



22.071

Messaggio concernente la modifica del Codice penale e del diritto penale minorile (Pacchetto di misure: esecuzione delle sanzioni)

del 2 novembre 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica del Codice penale e del diritto penale minorile (Pacchetto di misure: esecuzione delle sanzioni).

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2016	M	11.3767	Niente permessi di libera uscita per i condannati all'internamento (N 23.9.2013, Rickli; S 14.6.2016)
2016	M	16.3002	Unificare l'esecuzione delle pene dei criminali pericolosi (N 3.3.2016, Commissione degli affari giuridici CN; S 29.9.2016)
2016	M	16.3142	Colmare le lacune sul piano della sicurezza nel diritto penale minorile (S 02.06.16, Caroni; N 27.09.16)
2018	M	17.3572	Prolungamento dell'intervallo dopo tre esami con esito negativo per la liberazione dall'internamento (N 9.2017, Guhl; S 28.2.2018)

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

2 novembre 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Il Pacchetto di misure: esecuzione delle sanzioni contiene diverse nuove misure. Le misure interessano modifiche al Codice penale e modifiche al diritto penale minorile.

1. Modifica del CP

Questa parte del progetto attua la mozione 11.3767 Niente permessi di libera uscita per i condannati all'internamento depositata dalla consigliera nazionale Rickli, la mozione 16.3002 Unificare l'esecuzione delle pene dei criminali pericolosi depositata dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale e la mozione 17.3572 Prolungamento dell'intervallo dopo tre esami con esito negativo per la liberazione dall'internamento depositata dal consigliere nazionale Guhl.

Situazione iniziale

La mozione 11.3767, modificata dal Consiglio degli Stati, chiede di vietare i congedi non accompagnati per le persone internate. Oggi i congedi possono essere concessi solo se non vi si oppone il comportamento dell'autore e non vi è il rischio che questi si dia alla fuga o commetta altri reati.

La mozione 16.3002 invita il Consiglio federale a definire, in collaborazione con i Cantoni e tenuto conto dei concordati, criteri e standard minimi per disciplinare in maniera unitaria l'esecuzione delle pene in caso di rei pericolosi. L'esecuzione delle pene spetta ai Cantoni mentre il legislatore federale si limita a indicare le linee direttrici. Per questo motivo in questo settore vi è un intenso scambio tra Confederazione, Cantoni e concordati.

La mozione 17.3572 incarica il Consiglio federale di modificare il Codice penale affinché l'autorità competente debba riesaminare se l'autore internato possa essere liberato condizionalmente soltanto dopo tre anni o su richiesta motivata nel caso in cui l'esame annuale della liberazione condizionale abbia avuto tre volte di seguito esito negativo.

Contenuto del progetto

La proposta del Consiglio federale di attuazione della mozione 11.3767 garantirà che non siano concessi congedi non accompagnati a criminali che stanno scontando in regime chiuso l'internamento o la privazione della libertà che lo precede.

Per attuare la mozione 16.3002, l'Ufficio federale di giustizia, in collaborazione con i Cantoni, ha stilato un rapporto sulla situazione iniziale e la necessità d'intervento. In base alle conclusioni di tale rapporto, il Consiglio federale ha posto in consultazione diverse proposte che sono state accolte perlopiù negativamente. Nelle discussioni condotte in seguito con i Cantoni e i concordati è emerso che il margine di manovra per un'estensione dell'assistenza riabilitativa e delle norme di condotta è ristretto. Considerato che nel frattempo il Tribunale federale ha chiarito alcune questioni aperte sulla decorrenza dei termini e che i Cantoni sono ampiamente in grado di regolare da sé gli aspetti organizzativi (competenze delle autorità d'esecuzione o

dei giudici cantonali) è dubbia anche la necessità d'intervento del legislatore federale. Il Consiglio federale si limita quindi ad adeguare la composizione della commissione di valutazione della pericolosità e a modificare la definizione di «pericolosità». Prevede inoltre di conferire all'autorità d'esecuzione il diritto di ricorso nelle procedure cantonali e dinanzi al Tribunale federale. Infine, le altre modifiche concernono l'isolamento delle persone internate e il segreto d'ufficio per gli operatori dell'assistenza riabilitativa.

Attuando la mozione 17.3572 s'intende ridurre l'onere amministrativo legato alla verifica annuale dell'internamento: tale misura andrebbe verificata d'ufficio solo ogni tre anni se la libertà condizionale è stata precedentemente negata tre volte di seguito.

2. Modifica del diritto penale minorile

Questa parte del progetto attua la mozione 16.3142 Colmare le lacune sul piano della sicurezza nel diritto penale minorile depositata dal consigliere nazionale Caroni.

