costituisce un reato. La comminazione di una pena per commissione ripetuta dell'atto ai sensi dell'attuale giurisprudenza del Tribunale federale relativa alla coazione attraverso lo *stalking* e l'aumento di pena previsto dalle disposizioni sul concorso di reati (art. 49 cpv. 1 CP) sarebbero quindi esclusi. Questa giurisprudenza è del resto stata criticata proprio perché la punibilità del comportamento in questione è data unicamente dalla somma delle azioni e non dal loro carattere ripetuto¹⁰³.

La *versione francese* e *quella italiana* sono state adeguate in modo da rendere inequivocabile il fatto che i rispettivi avverbi «*obstinément*» e «*insistentement*» si riferiscono a tutti e tre i comportamenti citati.

4.1.2.4 Risultato

Si propone di definire il risultato come *limitazione del libero modo di vivere di una persona*, ispirandosi alle norme penali del diritto tedesco e austriaco¹⁰⁴.

La definizione del risultato è stata criticata nell'ambito della consultazione, sostenendo in particolare la necessità di definirlo in modo più preciso¹⁰⁵. Tale richiesta risulta problematica in quanto nel caso dello *stalking* non solo i comportamenti, ma anche i moventi sono molto diversi. Come indicato (n. 2.1), i moventi possono essere suddivisi in due categorie: ricerca di una relazione e ricerca di vendetta. A seconda del movente si differenzia dunque anche l'obiettivo, l'intenzione dell'autore. L'articolo 34 della Convenzione di Istanbul pone al centro la paura; il risultato corrisponderebbe quindi a quello della minaccia (art. 180 CP). Tuttavia, in tal caso mancherebbe l'intenzionalità dell'autore, perlomeno nello *stalking* volto alla ricerca di una relazione. In questo contesto, infatti, l'autore non intende incutere timore alla vittima ed è possibile che non consideri neppure questa evenienza (art. 12 cpv. 2 CP). Intende però certamente influire sul modo di vivere della vittima, quanto meno quale conseguenza accessoria necessaria del suo vero obiettivo, poiché la vittima è portata a evitare ad esempio di incontrarsi con un nuovo conoscente o si sente costretta a intrattenere una relazione con l'autore. Nel caso dello *stalking* alla ricerca di vendetta, invece, incutere timore nella vittima erodendone il sentimento di sicurezza è l'obiettivo centrale dell'autore e secondo la Commissione anche questo risultato deve sfociare in una limitazione del libero modo di vivere della persona (ad esempio nel caso in cui la vittima non si fidi più a uscire di casa la sera). La definizione proposta sembra dunque il denominatore comune delle due categorie di *stalking*.

L'articolo 181 CP prevede quale risultato che la vittima sia costretta a «fare, omettere o tollerare un atto». Questa formulazione rinvia piuttosto a un risultato conseguito mediante un atto singolo. Nel reato di *stalking*, invece, gli atti si accumulano e tutti

¹⁰² DTF 132 IV 49 consid. 3.1.1.3; 131 IV 83 consid. 2.4.5; sentenza del Tribunale federale 6B_646/2018 del 2.11.2018 consid. 4.3.

¹⁰³ Più in generale, cfr. Gurt, n. marg. 475 e 156.

¹⁰⁴ Tuttavia queste norme penali sono formulate come reati di pericolo. Cfr. § 238 del Codice penale tedesco; § 107a del Codice penale austriaco.

¹⁰⁵ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.5.

insieme impediscono alla vittima di vivere come vuole, limitandola dunque nel suo libero modo di vivere.

A tal fine *non* è necessario *che la modifica nel comportamento sia percepibile all'esterno* (in tal senso è per es. sufficiente che la vittima eviti determinati luoghi o non si fidi più a uscire di casa la sera). Può senz'altro concernere *attività o piani quotidiani* (come la scelta di un determinato percorso), ma bastano anche *singole decisioni importanti* (ad esempio l'avvio di una relazione). Anche la sofferenza psichica causata dallo *stalking* può essere considerata una limitazione del libero modo di vivere¹⁰⁶.

Per valutare se la vittima si sente limitata nel suo libero modo di vivere fa stato il suo punto di vista; tuttavia, occorre *oggettivare* la situazione presupponendo che il comportamento avrebbe lo stesso effetto su ogni persona avveduta e di buon senso.

