

**Iniziativa parlamentare  
Sfruttamento sessuale dei fanciulli. Migliore protezione  
(Goll)**

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici  
del Consiglio nazionale**

del 23 agosto 1999

---

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli, vi sottoponiamo il presente rapporto che trasmettiamo contemporaneamente per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il presente progetto di decreto federale.

23 agosto 1999

In nome della Commissione:

Il presidente, Jean-Niels de Dardel

---

## Compendio

*Da alcuni anni, il problema dei bambini vittime di abusi sessuali solleva numerose discussioni fra il pubblico. Sempre più spesso casi simili sono oggetto di procedure giudiziarie. In tale contesto, l'audizione di fanciulli vittime di reati contro l'integrità sessuale costituisce un problema particolare. Inchieste hanno dimostrato che taluni fattori, quali la lunghezza della procedura, le audizioni ripetute, i dubbi suscitati dalle dichiarazioni dei bambini e interrogatori inadatti possono provocare un nuovo trauma per il bambino (vittimizzazione secondaria).*

*Il 16 dicembre 1994, Christine Goll, consigliere nazionale, ha depositato un'iniziativa parlamentare che intende, mediante disposizioni di procedura, attenuare il più possibile le conseguenze traumatiche delle procedure giudiziarie per i fanciulli vittime di reati sessuali. Il 3 ottobre 1996, il Consiglio nazionale ha dato seguito alla maggior parte dei punti trattati dall'iniziativa.*

*Benché il diritto in materia di procedimento penale dipenda (ancora) dalla competenza legislativa dei Cantoni, la Confederazione può, nel settore dell'aiuto alle vittime, emanare disposizioni procedurali che costituiscano norme minime per i Cantoni. La legge concernente l'aiuto alle vittime di reati contiene già speciali disposizioni di procedura per le vittime di reati contro l'integrità sessuale. Queste disposizioni sono state completate nel presente progetto di decreto federale da disposizioni particolari per i fanciulli vittime di reati contro l'integrità sessuale. In tal modo è garantito che in tutti i Cantoni, nei procedimenti penali nei quali dei bambini sono interrogati in qualità di testimoni o di parte civile, saranno osservate regole minime allo scopo di limitare per quanto possibile lo stress psichico subito dalla vittima in simili circostanze.*

# Rapporto

## I Parte generale

### 1 Situazione iniziale

#### 1.1 Iniziativa parlamentare

Il 16 dicembre 1994, Christine Goll, consigliere nazionale, ha depositato un'iniziativa parlamentare intesa, da un lato, a modificare il Codice penale e, dall'altro, a completare la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati mediante disposizioni di procedura per una migliore protezione delle vittime di reati sessuali, in particolare nei casi di sfruttamento sessuale di fanciulli. L'autore dell'iniziativa chiede che le seguenti disposizioni siano inserite nella legislazione federale:

1. Il termine di prescrizione per gli abusi sessuali commessi su fanciulli di meno di 16 anni dev'essere soppresso.
2. Occorre rinunciare a interrogare parecchie volte la vittima sullo svolgimento dei fatti.
3. L'interrogatorio dev'essere registrato mediante mezzi tecnici (video).
4. Il confronto tra la vittima e l'autore dell'atto dev'essere evitato nell'ambito della procedura.
5. L'audizione di un fanciullo vittima di uno sfruttamento sessuale deve essere effettuata da persone specializzate.
6. Le autorità giudiziarie e gli organi incaricati dell'inchiesta chiamati a trattare i casi di sfruttamento sessuale devono ricevere una formazione specifica.
7. Occorre migliorare l'informazione delle vittime sui propri diritti.
8. Le condizioni quadro per il diritto a un risarcimento e a una riparazione del torto morale devono essere migliorate.
9. Occorre introdurre norme in materia di assunzione delle prove che escludano una «complicità» della vittima a sgravio dell'autore dell'atto.

L'autore dell'iniziativa motiva la sua richiesta con il fatto che i rapporti di gruppi di esperti sullo sfruttamento sessuale dei fanciulli hanno chiaramente dimostrato che la revisione, entrata in vigore nel 1992, delle disposizioni del Codice penale in materia di reati contro l'integrità sessuale si ripercuote in modo negativo sulle persone che sono state vittime di violenza sessuale nell'infanzia. Specialisti del diritto, consulenti e terapisti confermano che la revisione della legge ha diminuito la protezione dell'integrità sessuale dei fanciulli.

L'autore dell'iniziativa chiede in particolare la soppressione della riduzione del termine di prescrizione per gli abusi sessuali commessi su fanciulli che in occasione della revisione era stato portato da dieci a cinque anni (n. 1). Questa richiesta è stata nel frattempo in parte realizzata con la soppressione dell'articolo 187 numero 5 del Codice penale<sup>1</sup>, che ha ristabilito il termine di prescrizione a dieci anni.

<sup>1</sup> Codice penale svizzero, RS 311.0

I numeri 2-9 dell'iniziativa elencano i provvedimenti che dovrebbero essere presi allo scopo di migliorare le procedure di polizia e giudiziarie, rafforzare il diritto delle vittime ed evitare ulteriori traumi. In merito a questi punti l'autore dell'iniziativa ha precisato che, attualmente, mancano le cifre e le valutazioni relative agli effetti del nuovo diritto nella prassi. Le cerchie specializzate vengono tuttavia a conoscenza di un numero sempre crescente di casi in cui l'insufficiente base legale in materia di sfruttamento sessuale dei fanciulli può provocare ripercussioni negative sugli interessati. Di conseguenza, occorre adeguare la legislazione alle nuove conoscenze desunte dalla prassi.

## **1.2 Decisione del Consiglio nazionale**

Il 3 ottobre 1996, il Consiglio nazionale ha deciso con 78 voti contro 74 di non dare seguito al numero 1 dell'iniziativa parlamentare. Contemporaneamente, ha approvato con 157 voti contro 0 la proposta della Commissione degli affari giuridici di abrogare l'articolo 187 numero 5 CP (96.435 Iv pa. [CAG-CN] Reati sessuali su fanciulli, adeguamento del termine di prescrizione al termine generale di prescrizione di dieci anni)<sup>2</sup>. Il 12 dicembre 1996<sup>3</sup>, il Consiglio degli Stati ha approvato la modifica che è entrata in vigore il 1° settembre 1997<sup>4</sup>.

