

01.025

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti
estremamente pericolosi e refrattari alla terapia»**

del 4 aprile 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo un disegno di decreto concernente l'iniziativa popolare «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia», proponendovi di sottoporla senza controprogetto al voto del popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

4 aprile 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'iniziativa «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia» mira a introdurre, per un determinato gruppo di criminali, un internamento subordinato a condizioni di liberazione restrittive. La liberazione può essere presa in considerazione soltanto se nuove conoscenze scientifiche consentono di dimostrare che il criminale può essere curato e non rappresenta quindi più un pericolo per la collettività. L'iniziativa prevede inoltre che le perizie necessarie al giudizio del criminale sessuomane o violento devono essere elaborate da due periti reciprocamente indipendenti e che le autorità possono essere rese responsabili delle ricadute dei criminali da esse liberati. L'iniziativa è l'espressione di preoccupazioni giustificate. Nonostante in taluni settori il nuovo articolo costituzionale sia formulato in modo estremamente duttile e lasci molto spazio all'interpretazione, le innovazioni proposte sono tuttavia di secondaria importanza rispetto a quanto già previsto dal diritto vigente.

L'internamento a vita è infatti già contemplato dal diritto vigente. L'iniziativa riduce tuttavia le categorie di delinquenti suscettibili di esservi sottoposti. Inoltre, concerne anzitutto i delinquenti che soffrono di turbe psichiche e non è pertanto applicabile a gran parte dei criminali pericolosi. Questa lacuna potrebbe se del caso essere colmata attraverso un'interpretazione molto estensiva. I limiti di sicurezza previsti dall'iniziativa per quanto concerne la liberazione di criminali pericolosi sono troppo complessi, sproporzionati e, in definitiva, non altrettanto severi quanto quelli già osservati attualmente nella prassi. È inoltre possibile tener conto di taluni principi sanciti nella CEDU e di quello della proporzionalità soltanto mediante un'interpretazione che, benché ancora compatibile - seppur di stretta misura - con il testo dell'iniziativa, contraddice in parte la volontà dei suoi promotori. L'iniziativa presenta anche aspetti contraddittori poiché vieta qualsiasi liberazione anticipata ma consente la scarcerazione di criminali che sono ancora estremamente pericolosi. Il divieto di accordare permessi di libera uscita, giustificato per i delinquenti estremamente pericolosi, è discutibile nei casi in cui si può escludere il pericolo di recidiva o di fuga. La responsabilità delle autorità prevista dall'iniziativa è già contemplata segnatamente nel Codice penale e nella legislazione sulla responsabilità.

Il 21 settembre 1998 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento un disegno di revisione della parte generale del Codice penale. Uno dei punti centrali di tale revisione è la protezione della collettività dai delinquenti pericolosi. Il Consiglio federale ha a tal fine previsto una forma particolare di internamento a vita per motivi di sicurezza, applicabile a tutti gli autori di reati gravi che presentano un pericolo di recidiva. Contrariamente all'internamento proposto nell'iniziativa, quello previsto dal Consiglio federale non si limita ai criminali sessuomani o violenti né ai delinquenti estremamente pericolosi o affetti da turbe psichiche. Tale internamento è inoltre parte integrante di un concetto globale di nuove misure di protezione: si prevedono tra l'altro stabilimenti di sicurezza per il trattamento di criminali pericolosi affetti da turbe psichiche, condizioni di liberazione più severe e prognosi più approfondite per tutti gli autori di reati gravi. Non v'è quindi motivo di proporre un controprogetto all'iniziativa.

Il Consiglio federale propone pertanto di sottoporre l'iniziativa popolare al voto di popolo e Cantoni senza controprogetto e con la raccomandazione di respingerla.

Messaggio

1 Iniziativa «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia»

1.1 Tenore

L'iniziativa popolare ha il tenore seguente:

La Costituzione federale (del 29 maggio 1874) è completata come segue:

Art. 65^{bis} (nuovo)

¹ Considerato il forte rischio di ricaduta, il criminale sessuomane o violento che nelle perizie necessarie alla formulazione della sentenza è stato definito estremamente pericoloso e classificato come refrattario alla terapia deve essere internato a vita. Liberazioni anticipate e permessi di libera uscita sono esclusi.

² È possibile redigere nuove perizie solo qualora nuove conoscenze scientifiche permettano di dimostrare che il criminale può essere curato e dunque non rappresenta più alcun pericolo per la collettività. Se sulla base di queste nuove perizie è posta fine all'internamento, la responsabilità per una ricaduta è assunta dall'autorità che ha posto fine all'internamento.

³ Tutte le perizie necessarie al giudizio del criminale sessuomane o violento devono essere redatte da almeno due periti esperti reciprocamente indipendenti e tenendo conto di tutti gli elementi importanti per il giudizio.

1.2 Riuscita

L'iniziativa popolare «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia» è stata depositata il 3 maggio 2000 con 194 390 firme valide. Con decisione del 13 giugno 2000, la Cancelleria federale ha accertato la riuscita dell'iniziativa¹.

Prima dell'inizio della raccolta delle firme, la Cancelleria federale ha verificato che la lista delle firme soddisfacesse formalmente le esigenze legali e ha esaminato le traduzioni dell'iniziativa². Nella relativa decisione è riprodotta anche la clausola di ritiro che autorizza la maggioranza assoluta fra sette dei promotori a ritirare incondizionatamente l'iniziativa.

1.3 Scopo perseguito dai promotori

L'iniziativa si iscrive negli sforzi, intensificati a partire dall'inizio degli anni Novanta, volti a tutelare la collettività contro il pericolo di recidiva che presentano ta-

¹ FF 2000 2947

² FF 1998 3932

luni criminali durante una libera uscita o dopo la loro liberazione. Mira a introdurre un internamento senza permessi di libera uscita e con possibilità di liberazione limitate per una categoria di delinquenti estremamente pericolosi. I suoi promotori temono segnatamente che un riesame troppo frequente dei presupposti per un'eventuale liberazione di simili criminali comporti un numero eccessivo di errori. Ritenono che oggi tali delinquenti siano liberati troppo rapidamente e in base a perizie insufficienti. Esigono pertanto che la liberazione sia subordinata a condizioni più severe che intendono creare con l'ausilio di conoscenze scientifiche.

1.4 Regole applicabili all'interpretazione di iniziative

Di principio, per interpretare il testo di un'iniziativa popolare occorre partire dal tenore della stessa e non dalla volontà soggettiva dei suoi promotori. È tuttavia possibile tener conto di un'eventuale motivazione dell'iniziativa o di opinioni espresse dai promotori. Benché anche le circostanze che hanno provocato il lancio di un'iniziativa possano svolgere un ruolo ai fini dell'interpretazione, il testo è interpretato seguendo le regole interpretative riconosciute.

1.5 Termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia» è stata depositata il 3 maggio 2000. Se un'iniziativa popolare concerne una revisione parziale della Costituzione federale e riveste la forma di progetto già elaborato, l'Assemblea federale deve decidere entro trenta mesi dal deposito dell'iniziativa se ne approva o no tutte le parti valide nel tenore presentato (art. 27 cpv. 1 della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli; RS 171.11). Le Camere devono pertanto trattare la presente iniziativa entro il 3 novembre 2002.

1.6 Adeguamento alla nuova Costituzione federale

In seguito all'adozione della nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999, l'iniziativa popolare «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia» non potrà più mantenere la numerazione originaria (art. 65^{bis}). Quest'ultima dovrà infatti essere adeguata alla nuova Costituzione federale (art. 123a). Il testo dell'iniziativa non necessita invece di alcun adeguamento redazionale (di principio possibile, nei limiti del necessario, in virtù della cifra III della nuova Cost.).

2 Validità dell'iniziativa

2.1 Unità della forma

Un'iniziativa può essere formulata come proposta generica o progetto elaborato (art. 139 cpv. 2 e 194 cpv. 3 Cost.). Secondo l'articolo 75 capoverso 3 della legge

federale del 18 dicembre 1976 sui diritti politici (RS 161.1), le forme miste non sono ammesse.

La presente iniziativa è formulata integralmente come progetto elaborato. L'unità della forma è quindi rispettata.

2.2 Unità della materia

Un'iniziativa deve concernere una sola materia (art. 139 cpv. 3 e 194 cpv. 2 Cost.). L'unità della materia è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse (art. 75 cpv. 2 della legge federale sui diritti politici).

Il tema centrale dell'iniziativa popolare «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia» è l'internamento a vita, ossia i presupposti che devono essere adempiuti affinché lo stesso sia disposto, l'esclusione di permessi di libera uscita e di liberazioni anticipate, le condizioni alle quali può essere compiuta una nuova perizia, le perizie concernenti criminali sessuomani o violenti e la responsabilità assunta in caso di recidiva dall'autorità che ha disposto la liberazione di criminali internati. È indubbio che le diverse parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse; la condizione dell'unità materiale è pertanto rispettata.

2.3 Attuabilità

L'attuazione dell'iniziativa «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia» avverrebbe nell'ambito dell'esecuzione delle pene e delle misure.

Qui di seguito si dimostrerà che l'attuazione dell'iniziativa implica difficoltà considerevoli e può comportare risultati iniqui (cfr. segnatamente n. 3.4 e 3.5). L'iniziativa non è però inattuabile.

2.4 Compatibilità con le disposizioni cogenti del diritto internazionale

Secondo gli articoli 139 capoverso 3 e 194 capoverso 2 Cost., un'iniziativa popolare non può violare le disposizioni *cogenti* del diritto internazionale (il cosiddetto *jus cogens*).

Per *jus cogens* s'intendono norme che, data la loro importanza per l'ordinamento giuridico internazionale, hanno valore assoluto. Ne fanno segnatamente parte le garanzie intangibili della CEDU³ e del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici⁴. Nonostante l'iniziativa abbia punti di contatto con tali convenzioni (cfr. n. 3.9), le sue disposizioni non sono in contrasto con le garanzie sopraccitate.

³ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; RS **0.101**

⁴ Patto II; RS **0.103.2**. Cfr. messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, FF **1997 I 408** seg.