Situazione iniziale

I giovani autori refrattari alla rieducazione e alle cure vanno liberati dall'esecuzione di una misura protettiva, al più tardi dopo aver scontato la pena residua, anche se rappresentano un pericolo per la sicurezza altrui. Il diritto penale minorile non prevede alcuna vera e propria misura di sicurezza per la protezione di terzi. Il ricovero a scopo di assistenza ai sensi del Codice civile, che può essere richiesto al termine di una misura protettiva ai sensi del diritto penale minorile, non è pensato come misura di sicurezza per persone refrattarie alla rieducazione e alle cure che rappresentano un serio pericolo per gli altri.

Contenuto del progetto

È raro che un giovane criminale sfugga alle maglie della rete di sicurezza prevista dal diritto penale minorile e debba essere considerato un criminale pericoloso quando viene liberato da una sanzione del diritto penale minorile. Il vigente diritto penale minorile non va pertanto radicalmente modificato ma ne vanno colmate determinate lacune. La portata della normativa proposta è limitata in modo da non mettere in discussione i principi del diritto penale minorile.

Dopo aver esaminato le varie soluzioni possibili, è proposta una normativa che permette di ordinare nei confronti di persone che hanno raggiunto la maggiore età un internamento al termine della sanzione inflitta secondo il diritto penale minorile. Tale normativa è stata formulata in modo molto restrittivo a causa dei timori espressi dalle cerchie interessate in occasione della consultazione e verrà applicata solo alle persone che hanno commesso un assassinio dopo aver compiuto i 16 anni e per le quali, una volta eseguita la sanzione inflitta in virtù del diritto penale minorile, il rischio di recidiva è molto elevato.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	7
1.1 Modifica del CP	7
1.1.1 Necessità di agire e obiettivi	7
1.1.1.1 Mozione 11.3767 Rickli «Niente permessi di libera uscita per i condannati all'internamento»	7
1.1.1.2 Mozione 16.3002 Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale «Unificare l'esecuzione delle pene dei criminali pericolosi»	7
1.1.1.3 Mozione 17.3572 Guhl «Prolungamento dell'intervallo dopo tre esami con esito negativo per la liberazione dall'internamento»	8
1.1.2 Diritto vigente	8
1.1.2.1 Il sistema sanzionatorio del CP e l'esecuzione delle sanzioni penali in Svizzera	8
1.1.2.1 Congedi per i condannati all'internamento	11
1.1.2.2 Esame dell'internamento	12
1.1.2.3 Punti essenziali del rapporto dell'UFG sulla mozione 16.3002	12
1.1.3 Alternative esaminate e opzione scelta	14
1.1.3.1 Mozione 11.3767 Rickli «Niente permessi di libera uscita per i condannati all'internamento»	14
1.1.3.2 Mozione 16.3002 Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale «Unificare l'esecuzione delle pene dei criminali pericolosi»	14
1.1.3.3 Mozione 17.3572 Guhl «Prolungamento dell'intervallo dopo tre esami con esito negativo per la liberazione dall'internamento»	21
1.2 Modifica del diritto penale minorile	21
1.2.1 Necessità di agire e obiettivi	21
1.2.1.1 Mozione 16.3142 Caroni	21
1.2.1.2 Diritto vigente	23
1.2.1.3 Lacuna giuridica	26
1.2.1.4 Minori che hanno commesso reati molto gravi	27
1.2.1.5 Consultazione di esperti	28
1.2.2 Alternative esaminate e opzione scelta	29
1.2.2.1 Estensione del campo di applicazione del ricovero a scopo di assistenza secondo l'articolo 426 CC	29
1.2.2.2 Nuove misure di diritto di polizia	30
1.2.2.3 Nuove misure di sicurezza del diritto penale minorile	31

1.2.2.4	«Sostituzione» della sanzione di diritto penale minorile con una misura di diritto penale degli adulti	32
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e con il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale	34
1.4	Stralcio di interventi parlamentari	35
2	Procedura di consultazione	35
2.1	Modifica del CP	36
2.1.1	Risultati della procedura di consultazione	36
2.1.2	Concertazione sull'attuazione della mozione 16.3002	37
2.2	Modifica del DPMin	37
2.2.1	Avamprogetto	37
2.2.2	Risultati della procedura di consultazione	38
3	Punti essenziali del progetto	39
3.1	Modifica del CP	39
3.1.1	La normativa proposta	39
3.1.1.1	Escludere i congedi non accompagnati per i condannati all'internamento da eseguire in regime chiuso	39
3.1.1.2	Modifica della frequenza del riesame dell'internamento	40
3.1.1.3	Composizione della commissione di valutazione della pericolosità; definizione di pericolosità	41
3.1.1.4	Diritto di ricorso dell'autorità d'esecuzione	41
3.1.1.5	Altre modifiche	41
3.2	Modifica del DPMin	42
3.2.1	La normativa proposta	42
3.2.1.1	Sintesi	42
3.2.1.2	Reati passibili di una misura secondo il CP	43
3.2.1.3	L'internamento come unica misura successiva	44
3.2.1.4	Internamento al termine di un collocamento in un istituto chiuso	44
3.2.1.5	Internamento al termine della privazione della libertà	45
3.2.1.6	Previsione negativa al momento della richiesta e dell'ordine dell'internamento	47
3.2.1.7	Età minima di 16 anni	47
3.2.1.8	Competenza per ordinare l'internamento	47
3.2.1.9	Ricovero a scopo di assistenza	47
3.2.1.10	Esecuzione della misura	48
3.2.1.11	Diritto processuale	48
3.2.1.12	Diritto in materia di casellario giudiziale	49
3.2.1.13	Altre modifiche	49
3.2.2	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	50