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto di impostare la norma come *reato di pericolo (astratto)*, sulla falsariga del diritto tedesco e austriaco. In tal modo sarebbe sufficiente che il comportamento illecito considerato punibile *sia idoneo a pregiudicare il modo di vivere*. Questa richiesta deve essere respinta: se il risultato non si concretizza, in base al diritto svizzero (diversamente da quello tedesco) il comportamento può essere punito come tentativo. In tal caso la pena è in linea di principio la stessa del reato consumato, ma il giudice ha la facoltà di attenuarla (art. 22 CP). Nell'ambito della consultazione è stato considerato inammissibile il fatto di giudicare il reato di *stalking* come tentato o consumato a seconda della reazione della vittima. Questa delimitazione è tuttavia applicata anche in altre fattispecie, segnatamente nel caso della minaccia (art. 180 CP) o della coazione (art. 181 CP). Ritenuto che queste fattispecie vicine a quella degli atti persecutori sono reati di evento, anche la nuova norma penale dovrebbe essere impostata in questo modo. Nel caso di un reato di pericolo astratto, le condizioni costitutive del reato sarebbero adempiute persino quando qualcuno è oggetto di *stalking* senza che se ne renda conto. Ciò non è giustificabile. Per questi motivi, la Commissione ritiene che la fattispecie in esame debba rimanere impostata come reato di evento.

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno inoltre richiesto di impostare la norma penale quale *reato di condotta*, rendendo sufficiente per la punibilità che l'autore abbia tenuto *un determinato comportamento*; si tratterebbe di una grave ingiustizia¹⁰⁷. Anche in tal caso le condizioni costitutive del reato potrebbero essere adempiute nonostante la vittima non si sia resa conto degli atti persecutori. Secondo la Commissione il comportamento illecito considerato punibile deve avere un risultato. La vittima deve essersi comportata, perlomeno in parte, secondo la volontà dell'autore. Questa condizione rispecchia l'idea che nello *stalking* il comportamento non è mai fine a sé stesso¹⁰⁸, ma deve comportare una determinata limitazione della libertà.

La *versione francese* viene adeguata dal punto di vista redazionale con l'aggiunta del termine «*ainsi*» («così»), esplicitando in tal modo che il risultato deve essere conseguito mediante il comportamento illecito considerato punibile.

¹⁰⁶ Fischer, Kommentar D-StGB, § 238 n. marg. 32.

¹⁰⁷ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.5.

¹⁰⁸ Schwarzenegger / Gurt, pag. 27 seg.

4.1.2.5 Fattispecie soggettiva

Per quanto concerne la fattispecie soggettiva, si applicano le disposizioni generali: l'autore deve compiere l'atto *consapevolmente e volontariamente*, benché il dolo eventuale sia sufficiente (art. 12 cpv. 1 e 2 CP). L'autore deve anche volere che il risultato si produca, e quindi perlomeno accettare il rischio di limitare il libero modo di vivere della vittima.

Poiché presuppone di commettere una pluralità di atti in modo insistente, il reato di atti persecutori costituisce un'*unità giuridica di azioni* (n. 4.1.2.3). Diversamente dall'unità naturale d'azioni (per es. un pestaggio) non è necessario che gli atti si raccolgano a un unico atto di volontà¹⁰⁹. L'autore può dunque commettere ciascun atto sulla base di una nuova decisione, purché in complesso gli atti si iscrivano nel quadro di un'*intenzione generale* di produrre il risultato richiesto dalla fattispecie¹¹⁰.

4.1.2.6 Illiceità

Secondo la giurisprudenza costante del Tribunale federale, la *coazione* è un reato a fattispecie aperta: l'illiceità non deriva dalla sua realizzazione, bensì richiede una motivazione particolare. L'aggressione da parte dell'autore deve infatti limitare in modo inammissibile la libertà della vittima, ossia il bene giuridico protetto dalla norma¹¹¹.

Anche per gli atti persecutori costituisce un presupposto necessario il fatto che il libero modo di vivere della vittima sia limitato in modo inammissibile. Devono dunque essere punibili solo le limitazioni che superano la soglia di sopportazione della vittima¹¹².

Sarà compito della giurisprudenza valutare se *sottoporre l'illiceità degli atti persecutori a una motivazione particolare*, trattandosi di una somma di azioni spesso considerate socialmente adeguate.

4.1.2.7 **Reato perseguibile a querela di parte; reato perseguibile d'ufficio all'interno di una relazione di coppia**

Nel progetto posto in consultazione la norma penale era ancora impostata come *reato perseguibile d'ufficio*, impostazione accolta favorevolmente da molti partecipanti alla consultazione¹¹³. Questa scelta era motivata dal fatto che nel *30–50 per cento dei casi*

¹⁰⁹ Riguardo alla differenza con l'unità naturale d'azioni, cfr. Gurt, n. marg. 158.

¹¹⁰ Nel caso della rapina, ugualmente concepita come unità giuridica d'azioni, l'intenzione deve riferirsi sia all'atto di coazione che al furto reso possibile da questo atto. Cfr. Donatsch, pag. 173.