Lo stesso giorno il Consiglio nazionale ha deciso, con 85 voti contro 71, su proposta di una minoranza della Commissione degli affari giuridici incaricata dell'esame preliminare, di dare seguito ai numeri 2-9 dell'iniziativa<sup>5</sup>. La maggioranza della Commissione aveva proposto al Consiglio di non dare seguito all'iniziativa per quanto riguarda questi stessi punti. Ha tuttavia ritenuto che le proposte per migliorare la posizione delle vittime nei procedimenti di polizia, d'inchiesta e giudiziari meritassero di essere esaminate. Dato che si trattava di proposte che, in gran parte, riguardavano il diritto di procedura cantonale, la Commissione aveva approvato un postulato che chiedeva al Consiglio federale di esaminare le esigenze menzionate nei numeri 2-9 dell'iniziativa e di presentare un rapporto in materia. Il 13 giugno 1996 il Consiglio nazionale ha accolto il postulato<sup>6</sup>.

## **2 Costituzione di una sottocommissione**

In seguito alla decisione del Consiglio nazionale, il 27 ottobre 1997 la Commissione degli affari giuridici ha deciso di istituire una sottocommissione e di incaricarla di esaminare le questioni sollevate dai numeri 2-9 dell'iniziativa parlamentare. Composta dai seguenti consiglieri nazionali: Tschäppät (presidente), Ruf, Seiler, Stamm Judith e Vallender, la sottocommissione ha dedicato varie sedute all'esame approfondito del problema di migliorare la posizione di minori vittime di reati sessuali. Ha quindi elaborato un progetto di modifica della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati.

<sup>2</sup> BU **1996** N 1783

<sup>3</sup> BU **1996** S 1177 segg.

<sup>4</sup> RU **1997** 1626 segg.

<sup>5</sup> BU **1996** N 1783

<sup>6</sup> 96.3199; cfr. BU **1996** N 909

La sottocommissione ha dapprima deciso di effettuare delle audizioni per avere un quadro preciso degli aspetti giuridici e psicologici connessi con l'interrogatorio di vittime minorenni di reati sessuali nell'ambito di un procedimento penale. Le audizioni si sono svolte sotto forma di dibattito fra esperti della durata di un giorno. Vi hanno partecipato: una rappresentante del servizio di consulenza dell'aiuto alle vittime del Canton Friburgo, uno psichiatra infantile attivo a livello medico-legale del Canton Zurigo, un rappresentante del gruppo per la protezione infantile della procura distrettuale del Canton Zurigo, un giudice del tribunale cantonale e docente di diritto penale presso l'Università di Berna, un'avvocata di Ginevra che rappresenta regolarmente vittime minorenni di reati sessuali e un'agente incaricata degli interrogatori di fanciulli vittime di abusi sessuali presso la polizia del Canton Berna. Queste audizioni si sono svolte in un clima molto positivo e costruttivo e hanno dato i risultati riassunti nei seguenti punti.

### 3.1 Aspetti psicologici

Dapprima le audizioni si sono occupate dell'analisi degli effetti sul piano psicologico che possono provocare sui bambini sia gli abusi sessuali, sia i procedimenti penali. È stato rilevato quanto segue:

- Dal profilo psicologico, è molto difficile esprimersi in modo uniforme sulle conseguenze per il bambino di abusi sessuali e di un procedimento penale successivo a tali atti.
- Vi sono casi, anche se rari, di bambini che in seguito a reati contro l'integrità sessuale *non sviluppano alcun sintomo*. In questo ambito occorre far notare che la tesi secondo cui i fanciulli che hanno subito abusi sessuali e non hanno una reazione immediata, avranno comunque una reazione anche anni dopo, non riposa su conoscenze affidabili.
- Peraltro, vi sono fanciulli che mostrano *reazioni traumatiche acute*, che si affievoliscono entro alcuni giorni o alcune settimane.
- Infine, un abuso sessuale può provocare nel bambino uno *stress posttraumatico*, che può essere caratterizzato fra l'altro da fasi in cui l'atto viene rivissuto, profondi incubi o comportamenti intesi a evitare ogni ricordo dell'evento in questione. Nell'ultimo caso i sintomi sono notevolmente amplificati da stimoli che in qualche modo hanno un rapporto diretto con il trauma, ad esempio in seguito al confronto con il colpevole. Lo stress posttraumatico si manifesta spesso in modo ritardato e può diventare cronico, oppure durare mesi o addirittura anni.
- Concretamente, la reazione del fanciullo dipende dall'età, dal sesso e da taluni fattori inerenti alla sua personalità, da un lato, e dal grado dell'abuso subito, dalla durata, dalla periodicità e dalle sue relazioni con l'autore, dall'altro. Il sostegno del fanciullo da parte delle figure di riferimento svolge pure un ruolo importante.
- Spesso, non soltanto l'atto in sé, bensì la reazione dell'ambiente (famiglia, persone vicine) in seguito a quanto è avvenuto può essere traumatizzante (o causare nuovi traumi) per il fanciullo, ad esempio se le sue dichiarazioni non

sono credute o allorché la violenza della reazione dell'ambiente rafforza il trauma originario. Nei rari casi in cui il fanciullo non mostra reazioni in seguito all'abuso, la reazione dell'ambiente circostante può scatenare il trauma.