3 **Contenuto dell’iniziativa**

3.1 **Il problema dei criminali pericolosi**

I criminali pericolosi, segnatamente quelli che si sono macchiati di reati sessuali o violenti gravi e per i quali v'è motivo di supporre che commetteranno simili reati anche in futuro, rappresentano un'infima minoranza della totalità dei delinquenti; i reati violenti, comprese la violenza carnale e la coazione sessuale⁵ equivalgono al due per cento delle condanne complessive, i reati contro il buon costume a meno dell'uno per cento. Uno studio dell'Ufficio federale di statistica rivela che, su 322 delinquenti condannati nell'arco di un anno per reati violenti, nei sette anni successivi soltanto tre sono stati condannati per aver commesso nuovamente simili reati. Soltanto sedici dei delinquenti primari sono stati condannati a una pena privativa della libertà personale senza sospensione condizionale e quindi incarcerati. Secondo tale studio, in nessuno dei casi sopraccitati è stata pronunciata una terza condanna⁶.

Il problema dei criminali pericolosi non risiede tuttavia nel loro numero bensì – come dimostrato in modo drastico da taluni eventi recenti – nella gravità dei reati commessi e nelle grandi sofferenze che infliggono ad altre persone. Per questo motivo si chiede con sempre maggiore intensità che sia migliorata la protezione della collettività contro simili criminali.

È tuttavia estremamente difficile stabilire in che modo raggiungere tale obiettivo. Da un lato è infatti assodato che il solo fatto che una persona abbia commesso un reato grave non permette di concludere che vi sia un rischio particolare di recidiva. Anche simili delinquenti possono quindi essere un giorno scarcerati e, nella maggior parte dei casi, emendersi. Tutte le liberazioni comportano tuttavia un certo rischio di recidiva. Nell'ambito dell'esecuzione delle pene si cerca di ridurre ulteriormente tale rischio con l'ausilio di perizie psichiatriche. Tuttavia, neppure i periti che rispettano tutte le regole della diligenza professionale possono escludere totalmente una recidiva. In quest'ottica occorre chiedersi se si possa ragionevolmente esigere che la collettività tolleri un siffatto rischio residuo. Inversamente, è anche possibile che al momento del giudizio i periti si sbagliano a danno dell'autore del reato. Questo argomento induce a non internare a vita tali persone senza conceder loro la possibilità di un riesame.

Un altro aspetto delicato è il seguente: chi deve assumersi la responsabilità di internare l'autore di un reato a tempo indeterminato? Spetta al giudice, al momento del giudizio, decidere se un criminale è pericoloso a tal punto da dover essere internato vita natural durante o tale responsabilità dovrà essere assunta dalle autorità di esecuzione o dalle commissioni peritali che forniscono loro consulenza?

Segnatamente in seguito all'assassinio del Zollikerberg, i Cantoni sono stati costretti a riesaminare e, se necessario, a rendere più severa la loro prassi in materia di permessi di libera uscita e di liberazione nei confronti di autori di reati gravi.

⁵ Reati contro la vita e l'integrità della persona (art. 111 - 136 CP), rapina (art. 140 CP), estorsione (art. 156 CP), minaccia (art. 180 CP), coazione (art. 181 CP), sequestro di persona e rapimento (art. 183, 184 CP), presa d'ostaggio (art. 185 CP), violenza carnale (art. 190 CP), coazione sessuale (art. 189 CP).

⁶ Ufficio federale di statistica, *Wiederholte strafrechtliche Verurteilungen, Zur Frage nach kriminellen Karrieren*, vol. 19, Rechtspflege, Berna 1995, pag. 24.

Hanno istituito commissioni peritali incaricate di valutare i criminali pericolosi. Tali commissioni forniscono la loro consulenza alle autorità di esecuzione quando devono essere prese decisioni concernenti il luogo di esecuzione delle pene, la concessione di permessi di libera uscita o la liberazione condizionale. A livello federale sono stati depositati diversi interventi parlamentari in cui si chiede che per determinate categorie di delinquenti siano introdotte pene detentive e misure «effettivamente perpetue» o pene privative della libertà di trent'anni non riducibili («peines incompressibles»)⁷. Si è anche chiesto di prevedere che un delinquente possa essere liberato durante l'esecuzione di una pena o di una misura soltanto se tre perizie concordi si pronunciano in favore della liberazione⁸.

3.2 Intenti dell'iniziativa

Alla stessa stregua degli interventi parlamentari sopraccitati, la presente iniziativa cerca di migliorare la protezione della collettività contro i criminali pericolosi. Le misure che propone a tal fine non sono tuttavia integrate in un concetto globale: l'iniziativa riprende, per un piccolo gruppo di criminali, una vecchia richiesta già soddisfatta dal Codice penale vigente, ossia l'introduzione dell'internamento *a vita*. Intende ammettere la liberazione dall'internamento soltanto se è scientificamente dimostrato che il criminale può essere guarito dal suo comportamento deviante. L'iniziativa non dice però quali provvedimenti occorra adottare nei confronti di delinquenti suscettibili di trattamento dopo la loro liberazione. Intende infine migliorare la qualità delle perizie in relazione con un internamento prevedendo che debbano essere consultati due esperti⁹.

⁷ Mozione Béguin del 6.12.1989: Delinquenti particolarmente pericolosi. Revisione del CP (accolta in forma di postulato). Cfr. Boll. Uff. **1990** S 167; Mozione Keller Rudolf del 29 novembre 1993: Ergastolo effettivo (accolta in forma di postulato). Cfr. Boll. Uff. **1995/1** N 268; Mozione Scherrer Jürg del 14.12.1993: Internamento di delinquenti maniaci (accolta in forma di postulato). Cfr. Boll. Uff. **1994** N 586. Il 4 ottobre 1996 il consigliere agli Stati Thierry Béguin ha inoltre depositato un'interrogazione ordinaria su una revisione del Codice penale concernente i criminali particolarmente pericolosi (cfr. Boll. Uff. **1996** S 1196).

⁸ Nelle risposte a tali interventi parlamentari, il nostro Consiglio ha sottolineato che il diritto vigente prevede già pene privative della libertà e misure di sicurezza (internamento) che possono essere mantenute sino alla morte del condannato. Contrariamente a quanto proposto negli interventi sopraccitati, il Codice penale vigente non esige tuttavia che al momento del giudizio il tribunale valuti in modo definitivo se un criminale sarà pericoloso sino alla fine della sua vita e se debba quindi rimanere in carcere sino alla morte senza che sia possibile riesaminare la sanzione. Un tribunale non è infatti in grado di prevedere come evolverà un delinquente nel corso di venti o più anni. Per questo motivo, il Codice penale vigente consente al giudice di infliggere sanzioni di durata illimitata, ma spetta all'autorità di esecuzione decidere, in base al comportamento e all'evoluzione del condannato, circa un'eventuale liberazione.

⁹ Cfr. messaggio del 21 settembre 1998 concernente la modifica del Codice penale svizzero (Disposizioni generali, introduzione e applicazione della legge) e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minorile, FF **1999** 1770 segg.

3.3

Raffronto tra l'iniziativa e il diritto vigente

Al fine di renderne meglio intelligibile la portata, l'iniziativa deve essere confrontata con il diritto vigente.

3.3.1

Le forme di internamento previste dal diritto vigente

Il Codice penale svizzero (CP, RS 311.0) prevede due forme di internamento: l'internamento dei delinquenti abituali secondo l'articolo 42 CP e l'internamento degli anormali mentali ai sensi dell'articolo 43 numero 1 secondo comma CP. In virtù dell'articolo 30*b* del Codice penale militare (RS 321.0), queste forme d'internamento sono applicabili anche nell'ambito del diritto penale militare.

L'internamento dei delinquenti abituali ai sensi dell'articolo 42 CP è previsto per le persone che hanno già commesso numerosi crimini o delitti per i quali sono state private della libertà¹⁰. È disposto in vece di una pena di reclusione o di detenzione. Questa forma di internamento non è limitata nel tempo e può quindi protrarsi sino alla morte del condannato. È revocata, se non è più necessaria, al più presto dopo tre anni. Eccezionalmente, può esservi posto fine già prima della scadenza della durata minima¹¹. Questa forma d'internamento non è subordinata alla condizione che il delinquente sia affetto da una turba psichica.

L'internamento di cui all'articolo 43 numero 1 secondo comma CP può essere ordinato nei confronti di delinquenti che, a causa del loro stato mentale, mettono gravemente in pericolo la sicurezza pubblica¹². Può essere disposto già per delinquenti primari e protrarsi sino alla morte del condannato. La persona internata è liberata dall'internamento sia definitivamente (se la causa della misura è cessata) sia a titolo di prova (se la causa della misura non è completamente cessata).

Oggi l'internamento di delinquenti abituali secondo l'articolo 42 CP è ordinato sempre più di rado¹³. Questa forma d'internamento non è stata ripresa nel nostro disegno di revisione della parte generale del Codice penale¹⁴. Nelle pagine seguenti l'internamento proposto nell'iniziativa sarà quindi soprattutto confrontato con l'internamento degli anormali mentali ai sensi dell'articolo 43 CP, con cui presenta taluni parallelismi.

3.3.2

Tenore del diritto vigente e dell'iniziativa

Secondo il tenore dell'articolo 43 numero 1 secondo comma del CP, l'internamento degli anormali mentali è previsto per i delinquenti:

- che hanno commesso crimini o delitti;

¹⁰ Cfr. le condizioni dettagliate di cui all'articolo 42 numero 1 CP.

¹¹ Cfr. le condizioni dettagliate di cui all'articolo 42 numeri 4 e 5 CP.

¹² Cfr. le condizioni di cui all'articolo 43 CP.

¹³ 1960: 120 casi; 1970: 68 casi; 1980: 30 casi; 1990: 6 casi; 1995: 6 casi; 1996: 6 casi; 1997: 2 casi; 1998: 3 casi.

¹⁴ Cfr. messaggio del 21 settembre 1998 concernente la modifica del Codice penale svizzero (Disposizioni generali, introduzione e applicazione della legge) e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minorile, FF 1999 1669 segg.

- che, a causa del loro stato mentale, mettono gravemente in pericolo la sicurezza pubblica; e
- nei confronti dei quali questa misura è necessaria per prevenire l'esposizione a pericolo di altre persone¹⁵.

Secondo l'iniziativa, devono essere internati a vita i criminali che:

- hanno commesso reati sessuali o violenti; e
- nelle perizie necessarie per la pronuncia della sentenza sono stati definiti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia.