¹¹¹ Delnon / Rüdý, BSK II, art. 181 n. marg. 56; DTF 129 IV 262, consid. 2.2 con ulteriori rinvii.

¹¹² Cfr. Fischer, Kommentar D-StGB, § 238 n. marg. 33.

¹¹³ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.6.

*l'autore dello stalking è un ex-partner*¹¹⁴ e che i reati riconducibili a violenza domestica (tra cui, per un certo lasso di tempo, si annoverano anche i reati commessi nell'ambito di relazioni di coppia terminate) costituiscono di principio reati perseguibili d'ufficio.

Tuttavia, ne consegue che *nel 50–70 per cento dei casi* non si tratta di violenza all'interno di una relazione di coppia, per cui due partecipanti alla consultazione hanno richiesto di perseguire il reato a querela di parte, essendo la percezione e l'effetto degli atti persecutori strettamente connessi alla personalità della vittima¹¹⁵. È vero che in definitiva solo la vittima è in grado di valutare in quale misura il comportamento dell'autore abbia limitato la sua libertà. Inoltre, la particolarità dello *stalking* consiste nel fatto che singole azioni raggiungono un'intensità sufficiente per limitare il libero modo di vivere della persona solo con il tempo e se e quando ciò avviene può difficilmente essere valutato dall'esterno.

In linea di principio deve pertanto essere lasciata alla vittima la possibilità di decidere riguardo all'opportunità di perseguire penalmente l'autore. I terzi non dovrebbero avere la possibilità di avviare un procedimento penale indipendentemente dalla volontà della vittima. Di base il reato è dunque perseguibile a querela di parte.

Nell'ambito della consultazione è stato osservato che in caso di perseguimento del reato di *stalking* a querela di parte, la *decorrenza del termine per sporgere querela* (art. 31 CP) sarebbe difficilmente determinabile¹¹⁶. Spetterà alla giurisprudenza stabilire da quando decorre detto termine. In questo contesto potrebbero essere rilevanti le seguenti considerazioni: gli atti persecutori secondo l'articolo 181b P-CP costituiscono un'unità giuridica di azioni, ciò significa che il comportamento definito dalla norma presuppone di fatto la commissione di una pluralità di singoli atti. Nei reati di questo genere, il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui l'autore ha commesso l'ultima azione¹¹⁷. Lo stesso dovrebbe dunque valere per quanto attiene alla decorrenza del termine per sporgere querela¹¹⁸. Infatti, sarebbe illogico se la vittima dovesse essere costretta a sporgere querela entro tre mesi da ogni singolo atto che considerato di per sé non costituisce in alcun modo reato. La querela può essere sporta già prima che il termine decorra, e ciò non solo nel caso in cui l'autore sia sconosciuto. Secondo Riedo, in presenza di un'unità giuridica di azioni l'eventuale querela ha effetto anche *pro futuro*¹¹⁹.

Al *capoverso 2* s'intende tenere in considerazione i casi in cui il reato è commesso all'interno di una *relazione di coppia*. Lo *stalking* può avvenire nell'ambito della relazione di coppia, ma è commesso in particolare durante il periodo di separazione. Sono definiti violenza domestica anche i reati commessi nel quadro di relazioni di coppia terminate. I reati di violenza domestica sono stati dichiarati reati perseguibili d'ufficio in quanto la vittima, ad esempio per scrupoli morali, rassegnazione, dipen-

¹¹⁴ Rapporto in adempimento del postulato 14.4204, pag. 10 seg.; il rapporto è stato redatto nel 2017.

¹¹⁵ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.6.

¹¹⁶ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.6.

¹¹⁷ Zurbrügg, BSK I StGB, art. 98 n. marg. 14 segg.

¹¹⁸ Per la decorrenza del termine è necessario conoscere, oltre al reato, anche il suo autore; cfr. art. 31 CP.

¹¹⁹ Riedo, BSK I StGB, art. 30 n. marg. 102 segg.

denza dal partner o paura di quest'ultimo, non sarebbe in grado di sporgere querela oppure potrebbe ritirarla¹²⁰. Questi motivi d'impedimento possono avere un peso anche nelle situazioni di *stalking* all'interno della coppia. Il colpevole è pertanto perseguito d'ufficio se è il coniuge (lett. a), il partner registrato (lett. b) o il partner eterosessuale od omosessuale (lett. c) della vittima e il reato è stato commesso durante la relazione o nell'anno successivo al divorzio, allo scioglimento dell'unione domestica registrata o alla separazione. Anche la minaccia (art. 180 CP), le lesioni semplici (art. 123 CP) e (quando reiterate) le vie di fatto (art. 126 CP) sono concepite in questo modo.

