

ad 96.464

Iniziativa parlamentare
Atti di violenza commessi su donne, punibili d'ufficio
Modifica dell'articolo 123 CP

ad 96.465

Iniziativa parlamentare
Atti di violenza sessuale commessi su un coniuge,
punibili d'ufficio. Modifica degli articoli 189 e 190 CP
Rapporto del 28 ottobre 2002 della Commissione degli affari
giuridici del Consiglio nazionale

Parere del Consiglio federale

del 19 febbraio 2003

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli, vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto e la proposta del 28 ottobre 2002 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale relativi alle iniziative parlamentari «Atti di violenza commessi su donne, punibili d'ufficio. Modifica dell'articolo 123 CP» e «Atti di violenza sessuale commessi su un coniuge, punibili d'ufficio. Modifica degli articoli 189 e 190 CP».

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

19 febbraio 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Situazione iniziale

Secondo il diritto vigente, la maggior parte degli atti di violenza commessi nell'ambito della comunità domestica (lesioni semplici giusta art. 123 CP, vie di fatto giusta art. 126 CP e minaccia secondo l'art. 180 CP nonché coazione sessuale e violenza carnale in seno alla coppia secondo gli art. 189 cpv. 2 e 190 cpv. 2 CP) sono perseguibili unicamente a querela di parte. Ciò significa che tali reati possono essere perseguiti soltanto se la vittima fa uso del proprio diritto di querela.

Il 13 dicembre 1996 la consigliera nazionale Margrith von Felten presentò due iniziative parlamentari che miravano a modificare il Codice penale svizzero (CP). In una chiedeva che le lesioni semplici (art. 123 CP) siano perseguite d'ufficio se l'agente è il coniuge della vittima oppure convive con essa in una comunione di vita non matrimoniale. Nell'altra chiedeva che anche la coazione sessuale e la violenza carnale in seno alla coppia (art. 189 cpv. 2 e 190 cpv. 2 CP) siano perseguite d'ufficio.

Il 15 dicembre 1997 il Consiglio nazionale incaricò la sua Commissione degli affari giuridici (in seguito Commissione) di elaborare un disegno di legge.

Nel suo rapporto del 28 ottobre 2002 la Commissione propose di apportare le seguenti modifiche nel CP e nel Codice penale militare (CPM):

- le lesioni corporali semplici, le vie di fatto reiterate, la minaccia, la coazione sessuale e la violenza carnale sono perseguite d'ufficio, se l'autore è o è stato il coniuge o il partner eterosessuale o omosessuale della vittima e l'atto è stato compiuto durante il matrimonio o la convivenza oppure entro un anno dal divorzio o dalla separazione;
- l'autorità competente del perseguimento penale può tuttavia sospendere provvisoriamente il procedimento qualora la vittima di una lesione corporale semplice, di vie di fatto reiterate, di minaccia o di coazione sessuale lo chieda o consenta a una domanda in tal senso dell'autorità. Entro sei mesi, la vittima può revocare il suo consenso e ottenere così la riapertura del procedimento; in caso contrario, la competente autorità decide, dopo sei mesi, il non luogo a procedere;
- contrariamente al diritto penale civile, secondo il vigente CPM i reati di violenza domestica sono già perseguiti d'ufficio. Pertanto, per quanto concerne il CPM, la modifica proposta si limita alla possibilità della decisione di non luogo a procedere.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Modifiche del Codice penale

2.1.1 Perseguimento d'ufficio

Il Consiglio federale condivide l'opinione della Commissione, secondo la quale il perseguimento coerente dei reati di violenza commessi nell'ambito domestico corrisponde a una mutata presa di coscienza dei problemi sociali: la violenza fisica o sessuale nei confronti del coniuge o del partner non può continuare a essere tollerata come una questione di poco conto o come una questione privata. La protezione della famiglia o della coppia non deve far sì che in tali relazioni vi sia de facto uno spazio non retto dal diritto unicamente perché la vittima non depone querela a causa di scrupoli morali, rassegnazione, dipendenza o paura del coniuge o del partner. Le vittime, che per tali motivi rinunciano ad avviare una procedura penale o che comunque non riescono a sottrarsi all'influenza del loro persecutore, restano per così dire prigioniere di una relazione dominata dalla violenza. Il principio del perseguimento d'ufficio considera il particolare bisogno di protezione di tali vittime.