- Un simile trauma (o un nuovo trauma) può anche essere dovuto ai passi intrapresi per l'apertura del procedimento penale, ad esempio mediante interrogatori ripetuti o inadatti, il confronto del fanciullo con l'autore oppure dubbi espressi nei confronti delle sue dichiarazioni.
- Pur partendo dal presupposto che un interrogatorio dettagliato nell'ambito di un'inchiesta penale può aiutare il fanciullo a superare l'evento nel senso di un «debriefing», occorre tuttavia tener conto che vi sono notevoli differenze fra un interrogatorio nell'ambito di un'inchiesta o di un procedimento penale e un «debriefing». La partecipazione all'interrogatorio nell'ambito dell'inchiesta non è volontaria. In generale, il fanciullo non dispone di alcun controllo sullo svolgimento, le sue dichiarazioni possono essere messe in dubbio o si può riscontrare una mancanza di empatia.
- Infine, alle aspirazioni del fanciullo alla sicurezza, al chiarimento della situazione, alla conclusione dell'affare, alla pace, al rispetto della sua sfera privata e alla discrezione, si oppone la realtà del processo, sinonimo di molta insicurezza e di molti dubbi, che esige parecchio tempo e significa sempre, pur prendendo le più severe misure preventive, una certa pubblicità.
- Per quanto attiene alla *valutazione* delle dichiarazioni del fanciullo, occorre rilevare che i bambini sono generalmente altrettanto credibili degli adulti. Accade molto raramente che i bambini inventino dichiarazioni di propria iniziativa. Tuttavia, come gli adulti, possono essere influenzati da manipolazioni o da suggestioni e le loro dichiarazioni possono esserne modificate. Di conseguenza, anche le affermazioni dei fanciulli devono essere esaminate in modo critico. L'analisi scientifica basata su un metodo empirico dimostra che le descrizioni inventate si distinguono qualitativamente dalle descrizioni dei fatti realmente vissuti. Succede probabilmente più spesso che i bambini non dicano niente, dopo aver subito un abuso, piuttosto che il contrario.

Alla luce di queste considerazioni, la sottocommissione è giunta alla conclusione che è urgente disciplinare in modo uniforme e a livello federale l'interrogatorio delle vittime minorenni di reati sessuali, come previsto dai numeri 2-5 dell'iniziativa parlamentare. In tal modo sarà garantito in tutta la Svizzera che si cerchi di evitare o per quanto possibile di attenuare una vittimizzazione secondaria per i fanciulli vittime di abusi sessuali, fondandosi su un disciplinamento minimo uniforme

## 3.2 Aspetti giuridici

La seconda parte delle audizioni è stata dedicata all'esame delle condizioni che devono essere adempiute dal profilo giuridico affinché i fanciulli vittime di abusi sessuali non subiscano traumi supplementari o per lo meno ne subiscano il meno possibile in occasione di un procedimento penale, pur garantendo i diritti della difesa.

### 3.2.1 Desistenza dal procedimento

Un primo problema giuridico è posto dal fatto che le autorità devono obbligatoriamente denunciare i reati sessuali commessi su fanciulli.

Reati contro l'integrità sessuale dei fanciulli costituiscono delitti perseguibili d'ufficio. Se un magistrato sospetta un reato di questa natura, soggiace di regola all'obbligo di denunciarlo o di avviare un procedimento. Nella prassi, è tuttavia importante che i servizi resi attenti a simili reati (autorità scolastiche, di polizia e d'istruzione, medici, psicologi e servizi di consulenza per le vittime) dispongano di un certo margine di manovra affinché possano informare gli interessati in merito alle conseguenze dell'apertura di un procedimento per valutare e decidere congiuntamente il modo di procedere. Se ha luogo un procedimento, è indispensabile che esso sia ben preparato e pianificato, in particolare per proteggere la vittima e risparmiarle il più possibile eventuali disagi.

In casi eccezionali può anche essere opportuno rinunciare a un procedimento, nell'interesse della vittima, in particolare se la pressione da esso imposta sarebbe troppo grande e se la protezione della vittima può essere garantita in altro modo. Quale esempio citiamo il caso di bambini che ritrattano la deposizione a causa delle minacce espresse dall'autore del reato. Dato che l'autore viene in seguito liberato, la protezione del fanciullo non può più essere garantita.

Le audizioni hanno evidenziato che sussistono notevoli differenze fra un Cantone e l'altro in materia di desistenza dal procedimento. Soltanto in certi Cantoni il procedimento può essere abbandonato per motivi di opportunità<sup>7</sup>.

In base a queste considerazioni, la sottocommissione è giunta alla conclusione che è necessario emanare una normativa uniforme allo scopo di chiarire le condizioni che permettono di desistere da un procedimento e di definire a quale autorità spetta la competenza decisionale in materia.

### 3.2.2 Interrogatori ripetuti

Attualmente e tenuto conto dei risultati di diverse inchieste, le vittime di reati sessuali sono sottoposte, fino all'incriminazione formale dell'autore, sino a dieci interrogatori. Allo scopo di evitare per quanto possibile traumi supplementari, il numero di interrogatori dovrebbe idealmente essere limitato a uno solo. Per ragioni di tecnica procedurale, questo è possibile solo raramente. Di regola, un secondo interrogatorio è inevitabile per non intralciare i diritti della difesa. Nel caso in cui un secondo interrogatorio fosse autorizzato solo in casi eccezionali, come raccomanda l'iniziativa (n. 2), il primo interrogatorio rischia inoltre di essere rinviato per poter disporre di elementi il più possibile completi. Per la significatività e la credibilità del primo interrogatorio è tuttavia importante che esso avvenga il più rapidamente possibile dopo la denuncia del caso. Perciò è stato elaborato un disciplinamento che consente, nella maggior parte dei casi, di effettuare soltanto due interrogatori. Nei casi ideali

<sup>7</sup> L'art. 116 cpv. 1 del Codice di procedura penale del Canton Ginevra prevede ad esempio che la procura pubblica può abbandonare un procedimento a ogni stadio, se le circostanze lo giustificano.

(ad es. se l'autore ha confessato il reato), in base al disciplinamento proposto sarebbe tuttavia possibile rinunciare al secondo interrogatorio.

Allo scopo di garantire i diritti della difesa pur limitando gli interrogatori a due, occorre considerare i seguenti punti:

Sia nel corso di procedimenti con dibattimento principale che in quelli senza, il primo interrogatorio dovrebbe essere svolto con registrazione su video il più rapidamente possibile dopo l'atto. Più tempo trascorre fra l'atto e l'interrogatorio, tanto maggiori sono i problemi connessi con il ricordo e le possibilità di subire influenze. L'interrogatorio dev'essere condotto da un professionista e svolgersi in un locale attrezzato in funzione dei bisogni del bambino.

