



ad 18.043

Armonizzazione delle pene e adeguamento del diritto penale accessorio alla nuova disciplina delle sanzioni
Oggetto 3: Legge federale sulla revisione del diritto penale in materia sessuale

Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 17 febbraio 2022

Parere del Consiglio federale

del 13 aprile 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 17 febbraio 2022¹ concernente la legge federale sulla revisione del diritto penale in materia sessuale.

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

13 aprile 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 687

Parere

1 Situazione iniziale

Il progetto sull'armonizzazione delle pene e l'adeguamento del diritto penale accessorio alla nuova disciplina delle sanzioni è stato adottato dal Consiglio federale all'indirizzo delle Camere il 25 aprile 2018². Gli Uffici delle Camere federali e i loro Presidenti hanno attribuito l'oggetto alle Commissioni degli affari giuridici (CAG) per l'esame preliminare e hanno designato il Consiglio degli Stati come Camera prioritaria. Su proposta della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) e del capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), il 9 giugno 2020 il Consiglio degli Stati ha deciso di suddividere l'oggetto e di trattare le disposizioni del diritto penale in materia sessuale in un progetto distinto. La proposta è stata fatta perché, secondo il DFGP, l'attuale diritto penale in materia sessuale non è al passo con gli sviluppi sociali, in particolare per il fatto che, a tenore della legge, la violenza carnale presuppone imperativamente la coazione. La suddivisione dovrebbe permettere un'ampia e approfondita discussione sulla necessità di intervenire. La CAG-S ha incaricato l'Ufficio federale di giustizia (UFG) di sottoporle un progetto preliminare con rapporto esplicativo concernente una revisione del diritto penale in materia sessuale da porre in consultazione. Nel dicembre 2021 il Parlamento ha approvato gli altri due disegni di legge³.

La consultazione sulla revisione del diritto penale in materia sessuale è durata dal 1° febbraio 2021 al 10 maggio 2021. Per alcune disposizioni il progetto preliminare prevedeva due varianti. La Commissione ha rinunciato a prendere posizione sulle proposte sotto il profilo politico e contenutistico in modo che la procedura di consultazione potesse essere per quanto possibile condotta senza soluzioni preconcrete. Il 9 agosto 2021 la CAG-S ha preso atto dei risultati della consultazione.

Il 2 giugno 2021 anche il Consiglio nazionale aveva approvato la suddivisione dell'oggetto; la CAG-S ha quindi continuato i lavori sulla preparazione di un progetto di atto normativo. Nella sua seduta del 17 febbraio 2022 ha adottato il progetto con 13 voti contro 0 nella votazione sul complesso.

Il nucleo del progetto è la riformulazione degli articoli 189 (Aggressione e coazione sessuale) e 190 (Violenza carnale) P-CP. Le fattispecie penali contemplano ora anche atti sessuali che l'autore esegue o fa eseguire alla vittima e nel farlo ignora con intenzione la volontà opposta espressa verbalmente o non verbalmente dalla vittima, anche senza coazione (soluzione del veto / «no significa no»). La novità è quindi che è punito per violenza carnale chiunque, contro la volontà di una persona, le fa subire o compiere la congiunzione carnale o un atto analogo che implica una penetrazione corporale. La definizione di «violenza carnale» viene quindi estesa, in quanto la fattispecie di base non contempla più il mezzo di coazione, comprende ulteriori atti sessuali e si applica anche alle vittime di sesso maschile. Una minoranza della Commissione ritiene queste novità insufficienti e chiede che le fattispecie in questione si fondino sul

² FF 2018 2345, in particolare 2475 e 2525; n° dell'oggetto Curia Vista: 18.043

³ FF 2021 2996 e 2997.

principio della mancanza del consenso (soluzione del consenso / «solo si significa sì»). Un'altra minoranza chiede di aumentare, in caso di violenza carnale (art. 190 cpv. 2 P-CP), la pena detentiva minima da un anno a più di due anni.