4	Commenti ai singoli articoli	51
4.1	Modifica del CP	51
4.1.1	Escludere i congedi non accompagnati per i condannati all'internamento da eseguire in regime chiuso	51
4.1.2	Modifica della frequenza del riesame dell'internamento	52
4.1.3	Commissione di valutazione della pericolosità	52
4.1.4	Diritto di ricorso dell'autorità d'esecuzione	57
4.1.5	Altre modifiche	57
4.2	Modifica del DPMin	59
5	Ripercussioni	68
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	68
5.1.1	Modifica del CP	68
5.1.2	Modifica del DPMin	68
5.2	Ripercussioni per i Cantoni	68
5.2.1	Modifica del CP	68
5.2.2	Modifica del DPMin	69
6	Aspetti giuridici	69
6.1	Costituzionalità	69
6.1.1	Competenza legislativa	69
6.1.2	Modifica del CP	69
6.1.3	Modifica del DPMin	70
6.1.3.1	Conformità con i diritti fondamentali	70
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	72
6.2.1	Modifica del CP	72
6.2.2	Modifica del DPMin	72
6.2.2.1	CEDU e Convenzione sui diritti del fanciullo	72
6.2.2.2	Articolo 5 CEDU: diritto alla libertà e alla sicurezza	72
6.2.2.3	Articolo 6 CEDU: diritto a un processo equo	74
6.2.2.4	Articolo 37 della Convenzione sui diritti del fanciullo	75

Codice penale svizzero (Pacchetto di misure: esecuzione delle sanzioni) (Disegno) FF 2022 2992

Legge federale sul diritto penale minorile (Diritto penale minorile, DPMin) (Pacchetto di misure: esecuzione delle sanzioni) (Disegno) FF 2022 2993

Messaggio

- 1** **Situazione iniziale**
- 1.1** **Modifica del CP**
- 1.1.1** **Necessità di agire e obiettivi**
- 1.1.1.1** **Mozione 11.3767 Rickli «Niente permessi di libera uscita per i condannati all'internamento»**

La mozione 11.3767 intendeva escludere in maniera generale «i permessi di libera uscita per le persone condannate all'internamento». Il 15 dicembre 2015 è stata modificata dal Consiglio degli Stati in modo tale da escludere i congedi *non accompagnati*. Il 14 giugno 2016 il Consiglio nazionale ha approvato la versione modificata.

La mozione incarica il nostro Consiglio di sottoporre al Parlamento una corrispondente modifica del Codice penale (CP)¹.

- 1.1.1.2** **Mozione 16.3002 Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale «Unificare l'esecuzione delle pene dei criminali pericolosi»**

Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno adottato la mozione 16.3002 rispettivamente il 3 marzo 2016 e il 29 settembre 2016.

La mozione chiede al nostro Consiglio di definire, in collaborazione con i Cantoni e tenuto conto dei concordati, criteri e standard minimi per disciplinare in maniera unitaria l'esecuzione delle pene in caso di condannati pericolosi.

Per attuare la mozione l'Ufficio federale di giustizia (UFG), in collaborazione con una delegazione della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia composta da rappresentanti sia dei concordati sull'esecuzione delle pene e delle misure sia delle autorità cantonali preposte all'esecuzione delle pene e delle misure, ha redatto un rapporto² pubblicato il 20 novembre 2018.

Il rapporto dell'UFG illustra a grandi linee l'eventuale creazione di uno strumento che permetta di assistere, rispettivamente sorvegliare i criminali pericolosi al termine della sanzione, la semplificazione della procedura per suddividere le competenze tra le autorità amministrative e quelle giudiziarie, una chiara regolamentazione della durata delle misure nonché la composizione e il coinvolgimento della commissione incaricata di valutare i criminali pericolosi.