3.3.3 Motivi d'internamento

3.3.3.1 Diritto vigente

L'internamento secondo l'*articolo 43 CP* non è limitato a persone che hanno commesso determinati reati ma può di principio entrare in linea di conto per qualsiasi crimine o delitto. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, è applicabile a tutti i delinquenti particolarmente pericolosi che non possono essere sottoposti ad alcun trattamento¹⁶ ma anche a quelli per i quali permane un serio pericolo che, nonostante un trattamento o cure mediche, compiano reati gravi, soprattutto reati violenti, all'interno o all'esterno dello stabilimento¹⁷.

3.3.3.2 Iniziativa

L'internamento richiesto nell'iniziativa deve essere pronunciato soltanto nei confronti di «criminali sessuomani o violenti». Deve sicuramente essere reputato «*criminale sessuomane*» chiunque abbia compiuto un reato contro l'integrità sessuale ai sensi degli articoli 187-200 CP.

La nozione di «*criminale violento*» è invece alquanto indeterminata. Non può essere delimitata per il tramite delle fattispecie penali previste dalla legge, giacché il Codice penale – contrariamente a quanto previsto per i «reati sessuali» – non contempla alcun «reato violento» propriamente detto. Un esame della dottrina e della giurisprudenza relative alla nozione di violenza mostra che non esiste alcuna definizione generalmente riconosciuta a tal proposito¹⁸. Il Codice penale contempla una serie di

¹⁵ DTF 123 IV 4

¹⁶ DTF 121 IV 301, 118 IV 113

¹⁷ DTF 121 IV 301 segg.; 123 IV 6; 118 IV 113

¹⁸ Cfr. Frank Schürmann, *Der Begriff der Gewalt im schweizerischen Strafgesetzbuch*, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe C: Strafrecht, Basilea e Francoforte sul Meno 1986.

reati che presuppongono espressamente l'uso della violenza¹⁹. Tali reati rappresentano tuttavia soltanto una parte dei reati violenti ai sensi dell'iniziativa. Quest'ultima intende inequivocabilmente comprendere anche i reati che non esigono espressamente l'uso della violenza ma nella cui essenza è insita la violenza²⁰, per esempio i reati contro la vita e l'integrità della persona, segnatamente l'omicidio (art. 111 segg. CP) e le lesioni personali (art. 122 segg. CP) o il sequestro di persona e la presa d'ostaggio (art. 183 - 185 CP).

L'articolo 260^{ter} CP (organizzazione criminale) utilizza la nozione di atti di violenza criminali; in tale ambito la violenza è definita come un'azione diretta sul corpo di una persona²¹. Nell'iniziativa popolare «per l'indennizzo delle vittime della criminalità violenta» gli «atti di violenza criminali» sono descritti in quanto «reati intenzionali contro la vita e l'integrità corporea²². Nel presente contesto, ambedue le definizioni risulterebbero tuttavia troppo restrittive. La prima escluderebbe reati quali la rapina e l'incendio intenzionale, la seconda i reati contro l'integrità sessuale²³.

Trasponendo l'iniziativa popolare sul piano legislativo, occorrerebbe dunque comporre un catalogo dei reati considerati violenti che giustificano un internamento. Tale catalogo dovrebbe tener conto della necessità di internare unicamente gli autori di reati «estremamente pericolosi».

3.3.3.3 Conclusione

Il campo d'applicazione dell'internamento dev'essere ancora concretizzato in merito ai cosiddetti criminali violenti. L'iniziativa prevede la possibilità di ordinare l'internamento soltanto nel caso di criminali sessuomani o violenti; di conseguenza, il suo campo d'applicazione risulta comunque più limitato di quello relativo all'internamento disciplinato dal diritto vigente.

¹⁹ Rapina (art. 140 CP), estorsione (art. 156 CP), coazione (art. 181 CP), sequestro di persona e rapimento (art. 183 CP), coazione sessuale (art. 189 CP), violenza carnale (art. 190 CP), sommossa (art. 260 CP), alto tradimento (art. 265 CP), atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero (art. 271 CP), perturbamento ed impedimento di elezioni e votazioni (art. 279 CP), attentati contro il diritto di voto (art. 280 CP), violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari (art. 285 CP), violazione della sovranità territoriale di uno Stato estero (art. 299 CP), liberazione di detenuti (art. 310 CP) e ammutinamento di detenuti (art. 311 CP). L'uso della violenza è menzionato anche in altre fattispecie di reato; non concerne tuttavia il modo in cui è commesso il reato: cfr. per es. gli articoli 135, 197, 259, 260^{ter} e 275^{bis} CP.

²⁰ Questi reati possono tuttavia essere compiuti anche senza uso della violenza in senso stretto, ad esempio per omissione.

²¹ Cfr. FF **1993** III 193. Cfr. Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkomentar, 2^a edizione, 1997, n. 7 ad art. 260^{ter} CP e n. 4 ad art. 140 CP.

²² FF **1983** III 693

²³ La nozione non è più utilizzata nella legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV, RS **312.5**). Beneficia di aiuto ogni persona che a causa di un reato è stata direttamente lesa nell'integrità fisica, sessuale o psichica. (art. 2 LAV).

3.3.4 La pericolosità dell'autore

3.3.4.1 Diritto vigente

L'articolo 43 CPS descrive l'autore in quanto persona che, a causa del suo stato mentale, mette *gravemente in pericolo la sicurezza pubblica*. Chi compie un reato grave non è necessariamente un delinquente pericoloso. La natura pericolosa esiste dal momento in cui vi è motivo di supporre con un certo margine di probabilità che l'autore commetterà anche in futuro reati violenti (o reati di media gravità²⁴ con una particolare intensità).

Secondo il diritto vigente la *possibilità* che l'autore di un omicidio commetta nuovi omicidi può dunque già rappresentare un criterio sufficiente per l'internamento²⁵.

3.3.4.2 Iniziativa

Siccome l'iniziativa non è rivolta contro i criminali «pericolosi» bensì contro quelli «particolarmente pericolosi», è necessario che il grado di probabilità e di gravità dei reati prevedibili siano particolarmente elevati.

Di conseguenza, non tutti i reati sessuali e non tutti i reati violenti possono essere definiti «gravi». I reati di esibizionismo (art. 194 CP), molestie sessuali (art. 198 CP) o lesione personale lieve non giustificheranno in alcun caso un internamento²⁶. Parrimenti, la rapina impossibile non rende necessario un internamento. Un catalogo o una descrizione dei «reati sessuali» e dei «reati violenti estremamente pericolosi» implicanti un internamento dovrebbe tener conto di questo aspetto. Esso dovrebbe includere ai sensi dell'iniziativa unicamente i reati per i quali il Codice penale prevede pene tali da classificarli come «*estremamente gravi*», tralasciando i reati «gravi», meno severamente puniti dalla legge.

Un'ulteriore condizione posta dall'iniziativa concerne il rischio di recidiva, che dev'essere particolarmente elevato. Tale aspetto emerge esplicitamente dal testo dell'iniziativa, secondo cui l'autore dovrebbe essere internato «considerato il *forte* rischio di ricaduta».

3.3.4.3 Conclusione

L'internamento ai sensi dell'iniziativa concerne soltanto i delinquenti «estremamente pericolosi». Si tratta di persone che hanno commesso ad esempio un assassinio, una rapina o esercitato violenza carnale *danneggiando molto gravemente* la vit-

²⁴ Cfr. Günter Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil II, Berna 1996, § 11 N. 130.

²⁵ DTF 118 IV 108; qualora beni giuridici di alto valore quali la vita e l'integrità corporea siano messi in pericolo, le esigenze poste in merito alla prossimità e all'estensione del pericolo devono essere meno elevate.

²⁶ Il reato di esibizionismo potrebbe tutt' al più giustificare l'internamento qualora fosse connesso con l'uso della violenza. Secondo Norbert Nedopil (Forensische Psychiatrie, 1996, pag. 168) nel 10% - 30% dei casi di esibizionismo vi è occasionalmente anche un uso di violenza fisica.

tima e che sono *altamente suscettibili* di commettere anche in futuro reati di tale gravità.

3.3.5 Le condizioni psichiche dell'autore

3.3.5.1 Diritto vigente

L'internamento ai sensi dell'articolo 43 CP può essere ordinato nei confronti dell'autore di un reato affetto da una turba psichica connessa con l'atto commesso (e suscettibile di esserlo ulteriormente con atti futuri). Per le persone che non soffrono di una turba psichica, può essere ordinato l'internamento soltanto in caso di recidiva nel caso di. Tali persone possono essere internate in quanto delinquenti abituali secondo l'articolo 42 CP.

Per lungo tempo la prassi si è orientata a una presunzione della pericolosità soprattutto nel caso di persone affette da turbe psichiche e alla possibilità di valutare siffatta pericolosità dal profilo medico. Studi recenti sulla relazione fra malattia psichica e pericolosità sfatano tale presunzione rivelando che le persone psichicamente malate non sono significativamente più pericolose di quelle psichicamente sane²⁷. Le persone mentalmente malate non commettono reati gravi più spesso di altre persone appartenenti alla medesima fascia di popolazione²⁸. Di conseguenza la malattia mentale non può di per sé essere assimilata alla pericolosità²⁹.

Dal diritto vigente emerge quindi una lacuna. I delinquenti primari che presentano un rischio elevato di recidiva ma che tuttavia non denotano alcuna turba psichica non possono essere internati. Essi devono essere rimessi in libertà dopo aver scontato una pena limitata nel tempo. Tale lacuna va colmata mediante la nuova forma d'internamento prevista nell'articolo 64 D-CP³⁰ (cfr. le spiegazioni al n. 4).

3.3.5.2 Iniziativa

L'iniziativa si ispira ampiamente al diritto vigente: anch'essa ammette che una persona possa essere internata avendo commesso un unico reato. Secondo il suo tenore

²⁷ Heinz Kammeier, *Massregelrecht, Kriminalpolitik, Normgenese und systematische Struktur einer schuldunabhängigen Gefahrenabwehr*, Berlino 1996, pag. 203. Secondo Norbert Nedopil, nei casi di reati d'aggressione sessuale quali ad esempio la coazione sessuale, la violenza carnale e gli omicidi a motivazione sessuale, non è necessaria la presenza di turbe del comportamento sessuale definite dalla psichiatria (Norbert Nedopil, *Forenstische Psychiatrie*, 1996, pag. 168).

²⁸ Cfr. Wilfried Rasch, *Die Prognose im Massregelvollzug als kalkuliertes Risiko*, in: Wolfgang Frisch/Thomas Vogt (ed.), *Prognoseentscheidungen in der strafrechtlichen Praxis*, Baden-Baden 1994, pag. 236 segg.