Il Consiglio federale approva pertanto la proposta della Commissione, secondo la quale i più frequenti reati di violenza commessi nell'ambito del matrimonio o di una comunione di vita simile al matrimonio dal partner eterosessuale o omosessuale della vittima devono essere perseguiti d'ufficio. Il Consiglio federale ritiene opportuna anche la proposta di poter perseguire d'ufficio tali reati entro un termine di un anno dal divorzio (per le coppie sposate) o dallo scioglimento dell'unione domestica (per le coppie non sposate). La qualifica di reati perseguibili d'ufficio sottolinea la gravità della violenza domestica sul piano dell'illecito e comporta una deprivatizzazione di tali conflitti. Il Consiglio federale è tuttavia cosciente che il diritto penale da solo non può risolvere il problema della violenza nell'ambito domestico. Pertanto accoglie con favore le ulteriori misure collaterali adottate dai Cantoni, come per esempio le campagne di prevenzione, i progetti d'intervento, le strutture di mediazione, le unità specializzate di polizia, il perfezionamento continuo e il coordinamento di tutti gli attori coinvolti dal problema della violenza domestica (polizia, autorità di perseguimento penale, giudici, servizi di consulenza per le vittime o gli autori di reati ecc.), nonché la possibilità, introdotta dal Cantone di San Gallo, di allontanare dall'abitazione, per un determinato periodo, gli autori di violenze domestiche. In senso analogo va anche l'iniziativa parlamentare Vermot (00.419; Protezione contro la violenza nella famiglia e nella coppia) sulla quale il Consiglio federale si pronuncerà successivamente.

2.1.2 Possibilità di sospendere il procedimento (art. 66^{ter} D-CP)

La Commissione non si accontenta del fatto che i reati di violenza domestica siano perseguiti d'ufficio, ma vuole anche dare alla vittima la possibilità di chiedere, in virtù dell'articolo 66^{ter} D-CP, il non luogo a procedere. A prima vista tale strumento può dare l'impressione di rimettere in discussione il perseguimento d'ufficio e con esso anche il miglioramento della posizione della vittima rispetto al diritto vigente. A un esame più approfondito, l'idea della Commissione si rivela invece essere una soluzione giustificata ed equilibrata: infatti, se da un lato consente di intensificare il perseguimento dell'autore, dall'altro permette di decidere il non luogo a procedere

qualora il procedimento penale sia contrario all'interesse della vittima informata e quindi capace di decidere liberamente. In particolare, il Consiglio federale può pertanto formulare le seguenti considerazioni:

2.1.2.1 In caso di conflitto, intervenire al più presto

Contrariamente a quanto prevede il diritto vigente, se vi è sospetto di reato, l'apertura del procedimento avviene d'ufficio senza tener conto della volontà della vittima. In tal modo la violenza domestica perde l'aspetto di un reato di poco conto e non è più sotto la protezione della sfera familiare. In caso di intervento, la polizia non deve più limitarsi a fare da paciere arbitrario, ma è tenuta ad accertare i fatti. Qualora la persona in questione sia vittima ai sensi della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati, la polizia è tenuta a informarla circa l'esistenza di consultori e – a condizione che la vittima non vi si opponga – a prendere contatto con un consultorio (art. 6 LAV). Anche se in un secondo tempo, conformemente al nuovo articolo 66^{ter} D-CP, si dovesse decidere il non luogo a procedere, l'attività connessa all'inchiesta dà all'autore del reato un chiaro segnale che lo Stato non considera la violenza domestica come una questione privata.

2.1.2.2 Nessun perseguimento d'ufficio a ogni costo

A giusto titolo la Commissione fa tuttavia valere che non è sempre necessario concludere il procedimento penale con una sentenza. Infatti in talune circostanze la vittima, senza essere assolutamente influenzata dall'autore, può avere buoni motivi perché questi non venga punito. Per esempio può essere giustificato decidere il non luogo a procedere con il consenso della vittima qualora si tratti di un atto inconsulto di una persona solitamente ragionevole oppure qualora l'autore e la vittima si siano accordati su una soluzione duratura del loro conflitto.