¹ RS 311.0

² Rapporto dell'UFG del 20 novembre 2018 sulla mozione 16.3002 Unificare l'esecuzione delle pene dei criminali pericolosi depositata dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale il 22 gennaio 2016 (*disponibile in tedesco e francese*; di seguito: rapporto dell'UFG sulla mozione 16.3002), www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2018/2018-11-20/ber-straftaeter-d.pdf (stato: 10.08.2022).

1.1.1.3 **Mozione 17.3572 Guhl «Prolungamento dell'intervallo dopo tre esami con esito negativo per la liberazione dall'internamento»**

La mozione 17.3572 è stata adottata dal Consiglio nazionale il 29 settembre 2017 e dal Consiglio degli Stati il 28 febbraio 2018.

Il Consiglio federale è incaricato di adeguare l'articolo 64b del CP affinché l'autorità competente debba riesaminare se l'autore possa essere liberato condizionalmente soltanto dopo tre anni o su richiesta motivata nel caso in cui la decisione sull'esame della liberazione condizionale abbia avuto tre volte di seguito esito negativo

1.1.2 **Diritto vigente**

1.1.2.1 **Il sistema sanzionatorio del CP e l'esecuzione delle sanzioni penali in Svizzera**

Distinguendo tra pene e misure, il CP svizzero introduce un sistema sanzionatorio dualistico vicariale. Ciò significa che le autorità che applicano il diritto possono o devono pronunciare sia pene sia misure³, ma sono sempre tenute a computare la privazione della libertà imposta da una misura nella pena detentiva da scontare⁴. Per l'esecuzione vale il principio «la misura prima della pena» (art. 57 cpv. 2 CP).

Dalla revisione del 2007, il sistema sanzionatorio si contraddistingue per un'elevata flessibilità⁵. Nei confronti di un autore che sta scontando una pena detentiva è possibile pronunciare successivamente una misura terapeutica ambulatoriale o stazionaria (art. 65 cpv. 1 CP)⁶. Le norme sulle misure permettono inoltre di ordinare successivamente un internamento se ad esempio una misura terapeutica stazionaria (art. 59 CP) si è rivelata inefficace (art. 62c cpv. 4 CP)⁷.

In base all'articolo 65 capoverso 2 CP, è possibile ordinare un internamento a posteriori nei confronti di un autore che sta scontando una pena detentiva e non soddisfa i requisiti di una misura terapeutica stazionaria. Questa disposizione è stata discussa approfonditamente e introdotta nel 2005 in occasione della revisione della parte generale del CP (Correttivi in materia di sanzioni e di casellario giudiziale)⁸. Poiché una pronuncia di questo tipo comporta la modifica della sentenza di riferimento, ciò è

³ Dualismo, art. 57 cpv. 1 CP.

⁴ Sistema vicario, art. 57 cpv. 3, art. 62b cpv. 3 e art. 63b cpv. 1 CP.

⁵ DTF 145 IV 167 consid. 1.7.

⁶ In merito all'ordine di un trattamento ambulatoriale a posteriori, si rimanda alla sentenza del Tribunale federale 6B_82/2019 del 1° luglio 2019 consid. 2.3.5 e 2.3.8. In merito alla pronuncia di una misura terapeutica stazionaria a posteriori secondo l'art. 65 cpv. 1 CP, si rimanda alla Corte EDU, Kadusic c. Svizzera, sentenza del 9 gennaio 2018, n. 43977/13 e sentenza del Tribunale federale 6F_8/2018 del 22 maggio 2018 consid. 2.2.3.

⁷ Sentenza del Tribunale federale 6B_81/2011 del 16 maggio 2011 consid. 4; in merito alla compatibilità con la giurisprudenza della Corte EDU, cfr. la DTF 145 IV 167 consid. 1.7 e seg.

⁸ La sintesi dei dibattiti è disponibile in tedesco e francese sul sito www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20050060#tab-panel-acc-9 (stato: 10.8.2022).

possibile soltanto in conformità ai severi presupposti della revisione («revisione a sfavore del condannato»). Non vi è un margine legale che consenta di ridurre i requisiti di cui all'articolo 65 capoverso 2 CP, tanto più che la normativa vigente è già criticata da tutta la letteratura⁹. La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) aveva giudicato la disposizione del diritto tedesco relativa all'internamento di sicurezza disposto a posteriori incompatibile con la Convenzione¹⁰. In un caso riguardante la Svizzera e concernente l'internamento a posteriori in base all'articolo 65 capoverso 2 CP, ha constatato una violazione della Convenzione del 4 novembre 1950¹¹ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)¹².