4.1.2.8 Comminatoria di pena

La Commissione propone di punire il colpevole con «una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria». Questa comminatoria di pena è stata accolta favorevolmente da molti dei partecipanti, tuttavia alcuni hanno richiesto una pena più severa: infatti, la pena proposta sarebbe inferiore rispetto a quella prevista dalla giurisprudenza del Tribunale federale, che usualmente punisce il reato di *stalking* come coazione o minaccia plurima con una pena massima di 4,5 anni¹²¹.

Si deve in ogni caso tenere in considerazione il fatto che, nel caso dello *stalking*, si è in presenza di un reato quando diverse azioni di per sé socialmente adeguate diventano punibili se considerate nel loro *complesso* (n. 4.1.2.3). Se il colpevole adempie al contempo le condizioni costitutive di un'*altra norma penale* (anche minaccia o coazione), tale norma sarà *in concorso* con quella relativa al reato di *stalking* (n. 3.2.3) e la pena sarà inasprita giusta l'articolo 49 CP.

Una pena più severa non sarebbe adeguata in particolare alla luce del *progetto di armonizzazione delle pene*¹²² deciso da poco dal Parlamento. La comminatoria di pena proposta corrisponde a quella prevista per la minaccia e la coazione, le due fattispecie che originariamente l'iniziativa commissionale intendeva integrare. L'intervallo di pena è sufficientemente ampio al fine di contemplare sia i casi di *stalking* più gravi che quelli più lievi. Nell'ambito della consultazione è stata richiesta una qualificazione per vari contesti situazionali¹²³; secondo la Commissione il giudice potrà tenere in considerazione questi contesti grazie all'ampio intervallo di pena previsto.

4.2 Codice penale militare e procedura penale militare

Oltre a modificare il Codice penale, è necessario *modificare di conseguenza anche il Codice penale militare*. È infatti possibile che lo *stalking* sia opera di persone sottoposte al diritto penale militare. Un militare in servizio può per esempio compiere atti

¹²⁰ FF **2003** 1761, in particolare 1763.

¹²¹ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.7.

¹²² 18.043, Armonizzazione delle pene e adeguamento del diritto penale accessorio alla nuova disciplina delle sanzioni, RU **2023** 259.

¹²³ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4.7.

persecutori contro un'altra persona, rendersi colpevole di *cyberstalking* o minacciare la sua partner durante la libera uscita.

La principale difficoltà risiede nel fatto che lo stalking presuppone una ripetizione di atti. È quindi immaginabile che alcuni atti siano commessi al di fuori del servizio militare, durante le ordinarie attività civili, e altri durante il servizio militare¹²⁴. Questi conflitti di competenze dovranno essere regolati dalle autorità d'intesa tra loro.

La norma penale specifica applicabile agli atti persecutori sarà introdotta in un nuovo *articolo 150a P-CPM*. Il contenuto della disposizione corrisponde a quello proposto nel CP; si rinvia pertanto ai relativi commenti (n. 4.1). Il progetto prevede quindi di impostare la fattispecie di base quale reato perseguibile a querela di parte e, conformemente al capoverso 2, perseguire d'ufficio il reato se commesso all'interno di una relazione di coppia.

Il capoverso 2 deve di conseguenza essere aggiunto al catalogo dei reati per i quali è possibile chiedere la sospensione del procedimento quando l'illecito è commesso durante il matrimonio, l'unione domestica registrata o la convivenza con un partner eterosessuale od omosessuale (art. 46b cpv. 1 CPM).

È altresì necessario completare il catalogo dei reati per il cui perseguimento può essere disposta una sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni. L'articolo 150a P-CPM deve pertanto essere incluso nell'articolo 70 capoverso 2 PPM. Il progetto si basa in proposito sulla disposizione di coordinamento del progetto di revisione del diritto penale in materia sessuale (n. 3.2.4.2)¹²⁵.

5 Varianti esaminate e respinte

5.1 Integrazione nella fattispecie della minaccia

La Commissione ha scartato la possibilità di rendere punibile lo *stalking* integrandolo nella fattispecie della minaccia (art. 180 cpv. 1 CP, risp. art. 149 cpv. 1 CPM).

Il *vantaggio* di questa variante è quello di mantenere una *definizione* della fattispecie legale molto simile a quella *in vigore a livello internazionale*: ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione di Istanbul (n. 2.1) lo *stalking* deve costituire un comportamento minaccioso che porta chi lo subisce a temere per la propria incolumità. Questa definizione corrisponde al reato di minaccia, che presuppone di incutere spavento o timore a una persona¹²⁶.