2.1.2.3 Catalogo dei reati per la decisione di non luogo a procedere

La maggioranza della Commissione propone che la possibilità di decidere il non luogo a procedere giusta l'articolo 66^{ter} capoverso 1 D-CP sia applicabile unicamente in caso di lesioni semplici, vie di fatto reiterate, minaccia o coazione, ma non nei casi di coazione sessuale e di violenza carnale.

La minoranza I della Commissione vorrebbe invece estendere tale possibilità anche in caso di coazione sessuale e di violenza carnale. È infatti d'avviso che la volontà della vittima vada rispettata anche nel caso di tali reati, in particolare a causa delle conseguenze economiche che può comportare il procedimento penale e perché, in caso di denuncia da parte di terzi, vi è sempre il rischio di denuncia mendace.

Per quanto riguarda la risposta da dare alla questione se la coazione sessuale e la violenza carnale debbano figurare nel catalogo dei reati per i quali è possibile deci-

dere il non luogo a procedere, si possono avere opinioni divergenti. Vi sono buoni motivi per non includere in tale catalogo questi gravi crimini, per i quali è comminata la pena della reclusione fino a dieci anni. Infatti vi possono essere casi in cui, anche di fronte a coazione sessuale o a violenza carnale, un'inchiesta penale condotta contro la volontà degli interessati lede la sfera privata della coppia al tal punto che per la vittima il danno risulta maggiore del beneficio. Il Consiglio federale non ritiene tuttavia che questa questione rappresenti un punto essenziale del progetto di revisione. Ben più determinante è l'introduzione del principio del perseguimento d'ufficio dei reati commessi nella comunione domestica, che segnala chiaramente la volontà di non tollerare oltre come reati di poco conto o come una questione privata i reati commessi nell'ambito del matrimonio o di una convivenza.

2.1.2.4 Decisione di non luogo a procedere secondo debito apprezzamento

Secondo l'articolo 66^{ter} capoverso 1 D-CP la decisione di sospendere o di proseguire il procedimento spetta non solo alla vittima, ma anche all'autorità competente. Anche il Consiglio federale considera tale fatto come un miglioramento decisivo rispetto al diritto vigente. L'interesse dichiarato della vittima è sì una premessa necessaria per decidere il non luogo a procedere, ma da sola non è determinante per la decisione dell'autorità (disposizione potestativa). Nel caso concreto, l'autorità deve pertanto procedere a una ponderazione degli interessi, in particolare fra quello del perseguimento penale e quello della vittima. Allo scopo deve anche convincersi che la vittima ha preso la sua decisione in piena libertà, vale a dire senza essere sotto l'influsso di violenza, inganno o minaccia ed essendo compiutamente informata sulle offerte di aiuto e sulle possibili alternative.

Secondo la minoranza II della Commissione una decisione di non luogo a procedere dovrebbe essere possibile unicamente alla condizione supplementare che «si debba presumere che l'autore non commetterà più altri reati dello stesso tipo perché ha intrapreso passi per cambiare il proprio comportamento». Il Consiglio federale sostiene con convinzione le misure destinate agli autori di reati penali, quali possono essere i corsi che mirano a indurre una modifica del comportamento sociale, tuttavia non può condividere l'opinione della minoranza II della Commissione, secondo la quale la partecipazione a un tale corso debba essere una premessa cogente per decidere il non luogo a procedere. Il Consiglio federale è invece d'accordo con la maggioranza della Commissione sul fatto che, alla luce del principio della presunzione di innocenza, sia estremamente difficile, in uno stadio del procedimento nel quale non è ancora stata presa nessuna decisione in merito alla colpevolezza o all'innocenza dell'autore, esigere dall'autorità che pronunci una previsione sul rischio di recidiva. In ultima analisi sarebbe come chiedere una sentenza anticipata.