²⁹ Neppure l'indice di gravità della turba psichica esercita un influsso sull'attribuzione della pericolosità. Cfr. Heinz Kammeier, *Massregelrecht, Kriminalpolitik, Normgenese und systematische Struktur einer schuldunabhängigen Gefahrenabwehr*, Berlino 1996, pag. 203 segg., con rinvii alla giurisprudenza e alla dottrina.

³⁰ Messaggio concernente la modifica del Codice penale svizzero (Disposizioni generali, introduzione e applicazione della legge) e del Codice penale militare nonché una legge sul diritto penale minorile del 21 settembre 1998; FF **1999** 1669 segg.

deve tuttavia trattarsi di un «*criminale refrattario alla terapia*», il quale può riguadagnare la libertà qualora possa essere «*curato*».

L'espressione «refrattari alla terapia» potrebbe di per sé riferirsi anche ad autori che non presentano una turba psichica visto che anche quest'ultimi non possono essere sottoposti a una terapia nel senso usuale del termine. Tuttavia, la condizione secondo cui l'autore può essere rimesso in libertà poiché curabile, lascia chiaramente dedurre che il condannato da internare dev'essere «malato» (ossia deve soffrire di una turba psichica)³¹. In tal modo si tralascia però di considerare un'importante categoria di persone interessate dall'iniziativa. (cfr. n. 3.3.5.1).

3.3.5.3 Conclusioni

Il proposto articolo 65^{bis} Cost. contiene di conseguenza la medesima lacuna presente nel diritto vigente.

3.3.6 Persone refrattarie alla terapia

3.3.6.1 Diritto vigente

L'internamento ai sensi dell'articolo 43 CP è applicabile non soltanto agli autori estremamente pericolosi che non rispondono a qualsiasi tipo di trattamento bensì anche a coloro per i quali, nonostante un trattamento o una cura medici, permane un forte rischio che commettano gravi reati, in particolare reati violenti, sia all'interno dello stabilimento di cura sia all'esterno di esso, considerata l'eventualità di una fuga³².

Affinché possa essere ritenuta idonea a una terapia, la persona deve soffrire di una turba psichica connessa con il reato commesso. È inoltre necessaria l'esistenza di una terapia appropriata al trattamento di tale turba psichica. L'autore deve poi acconsentire al trattamento. Infine dev'esservi uno stabilimento in cui possa essere eseguita la terapia. La persona è idonea alla terapia se tutte le condizioni menzionate sono adempiute.

Nella prassi possono presentarsi le seguenti varianti di situazioni, nell'ambito delle quali il delinquente è considerato refrattario alla terapia:

- Secondo lo stato della scienza psichiatrica, psicoterapeutica, socioterapeutica e pedagogica, la turba di cui è affetto l'autore non è in genere curabile. Gli psichiatri forensi sono tuttavia del parere che oggi esiste una terapia praticamente per ogni tipo di turbe psichiche.
- L'autore non è pronto a farsi curare nonostante che un trattamento idoneo sia disponibile. Sebbene il consenso dell'interessato non rappresenti una condizione legale per un trattamento, affinché una terapia si riveli adeguata è ne-

³¹ Anche secondo l'articolo 43 CP possono essere internate per aver commesso un solo atto soltanto le persone affette da una turba psichica. Siffatta norma poggia sulla supposizione (discutibile) secondo cui nel caso di autori primari è possibile una prognosi attendibile soltanto qualora essi soffrano di una turba psichica.

³² DTF 121 IV 301 f., 123 IV 6; 118 IV 113

cessaria una disponibilità da parte della persona interessata a confrontarsi con i propri problemi. Attualmente il collocamento in uno stabilimento terapeutico presuppone quindi di regola il consenso dell'interessato.

- Da ultimo, una persona è qualificata come refrattaria alla terapia qualora non vi sia uno stabilimento terapeutico in cui essa possa essere curata.

3.3.6.2 Iniziativa

L'espressione «refrattari alla terapia» include tutte le varianti menzionate al numero 3.3.6.1.

3.3.6.3 Conclusione

Con il criterio di refrattarietà alla terapia, l'iniziativa non introduce un elemento veramente nuovo. Al contrario, esplica effetti più contenuti rispetto al diritto vigente il quale, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, ammette anche l'internamento di criminali che rappresentano un serio pericolo pur essendo sottoposti a un trattamento e a una cura medici (cfr. n. 3.3.6.1).

3.3.7 La sussidiarietà dell'internamento

3.3.7.1 Diritto vigente

L'internamento ai sensi del diritto vigente è ordinato unicamente *se necessario, al fine di prevenire un'ulteriore esposizione a pericolo di altre persone*. Esso ha quindi carattere sussidiario; in altre parole, non dev'essere ordinato qualora il pericolo possa essere parimenti o maggiormente evitato in altro modo, ad esempio mediante una lunga pena privativa della libertà personale (eventualmente connessa con un trattamento ambulatorio durante l'esecuzione)³³.

3.3.7.2 Iniziativa

Secondo il tenore dell'iniziativa l'internamento dev'essere ordinato poiché l'autore presenta un elevato rischio di recidiva. L'iniziativa parte perciò dal presupposto che l'internamento rappresenti l'unica soluzione in grado di evitare il rischio di recidiva nel caso di autori pericolosi³⁴. In tal senso essa si rivelerebbe problematica, dovendo

³³ DTF 103 IV 141, 101 IV 128.

³⁴ Cfr. A tale riguardo: Ufficio federale di statistica, *Wiederholte strafrechtliche Verurteilungen, zur Frage nach kriminellen Karrieren*, Vol. 19, Rechtspflege, Berna 1995, pag. 24; cfr. anche Ufficio federale di statistica, *Strafrechtliche Verurteilung und Rückfallraten*, Vol. 19, Rechtspflege, Berna 1997 II, pag. 18 grafico 6, secondo cui la quota di nuove condanne di «autori violenti» risulta invero elevata; tuttavia soltanto il 5,3% di siffatti autori è condannato una seconda volta per reati violenti.

il giudice ordinare l'internamento in caso di autori suscettibili di recidiva anche qualora un'altra sanzione fosse altrettanto o maggiormente idonea a garantire la sicurezza pubblica.

3.3.7.3 Conclusioni

Il testo dell'iniziativa accusa una certa rigidità in merito all'applicazione del principio di proporzionalità.

3.4 L'esecuzione dell'internamento

3.4.1 Cenni generali

L'iniziativa è povera di elementi riguardanti le modalità esecutive dell'internamento a vita. Si limita a sottolineare che le «liberazioni anticipate» e i «permessi di libera uscita» devono essere esclusi.

Mancano indicazioni relative al luogo dell'esecuzione (istituti speciali o carceri esistenti), nonché alle modalità d'esecuzione (obbligo di lavoro, assistenza psicologica, pianificazione dell'esecuzione ecc.).

3.4.2 Dettagli sul permesso di libera uscita

3.4.2.1 Diritto vigente

Il Codice penale e le derivanti ordinanze non contengono disposizioni concernenti il permesso di libera uscita. I concordati in materia di esecuzione delle pene hanno tuttavia introdotto nella prassi determinate forme di congedo per i detenuti³⁵:

- permesso di libera uscita volto al mantenimento delle relazioni con il mondo esterno;
- permesso di libera uscita volto alla preparazione della liberazione;
- permesso di libera uscita per ragioni particolari, segnatamente volto al regolamento di questioni non rinviabili di natura personale, giuridica o relative alla salvaguardia della sicurezza esistenziale, le quali necessitano la presenza della persona internata all'esterno dello stabilimento.

Le direttive dei concordati in materia di esecuzione delle pene conclusi nella regione Nord-Ovest del Paese come pure nella Svizzera centrale e orientale non escludono possibilità di permessi di libera uscita per le persone che «rappresentano un pericolo

³⁵ Cfr. le direttive concernenti il conferimento di permessi di libera uscita negli stabilimenti di Bostadel, Lenzburg e Thorberg (Richtlinien über die Urlaubsgewährung in den Anstalten Bostadel, Lenzburg und Thorberg) della Conferenza concordataria sulla pianificazione in materia di esecuzione delle pene del Nord-Ovest della Svizzera e della Svizzera centrale (Konkordatskonferenz über die Planung im Strafvollzugswesen der Nordwest und Innerschweiz). Vi sono due tipi di permessi di libera uscita: quelli per il disbrigo di affari personali (Sachurlaub) e quelli volti a mantenere le relazioni personali (Beziehungsurlaub).

per la collettività». Il detenuto interessato deve comunque essere previamente sottoposto a un eventuale esame. Inoltre, la libera uscita può all'occorrenza essere concessa unicamente in forma sorvegliata.

3.4.2.2 Iniziativa

L'iniziativa esclude categoricamente qualsiasi forma di permesso di libera uscita (compreso quello sotto la vigilanza della polizia), cosa indubbiamente giustificabile nel caso in cui vi sia il rischio che l'interessato commetta nuovi reati durante detto permesso.

3.4.2.3 Conclusione

Il permesso di libera uscita dovrebbe essere concesso qualora fosse indispensabile al regolamento di questioni non rinviabili di natura personale, giuridica o relative alla salvaguardia della sicurezza esistenziale, per quanto il rischio che venga commesso un nuovo reato possa essere escluso. Tale rischio può essere eventualmente scongiurato mediante adeguate misure di sicurezza (se necessario mediante una stretta vigilanza della polizia).

Di conseguenza, la disposizione dell'iniziativa concernente la concessione del permesso di libera uscita è difficilmente conciliabile con il principio di proporzionalità.

3.5 La fine dell'internamento

3.5.1 La durata massima dell'internamento

3.5.1.1 Diritto vigente

L'internamento di persone che presentano anomalie mentali *ha termine* secondo il diritto vigente quando *la sua causa è cessata* (art. 43 n. 4 comma 1 CP). Esso può quindi durare fintanto che il condannato rappresenti un pericolo per la collettività, se necessario a vita.

3.5.1.2 Iniziativa

Secondo il tenore dell'iniziativa, un condannato estremamente pericoloso può all'occorrenza essere *internato a vita*. Riguardo alla durata possibile dell'internamento, la disposizione costituzionale proposta dall'iniziativa non contiene di conseguenza elementi nuovi rispetto al diritto vigente.