Lo svantaggio di questa variante risiede nel fatto che l'accento è posto sulla *reazione emotiva della vittima*¹²⁷. Se l'autore agisce con l'intento di limitare la libertà di agire

¹²⁴ L'articolo 221 CPM contempla i casi in cui l'accusa riguarda più reati spettanti gli uni alla giurisdizione militare e gli altri a quella ordinaria. La disposizione non è tuttavia applicabile allo *stalking*, giacché esso costituisce un unico reato per natura caratterizzato da più atti singoli.

¹²⁵ RU 2024 27 pag. 16.

¹²⁶ Cfr. anche Vanoli, n. marg. 318, miche si riferisce alla definizione contenuta nel Codice penale della California.

¹²⁷ Schwarzenegger / Gurt, pag. 28.

della vittima, non si è più in presenza di una minaccia bensì di una (*tentata*) *coazione*. Da questa variante potrebbero quindi scaturire *lacune in materia di responsabilità penale*: per quanto la vittima provi spesso un sentimento di *paura, non è per forza quello l'intento dell'autore*¹²⁸. Si pensi ad esempio allo *stalker bisognoso d'affetto*: per raggiungere il suo obiettivo è del tutto possibile che voglia infondere paura alla vittima o metterla sotto pressione, ma può anche darsi che non ne abbia affatto l'intenzione.

5.2 Integrazione nella fattispecie della coazione

La Commissione ha pure scartato la possibilità di proporre la punibilità dello *stalking* mediante il completamento della fattispecie della coazione (art. 181 CP, risp. art. 150 cpv. 1 CPM).

Questa variante rende maggiormente conto dell'*elemento colposo* dello *stalking*: il comportamento molesto deve aver avuto come conseguenza una limitazione della libertà di agire. A causa dello *stalking* la vittima è stata *costretta a fare, omettere o tollerare un atto*¹²⁹. Questa variante presenterebbe inoltre il vantaggio considerevole di riprendere l'ormai ricca *giurisprudenza del Tribunale federale* sulla coazione attraverso lo *stalking* (n. 2.2.3).

Come nella variante relativa all'integrazione nella fattispecie della minaccia, anche nell'opzione del completamento della norma sulla coazione potrebbero tuttavia sorgere *problemi di delimitazione tra fattispecie*. Modalità classiche di queste fattispecie sono la «grave minaccia» (art. 180 cpv. 1 CP) e la «minaccia di grave danno» (art. 181 CP). Anche in un contesto di *stalking* l'autore può minacciare la vittima, e ciò può creare problemi pratici in termini di delimitazione tra le diverse fattispecie.

6 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Nel rapporto che accompagna l'avamprogetto posto in consultazione¹³⁰ si sostiene che le modifiche proposte non hanno alcuna ripercussione finanziaria. Questa affermazione è stata smentita nell'ambito della consultazione¹³¹.

La valutazione del suddetto rapporto si basava sull'ipotesi che con la norma proposta si andasse essenzialmente a codificare l'attuale giurisprudenza del Tribunale federale; nella nuova norma, invece, il comportamento punibile e il risultato sono ridefiniti.

A prescindere da quanto la nuova norma si discosti dall'attuale giurisprudenza, si deve in ogni caso partire dal presupposto che la sua introduzione (soprattutto all'inizio) causerà un aumento dei procedimenti penali. Può infatti essere interpretata come un invito a sporgere denuncia, in particolare proprio in quelle fattispecie la cui rilevanza

¹²⁸ Gurt, n. marg. 473.

¹²⁹ DTF 129 IV 216 consid. 2.7.

¹³⁰ Rapporto della CAG-N del 27 aprile 2023, n. 6.

¹³¹ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 6.

penale è oggi incerta. Questa tendenza è visibile anche dai dati relativi alla situazione all'estero: in *Austria*, dopo l'introduzione della norma penale (2006), nel 2007 erano state sporte 2601 denunce, mentre in seguito si è assistito a un netto calo. Nel 2020 i casi denunciati sono stati 1717 e nel 2021 1657¹³². Nel 2020 le denunce sono sfociate in una condanna solo in 112 casi, mentre nel 2021 in 123¹³³. Anche in *Germania* il numero delle denunce è in calo: dopo l'introduzione della norma penale (2007), nel 2008 i casi denunciati sono stati 29 373, nel 2010 26 840, nel 2020 19 666 e nel 2021 20 464. Nonostante l'elevato numero di denunce, in rari casi – meno del 5 per cento – è stata pronunciata una condanna¹³⁴. Si suppone che ciò sia dovuto ai molti elementi indeterminati della fattispecie, che complicano l'applicazione della norma penale. Questo è stato anche uno dei motivi della revisione del 2021 (n. 3.2.1.3), i cui effetti non hanno ancora potuto essere valutati da un punto di vista statistico: nel 2022 le denunce hanno registrato un leggerissimo aumento (21 436), mentre i numeri sulle condanne non sono ancora disponibili. Tuttavia, per il momento non si intravede ancora nessun cambiamento significativo¹³⁵.