Il secondo interrogatorio, al quale si può rinunciare soltanto in casi eccezionali, avviene più tardi nello stesso quadro del primo. In questa occasione, le parti presenti al processo (autorità incaricate dell'inchiesta, ministero pubblico, difesa, esperto incaricato di verificare la credibilità delle dichiarazioni, rappresentanti della vittima) hanno il diritto di porre domande. Tuttavia, occorre evitare di confrontare la vittima e l'imputato, che deve rimanere in un altro locale. È decisivo che l'imputato abbia la possibilità, almeno una volta, di far porre domande al fanciullo. Queste domande sono trasmesse al fanciullo dallo specialista incaricato dell'interrogatorio.

Sia nel corso del primo che del secondo interrogatorio lo specialista registra in un rapporto complementare tutte le osservazioni particolari. Le registrazioni video con il rapporto possono costituire una base di giudizio per il tribunale. Le registrazioni mostrano come si è svolto l'interrogatorio e mettono in evidenza se sono state poste domande suggestive, ciò che di regola non dovrebbe accadere se l'interrogatorio è condotto da un professionista. Di regola, a qualsiasi stadio del procedimento, occorre evitare il confronto fra vittima e imputato.

L'investimento relativamente consistente per svolgere correttamente questi due interrogatori si giustifica, in particolare, considerando le conseguenze di un interrogatorio condotto in modo maldestro. Domande suggestive possono ad esempio mettere in dubbio ingiustificatamente la credibilità della vittima e minacciare l'insieme del procedimento. Nel caso dei piccoli Cantoni, che non hanno verosimilmente né i mezzi né le persone specializzate per svolgere simili interrogatori, dovrebbe essere possibile realizzare congiuntamente infrastrutture adeguate, per via di concordato.

La Commissione è cosciente che qualsiasi disciplinamento che cerchi di prescrivere norme in relazione al numero degli interrogatori non può essere adatto a tutti i casi. Ad esempio quando gli abusi sessuali sono stati compiuti per lunghi anni, due interrogatori potrebbero essere insufficienti. Il testo legislativo è dunque stato formulato aggiungendo «di regola», in modo da poter derogare, in casi motivati, al modello che prevede al massimo due interrogatori. La Commissione ritiene tuttavia che simili divergenze siano giustificate soltanto in singoli casi, che devono rimanere un'eccezione.

## **4 Situazione giuridica**

L'analisi della situazione giuridica nell'ambito del diritto di procedura evidenzia che occorre, da un lato, tenere particolarmente conto del rapporto fra diritto federale e diritto cantonale e, dall'altro, della garanzia dei diritti della difesa.



Secondo l'articolo 64<sup>bis</sup> capoverso 2 della Costituzione federale<sup>8</sup>, la legislazione in materia di procedura penale spetta ai Cantoni. Certamente è previsto, nell'ambito della revisione della Costituzione, di dichiarare che la legislazione in questo settore compete alla Confederazione<sup>9</sup>. Anche se questa disposizione dovesse essere approvata, un avamprogetto di procedura penale federale potrebbe essere messo in consultazione al più presto all'inizio del prossimo secolo.

La Confederazione può invece emanare, in virtù dell'articolo 64<sup>ter</sup><sup>10</sup> della Costituzione federale, norme minime sulla protezione delle vittime di reati contro la vita e l'integrità della persona<sup>11</sup>. Il 1° gennaio 1993 è entrata in vigore la legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV)<sup>12</sup>. Conformemente a questa legge, l'aiuto alle vittime consiste in consulenza, miglioramento della posizione della vittima durante il procedimento penale e indennizzo o riparazione da parte dello Stato. È considerata vittima ai sensi della LAV ogni persona che a causa di un reato è stata direttamente lesa nell'integrità fisica, sessuale o psichica, indipendentemente dal fatto che l'autore del reato sia stato rintracciato e che il suo comportamento sia stato colpevole (cfr. art. 2 cpv. 1 LAV). Anche minorenni possono essere vittime ai sensi della LAV. Tuttavia, non possono sempre far valere automaticamente i diritti di cui godono, bensì richiedono, secondo i casi, il sostegno di un rappresentante legale. La LAV non prevede disposizioni speciali a favore dei minorenni vittime di reati. Essa prevede invece disposizioni speciali in materia di procedura e di diritti delle vittime di reati contro l'integrità sessuale (cfr. art. 187-200 CP)<sup>13</sup>.

Le disposizioni della LAV concernenti il procedimento penale (cfr. sezione 3. «Protezione e diritti della vittima nel procedimento penale», art. 5-10 LAV) costituiscono prescrizioni federali minime che sono in parte direttamente applicabili e in parte richiedono una concretizzazione nella legislazione cantonale in materia di procedura penale<sup>14</sup>. I Cantoni possono anche completare le disposizioni della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati estendendo la protezione delle vittime, in particolare quella delle vittime minorenni. Il Canton Ticino ha fatto uso di questa possibilità e nel suo codice di procedura penale ha previsto che l'audizione delle vittime minorenni durante le udienze deve avvenire in un locale separato, collegato con mezzi audiovisivi alla sala del tribunale<sup>15</sup>. Questa stessa disposizione prevede che in caso di testimonianza su video si può rinunciare a far comparire la vittima minorenne davanti al tribunale.

Gli effetti della LAV sono valutati nel corso dei primi sei anni dalla sua entrata in vigore (1993-1998). I Cantoni devono fornire ogni due anni al Consiglio federale un rapporto nel quale rendono conto dell'impiego dei sussidi federali per l'attuazione dell'aiuto alle vittime e forniscono dati statistici. Al termine della fase di valutazione

<sup>8</sup> Costituzione federale svizzera, RS **101**

<sup>9</sup> Disegno di revisione della Costituzione federale, disegno C Riforma giudiziaria, art. 114 cpv. 1

<sup>10</sup> Cfr. messaggio del Consiglio federale del 25 aprile 1990 sulla legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati, FF **1990** II 709 segg., n. 123.

<sup>11</sup> Approvato dal popolo il 2 dicembre 1984.

<sup>12</sup> RS **312.5**

<sup>13</sup> Cfr. sotto, n. 5.1

<sup>14</sup> Messaggio, FF **1990** II 721 seg.

<sup>15</sup> Art. 90 Codice di procedura penale del Canton Ticino

(il rapporto finale sarà pronto alla fine del 1999), sarà probabilmente avviata una revisione della LAV che tenga conto dei risultati della valutazione.