3.5.2 Le modalità della liberazione

3.5.2.1 Diritto vigente

L'espressione «liberazione anticipata» utilizzata nell'iniziativa è assente nel diritto vigente. Se la causa della misura è cessata, si *pone fine* alla misura e il condannato è definitivamente liberato (art. 43 n. 4 comma 1 CP). Se la causa della misura non è completamente cessata, l'autorità competente può ordinare la «*liberazione a titolo di prova*» dallo stabilimento o dal trattamento (art. 43 n. 4 comma 2 CP). Nell'ambito di tale decisione vanno ponderati l'interesse della collettività alla sicurezza e quello dell'interessato alla libertà. Se necessario si procede a una perizia psichiatrica³⁶. L'autorità competente può sottoporre il liberato al patronato e imporgli norme di condotta per il periodo di prova (art. 45 comma 2 CP). Tale disposizione permette di conferire un'assistenza eventualmente necessaria al liberato nonché di esercitare un certo grado di sorveglianza nei suoi confronti.

Nell'ambito dell'internamento di delinquenti abituali è prevista la cosiddetta *liberazione condizionale*, ordinata quando l'internamento non è più necessario (art. 42 n. 4 comma 2 CP).

3.5.2.2 Iniziativa

Mediante l'esclusione della «liberazione anticipata», l'iniziativa vuole eliminare da un lato la «liberazione a titolo di prova» prevista nel diritto vigente; dall'altro, ammette la liberazione di condannati dall'internamento benché permangano estremamente pericolosi.

3.5.2.3 Conclusione

L'iniziativa introduce elementi contraddittori nel contesto della liberazione.

3.5.3 Le condizioni necessarie per la liberazione dell'autore

3.5.3.1 Diritto vigente

Le condizioni necessarie per porre fine all'internamento riflettono fondamentalmente quelle per cui lo stesso è ordinato. L'autore è liberato ai sensi del diritto vigente se la causa della misura è cessata, ossia quando tale misura non è più necessaria a prevenire l'esposizione di altre persone al pericolo.

³⁶ DTF 121 IV 2

3.5.3.2 Iniziativa

L'iniziativa prevede la possibilità di porre fine a un internamento soltanto «qualora nuove conoscenze scientifiche permettano di dimostrare che il criminale può essere curato e dunque non rappresenta più alcun pericolo per la collettività».

L'internamento secondo l'iniziativa è ordinato nel caso di persone «estremamente pericolose» e «refrattarie alla terapia»; di conseguenza occorre porvi fine – in applicazione del principio di proporzionalità – qualora i presupposti menzionati cessino di esistere, ossia nel caso in cui l'autore non sia più (estremamente) pericoloso o sia divenuto idoneo alla terapia.

3.5.3.3 Conclusione

Sia secondo il diritto vigente sia secondo l'iniziativa, è posta fine all'internamento qualora lo stesso non sia più necessario ad impedire gravi reati da parte del condannato.

3.5.4 L'esame della liberazione

3.5.4.1 Diritto vigente

Secondo l'articolo 45 CP l'autorità competente esamina d'ufficio se e quando dev'essere ordinata la liberazione condizionale o a titolo di prova. Deve prendere una decisione almeno una volta all'anno e, in caso di internamento ai sensi dell'articolo 42, la prima volta alla scadenza della durata minima legale (art. 45 n. 1 secondo comma CP). Essa deve in ogni caso ascoltare il liberando o il suo rappresentante e chiedere un rapporto alla direzione dello stabilimento.

3.5.4.2 Iniziativa

Secondo l'iniziativa è necessario che «nuove conoscenze scientifiche permettano di dimostrare» che l'autore può essere curato e dunque non rappresenta più alcun pericolo per la collettività. L'autore può essere oggetto di una perizia soltanto a queste condizioni. In tal modo si vuole porre un nuovo limite di sicurezza per la liberazione di condannati pericolosi.

La nozione di «nuove conoscenze scientifiche» è assai complessa. Gli interrogativi attorno al significato dei termini «scientifico» e «conoscenze» occupa i filosofi sin dall'Antichità; la teoria della scienza e della conoscenza sono divenute discipline filosofiche a sé stanti. L'espressione «nuove conoscenze scientifiche» suggerisce nuove scoperte e teorie innovatrici, nuove tipologie di spiegazioni in riferimento a determinati fenomeni. Con questa espressione gli iniziativisti intendono in primo luogo nuovi metodi di cura per il trattamento di criminali pericolosi.

La scienza si caratterizza tuttavia anche mediante le *modalità e metodologie specifiche di pensiero*. Un «metodo» designa una procedura definita che permette di raggiungere un determinato scopo; si tratta in altre parole della via che conduce alla

conoscenza³⁷. Di conseguenza la scienza è denominata anche *conoscenza metodica*, la quale è imperativa, certa e di validità generale³⁸.

Per «nuove conoscenze scientifiche» s'intendono quindi tutte le conoscenze ragunte mediante procedimenti metodici, le quali concernono la natura pericolosa dell'autore e la sua (in)adeguatezza alla terapia quali elementi che ne hanno causato l'internamento.

3.5.4.3 Conclusioni

L'iniziativa propone un procedimento su due livelli. Le autorità esecutive devono dapprima valutare teoricamente lo stato della scienza esaminando segnatamente la psichiatria forense, dopodiché esse ordinano, se del caso, una perizia. Questa procedura è troppo complessa e inopportuna. Inoltre risulta difficilmente compatibile con il principio di proporzionalità. Di regola, per constatare che un condannato, in seguito ad esempio a invalidità o a senilità, non è più pericoloso, non sono necessarie nuove conoscenze scientifiche nel senso stretto del termine (in altre parole, non è necessaria l'esistenza di nuovi metodi curativi) bensì unicamente nuove perizie. Lo stesso vale per l'idoneità alla terapia: per riconoscere che un condannato è divenuto idoneo alla terapia poiché – diversamente che in passato – ha deciso di acconsentirvi o perché è disponibile un nuovo stabilimento appropriato d'esecuzione, non sono necessarie nuove conoscenze scientifiche (nel senso di metodi curativi), se tali fattori sono stati in precedenza determinanti per ordinare l'internamento.

In questi casi il principio di proporzionalità può essere salvaguardato soltanto mediante un'interpretazione estesa della nozione di carattere scientifico³⁹.

3.6 Le perizie riguardanti la persona condannata

3.6.1 Diritto vigente

Attualmente il giudice emana la sua decisione relativa all'internamento sulla base di perizie riguardanti lo stato fisico e mentale del condannato e sulla necessità di un internamento, di trattamento o di cura (art. 43 n. 1 terzo comma CP). Il CP non si esprime in merito al numero delle perizie. Di regola ne può bastare una. Tuttavia, a causa della gravità dell'intervento, il Tribunale federale conferisce particolare im-

³⁷ A titolo di metodi «scientifici» possono essere menzionati ad es. i procedimenti assiomatico, deduttivo, induttivo o interpretativo nonché quelli basati sull'osservazione e sulla sperimentazione.

³⁸ Karl Jaspers, *Philosophie und Wissenschaft*, in: *Über Bedingungen und Möglichkeiten eines neuen Humanismus. Drei Vorträge*, Stoccarda, 1951, pag. 6 segg. Tuttavia, soltanto la matematica riesce a soddisfare questo modello ideale. (cfr. Albert Einstein, *Mein Weltbild*, ed. da Carl Seelig, Europa Verlag, Zurigo, Stoccarda, Vienna, 1953, pag. 156 e Immanuel Kant, *Metaphysische Anfangsgründe der Wissenschaft*).

³⁹ Come descritto in precedenza, il «carattere scientifico» può essere definito in quanto procedimento metodico. La constatazione secondo cui l'autore di un reato diventa idoneo alla terapia poiché acconsente di sottoporvisi è ottenuta mediante il metodo deduttivo.

portanza a perizie fondate e complete⁴⁰. Il giudice è libero di sollecitare perizie supplementari.

Prima di decidere in merito alla liberazione dall'internamento, l'autorità competente ascolta il liberando o il suo rappresentante e chiede un rapporto alla direzione dello stabilimento (art. 45 n. 1 terzo comma CP).

Negli anni scorsi i Cantoni hanno inoltre istituito commissioni peritali incaricate di esaminare delinquenti pericolosi⁴¹. Tali commissioni contribuiscono a fondare le decisioni esecutive su esami approfonditi (scelta dello stabilimento, concessione del permesso di libera uscita, liberazione). La loro valutazione del rischio di recidiva nel caso di delinquenti pericolosi avviene già in parte sulla base di criteri scientificamente fondati⁴².

3.6.2 Iniziativa

L'iniziativa esige che «tutte le perizie necessarie al giudizio del criminale sessuomane o violento devono essere redatte da almeno due periti esperti reciprocamente indipendenti e tenendo conto di tutti gli elementi importanti per il giudizio». Il testo dell'iniziativa è impreciso. Molto probabilmente tale disposizione disciplina la necessità di *due perizie complete* redatte da due periti reciprocamente autonomi.

3.6.3 Conclusione

Il fatto che le decisioni concernenti l'internamento poggino sulle valutazioni approfondite delle commissioni peritali, va certamente accolto con favore. Va comunque osservato che in Svizzera gli specialisti in materia sono difficilmente reperibili.

⁴⁰ Trechsel, Schweizerisches Strafrecht, Kurzkommentar, 1997, N° 16 ad Art. 43; DTF **101** IV 128.

⁴¹ Cfr. le direttive sulle modalità di trattamento delle persone considerate di pericolo pubblico che scontano pene privative della libertà (Richtlinien über den Umgang mit gemeingefährlichen Straftätern und Straftäterinnen im Freiheitsentzug) della Conferenza concordataria sulla pianificazione in materia di esecuzione delle pene del Nord-Ovest della Svizzera e della Svizzera centrale del 21 aprile 1995 (Konkordatskonferenz über die Planung im Strafvollzugswesen der Nordwest- und Innerschweiz) o le direttive della commissione in materia di esecuzione delle pene della Svizzera orientale sull'esecuzione di pene privative della libertà nei confronti di condannati di pericolo pubblico, del 16 aprile 1999 (Richtlinien der Ostschweizerischen Strafvollzugskommission über den Vollzug von Freiheitsstrafen an gemeingefährlichen Straftätern und Straftäterinnen).