Alla luce delle esperienze fatte all'estero, in Svizzera ci si deve attendere un andamento simile. Si deve dunque supporre che, inizialmente, l'introduzione della norma penale relativa allo *stalking* causerà *elevati oneri supplementari alle autorità di perseguimento penale e ai tribunali cantonali*, oneri tuttavia al momento non quantificabili. Partendo però dal presupposto che grazie ai procedimenti (e alle condanne) per *stalking* è possibile interrompere anticipatamente una possibile spirale di violenza, agli oneri supplementari deve essere contrapposto il risparmio conseguito evitando successivi procedimenti e costi causati dalla violenza.

7 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Le modifiche proposte sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

Nel contesto dello *stalking* sono determinanti per la Svizzera in particolare le disposizioni della *Convenzione di Istanbul*. In virtù del suo articolo 34 le Parti contraenti devono perseguire penalmente lo *stalking*. Il diritto penale svizzero vigente soddisfa già questo requisito poiché gli atti di *stalking*, sia singolarmente che nel loro insieme, sono passibili di sanzione penale. Il diritto civile contempla dal canto suo delle misure

¹³² Kriminalitätsbericht Statistik und Analyse in den Sicherheitsberichten 2010, 2020 und 2021, consultabile all'indirizzo www.bmi.gv.at > Sicherheitspolitik und Strategie > Sicherheitsbericht > Kriminalitätsbericht Statistik und Analyse (stato: 22.2.2024).

¹³³ Gerichtliche Kriminalstatistik 2019–2020 respektive 2021–2022, consultabile all'indirizzo www.statistik.at > Statistiken > Bevölkerung und Soziales > Kriminalität und Sicherheit > Verurteilungs- und Wiederverurteilungsstatistik > Publikationen (stato: 22.2.2024).

¹³⁴ Fischer, Kommentar D-StGB, § 238 n. marg. 1. Le cifre relative alle denunce e alle condanne dopo la revisione del 2021 non sono ancora disponibili.

¹³⁵ Comunicato stampa 187/23 del Ministero della giustizia bavarese del 27.11.2023 concernente la statistica relativa ai perseguimenti penali 2022, consultabile all'indirizzo www.justiz.bayern.de > Presse und Medien > Pressemitteilungen (stato: 22.02.2024): nel 2022 sono state giudicate colpevoli di atti persecutori lo stesso numero di persone dell'anno precedente.

di protezione contro lo *stalking* che vanno al di là delle esigenze poste della Convenzione¹³⁶.

Le modifiche proposte nell'ambito del presente progetto preliminare sono comunque conformi agli interventi richiesti dalla Convenzione di Istanbul per quanto riguarda la punibilità dello *stalking* nella sua globalità.

8 Basi giuridiche

8.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto si fonda sull'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale¹³⁷, che affida alla Confederazione la competenza di legiferare nel campo del diritto penale e della procedura penale.

8.2 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede deleghe di competenze legislative.

8.3 Forma dell'atto

Il presente progetto comporta la modifica di leggi federali.

¹³⁶ FF 2017 143 n. 2.5.6.

¹³⁷ RS 101

Bibliografia

Aeppli Michael, Die strafprozessuale Sicherstellung von elektronisch gespeicherten Daten, unter besonderer Berücksichtigung der Beweismittelbeschlagnahme am Beispiel des Kantons Zürich, tesi Zurigo 2004

Delnon Vera / Rüdy Bernhard, in: Niggli Marcel Alexander / Wiprächtiger Hans (a c. di), Basler Kommentar, Strafrecht II, 4^a ed., Basilea 2019, ad art. 180 CP (cit. Delnon / Rüdy, BSK II StGB, art. 180)

Delnon Vera / Rüdy Bernhard, in: Niggli Marcel Alexander / Wiprächtiger Hans (a c. di), Basler Kommentar, Strafrecht II, 4^a ed., Basilea 2019, ad art. 181 CP (cit. Delnon / Rüdy, BSK II StGB, art. 181)

Donatsch Andreas, Strafrecht III, Delikte gegen den Einzelnen, 11^a ed., Zurigo / Basilea / Ginevra 2018

Dupuis Michel et al. (a c. di), Petit commentaire Code pénal, 2^a ed., Basilea 2017

Egger Theres / Jäggi Jolanda / Guggenbühl Tanja, Massnahmen zur Bekämpfung von Stalking: Übersicht zu national und international bestehenden Praxismodellen, rapporto di ricerca, Berna 2017

Fischer Thomas, Kommentar Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen, 69^a ed., Monaco 2022, ad § 238 D-StGB (cit. Fischer, Kommentar D-StGB, § 238)

Graf Damian K., Strafverfolgung 2.0: Direkter Zugriff der Strafbehörden auf im Ausland gespeicherte Daten?, Jusletter del 21 settembre 2017, pag. 21 segg.