## **4.2 Rapporto fra la protezione delle vittime e i diritti della difesa**

Un miglioramento della posizione delle vittime nel procedimento penale non deve limitare i diritti dell'imputato garantiti dal diritto di procedura penale e dalla CEDU<sup>16</sup>. In particolare, la presunzione d'innocenza e la ricerca della verità in quanto obiettivo della procedura penale non devono essere ostacolate. In generale, l'articolo 4 della Costituzione federale e l'articolo 6 capoverso 3 lettera d della CEDU prevedono che l'imputato ha il diritto almeno una volta nel corso del procedimento di porre domande alla vittima, se è interrogata nell'ambito del procedimento penale, in particolare se compare come testimone. Per principio, le dichiarazioni dei testimoni che l'imputato non ha potuto interrogare non possono essere utilizzate davanti al tribunale. Sia il Tribunale federale che la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno tuttavia riconosciuto che questo principio dev'essere relativizzato se l'integrità psichica della vittima subirebbe nuovamente un forte pregiudizio dal confronto con l'imputato<sup>17</sup>.

## **4.3 Revisione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati**

In base ai risultati delle audizioni e dell'esame della situazione giuridica si è deciso di non attendere né l'armonizzazione del diritto in materia di procedura penale a livello federale, né la revisione della LAV prevista dopo la fase di valutazione, ma di procedere direttamente a una revisione parziale della LAV per concretare il più rapidamente possibile gli obiettivi dell'iniziativa parlamentare. È stata esaminata anche la possibilità di disciplinare il miglioramento della protezione delle vittime minorenni di reati sessuali al di fuori della LAV, mediante una legge specifica. Si è però giunti alla conclusione che manca la base costituzionale per un intervento di questo genere, finché i Cantoni saranno competenti in materia di procedimento penale.

Sulla base dei risultati delle audizioni, è stato chiesto all'Ufficio federale di giustizia di elaborare un progetto di revisione parziale della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, che dovrebbe ispirarsi ai seguenti punti:

- Evitare in generale che la vittima sia confrontata con l'imputato durante tutto il procedimento.
- Limitare a due il numero degli interrogatori durante tutto il procedimento.
- Affidare l'interrogatorio a uno specialista in un locale adeguato.
- Registrare l'interrogatorio su video.

<sup>16</sup> Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, RS **0.101**

<sup>17</sup> DTF **106** Ia 397 seg.; decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Kostovsky, Paesi Bassi, del 20 novembre 1989, n. 166; cfr. Gomm/Stein/Zehnter, Kommentar zum Opferhilfegesetz, Berna 1995, n. 22 segg. sull'art. 5 LAV.

- Redigere un rapporto con le osservazioni fatte dallo specialista.
- Disciplinare la possibilità di desistere dal procedimento.
- Promuovere la formazione specialistica in seno ai centri di consulenza per le vittime in funzione dei bisogni particolari dei fanciulli che sono stati vittime di reati contro l'integrità sessuale.

#### **4.4 Decisione della Commissione**

Nella seduta del 31 agosto 1998, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha esaminato approfonditamente il progetto elaborato dalla sottocommissione sulla base delle proposte dell'Ufficio federale di giustizia. Pur accogliendo favorevolmente l'orientamento del progetto, essa ha tuttavia modificato alcune formulazioni e introdotto alcune precisazioni, in particolare in materia procedurale. La Commissione ha in seguito deciso di incaricare il Consiglio federale di avviare la consultazione.

#### **4.5 Risultati della procedura di consultazione**

Dato che la prevista modifica della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati interviene nel diritto processuale cantonale, la Commissione ha incaricato il Consiglio federale di svolgere una procedura di consultazione presso i Cantoni, il Tribunale federale e il Tribunale militare di cassazione. Si è rinunciato a interpellare altre cerchie per poter effettuare una consultazione rapida. Hanno espresso il loro parere sull'avamprogetto 24 Cantoni<sup>18</sup>, il Tribunale federale, sei organizzazioni interessate, una Città e un singolo. L'impostazione dell'avamprogetto è stata approvata fondamentalmente da tutti i partecipanti alla consultazione, salvo da un Cantone. La proposta di minoranza di estendere la protezione a tutte le vittime minorenni è stata sostenuta soltanto da due Cantoni e da due organizzazioni interessate.

Anche le modifiche della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati sono state accolte positivamente dalla chiara maggioranza dei partecipanti alla consultazione. Sono state fatte numerose proposte di modifica per quanto riguarda la formulazione delle singole disposizioni di legge. In particolare, sono stati posti in discussione la determinazione del limite d'età e la distinzione fra delitti sessuali e altri reati. In entrambi i punti, però, non è stato possibile determinare un orientamento unitario delle critiche, dato che sono state postulate diverse possibili soluzioni. Soltanto la desistenza dal procedimento (art. 10<sup>quater</sup>) ha sollevato una considerevole opposizione. Otto partecipanti alla consultazione hanno approvato la prescrizione, mentre altri nove, pur esprimendosi positivamente, hanno manifestato serie riserve e cinque l'hanno respinta.

La Commissione ha preso conoscenza dei risultati della consultazione nella seduta del 23 agosto. Si è felicita per la reazione fondamentalmente positiva nei confronti dell'avamprogetto e dei suoi intenti di unificazione del diritto processuale e ha constatato che in nessun punto è stata manifestata una fondamentale opposizione. Ha dovuto riconoscere che la questione della desistenza dal procedimento è controver-

<sup>18</sup> Tutti i Cantoni esclusi LU e NW.

sa; tuttavia, è giunta alla conclusione che, visti i numerosi e diversi pareri espressi dai partecipanti alla consultazione, un adeguamento del progetto nel senso dei pareri raccolti sarebbe difficile e pertanto non si impone.

Nella votazione sul complesso la Commissione ha approvato il progetto all'unanimità.

#### **4.6 Attuazione degli obiettivi dell'iniziativa parlamentare**

Il decreto federale proposto raggiunge gli obiettivi di cui nei *numeri 2-6* dell'iniziativa parlamentare.

Il Consiglio nazionale non ha dato seguito al *numero 1* (cfr. n. 1.2).