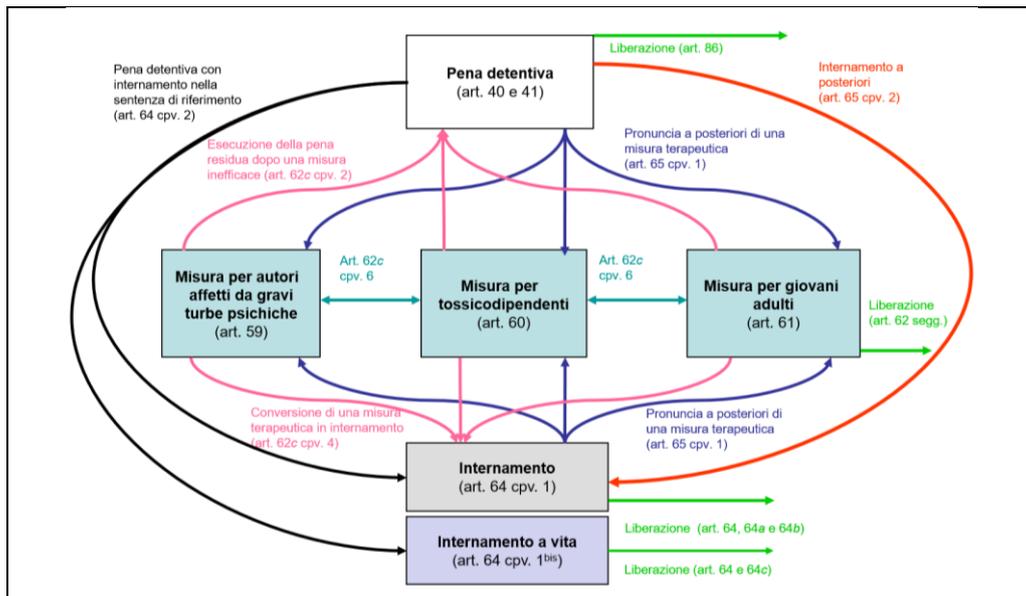
Per concludere, il diritto sanzionatorio vigente costituisce un sistema flessibile e relativamente chiuso che permette il reinserimento dei criminali pericolosi o, se ciò non è possibile, il loro allontanamento dalla società per il tempo necessario ad impedire loro di commettere reati gravi.

⁹ Conferme in HEER MARIANNE, in: Niggli Marcel A./ Wiprächtiger Hans (a c. di), *Basler Kommentar zum Strafgesetzbuch und Jugendstrafgesetz*, volume I, 4^a ed., Basilea 2019, Art. 65 N 58 segg.

¹⁰ Corte EDU M. c. Germania, sentenza del 17 dicembre 2009, n. 19359/04.

¹¹ RS **0.101**

¹² Corte EDU, W.A. c. Svizzera, sentenza del 2 novembre 2021, n. 38958/16 (è stata impugnata la sentenza del Tribunale federale 6B_896/2014 del 16 dicembre 2015).

Modifica della sanzione nel CP¹³

¹³ Questo schema trascurava le possibilità per ordinare misure ambulatoriali e l'esecuzione graduale in caso di liberazione condizionale (assistenza riabilitativa, norme di condotta, ripristino dell'esecuzione).

L'esecuzione delle pene e delle misure compete ai Cantoni salvo diversa disposizione della legge (art. 123 cpv. 2 Costituzione [Cost.]¹⁴ e art. 372 CP). I Cantoni sono tenuti a creare e gestire l'infrastruttura necessaria che comprendono: le autorità preposte all'esecuzione, l'assistenza riabilitativa e le istituzioni di privazione della libertà.

Per adempiere congiuntamente i loro compiti, i Cantoni si sono riuniti in tre concordati regionali sull'esecuzione delle pene e delle misure. Questi contribuiscono considerevolmente all'armonizzazione delle pratiche cantonali in materia d'esecuzione e alla pianificazione efficiente dei penitenziari. La Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha adottato basi comuni per l'esecuzione delle sanzioni in Svizzera e ha istituito il Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali (CSCSP), compiendo così passi importanti nell'ambito dell'armonizzazione dell'esecuzione delle pene e delle misure.

Nel rapporto in adempimento del postulato 11.4072 Riesaminare l'esecuzione delle pene e delle misure in Svizzera depositato dalla consigliera nazionale Amherd il 15 dicembre 2011, il nostro Consiglio ha illustrato dettagliatamente i compiti dell'esecuzione penale; di seguito riportiamo solo una breve sintesi.

I compiti delle autorità e delle istituzioni del settore delle privazioni di libertà sono molteplici. Vanno dall'esecuzione della detenzione prima che una condanna passi in giudicato fino all'assistenza riabilitativa dopo la liberazione condizionale. In questo contesto, l'azione delle autorità si concentra sempre sulla tutela della sicurezza pubblica e sulla reintegrazione efficace della persona che ha commesso un reato.