⁴² Cfr. i criteri per la valutazione del rischio di recidiva di condannati particolarmente pericolosi, strumento di lavoro della commissione peritale del concordato di esecuzione delle pene della Nord-Ovest della Svizzera e della Svizzera centrale (Kriterien zur Beurteilung des Rückfallrisikos besonders gefährlicher Straftäter, Arbeitsinstrument der Fachkommissionen des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz), repertoriati dal prof. V. Dittmann, dicembre 1999.

3.7

Responsabilità dell'autorità che ha ordinato la liberazione dall'internamento

Secondo l'articolo 65^{bis} capoverso 2 Cost. proposto dall'iniziativa, l'autorità che ha ordinato la liberazione dall'internamento in base alle perizie menzionate nel primo periodo deve *assumere la responsabilità* per un'eventuale ricaduta della persona liberata.

Il tenore dell'iniziativa non permette d'individuare il tipo di responsabilità proposto dai promotori dell'iniziativa. Invero, le iniziative popolari sono interpretate sulla base del loro tenore; tuttavia possono entrare in linea di conto anche ulteriori criteri quali la motivazione e le opinioni espresse dai promotori (cfr. n. 1.4). Nel caso specifico, queste ulteriori fonti d'interpretazione lasciano supporre che la terminologia generica riferita alla responsabilità sia stata consapevolmente scelta al fine di includere tutti i tipi di responsabilità cui potrebbe essere esposta l'autorità che ordina la liberazione dall'internamento. Qui di seguito occorrerà di conseguenza esaminare le possibili conseguenze giuridiche penali e civili di una decisione d'internamento secondo il diritto vigente nonché in quale misura dette conseguenze riflettono la volontà dei promotori. Infine andrà valutata l'eventuale necessità di modificare o di completare le disposizioni vigenti.

L'autorità interessata è di principio un'autorità cantonale. Tuttavia, in considerazione delle possibilità di ricorso contro le decisioni concernenti la liberazione dall'internamento, in determinati casi potrebbe anche trattarsi di un'autorità federale.

3.7.1

Responsabilità penale

Gli iniziativaisti esigono in termini molto generali che l'autorità avente posto fine all'internamento assuma la responsabilità in caso di ricaduta della persona liberata. Tale esigenza è già attualmente colmata dal diritto vigente. Le disposizioni della parte speciale del Codice penale, concernenti segnatamente l'omicidio colposo, le lesioni personali o l'esposizione a pericolo della vita o salute altrui, permettono già oggi di rendere penalmente responsabili i membri di un'autorità che non hanno emesso una decisione con la debita cura. Va ricordato ad esempio il caso summenzionato di assassinio del Zollikerberg, nell'ambito del quale diversi funzionari erano stati incolpati di omicidio colposo e in seguito assolti non avendo commesso alcuna negligenza. Nel caso in cui si fossero resi colpevoli, essi avrebbero potuto essere giudicati e puniti ai sensi del codice penale vigente.

3.7.2

Responsabilità statale

Dal tenore dell'iniziativa si potrebbe anche dedurre che i suoi promotori intendano addossare una cosiddetta «responsabilità causale» all'autorità che ha pronunciato la liberazione di una persona resasi poi recidiva. Nel presente caso, la nozione di responsabilità causale del diritto vigente rende l'ente pubblico responsabile per il comportamento illecito – ossia per la violazione di obblighi – di uno o più membri dell'autorità, indipendentemente da una loro colpa.

La maggioranza dei Cantoni ha adottato nelle normative concernenti la responsabilità il regime della responsabilità causale esclusiva dello Stato che prevede un diritto di regresso nei confronti del funzionario gravemente colpevole (intenzione o negligenza grave). In base a tali normative i Cantoni rispondono degli atti delle loro autorità. Ammettendo che l'iniziativa esiga una responsabilità causale, i Cantoni che ancora non la prevedono sarebbero chiamati ad introdurla.

La Confederazione ha da parte sua previsto il regime summenzionato nella legge sulla responsabilità (legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali; RS 170.32). Esso trova applicazione nel caso in cui un'autorità federale decide in merito a un ricorso contro una decisione di liberazione. Secondo la legge sulla responsabilità la Confederazione deve rispondere del danno cagionato illecitamente a terzi da un funzionario nell'esercizio delle sue funzioni; tra l'operazione del funzionario e il danno dev'esservi un nesso causale. Di regola occorre quindi che siano adempiuti i presupposti usuali della responsabilità (nel presente contesto l'illiceità rappresenta uno dei presupposti che potrebbe sollevare ampia discussione⁴³). Va però sottolineato che la legge federale non presuppone alcuna colpa da parte del funzionario. Di conseguenza essa rende possibile una responsabilità causale della Confederazione qualora fosse emessa una decisione senza la debita cura.

3.8 Conseguenze dell'iniziativa sull'effettivo del personale e sul piano finanziario

L'iniziativa propone modifiche nei settori della procedura penale e dell'esecuzione delle pene. Siccome ambedue i settori rientrano principalmente nelle competenze dei Cantoni, saranno in primo luogo quest'ultimi a dovere sopportare le eventuali conseguenze. L'iniziativa tange in tal senso la Confederazione soltanto nel caso di procedimenti per i quali è competente ai sensi dell'articolo 340 CP o in relazione con sentenze (del Tribunale federale) ricorsuali concernenti decisioni di liberazione dall'internamento.

- La disposizione secondo cui «tutte le perizie necessarie al giudizio del criminale sessuomane o violento devono essere redatte da almeno due periti esperti reciprocamente indipendenti» può esplicitare conseguenze sui costi della procedura penale e dell'esecuzione delle pene. Secondo il diritto vigente è sufficiente una sola perizia. Tuttavia, nella prassi non è inusuale la richiesta di una controperizia e di una conseguente perizia conclusiva.
- Anche le condizioni speciali poste per la liberazione potrebbero implicare costi supplementari. Ciononostante, tali effetti finanziari non si verificherebbero necessariamente qualora l'iniziativa fosse interpretata in virtù degli attuali principi costituzionali e di diritto internazionale.
- La responsabilità delle autorità prevista nell'iniziativa è già insita nel diritto vigente per cui non dovrebbe generare nuovi costi. La nuova norma costitu-

⁴³ Cfr. al riguardo l'analisi dettagliata del caso del Zollikerberg condotta da Viviane Sobottich: «Staatliche Verantwortung bei Straftaten im Hafturlaub? Verfassungs- und staatshaftungsrechtliche Aspekte zum Fall «Zollikerberg»», in: Strafrecht als Herausforderung, Zurigo 1999.

zionale potrebbe però favorire una maggiore sensibilizzazione, rendendo così le autorità più frequentemente responsabili per le loro decisioni.

Le conseguenze finanziarie sull'effettivo del personale non possono quindi essere completamente escluse; al momento non sono però quantificabili.

3.9 Relazione con il diritto internazionale

3.9.1 Articolo 5 numero 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)⁴⁴

Secondo l'articolo 5 numero 4 CEDU ogni persona privata della libertà ha diritto di adire periodicamente un tribunale affinché esso esamini se le circostanze che hanno dato luogo all'incarcerazione sussistono ancora. La legittimità dell'arresto deve poter essere esaminata in tempi ragionevoli.

Ciononostante, se un *giudice* ha ordinato una privazione della libertà mediante una sentenza penale, la stessa non dev'essere successivamente esaminata. A tale principio esistono tuttavia eccezioni:

Un diritto a un nuovo esame giudiziario dell'arresto sussiste quando la privazione della libertà è subordinata anche a caratteristiche personali (ad esempio infermità mentale, alcolismo o tossicomania) o ad altre circostanze variabili. Lo stesso vale quando nuove circostanze possono porre in dubbio a posteriori la legittimità della privazione della libertà o nel caso in cui, in seguito alla decisione giudiziale, emergono nuovi interrogativi riguardo alla legittimità della privazione della libertà (sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 16.12.1999 nella causa T. contro il Regno Unito, § 118; DTF 121 I 297; con ulteriori indicazioni).

La giurisprudenza considera «ragionevoli» gli intervalli di un anno fra gli esami⁴⁵ (segnatamente in caso di misure stazionarie nei confronti di persone psichicamente malate). In tal senso, secondo l'articolo 45 capoverso 1 CP, l'autorità competente deve decidere almeno una volta all'anno se può essere ordinata la liberazione dall'internamento. In casi particolari, la persona interessata può tuttavia, in considerazione delle circostanze mutate, far valere un interesse legittimo a un esame già prima della scadenza d'esame successiva.

Il nuovo articolo 65^{bis} Cost. proposto dall'iniziativa non esclude un esame periodico e nemmeno un esame su richiesta della persona interessata. Al contrario, sulla base del nuovo articolo 65^{bis} andrà regolarmente chiarito se, in considerazione di nuove conoscenze scientifiche, possa prospettarsi una liberazione del condannato. In tal

⁴⁴ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
RS 0.101.

⁴⁵ ad es. sentenza del 24.9.1992 nella causa Herczegfalvy contro Austria, Serie A Vol. 244 n. 75 segg., 77.

senso l'iniziativa tiene conto delle esigenze poste dall'articolo 5 CEDU⁴⁶. È inoltre necessario che la nozione di «nuove conoscenze scientifiche» sia interpretata in modo sufficientemente ampio da comprendere una modifica della situazione personale del condannato o di determinate circostanze esterne (cfr. le spiegazioni al n. 3.5.4.3). Pur essendo ancora compatibile con il tenore dell'iniziativa, detta interpretazione estesa potrebbe superare le intenzioni dei promotori.

3.9.2 Articolo 6 numero 1 CEDU e articolo 14 paragrafo 1 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁴⁷ relativo ai diritti civili politici

Secondo il testo dell'iniziativa dev'essere internato a vita il criminale sessuomane o violento, definito nelle perizie giudiziarie estremamente pericoloso e classificato come refrattario alla terapia. Di conseguenza ci si può chiedere se al giudice rimane ancora, nel contesto dell'apprezzamento delle circostanze personali, un margine decisionale per definire la misura della sanzione o se egli sia invece vincolato al parere degli esperti. In quest'ultimo caso il giudice non sarebbe più indipendente ai sensi degli articoli 6 numero 1 CEDU e 14 paragrafo 1 Patto-II.

Una tale interpretazione dell'iniziativa non è imperativa. Esigendo *almeno due periti esperti reciprocamente indipendenti* per la redazione delle perizie necessarie al giudizio del criminale sessuomane o violento, essa conferisce al giudice la possibilità di non assumere ad occhi chiusi le spiegazioni dei periti. Inoltre la formulazione secondo cui le perizie devono essere redatte «tenendo conto di *tutti* gli elementi importanti per il giudizio» permette al giudice di prescindere dalle conclusioni dei periti, segnatamente nel caso in cui circostanze o indizi importanti e fondati ne compromettano seriamente la credibilità⁴⁸.