Gli obiettivi del *numero 7* sono stati parzialmente raggiunti (cfr. n. 6.4). Per il resto, la Commissione ritiene che l'obiettivo di una migliore informazione delle vittime debba essere compreso nel quadro della revisione della LAV, non appena terminata la fase di valutazione e allorché sarà chiaro con che mezzi l'informazione può essere migliorata.

Il *numero 8* (miglioramento delle condizioni quadro per il diritto a risarcimenti e a riparazioni del torto morale) si riferisce all'articolo 16 della LAV, il quale prevede che la vittima deve presentare all'autorità le domande d'indennizzo e di riparazione morale entro un termine di due anni a contare dalla data del reato. Secondo la Commissione questo termine di perenzione è troppo breve. In particolare nel caso di fanciulli che spesso hanno il coraggio di denunciare un reato contro l'integrità sessuale soltanto dopo vari anni questo termine significa generalmente la perdita dell'indennità e della riparazione morale. La Commissione ritiene pertanto ragionevole introdurre termini di perenzione diversi per gli adulti e per i fanciulli. Nell'ambito della prossima revisione della parte generale del Codice penale è previsto di modificare i termini di prescrizione per i delitti che lo Stato può far valere nei confronti degli autori di reati. La Commissione vorrebbe evitare che sorgano contraddizioni fra il termine di perenzione in virtù della LAV e il termine di prescrizione in virtù del Codice penale, che potrebbero porre problemi in caso di ricorso dello Stato contro l'autore del reato. Ritiene perciò che il necessario adeguamento del termine di perenzione per i fanciulli vittime di reati contro l'integrità sessuale dovrebbe avvenire nell'ambito della revisione parziale della LAV, al termine della fase di valutazione.

Il *numero 9* chiede l'introduzione di norme in materia di assunzione delle prove che escludano una "complicità" della vittima a sgravio dell'autore dell'atto. Su questo punto, la Commissione ritiene che un reato sessuale su fanciulli di meno di 16 anni non sia mai scusabile e ciò indipendentemente dal comportamento della vittima. Tuttavia, non si può partire dal presupposto che il comportamento della vittima non deve essere preso in considerazione al momento di giudicare la colpevolezza dell'autore. In particolare il comportamento di giovani adolescenti che hanno quasi raggiunto i 16 anni deve poter essere considerato nella valutazione della colpevolezza dell'autore. Una diversa norma in materia di assunzione delle prove contravverrebbe al principio della ricerca materiale della verità e a quello della colpevolezza. Per questi motivi la Commissione rinuncia a proporre un disciplinamento ai sensi del numero 9 dell'iniziativa parlamentare.

## **II Parte speciale**

### **5 Legge concernente l'aiuto alle vittime di reati**

#### **5.1 Diritto vigente**

La sezione 3 della LAV (art. 5-10) disciplina la protezione e i diritti della vittima nel procedimento penale. Secondo l'articolo 5 capoverso 1 le autorità proteggono la personalità della vittima in tutti gli stadi del procedimento penale. In tal modo, il tribunale può ordinare l'udienza a porte chiuse se lo esigono interessi preponderanti della vittima. In caso di reati contro l'integrità sessuale, lo stesso avviene su richiesta della vittima (art. 5 cpv. 3). Inoltre, le autorità evitano di mettere in presenza la vittima e l'imputato se la vittima lo domanda (art. 5 cpv. 4). In caso di reati contro l'integrità sessuale, può essere ordinato un confronto contro il volere della vittima solo se il diritto dell'imputato di essere sentito lo esige imperativamente (art. 5 cpv. 5). La vittima può farsi accompagnare da una persona di fiducia se è interrogata e può rifiutarsi di deporre su fatti concernenti la sua sfera intima (art. 7 cpv. 1 e 2). Inoltre, le vittime di reati sessuali possono esigere di essere interrogate da persone del loro sesso, anche durante la procedura d'inchiesta (art. 6 cpv. 3).

Nel caso di queste disposizioni, non si distingue se la vittima è adulta o minorenne. Esse si applicano anche a reati contro l'integrità sessuale commessi su fanciulli.

#### **5.2 Sistematica**

È stata proposta l'introduzione di una nuova sezione 3<sup>bis</sup>, che fa seguito alle disposizioni generali sulla protezione e i diritti della vittima nel procedimento penale (sezione 3) e prevede disposizioni speciali sulla protezione della personalità delle vittime di età inferiore a sedici anni. In tal modo, all'interno della legge, si mette chiaramente in rilievo che in futuro disposizioni speciali saranno applicate ai fanciulli di meno di sedici anni. Questa sistematica è più trasparente per le autorità incaricate di applicare la legge rispetto alla possibilità di inserire le modifiche all'interno degli articoli esistenti. Lo stesso vale anche per le vittime, i loro rappresentanti e le persone di fiducia che le accompagnano, qualora volessero informarsi sui loro diritti sulla base del testo legislativo.

Parallelamente alla formulazione utilizzata nelle disposizioni del CP sui reati contro l'integrità sessuale (ad es. art. 187 CP), nelle nuove disposizioni è stato precisato che esse sono applicabili a fanciulli di età inferiore a sedici anni.

Per garantire una terminologia uniforme nella legge, la formulazione dell'articolo 5 della LAV è stata adeguata alle nuove disposizioni.

#### **5.3 Minoranza**

Una minoranza della Commissione propone che la revisione abbia il titolo «Miglioramento della protezione delle vittime minorenni». Vorrebbe così introdurre nelle disposizioni previste, conformemente alla convenzione sulla protezione dei fanciulli, una protezione fino all'età di 18 anni. Nel Codice penale vi sono già varie disposizioni intese a proteggere non soltanto le persone di meno di 16 anni, ma an-

che i minorenni. Ad esempio, l'articolo 188 prevede che chiunque, approfittando di rapporti di educazione, di fiducia, di lavoro o comunque di dipendenza, compie un atto sessuale con un minorenne di età superiore ai sedici anni è punito con la detenzione. Gli articoli 195 (Promovimento della prostituzione) e 213 (Incesto) prevedono la maggiore età come limite della punibilità. Per concludere, la maggiore età in quanto limite di protezione corrisponde anche al progetto del Consiglio federale inteso a introdurre l'inizio del termine di perenzione al momento in cui la vittima diventa maggiorenne.