Le autorità d'esecuzione si basano sul compito, stabilito dalla legge, di reinserimento e di prevenzione della recidiva. Secondo lo scopo dell'esecuzione di cui all'articolo 75 capoverso 1 CP, l'esecuzione della pena deve promuovere il comportamento sociale del detenuto, in particolare la sua capacità a vivere esente da pena. L'obiettivo è evitare le recidive per proteggere la società. Con i principi della prevenzione speciale positiva, l'esecuzione delle sanzioni penali deve sostenere in modo duraturo il reintegro delle persone che hanno commesso reati e contribuire così in maniera significativa alla protezione della sicurezza pubblica.

Per adempiere questi compiti, le autorità d'esecuzione hanno a disposizione strutture specifiche quali penitenziari aperti o chiusi, strutture per l'esecuzione delle misure, penitenziari femminili e stabilimenti per giovani adulti.

1.1.2.2 Congedi per i condannati all'internamento

Il diritto vigente esclude senza eccezioni qualsiasi forma di regime aperto (art. 123a cpv. 1 Cost., art. 84 cpv. 6^{bis} e 90 cpv. 4^{ter} CP) per le persone internate a vita (art. 64 cpv. 1^{bis} CP).

Per gli altri criminali internati (art. 64 cpv. 1 CP) non sono esclusi regimi aperti e quindi anche congedi accompagnati o non accompagnati (art. 84 cpv. 6 in combinato

disposto con gli art. 90 cpv. 2^{bis} e 4 CP). I congedi possono quindi essere concessi se non vi si oppone il comportamento dell'autore e se non vi è pericolo che questi si dia alla fuga o commetta nuovi reati.

Il regime aperto a chi ha commesso un reato di cui all'articolo 64 capoverso 1 CP può essere concesso soltanto previa verifica dell'adempimento dei presupposti relativi alla pericolosità pubblica di cui all'articolo 75a capoverso 3 CP.

Secondo la mozione 11.3767, il CP deve essere modificato in modo tale che i congedi e i permessi di libera uscita non accompagnati siano generalmente esclusi per i condannati all'internamento.

1.1.2.3 **Esame dell'internamento**

In base all'articolo 64b capoverso 1 lettera a CP, l'autorità competente esamina su richiesta o d'ufficio almeno una volta all'anno, e la prima volta dopo due anni, se l'autore possa essere liberato condizionalmente dall'internamento.

L'esame annuale della liberazione condizionale è molto oneroso sotto il profilo amministrativo. Di fatto, nel lasso di tempo di un anno il rischio di recidiva degli autori internati non si riduce praticamente mai a tal punto da prendere in seria considerazione un regime aperto. Occorre pertanto adeguare la frequenza dell'esame.

1.1.2.4 **Punti essenziali del rapporto dell'UFG sulla mozione 16.3002**

Nel rapporto sulla mozione 16.3002 l'UFG ha esaminato i seguenti punti:

- *calcolo della durata delle misure terapeutiche privative della libertà*: il diritto vigente non contiene disposizioni sul calcolo della durata delle misure privative della libertà. Nel frattempo il Tribunale federale ha reso diverse sentenze in merito a tale questione¹⁵;
- *competenze per sopprimere, modificare o prolungare una misura terapeutica*: il vigente CP separa le competenze per la soppressione di una misura in corso da quelle per ordinarne una nuova: nel primo caso è responsabile l'autorità d'esecuzione, nel secondo il giudice, che può modificare o prorogare la misura. Poiché le due decisioni sono strettamente connesse, i Cantoni possono assegnare al giudice anche la competenza di sopprimere una misura¹⁶. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale¹⁷ l'autorità d'esecuzione deve aver soppresso la misura in base al diritto cantonale prima che il giudice possa

¹⁵ Cfr. n. 1.1.3.2 > Calcolo della durata delle misure terapeutiche privative della libertà.

¹⁶ DTF 145 IV 167 consid. 1.5.