Gurt Aurelia, Stalking, Eine Analyse der gegenwärtigen Gesetzeslage und die Frage nach einem Revisionsbedarf im Schweizer Recht, tesi Zurigo / Basilea / Ginevra 2020

Hilt Franz et al., Was tun bei (Cyber)Mobbing?, Systematische Intervention und Prävention in der Schule, 4^a ed., Ludwigshafen/Heidelberg 2021

Kinzig Jörg, Die Strafbarkeit von Stalking in Deutschland – Vorbild für die Schweiz?, recht 1/2011, pag. 1 segg.

Kuhlen Lothar, Stalking als kriminalpolitisches Problem, ZIS 3/2018, pag. 89 segg.

Marcum Catherine D. / Higgins George E. / Ricketts Melissa L., Juveniles and Cyber Stalking in the United States: An Analysis of Theoretical Predictors of Patterns of Online Perpetration, IJCC 8/2014, pag. 47 segg.

Ramel Raffael / Vogelsang André, in: Niggli Marcel Alexander / Wiprächtiger Hans (a c. di), Basler Kommentar, Strafrecht II, 4^a ed., Basilea 2019, ad art. 179^{septies} CP

Riedo Christof, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (a c. di), Basler Kommentar Strafrecht I, Art. 1–136 StGB, 4^a ed., Basilea 2019, ad art. 30 CP (cit. Riedo, BSK I StGB, ad art. 30)

Roth Andreas / Keshelava Tornike, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (a c. di), Basler Kommentar, Strafrecht I, 4^a ed., Basilea 2019, ad art. 126 CP

Schwarzenegger Christian / Gurt Aurelia, Rechtliche Möglichkeiten gegen Stalking in der Schweiz, Gutachten zuhanden des Eidgenössischen Büros für die Gleichstel-

lung von Mann und Frau (EBG), Zurigo 2019, la perizia è consultabile in tedesco e francese all'indirizzo www.ebg.admin.ch > *Violenza contro le donne e violenza domestica* > *Pubblicazioni sulla violenza contro le donne in generale* (stato: 22.2.2024)

Stratenwerth Günter / Bommer Felix, *Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil I, Straftaten gegen Individualinteressen*, 8^a ed., Berna 2022

Trechsel Stefan / Geth Christopher, in: Trechsel Stefan / Pieth Mark (a c. di), *Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar*, 4^a ed., Zurigo / San Gallo 2021, ad art. 126 CP

Trechsel Stefan / Cramer Dean, in: Trechsel Stefan/Pieth Mark (Hrsg.), *Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar*, 4^a ed., Zurigo / San Gallo 2021, ad art. 156 CP

Trechsel Stefan/Jean-Richard-dit-Bressel Marc, in: Trechsel Stefan/Pieth Mark (a c. di), *Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar*, 4^a ed., Zurigo / San Gallo 2021, ad art. 1 CP (cit. Trechsel/Jean-Richard-dit-Bressel, PK StGB, ad art. 1)

Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, Scheda informativa B2 «Stalking», Berna 2020, consultabile all'indirizzo www.ebg.admin.ch > *Violenza contro le donne e violenza domestica* > *Pubblicazioni sulla violenza contro le donne* > *Schede informative* (stato: 22.2.2024) (cit. scheda informativa Stalking UFU)

Ufficio per la protezione degli adulti e dei minori della città di Berna, *Cyberstalking, Gefahren im Internet*, 5^a ed., Berna 2023, l'opuscolo è consultabile all'indirizzo www.bern.ch > *Themen* > *Sicherheit* > *Schutz vor Gewalt* > *Stalking* > *Was kann ich tun* > *Strafrechtliche Möglichkeiten* (stato: 22.2.2024) (cit. opuscolo *Cyberstalking Bern*)

Vanoli Orlando, *Stalking, Ein «neues» Phänomen und dessen strafrechtliche Erfassung in Kalifornien und in der Schweiz*, tesi Zurigo / Basilea / Ginevra 2009

Weissenberger Philippe, in: Niggli Marcel Alexander / Wiprächtiger Hans (a c. di), *Basler Kommentar, Strafrecht II*, 4^a ed., Basilea 2019, ad art. 156 CP

Zimmerlin Sven, *Stalking – Erscheinungsformen, Verbreitung, Rechtsschutz, Sicherheit & Recht* 1/2011, pag. 3 segg.