La maggioranza della Commissione respinge questa estensione del campo d'applicazione delle nuove disposizioni, ritenendo che un divieto assoluto di mettere in presenza l'imputato e la vittima non sia giustificato in tutti i casi se la vittima è vicina alla maggiore età.

## **6                                      Commento delle diverse disposizioni del decreto federale**

### **6.1                                    Articolo 10<sup>bis</sup> (nuovo): Compresenza di vittima e imputato**

Il *capoverso 1* pone il principio che le autorità devono evitare di mettere in presenza la vittima con l'imputato, se la vittima è un fanciullo di età inferiore a sedici anni. Secondo il diritto vigente una simile compresenza può essere evitata soltanto se la vittima lo domanda (art. 5 cpv. 4 LAV). Questa nuova disposizione è applicabile a reati contro l'integrità sessuale.

Secondo il *capoverso 2*, la stessa normativa vale anche per tutti gli altri reati le cui circostanze provocherebbero un grave trauma psichico se la vittima di età inferiore a sedici anni fosse costretta a confrontarsi con l'imputato. Si pensi in particolare ai maltrattamenti in seno alla famiglia. Questa precisazione è stata chiesta anche nel rapporto «Infanzia maltrattata in Svizzera»<sup>19</sup>.

Il *capoverso 3* prevede che un confronto diretto fra la vittima e l'imputato può essere ordinato anche nei casi menzionati nei capoversi 1 e 2 se il diritto dell'accusato di essere sentito non può essere garantito altrimenti. Occorre precisare che nella maggior parte dei casi il diritto di essere sentito dell'imputato può essere garantito mediante strumenti o misure adeguati: citiamo, in particolare, l'impiego di sistemi video, l'interrogatorio in un locale separato, attrezzato con appropriati mezzi di comunicazione, oppure ancora l'impiego di moderni mezzi tecnici che consentano all'imputato o ai suoi difensori di seguire simultaneamente le dichiarazioni della vittima senza essere presenti nello stesso locale. Spesso, il diritto di essere sentito può essere tutelato anche con metodi tradizionali, ad esempio mediante la consultazione del verbale dell'audizione, con la possibilità di porre domande complementari o con la partecipazione della difesa all'interrogatorio della vittima. Per l'identificazione dell'autore da parte della vittima può essere conveniente utilizzare uno specchio unidirezionale.

<sup>19</sup> FF 1995 IV 57 segg., 163; cfr. anche il parere del Consiglio federale del 27 giugno 1995, FF 1995 IV 1 segg., 10.

Il *capoverso 1* prevede che i minorenni non siano sottoposti, di regola, a più di due audizioni. Questa disposizione si fonda sull'osservazione che un interrogatorio sulle circostanze dell'atto può essere traumatico per un fanciullo vittima di un reato. Certamente non tutti i bambini reagiscono allo stesso modo. Queste reazioni dipendono essenzialmente dalla personalità del fanciullo e dalle circostanze dell'evento. Spesso il trauma del bambino, ad esempio in caso di abuso sessuale, non è originato soltanto dall'abuso in quanto tale, ma è rafforzato dalle conseguenze legate all'evento (reazione dell'ambiente, messa in dubbio della veridicità delle sue dichiarazioni, collocamento presso persone estranee alla famiglia in seguito all'abuso, rottura delle relazioni fra la vittima e l'autore). Gli interventi della polizia e della giustizia costituiscono solo un aspetto di questa vittimizzazione secondaria, ma soltanto su di essi il legislatore può svolgere un'influenza. Per evitare o di ridurre al massimo un nuovo trauma dovuto all'interrogatorio, è consigliabile effettuare se possibile soltanto un interrogatorio. Nella maggior parte dei casi, in particolare se l'imputato non era ancora conosciuto durante il primo interrogatorio, è tuttavia indispensabile svolgere un secondo interrogatorio per garantire i diritti della difesa. Non si può interamente escludere che, in circostanze particolari, siano necessari più di due interrogatori. Per questo motivo la disposizione è stata formulata in modo sfumato («di regola»).

Il *capoverso 2* disciplina le condizioni del primo interrogatorio. Già il primo interrogatorio dev'essere svolto con cura e in modo appropriato, affinché la credibilità del fanciullo non sia messa in discussione da circostanze estranee al bambino. I ricordi del fanciullo possono essere influenzati o modificati molto rapidamente. Il primo interrogatorio dev'essere rapido, mirato e svolto da un professionista. Di solito, l'inchiesta in questa fase è effettuata dalla polizia. È importante predisporre tutto il necessario affinché le dichiarazioni del fanciullo siano raccolte in modo ottimale, allo scopo di rendere se possibile inutile una ripetizione. Perciò il *capoverso 2* prevede di registrare l'interrogatorio su video. Esso deve essere effettuato da un professionista che dispone di esperienza e che ha ricevuto una formazione speciale per interrogare fanciulli. È inoltre prescritta la presenza di una persona specializzata nell'assistenza di bambini vittime di reati. Si può trattare di uno psicologo o eventualmente di un assistente sociale. Questa persona rimane sullo sfondo per osservare il fanciullo, badare alla conformità dell'interrogatorio e trasmettere eventuali domande supplementari alla persona che interroga. È importante che l'audizione si svolga, se possibile, in locali attrezzati in modo adatto ai bambini. Le due persone presenti all'audizione riassumono in un rapporto le circostanze dell'interrogatorio che non appaiono sulla registrazione video, senza tuttavia esprimere giudizi sulle dichiarazioni del fanciullo o sulla loro credibilità. La documentazione dell'interrogatorio dev'essere il più possibile precisa affinché aumentino le probabilità di non dover effettuare un secondo interrogatorio o di ridurne se possibile la durata.

Il *capoverso 3* disciplina le condizioni di un secondo interrogatorio che sarà, per quanto possibile, l'ultimo. Lo svolgimento di questo interrogatorio è disciplinato dagli stessi principi del primo. Al più tardi nel corso del secondo interrogatorio le parti (l'imputato e la difesa, eventualmente persone costituite in parte civile) hanno la possibilità di esercitare i loro diritti. Gli altri partecipanti rimangono in un locale vicino dal quale possono seguire l'audizione su video o attraverso uno specchio unidirezionale e possono trasmettere domande a chi conduce l'interrogatorio. Se

possibile, il secondo interrogatorio dev'essere svolto dalla stessa persona che ha effettuato il primo.