Il progetto comporta inoltre le principali novità seguenti:

- per determinati atti sessuali con fanciulli (art. 187 n. 1^{bis} P-CP) la Commissione propone l'introduzione di una pena detentiva minima di un anno per i casi in cui la vittima non ha ancora compiuto i dodici anni. Una minoranza propone di rinunciare alla pena detentiva minima;
- viene creata una fattispecie separata (art. 193a P-CP) per atti sessuali che l'autore, nell'esercizio di un'attività nel settore sanitario, compie con una persona o le fa compiere ingannandola circa il carattere sessuale dell'atto o sfruttando il suo errore sulla natura dell'atto;
- in caso di esibizionismo (art. 194 P-CP) deve essere possibile infliggere soltanto una multa anziché una pena pecuniaria;
- gli oggetti e le rappresentazioni pornografici che vertono su atti sessuali con l'uso di violenza tra adulti non saranno più considerati pornografia dura (art. 197 cpv. 4 e 5 P-CP);
- nell'ambito della pornografia (art. 197 cpv. 8 e 8^{bis} P-CP), a determinate condizioni viene estesa l'impunità di chi, tra le altre cose, fabbrica o rende accessibile a terzi pornografia raffigurante minorenni;
- viene creata una nuova fattispecie riguardante la condivisione indebita di contenuti sessuali non pubblici senza il consenso della persona che vi è riconoscibile; il reato è qualificato se il contenuto è pubblicato, per esempio su Internet (art. 197a P-CP). Una minoranza chiede la rinuncia all'introduzione di questa disposizione.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale approva il rapporto e il progetto di atto normativo adottato dalla maggioranza della Commissione, fatta eccezione per l'articolo 197a P-CP. Accoglie favorevolmente soprattutto l'estensione della fattispecie della violenza carnale e l'introduzione della fattispecie dell'«aggressione sessuale». L'elemento centrale della revisione è la rinuncia al mezzo di coazione nelle fattispecie di base degli articoli 189 e 190 P-CP.

*Articolo 197a P-CP**Condivisione indebita di contenuti sessuali non pubblici*

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno osservato che le disposizioni (penali) vigenti non considerano a sufficienza il nuovo fenomeno della «pornovendetta» o «revenge porn»⁴. La fattispecie proposta dalla CAG-S tiene conto di questa critica. Secondo il capoverso 1, è punibile chi trasmette a terzi contenuti sessuali non pubblici senza il consenso della persona che vi è riconoscibile. Il capoverso 2 prevede un inasprimento della pena se l'autore ha reso pubblici i contenuti (cpv. 2).

Una minoranza della Commissione chiede di rinunciare all'introduzione dell'articolo 197a P-CP. Ritiene che la disposizione non debba rientrare nel novero dei reati contro l'integrità sessuale, quanto piuttosto nei reati contro l'onore e la sfera personale riservata. Inoltre si dovrebbero includere anche altri comportamenti, come la pubblicazione di foto senza contenuto sessuale, ma nondimeno compromettenti.

Il Consiglio federale si allinea alla proposta della minoranza della Commissione. Riconosce che simili umiliazioni e diffamazioni rappresentano un problema che può colpire in particolare gli adolescenti, ma anche le personalità pubbliche. Ritiene tuttavia che la fattispecie proposta sia inadatta a risolvere questo problema.

Il Consiglio federale condivide quindi la linea della minoranza della Commissione, secondo cui una fattispecie che si limita ai contenuti sessuali coprirebbe solo una parte del problema. Il termine pornovendetta era originariamente inteso in senso stretto e indicava il materiale pornografico che, dopo la separazione, veniva reso accessibile a terzi a scopo di vendetta⁵. L'accresciuta importanza di Internet nella vita quotidiana va di pari passo con la diminuzione della remora a diffondere indebitamente contenuti compromettenti. Oggi chiunque, in ogni momento, può effettuare indebitamente riprese con il telefono cellulare e trasmetterle attraverso le reti sociali e i servizi di messaggistica o addirittura pubblicarle in modo anonimo. Nel dibattito pubblico la cerchia degli atti problematici continua ad ampliarsi e non è più legata alla nozione originaria di pornovendetta. In sostanza, si tratta di riprese che non sono state effettuate per essere viste da terzi o che sono state effettuate all'insaputa della persona interessata allo scopo di umiliarla, offenderla o diffamarla. Si tratta di una forma di cyberbullismo, l'umiliazione sistematica di una persona per mezzo di canali di comunicazione elettronici. L'iniziativa parlamentare Suter 20.445 «Cyberbullismo. Una nuova fattispecie penale» dell'11 giugno 2020 chiede di completare il Codice penale con tale fattispecie. Il 25 giugno 2021, in occasione delle deliberazioni sull'intervento, la CAG-N ha deciso di lasciar dapprima definire la necessità d'intervento in relazione al postulato della CAG-N 21.3969 «Completare il Codice penale con disposizioni concernenti il cyberbullismo». L'8 settembre 2021 il Consiglio nazionale ha accolto il postulato come proposto dal Consiglio federale. Nel quadro del relativo rapporto, la cui adozione è prevista nell'estate 2022, il Consiglio federale analizzerà anche l'aspetto della pornovendetta. In questa sede, va ricordato che, di norma, il perseguimento penale dei reati commessi su Internet non fallisce per mancanza di fattispecie pertinenti, ma per