¹⁷ DTF 134 IV 246 consid. 3.4 e DTF 141 IV 49 consid. 2.4 seg.

ordinarne un'altra con una decisione indipendente successiva secondo gli articoli 363 e seguenti del Codice di procedura penale (CPP)¹⁸. Sono state valutate sia l'opportunità di modificare la ripartizione delle competenze, sia la possibilità di conferire all'autorità d'esecuzione la facoltà di ricorrere dinanzi al Tribunale federale;

- *commissione di valutazione della pericolosità*: la commissione pluridisciplinare prevista all'articolo 62d capoverso 2 CP ha il compito di valutare la pericolosità del criminale e di fornire un parere all'autorità d'esecuzione chiamata a decidere in merito alla concessione di un regime aperto per l'espiazione della pena. Diverse disposizioni regolano il ricorso alla commissione di valutazione (art. 62d cpv. 2, 64b cpv. 2 lett. c e 75a cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 90 cpv. 4^{bis} CP). L'articolo 62d capoverso 2 CP disciplina a grandi linee la composizione della commissione. I Cantoni hanno regolato l'organizzazione, il funzionamento e la composizione delle proprie commissioni di valutazione in modo differente¹⁹. Il diritto vigente disciplina il ricorso alla commissione e la composizione di quest'ultima in modo poco dettagliato, il che porta a diverse prassi cantonali;
- *assistenza riabilitativa e norme di condotta*: attualmente l'assistenza riabilitativa e le norme di condotta di cui agli articoli 93 e 94 CP²⁰ sono ordinate in caso di sospensione parziale o totale dell'esecuzione della pena (art. 44 cpv. 2 CP), per il periodo di prova disposto con la liberazione condizionale (art. 62 cpv. 3, 64a cpv. 1 e 87 cpv. 2 CP) e nel quadro dell'esecuzione di determinate misure (art. 63 cpv. 2, 67 cpv. 6, 67b cpv. 4 e 67c cpv. 7^{bis} CP). È possibile, nel caso di autori condannati all'internamento e liberati condizionalmente, prorogare il periodo di prova (e quindi la possibilità di ordinare l'assistenza riabilitativa e di impartire norme di condotta) tutte le volte che appare necessario (art. 64a cpv. 2 CP). Lo stesso vale per gli autori che hanno commesso un reato di cui all'articolo 64 capoverso 1, ma che non sono stati condannati all'internamento (art. 87 cpv. 3 CP). Tuttavia, il diritto vigente non prevede la possibilità di prolungare indefinitamente l'assistenza riabilitativa e le norme di condotta. Il vigente sistema sanzionatorio è molto flessibile e, nel quadro dell'esecuzione di sanzioni per reati gravi, si è dimostrato relativamente impermeabile. Vi sono possibilità anche nel caso di reati meno gravi. Il Tribunale federale ha per esempio riconosciuto la possibilità di ordinare una misura ambulatoriale, un'assistenza riabilitativa e norme di condotta nel caso in cui la misura terapeutica stazionaria (art. 59 CP) sia stata soppressa in quanto inefficace, l'autore abbia scontato integralmente la pena detentiva e appaia opportuno non semplicemente rilasciarlo, bensì continuare a sottoporlo a

¹⁸ RS 312.0

¹⁹ ZERMATTEN AIMÉE H./FREYTAG THOMAS, Commission de dangerosité, in: Brägger Benjamin F./ Vuille Joëlle (a c. di), Lexique pénitentiaire suisse – De l'arrestation provisoire à la libération conditionnelle, Basilea 2016, pag. 84 segg.; rapporto dell'UFG sulla mozione 16.3002 (nota 2), n. 5.3.3.

²⁰ Fino all'entrata in vigore della revisione delle disposizioni generali del CP nel 2007, il CP indicava le misure di controllo e di accompagnamento con l'iperonimo «patronato», cfr. art. 47 vCP. Al riguardo HAFTER ERNST, Lehrbuch des Schweizerischen Strafrechts – Allgemeiner Teil, Berna 1946, pag. 290 seg.

un controllo²¹. In questa sentenza il Tribunale federale ha sottolineato la necessità di avere un diritto flessibile in materia di misure. Inoltre, come per ogni individuo che rappresenta un pericolo per sé stesso o per terzi, non è escluso il ricorso a misure del diritto civile o di polizia.

1.1.3 Alternative esaminate e opzione scelta

1.1.3.1 Mozione 11.3767 Rickli «Niente permessi di libera uscita per i condannati all'internamento»

Non sono state esaminate alternative. La mozione è attuata in modo coerente nella versione modificata dal Consiglio degli Stati.

1.1.3.2 Mozione 16.3002 Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale «Unificare l'esecuzione delle pene dei criminali pericolosi»

Nel quadro della risposta alla mozione 16.3002 sono state esaminate le seguenti alternative.

Estendere l'internamento

Di primo acchito, se un autore è refrattario alle terapie e non soddisfa i requisiti di pericolosità per un internamento, si potrebbe semplicemente ampliare il campo di applicazione dell'internamento, che comprenderebbe così anche i criminali la cui pericolosità è al di sotto della soglia fissata dalle attuali norme sull'internamento. Per i motivi esposti qui appresso, il nostro Consiglio vi aveva rinunciato già nel quadro dell'avamprogetto.