Esiste dunque lo spazio necessario a un'interpretazione della norma costituzionale proposta conformemente al diritto internazionale.

3.10 Bilancio intermedio

1. Rispetto al diritto vigente e alla prassi odierna, la forma d'internamento proposta dall'iniziativa presenta poche innovazioni suscettibili di esplicitare un miglioramento in materia di sicurezza pubblica:

- l'internamento a vita non rappresenta una novità. Ambedue le forme d'internamento previste dal diritto vigente possono già oggi durare a vita;

⁴⁶ Una valutazione periodica è imposta anche dall'articolo 31 cpv. 4 Cost. Nel messaggio concernente la nuova Costituzione federale si menziona al riguardo che „secondo il motivo della privazione della libertà, deve inoltre essere data la possibilità – anche ove sia stato ordinato, rispettivamente eseguito un esame della carcerazione da parte di un tribunale – di esigere un nuovo controllo della carcerazione. Questa possibilità vale ovunque possano in seguito venire meno i motivi che avevano giustificato la carcerazione” FF 1997 I 174).

⁴⁷ Patto-II, RS 0.103.2.

⁴⁸ Cfr. tra l'altro. DTF 101 IV 130

- essendo applicabile soltanto a un gruppo esiguo di delinquenti, l'internamento proposto dall'iniziativa ha una portata meno estesa rispetto alle forme d'internamento disciplinate dal diritto vigente;
- l'iniziativa riguarda in primo luogo le persone affette da una turba psichica. In tal modo esclude una parte tutt'altro che indifferente di autori pericolosi. Un'estensione dell'internamento ai delinquenti primari che non presentano turbe psichiche diagnosticabili, pur non risultando dal tenore dell'iniziativa, potrebbe tuttavia rivelarsi possibile mediante un'interpretazione estesa;
- l'esclusione dei permessi di libera uscita per criminali estremamente pericolosi è una misura fundamentalmente corretta. Risulta però discutibile qualora interessasse anche i condannati esenti da rischi di ricadute o di fughe (verso la fine dell'internamento o perché sono accompagnati);
- l'esclusione della «liberazione anticipata» (ossia prematura, cioè prima che il condannato divenga innocuo) rappresenta una misura corretta. Essa si rivelerebbe tuttavia controproducente qualora implicasse anche l'esclusione della cosiddetta «liberazione condizionale» e quindi delle relative misure d'assistenza e di sorveglianza. L'esclusione di una liberazione anticipata risulta poco appropriata soltanto nel caso di condannati che non devono essere effettivamente liberati bensì seguire un trattamento stazionario (se del caso nello stesso stabilimento);
- le condizioni necessarie per la liberazione dall'internamento non comportano necessariamente una maggiore sicurezza rispetto al diritto vigente e alla prassi odierna. Al contrario, l'iniziativa prevede che i criminali estremamente pericolosi possano essere liberati dall'internamento per seguire un trattamento, tralasciando però di esprimersi in merito al contesto in cui detto trattamento debba svolgersi;
- in considerazione delle commissioni peritali attualmente operanti in tutti i Cantoni, ci si può chiedere se le condizioni poste dall'iniziativa in merito alle perizie ne migliorerebbero sensibilmente la qualità;
- infine l'iniziativa tralascia completamente di esprimersi quanto al luogo d'esecuzione dell'internamento, alla relazione con altre sanzioni e all'iter successivo alla liberazione dall'internamento.

2. La responsabilità delle autorità riguardo alle liberazioni dall'internamento è attualmente garantita dal Codice penale e dalla legislazione sulla responsabilità. Ammettendo che l'iniziativa imponga una responsabilità causale, i Cantoni sarebbero chiamati a sancire una tale responsabilità qualora non l'abbiano ancora fatto.

3. Non è stato possibile definire le ripercussioni concrete sull'effettivo del personale e sul piano finanziario.

4. Esiste un margine sufficiente per un'interpretazione dell'iniziativa conforme al diritto internazionale.

4 Proposte del Consiglio federale concernenti la protezione della collettività dai delinquenti pericolosi

4.1 Revisione della parte generale del Codice penale

Il 21 settembre 1998 abbiamo sottoposto al Parlamento un disegno e un messaggio concernenti la modifica del Codice penale (disposizioni generali, introduzione e applicazione della legge), del Codice penale militare e della legge federale sul diritto penale minorile⁴⁹. Il disegno è stato approvato dal Consiglio degli Stati il 14 dicembre 1999.

Uno degli elementi essenziali di tale disegno è costituito dalla protezione della collettività dai delinquenti pericolosi. A tale scopo è previsto un nuovo internamento a scopo di sicurezza, strutturato più dettagliatamente rispetto al diritto vigente. Qualora siano ritenuti pericolosi, gli autori psichicamente malati devono inoltre ricevere un trattamento adeguato in istituti di sicurezza speciali. Le condizioni relative alla liberazione di delinquenti pericolosi dall'esecuzione di pene e di misure sono rese più rigorose. Il nostro disegno non si limita quindi a introdurre un nuovo internamento disciplinato in modo più rigoroso, ma prevede un pacchetto globale di misure applicabili a tutti gli autori di reati gravi.⁵⁰ Il Consiglio degli Stati ha generalmente approvato il nostro disegno in tale ambito, pur completandolo e apportandovi precisazioni⁵¹. Rispetto al nostro disegno, l'iniziativa non introduce praticamente alcuna innovazione (fatta eccezione delle due perizie necessarie per ordinare l'internamento).

Le nostre proposte presentate qui di seguito non sono motivate nei dettagli (a tale riguardo rinviamo al messaggio concernente la revisione del Codice penale) ma tese essenzialmente ad evidenziare le differenze rispetto all'iniziativa popolare.

4.2 La nuova forma d'internamento secondo il nostro disegno (D-CP)

La nuova forma d'internamento è disciplinata negli articoli 64-64b D-CP⁵².

4.2.1 Campo d'applicazione

Il nostro disegno prevede una concezione d'internamento più estesa rispetto all'iniziativa:

- L'internamento da noi proposto concerne non soltanto i criminali sessuomani o violenti ma include tutte le persone che hanno commesso un atto mediante il quale hanno causato o voluto causare ad altri un grave danno fisico, psichico o materiale;

⁴⁹ FF 1999 1669 segg.

⁵⁰ Cfr. gli articoli 59 capoverso 3, 62-62d, 64-64b e 86 del disegno; FF 1999 1990 segg.

⁵¹ Cfr. Bollettino ufficiale del Consiglio degli Stati, Sessione invernale 1999, 6° seduta; www.pol.admin.ch.

⁵² FF 1999 1996 segg.

- non si riferisce unicamente alle persone «*estremamente pericolose*» ma include anche i delinquenti pericolosi (ossia quelli che hanno causato o voluto causare ad altri un danno e per i quali vi è un rischio di recidiva);
- concerne *esplicitamente* sia gli autori che presentano una turba psichica sia gli autori di reati per i quali una tale turba non rappresenta un aspetto rilevante⁵³;
- non presuppone un «*forte* rischio di ricaduta», ritenendo già sufficiente l'esistenza di un rischio di ricaduta (è comunque necessario che vi sia «seriamente da attendersi» che la persona interessata compia nuovi reati).

4.2.2 L'esecuzione

4.2.2.1 Il permesso di libera uscita

L'iniziativa esclude la libera uscita unicamente per gli autori estremamente pericolosi nei confronti dei quali è stato ordinato un internamento.

Il nostro disegno si spinge oltre:

- Esso esclude permessi di libera uscita per tutti gli autori di reati – anche per quelli non pericolosi – che stanno scontando una pena privativa della libertà o una misura (trattamento terapeutico o internamento) e per i quali vi è il rischio che si diano alla fuga o vi sia da attendersi che commettano nuovi reati (art. 84 cpv. 6 e 90 cpv. 4 D-CP).
- Inoltre, il permesso di libera uscita è escluso non soltanto in caso di rischio di recidiva bensì anche qualora vi sia un rischio di fuga da parte dell'autore.
- Il Consiglio degli Stati ha inoltre previsto un divieto di accordare permessi di libera uscita a tutti i detenuti nei confronti dei quali è stata inflitta una misura di respingimento secondo il diritto in materia di stranieri⁵⁴.

Tuttavia, i permessi di libera uscita non sono categoricamente vietati poiché i rischi di fuga e di recidiva da parte dell'autore possono essere eliminati mediante una scorta (se necessario di polizia).

4.2.2.2 Altre disposizioni d'esecuzione

Oltre all'esclusione del congedo e della liberazione anticipata (cfr. le nostre relative proposte al n. 4.2.3.), l'iniziativa non contiene alcuna disposizione in merito all'esecuzione dell'internamento.

⁵³ Questo nuovo disciplinamento colma una lacuna del diritto vigente. Attualmente, nei confronti di autori pericolosi che non adempiono le condizioni relative all'internamento di condannati recidivi e nemmeno quelle relative all'internamento di anormali mentali, può essere comminata unicamente una pena privativa della libertà. Anche se non possono essere liberate condizionalmente, tali persone devono essere liberate al più tardi dopo aver scontato l'intera pena. Il nuovo internamento previsto può direttamente fare seguito a una pena privativa della libertà limitata nel tempo.

⁵⁴ Cfr. articolo 84 capoverso 6^{bis} D-CP; Bollettino ufficiale del Consiglio degli Stati, Sessione invernale 1999, 6^o seduta.