⁴ Rapporto sulla consultazione, n. 6.3.

⁵ Cfr. p.es. la definizione che figura nell'interpellanza 16.3162 Feri «Pornografia della vendetta» del 17 mar. 2016.

le possibilità pratiche di applicazione del diritto. In linea di principio, il perseguimento penale è possibile solo in collaborazione con le autorità estere competenti. A medio termine ci si può sicuramente attendere una semplificazione se andranno a buon fine gli impegni attualmente profusi per l'elaborazione di un accordo internazionale e se tale accordo verrà attuato dalla comunità internazionale e recepito nelle rispettive legislazioni nazionali.

Come la minoranza della Commissione, il Consiglio federale è dell'avviso che una simile fattispecie debba essere più estesa e quindi non rientrare nei reati contro l'integrità sessuale: il comportamento deve essere dichiarato punibile, perché la diffusione delle riprese viola la sfera intima della persona interessata. Si tratta della violazione dei diritti della personalità, poiché un contenuto che rientra in una sfera altamente personale viene reso accessibile a terzi senza il consenso della persona che vi figura. Si è pertanto in presenza di una violazione della sfera personale riservata. Il reato corrispondente dovrebbe figurare sotto il Titolo terzo del Libro secondo del CP (Dei delitti contro l'onore e la sfera personale privata)⁶ e troverebbe applicazione qualora non siano applicabili le vigenti fattispecie penali e se si ritiene che il comportamento in questione debba essere punito penalmente.

Infine, il Consiglio federale ritiene problematica la formulazione dell'articolo 197a P-CP. Una disposizione dal contenuto così poco chiaro causerebbe notevoli difficoltà di applicazione nella prassi. In questi casi di norma la disposizione sarebbe di conseguenza applicata solo raramente vanificando il perseguimento penale cui mira il Parlamento. L'espressione «contenuti sessuali», per esempio, è poco chiara: una foto di una persona nuda potrebbe rappresentare un contenuto sessuale solo se, in aggiunta, la postura del corpo o la modalità di rappresentazione ha una connotazione sessuale. Sorgono incertezze nel caso di un'immagine che raffigura una donna con una scollatura molto profonda ed accentuata. Non è inoltre nemmeno chiaro se la disposizione contempla il caso di un'immagine che, pur raffigurando una persona irriconoscibile (perché riporta solo alcune parti del corpo o perché è stata rielaborata), reca il nome di quest'ultima. Infine, non è chiaro cosa si debba intendere esattamente con l'espressione «non pubblici».

Per i motivi esposti, il Consiglio federale propone, in linea con la minoranza della Commissione, di rinunciare all'introduzione dell'articolo 197a P-CP. Attualmente appare più indicato che la seconda Camera si faccia un quadro della situazione sulla base del rapporto in risposta al postulato relativo al cyberbullismo e, su tale base, proponga una soluzione che tenga debitamente conto della problematica. L'articolo 197a P-CP non va pertanto nemmeno inserito nel catalogo dei reati dell'interdizione di esercitare un'attività (art. 67 cpv. 3 lett. c e cpv. 4 lett. a, frase introduttiva P-CP).

⁶ Si rimanda alla protezione della personalità prevista dal diritto civile secondo gli art. 28 e seguenti del Codice Civile (RS 210), applicabile nelle situazioni suseposte.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di entrare in materia sul progetto della CAG-S e di approvare la proposta della maggioranza della Commissione fatta eccezione per l'articolo 197a P-CP, per il quale propone di seguire la proposta della minoranza della Commissione.