Zurbrügg Matthias, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (a c. di), *Basler Kommentar Strafrecht I, Art. 1–136 StGB*, 4^a ed., Basilea 2019, art. 98 CP (cit. Zurbrügg, BSK I StGB, art. 98)

Materiali legislativi

Messaggio concernente la modificazione del Codice penale e del Codice penale militare (Reati contro la vita e l'integrità della persona, il buon costume e la famiglia) del 26 giugno 1985 (85.047), FF 1985 II 901

Iniziativa parlamentare 96.464 «Atti di violenza commessi su donne, punibili d'ufficio. Modifica dell'articolo 123 CP» e iniziativa parlamentare 96.465 «Atti di violenza sessuale commessi su un coniuge, punibili d'ufficio. Modifica degli articoli 189 e 190 CP», Rapporto del 28 ottobre 2002 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale. Parere del Consiglio federale del 19 febbraio 2003, FF 2003 1761

Base legale per i media sociali, Rapporto del Consiglio federale del 9 ottobre 2013 in adempimento del postulato Amherd 11.3912 del 29 settembre 2011, consultabile all'indirizzo www.ufcom.admin.ch > Digitalizzazione e internet > Comunicazione digitale > Intermediari e piattaforme di comunicazione (stato: 22.2.2024) (cit. Rapporto in adempimento del postulato 11.3912)

Legge federale per migliorare la protezione delle vittime di violenza, Rapporto sui risultati della consultazione del 17 luglio 2017, consultabile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DFGP (stato: 22.2.2024) (cit. Rapporto sulla consultazione relativa alla legge per migliorare la protezione delle vittime di violenza)

Messaggio concernente l'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) del 2 dicembre 2016 (16.081), FF 2017 143

Messaggio concernente la legge federale relativa alla revisione totale della legge sulla protezione dei dati e alla modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati del 15 settembre 2017 (17.059), FF 2017 5939

Messaggio concernente la legge federale intesa a migliorare la protezione delle vittime di violenza dell'11 ottobre 2017 (17.062), FF 2017 6267

Stalking bekämpfen, Übersicht zu Massnahmen in der Schweiz und im Ausland, rapporto del Consiglio federale dell'11 ottobre 2017 in adempimento del postulato Feri 14.4204 dell'11 dicembre 2014, il rapporto è consultabile in tedesco e francese all'indirizzo www.parlamento.ch > Oggetto 14.4204 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses (stato: 22.2.2024) (cit. Rapporto in adempimento del postulato 14.4204)

Messaggio concernente l'armonizzazione delle pene e l'adeguamento del diritto penale accessorio alla nuova disciplina delle sanzioni del 25 aprile 2018 (18.043), FF 2018 2345

Bericht des Bundesamtes für Justiz zur Frage der Kodifizierung eines Straftatbestands «Stalking» del 12 aprile 2019, il rapporto dell'Ufficio federale di giustizia è consultabile in tedesco e francese all'indirizzo www.parlamento.ch > Oggetto 19.433 > Altri documenti (stato: 22.2.2024) (cit. Rapporto UFG Stalking)

Messaggio concernente la modifica del Codice di procedura penale (Attuazione della mozione 14.3383 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, Adeguamento del Codice di procedura penale) del 28 agosto 2019 (19.048), FF 2019 5523

Armonizzazione delle pene e adeguamento del diritto penale accessorio alla nuova disciplina delle sanzioni. Oggetto 3: Legge federale sulla revisione del diritto penale in materia sessuale. Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 17 febbraio 2022 (18.043), FF 2022 687

Ergänzungen betreffend Cybermobbing im Strafgesetzbuch, rapporto del Consiglio federale del 19 ottobre 2022 in adempimento del postulato 21.3969 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 25 giugno 2021, il rapporto è consultabile in tedesco e francese all'indirizzo www.parlamento.ch > Oggetto 21.3969 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses (stato: 22.2.2024) (cit. Rapporto in adempimento del postulato 21.3969)

19.433 Iniziativa parlamentare Includere lo stalking nelle fattispecie del Codice penale, Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 27 aprile 2023, consultabile all'indirizzo: www.parlament.ch > Oggetto 19.433 > Consultazione oppure www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > Parl. (stato: 22.2.2024) (cit. Rapporto della CAG-N del 27 aprile 2023)

19.433 Iniziativa parlamentare della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale Includere lo stalking nelle fattispecie del Codice penale. Rapporto sui risultati della consultazione del 25 ottobre 2023, versione integrata il 15 febbraio 2024, consultabile all'indirizzo: www.parlament.ch > Oggetto 19.433 > Consultazione oppure www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > Parl. (stato: 22.2.2024) (cit. Rapporto sui risultati della consultazione)