Il nostro disegno propone inoltre diverse innovazioni riguardo all'esecuzione dell'internamento e delle altre misure:

- secondo l'articolo 64 capoverso 2 D-CP, la persona cui è stato inflitto l'internamento ulteriormente a una pena privativa della libertà deve scontare dapprima quest'ultima⁵⁵;
- il disegno definisce le categorie degli stabilimenti nei quali può essere eseguito l'internamento. I Cantoni competenti per l'esecuzione sono chiamati a garantire la sicurezza pubblica durante l'esecuzione dell'internamento;
- occorre inoltre garantire che le persone internate ricevano la cura e l'assistenza psichiatriche necessarie. Se un trattamento ai sensi dell'articolo 59 D-CP non promette un esito positivo, ciò non significa che la turba psichica non riveste più importanza nel corso dell'internamento;
- l'articolo 90 D-CP stabilisce inoltre principi per l'esecuzione di tutte le misure. Ne sono parte segnatamente l'obbligo dell'autorità di esecuzione di allestire un piano di esecuzione che deve tra l'altro contenere indicazioni sul come evitare che terzi siano esposti al pericolo;
- da parte nostra avevamo previsto che, prima di decidere la liberazione di autori di reati gravi, l'autorità competente deve aver sentito una commissione peritale (art. 62d cpv. 2, 64b cpv. 2 e 86 cpv. 3 D-CP). Il Consiglio degli Stati ha esteso in un nuovo articolo 75a le competenze di siffatta commissione peritale ad altre questioni di ordine esecutivo: in tal senso, la commissione peritale valuta il grado di pericolosità di detenuti, in base al quale sarà poi scelto il luogo di esecuzione della pena, la concessione del permesso di libera uscita e la liberazione condizionale.

4.2.3 Fine dell'internamento

Oltre all'internamento a vita (art. 56 cpv. 4 e 64a D-CP) il nostro disegno prevede le seguenti innovazioni, assenti nell'iniziativa:

- è resa impossibile non soltanto la «liberazione anticipata» bensì anche la liberazione definitiva diretta, ossia una liberazione senza periodo di prova e senza la possibilità di un'assistenza e di una sorveglianza. In futuro, chi non è più considerato pericoloso potrà essere liberato *condizionalmente* dall'internamento (art. 64a D-CP). Questo significa che occorre in ogni caso assegnare un periodo di prova da 2 a 5 anni. Durante lo stesso è possibile ordinare misure di reinserimento nonché impartire istruzioni. In tal modo è garantita la possibilità di ordinare in ogni singolo caso ulteriori misure d'assistenza. Questa innovazione è applicabile non soltanto all'internamento bensì a tutte le misure stazionarie (cfr. art. 62-62d D-CP);
- le persone liberate condizionalmente dall'internamento devono poter esservi ricollocate qualora *in base al loro comportamento* durante il periodo di pro-

⁵⁵ Attualmente, nel caso dell'internamento ai sensi dell'articolo 42 CP, è inflitto l'internamento invece di una pena privativa della libertà; nel caso dell'internamento ai sensi dell'articolo 43 CP, la pena privativa della libertà è invece sospesa in favore dell'internamento.

va vi sia motivo di temere che commettano nuovi reati (di conseguenza il ricollocamento non presuppone alcun atto recidivo)⁵⁶;

- gli autori pericolosi rivelatisi successivamente idonei alla terapia possono essere inviati in un’istituzione terapeutica dotata di misure di sicurezza (art. 62 e 59 cpv. 3 D-CP). Il condannato è nuovamente internato se siffatta terapia si rivela infruttuosa (art. 62c cpv. 3 D-CP).

4.2.4 La perizia concernente l’autore

4.2.4.1 La perizia nel caso in cui sia ordinato l’internamento

Il nostro disegno prevede che, per la decisione concernente l’ordine d’internamento (o la conversione dell’internamento in una misura terapeutica), il giudice fa capo alla perizia di *un perito*. Qualora tale prima perizia dovesse rivelarsi insufficientemente convincente o incompleta, il giudice è libero di farne redigere ulteriori. Già nella prassi odierna si nota la tendenza a ordinare un numero troppo elevato di perizie (perizie di base, controperizie, perizie conclusive ecc.).

4.2.4.2 La perizia nel caso in cui è posta fine all’internamento

Rispetto al diritto vigente e all’iniziativa, il nostro disegno prevede che la decisione mediante la quale è posta fine all’internamento poggi su una base più estesa⁵⁷:

- prima della decisione concernente la liberazione da una misura, l’autorità competente deve ordinare la perizia di *un perito indipendente* (art. 62d cpv. 2, 64b cpv. 2 e 86 cpv. 3 D-CP). In tal modo si intendono evitare decisioni basate unicamente sul rapporto del medico trattante (il quale potrebbe infatti mancare di oggettività in considerazione di una sua certa prossimità con l’autore);
- nel caso in cui una persona autrice di reati estremamente gravi sia liberata condizionalmente dall’esecuzione di una pena o di una misura, l’autorità competente dovrà in futuro sentire inoltre una *commissione peritale* composta di rappresentanti delle autorità preposte al procedimento penale, delle autorità d’esecuzione nonché della psichiatria (art. 62d cpv. 2, 64b cpv. 2, 75a e 86 cpv. 3 D-CP). Le commissioni peritali operano in parte già oggi fondandosi su cataloghi di criteri molto dettagliati per la valutazione di autori pericolosi e beneficiando di un sostegno scientifico (cfr. anche n. 3.6). Questa innovazione non è limitata ai casi di liberazione dall’internamento bensì a *tutti i casi* in cui si decide di *porre fine a misure stazionarie e alle liberazioni da una pena privativa della libertà*, qualora una persona sia stata condannata per aver commesso gravi reati;

⁵⁶ La disposizione dell’articolo 45 numero 3 capoverso 3 CP rende già oggi possibile tale misura a condizioni simili, tuttavia criticate dalla dottrina in quanto troppo imprecise.

⁵⁷ Come già previsto dal diritto vigente, l’autorità competente sente dapprima l’autore e chiede previamente una relazione alla direzione dell’istituzione d’esecuzione delle misure o alla direzione del penitenziario (art. 62d, 64b e 86 D-CP).

4.3

Ulteriori innovazioni proposte nel nostro disegno

Attualmente, non essendovi istituzioni terapeutiche dotate di misure di sicurezza, gli autori di reati sono spesso inviati in un penitenziario, struttura inappropriata a un trattamento di delinquenti pericolosi.

L'iniziativa non contiene norme di principio riguardo al trattamento terapeutico di condannati pericolosi. Essa dispone che un criminale estremamente pericoloso può essere liberato dall'internamento già qualora sia dimostrato che possa essere curato e che di conseguenza non rappresenti più alcun pericolo per la collettività. L'iniziativa non precisa il contesto in cui tale cura debba svolgersi.

Il nostro disegno prevede le seguenti innovazioni nel trattamento di condannati pericolosi:

- le persone che hanno commesso reati estremamente gravi connessi con una turba psichica, devono poter essere sottoposti a un trattamento in una *speciale istituzione psichiatrica chiusa* fintanto che motivi di sicurezza lo esigano (art. 59 cpv. 3 D-CP). Il trattamento si estende di regola su una durata di cinque anni. Tuttavia, su richiesta dell'autorità d'esecuzione, esso può, per quanto necessario, essere protratto dal giudice di volta in volta, per un periodo non superiore a cinque anni;
- anche in questo caso, la liberazione dalla misura dovrà aver luogo in futuro soltanto conditionalmente, ossia mediante impartizione di un periodo di prova (art. 62 D-CP). Quest'ultimo, (combinato a un trattamento ambulatorio o a misure di reinserimento) può essere prolungato nella misura necessaria;
- se, in caso di soppressione di una misura terapeutica stazionaria, v'è il pericolo che una persona compia gravi reati, il giudice deve poter ordinare l'internamento su richiesta dell'autorità d'esecuzione (art. 62c D-CP).

Il nostro disegno prevede inoltre maggiore flessibilità delle sanzioni:

- se necessario, le pene e le misure devono poter essere commutate a posteriori (art. 65 D-CP). Nei confronti di una persona condannata unicamente a una pena privativa della libertà può quindi essere ordinata successivamente una misura terapeutica. Se detta misura dovesse rivelarsi infruttuosa, a determinate condizioni può essere inflitto l'internamento (art. 65 combinato con l'art. 62c D-CP);
- secondo la nostra concezione, una persona può essere liberata dall'internamento soltanto se non è più pericolosa. Qualora si constati soltanto a posteriori che un delinquente pericoloso sia idoneo a una terapia, invece dell'internamento è ordinato un trattamento in un'istituzione terapeutica dotata di misure di sicurezza. Se al momento in cui è posto fine al trattamento persiste il pericolo che l'autore commetta gravi reati, egli dev'essere rinvio in internamento.

L'iniziativa riflette preoccupazioni giustificate. Il nuovo articolo 65^{bis} Cost. proposto è formulato in termini molto generali e offre un ampio margine d'interpretazione.

Le innovazioni proposte superano tuttavia soltanto di stretta misura la portata delle disposizioni già previste nel diritto vigente. Inoltre la prassi cantonale odierna risulta in parte più severa di quanto richiesto dall'iniziativa.

La nuova procedura concernente la liberazione di condannati pericolosi, elemento centrale dell'iniziativa, è troppo complessa, inopportuna e manca il suo obiettivo. Si rende compatibile con la CEDU e con il principio di proporzionalità soltanto mediante un'interpretazione molto estesa del tenore dell'iniziativa, interpretazione che contrasterebbe in parte la volontà dei promotori.

Nel complesso l'iniziativa si esprime su una problematica molto circoscritta. Non si iscrive in un concetto globale e nemmeno include principi dai quali si lascerebbe dedurre un ulteriore concetto relativo alla protezione della collettività da criminali pericolosi.

Infine, con le sue richieste l'iniziativa sfonda porte aperte: il nostro Collegio ha già presentato nel messaggio del 21 settembre 1998 concernente la revisione del Codice penale un pacchetto di innovazioni e di disposizioni di protezione della collettività dai criminali pericolosi. Tali proposte, oltre ad includere le innovazioni presentate dall'iniziativa (ad eccezione delle due perizie necessarie ad ordinare l'internamento), superano di gran lunga la portata della stessa in singoli settori. La trasposizione del nuovo articolo costituzionale nel Codice penale esplicherebbe effetti più contenuti rispetto al disegno di legge da noi proposto e approvato dal Consiglio degli Stati.

Dal tenore dell'iniziativa non emerge il tipo di responsabilità che gli iniziativisti intendono attribuire alle autorità per le liberazioni dall'internamento. La legislazione federale contiene tuttavia in ogni caso le basi giuridiche necessarie dal profilo penale e della responsabilità. Ammettendo che l'iniziativa esiga una responsabilità causale, i Cantoni che ancora non prevedono questo tipo di responsabilità sarebbero chiamati ad introdurlo.

Per i motivi menzionati, proponiamo di sottoporre l'iniziativa al popolo e ai Cantoni senza controprogetto, raccomandandone il rigetto.