In ogni interrogatorio, in generale, dev'essere evitato un confronto della vittima con l'imputato. Le regole previste per lo svolgimento degli interrogatori (registrazione su video, rapporto d'osservazione, diritto delle parti di porre indirettamente domande) dovrebbero essere sufficienti, anche per i Cantoni che applicano il principio di immediatezza. Le disposizioni di procedura della LAV prevalgono, in ogni caso, sulle disposizioni procedurali cantonali.

### **6.3                                      Articolo 10<sup>quater</sup> (nuovo): Desistenza dal procedimento**

L'articolo 10<sup>quater</sup> *capoverso 1* prevede l'abbandono a titolo eccezionale del procedimento penale. Le indagini possono evidenziare che, nell'interesse del fanciullo, è meglio non portare avanti il procedimento, pur prendendo tutte le necessarie precauzioni per garantire la sua sicurezza. Per questi casi occorre prevedere una disposizione che consenta di desistere dal procedimento per motivi di opportunità. Questa disposizione è destinata particolarmente ai Cantoni che non conoscono il principio di opportunità limitato. L'autorità giudiziaria competente deve ponderare gli interessi in presenza e ordinare soltanto in casi eccezionali la desistenza dal procedimento, se gli interessi del fanciullo lo esigono imperativamente. Questi interessi devono essere ponderati con maggiore moderazione se le circostanze dell'atto sono più gravi; più l'atto è grave, più il principio di legalità<sup>20</sup> dev'essere applicato rigorosamente. Inoltre, la desistenza dal procedimento presuppone, in queste circostanze, l'approvazione preventiva della vittima o dei suoi rappresentanti legali.

Occorre lasciare ai Cantoni la competenza di stabilire se le autorità competenti devono essere affiancate da una commissione multidisciplinare nella loro decisione di abbandonare il procedimento per motivi di opportunità, in modo da sostenere più efficacemente la responsabilità della decisione. In ogni caso, l'autorità giudiziaria dev'essere competente per la decisione di desistere dal procedimento; le autorità di polizia non possono infatti decidere di propria iniziativa se denunciare l'autore o rinunciare.

Secondo il *capoverso 2*, è ammissibile il ricorso per nullità presso il Tribunale federale contro la decisione di desistenza pronunciata in ultima istanza. Questo passo permette di garantire che il Tribunale federale emani una decisione con piena cognizione.

### **6.4                                      Articolo 18: Complemento concernente le disposizioni sull'aiuto alla formazione e l'aiuto finanziario della Confederazione**

Già attualmente l'articolo 18 LAV consente alla Confederazione di promuovere mediante aiuti finanziari la formazione di persone incaricate dell'aiuto alle vittime. Benché ciò sia già possibile conformemente al diritto vigente, occorre precisare chiaramente che questi corsi di formazione possono essere specialmente incentrati

<sup>20</sup> DTF 109 IV 50



sui problemi dei fanciulli vittime di reati contro l'integrità sessuale, in modo da motivare gli organizzatori dei corsi a dare particolare risalto a questo aspetto nelle offerte relative alle varie formazioni. Eventualmente l'aiuto finanziario della Confederazione potrebbe essere fatto dipendere dalla presa in considerazione di questo aspetto.

Beneficiando di una migliore formazione in questo settore, le persone incaricate dell'aiuto alle vittime saranno maggiormente in grado di informarle sulle possibilità giuridiche di cui dispongono, come esige il numero 7 dell'iniziativa parlamentare. Inoltre, l'introduzione di una nuova sezione (3<sup>bis</sup>) riguardante le vittime di età inferiore a sedici anni contribuisce a una migliore informazione.

## **6.5                                      Articolo 5: Adeguamento della terminologia**

Per esprimere chiaramente che nel nuovo articolo 10<sup>bis</sup> (cfr. n. 6.1) non si tratta unicamente della salvaguardia formale del diritto di essere sentito, ma che il confronto fra vittima e imputato è autorizzato unicamente se il diritto di essere sentito non può essere garantito in altro modo, la formulazione dell'articolo 5 capoversi 4 e 5 (... «La compresenza di vittima e imputato può essere ordinata se il diritto dell'imputato di essere sentito o ... lo esigono imperativamente») è stata leggermente modificata per diventare «... se il diritto dell'imputato di essere sentito non può essere garantito in altro modo ...». Concretamente, i capoversi 4 e 5 dell'articolo 5 già attualmente sono interpretati in questo senso. Per garantire una terminologia uniforme, bisogna adeguare di conseguenza l'articolo 5 capoversi 4 e 5. Inoltre, occorre precisare che nei due capoversi le espressioni «mettere in presenza», «compresenza» e «confronto» hanno lo stesso significato.

## **7                                              Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Per la Confederazione, le modifiche previste della LAV non dovrebbero avere né conseguenze finanziarie, né provocare un aumento dell'effettivo di personale, eccettuato un eventuale aumento dell'aiuto finanziario e per la formazione, che però non è imperativo.

Per i Cantoni, invece, le disposizioni sull'esecuzione delle audizioni, che prevedono locali attrezzati in modo adeguato e la formazione specializzata delle persone incaricate degli interrogatori, avranno quale conseguenza spese supplementari difficilmente valutabile attualmente. Taluni Cantoni più grandi dispongono già oggi dell'infrastruttura corrispondente. I Cantoni confrontati con pochi casi di reati contro l'integrità sessuale di minorenni hanno la possibilità di riunirsi per via di concordato in modo da attrezzare e utilizzare congiuntamente la necessaria infrastruttura. Questa soluzione può essere eventualmente applicata anche per il personale specialmente formato.

Infine, le disposizioni sullo svolgimento delle audizioni (art. 10<sup>ter</sup> nuovo LAV) dovrebbero contribuire a ottenere testimonianze qualitativamente ineccepibili e utilizzabili per il procedimento penale. La conseguente riduzione della durata del procedimento dovrebbe compensare almeno in parte le maggiori spese sostenute dai Cantoni.

La competenza della Confederazione di emanare disposizioni di procedura nel settore dell'aiuto alle vittime (disposizioni che costituiscono norme minime) si fonda sull'articolo 64<sup>ter</sup> della Costituzione federale.