Il progetto della maggioranza della Commissione affronta il problema della recidiva sotto i più diversi aspetti:

- il fatto che la decisione di non luogo a procedere sia lasciata al potere discrezionale della competente autorità dovrebbe garantire che l'autore di un reato che non si dimostra ragionevole e continua a comportarsi senza rispetto nei confronti della vittima non possa beneficiare di tale provvedimento;

- inoltre, la decisione di non luogo a procedere pronunciata dalla competente autorità è in un primo tempo provvisoria. Secondo l'articolo 66^{ter} capoverso 2 D-CP, la vittima dispone di sei mesi per verificare le promesse dell'autore. Se durante tale lasso di tempo la vittima revoca il proprio consenso perché le sue aspettative nei confronti dell'autore non sono soddisfatte, il procedimento viene immediatamente riaperto. Per di più durante tale periodo la vittima non è lasciata sola: conosce le persone di contatto; sa di poter far capo a consultori e – se è vittima ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 LAV – ai consultori previsti dall'articolo 3 LAV. In pratica, la durata del termine per la revoca del consenso corrisponde a un periodo di prova di sei mesi durante il quale la vittima, debitamente informata, può valutare direttamente se questa prova ha successo. Per revocare il consenso, la vittima non deve tuttavia aspettare che siano trascorsi i sei mesi: può farlo già al primo indizio di recidiva da parte dell'autore. La durata del termine per la revoca del consenso è di grande importanza: infatti maggiore è tale durata, più difficile sarà per l'autore apparentemente pentito continuare a simulare un comportamento irreprensibile. Per questo motivo il Consiglio federale non può accettare la proposta della minoranza III della Commissione che vorrebbe ridurre tale termine a tre mesi;
- infine la competente autorità tiene conto del periodo di recidiva prendendo in considerazione anche circostanze negative quali una precedente condanna per un reato analogo. Eventualmente l'interesse pubblico al perseguimento peserà maggiormente rispetto all'interesse della vittima a sospendere il procedimento. In tali casi si rinuncerà a decidere il non luogo a procedere.

2.2 Modifiche analoghe del diritto penale militare

È ipotizzabile che la violenza domestica sia commessa da persone che devono essere giudicate secondo il diritto penale militare (CPM), per esempio qualora un militare si incontri con il coniuge o il partner eterosessuale o omosessuale durante la libera uscita e nasca un conflitto. Contrariamente al CP, per principio il CPM non contempla reati perseguibili a querela di parte. Ne consegue che, secondo il vigente CPM, i reati di violenza domestica (lesione semplice, vie di fatto, minaccia, coazione, coazione sessuale e violenza carnale) sono già attualmente perseguiti d'ufficio, per cui in tale contesto non sono necessarie modifiche. La modifica del CP rende tuttavia superfluo l'articolo 155a CPM. Visto che secondo la proposta della Commissione anche la violenza carnale e la coazione sessuale nell'ambito del matrimonio dovrebbero diventare reati punibili d'ufficio giusta il CP, nel CPM non è più necessario prevedere per tali reati l'applicazione speciale del diritto penale civile. Pertanto la Commissione chiede a giusto titolo l'abrogazione di detta disposizione. Per motivi di coerenza si prevede di introdurre anche nel diritto penale militare, nell'articolo 47b D-CPM, la decisione di non luogo a procedere. La maggioranza della Commissione propone pertanto di prevedere la possibilità di decidere il non luogo a procedere soltanto nei casi di lesione semplice, vie di fatto, minaccia e coazione, ma non nei casi di coazione sessuale e violenza carnale come invece chiesto dalla minoranza IV della Commissione. La proposta della minoranza IV della Commissione corrisponde per contenuto a quella della minoranza I della Commissione. Per i motivi esposti nel n. 2.1.2.3, i pareri possono divergere quanto all'opportunità di queste proposte anche per il CPM.

3

Conclusione

Per i motivi di cui sopra, il Consiglio federale accetta il rapporto e la proposta della Commissione. Rendendo perseguibili d'ufficio gli atti di violenza commessi nell'ambito del matrimonio e della convivenza si intensifica il perseguimento dell'autore di questi reati, offrendo nel contempo la possibilità di porre fine all'intervento di diritto penale quando tale intervento è contrario al beninteso interesse della vittima debitamente informata, che decide liberamente.

3842