L'internamento, in quanto privazione della libertà a tempo indeterminato, costituisce, insieme alla (potenziale) pena detentiva a vita, *la sanzione più severa* prevista dal vigente CP e va, di conseguenza, inflitto come *ultima ratio* (cfr. art. 56 cpv. 2 e 56a cpv. 1 CP)²².

L'obiettivo perseguito dal legislatore con la nuova normativa sull'internamento contenuta nella revisione del 2002 delle disposizioni generali del CP è impedire che un reato che lede unicamente il bene giuridico del patrimonio abbia come conseguenza giuridica un internamento. Inoltre le aggressioni ai *beni giuridici individuali* di cui all'articolo 64 capoverso 1 CP devono portare *grave pregiudizio* all'integrità fisica, psichica o sessuale di un'altra persona e costituire pertanto un reato passibile di una pena detentiva minima di cinque anni. L'internamento può durare anche tutta la vita. Estendere questa misura di sicurezza privativa della libertà a violazioni irrilevanti di beni giuridici individuali o a reati contro il patrimonio va respinto per ragioni di proporzionalità. Ciò corrisponderebbe in definitiva a una reintroduzione della normativa sull'internamento dei delinquenti abituali prevista dal vecchio codice.

²¹ Sentenza del Tribunale federale 6B_82/2019 del 1° luglio 2019, consid. 2.3.5 e 2.3.8.

²² DTF 139 IV 57 consid. 1.3.3.

L'estensione dell'internamento alla violazione di *beni giuridici collettivi*, come ad esempio il bene giuridico impreciso costituito dalla sicurezza pubblica, risulterebbe eccessiva. In questo modo l'internamento sostituirebbe l'arresto preventivo cambiando semplicemente la denominazione. Va tuttavia ricordato che questo tipo di detenzione è un provvedimento di polizia ed è ammesso entro limiti materiali e temporali molto ristretti, ossia per evitare un pericolo concreto e imminente. In uno Stato di diritto liberale il ricorso a questi strumenti va previsto con estrema prudenza.

Inoltre, facilitando la pronuncia dell'internamento, il provvedimento verrebbe disposto per un numero maggiore di criminali e conseguentemente andrebbero aumentati in proporzione anche i *posti appropriati per l'esecuzione*.

Riducendo i requisiti per ordinare l'internamento, andrebbero ridimensionati anche quelli per la *liberazione* da tale provvedimento. Ampliando i profili degli autori, non sarebbe più possibile mantenere l'attuale prassi, generalmente severa, in materia di liberazione dall'internamento, in base alla quale attualmente quasi nessun autore viene più liberato condizionalmente²³.

In occasione della consultazione non è stata chiesta l'estensione dell'internamento.

Nuova misura di sorveglianza

Il rapporto dell'UFG sulla mozione 16.3002 propone una nuova misura di sorveglianza²⁴. Per i motivi esposti qui di seguito, tuttavia, il nostro Consiglio vi rinuncia.

Una simile misura non costituirebbe una sanzione privativa della libertà, bensì una misura *limitativa* della libertà. Poiché la misura andrebbe presa in considerazione al termine dell'esecuzione di una sanzione, essa sarebbe strettamente connessa, in termini di contenuto e di tempo, con l'assistenza riabilitativa e le norme di condotta di cui agli articoli 93 e 94 CP.

Una nuova misura a sé stante sarebbe dunque difficile da armonizzare con le vigenti disposizioni sull'assistenza riabilitativa e sulle norme di condotta; sarebbe infatti oneroso evitare doppij sotto il profilo organizzativo, procedurale e del contenuto. L'applicazione del diritto in materia di misure sarebbe ancora più complicata e i nuovi punti di collegamento potrebbero comportare nuovi problemi di sicurezza.

Una nuova misura di sorveglianza comporterebbe costi supplementari per onerosi adattamenti del casellario giudiziale (VOSTRA).

In occasione della consultazione non sono state chieste nuove misure di sorveglianza.

Inasprimento delle sanzioni in caso di violazione dell'assistenza riabilitativa o delle norme di condotta

Secondo l'articolo 295 CP, chi si sottrae all'assistenza riabilitativa o disattende le norme di condotta è punito con la multa. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno

²³ Al riguardo FREYTAG THOMAS/ ZERMATTEN AIMÉE H., *Bedingte Entlassung aus dem Straf- versus Massnahmenvollzug: Sind die Praktiken gleich?*, in: Fink et al (a. c. di), *Kriminalität, Strafrecht und Föderalismus*, Berna 2019, pag. 219 segg., 234 seg.

²⁴ Ad esempio sul modello della *Führungsaufsicht* (sorveglianza della condotta) prevista dal Codice penale tedesco (§ 68 segg. Codice penale tedesco), cfr. il rapporto dell'UFG sulla mozione 16.3002 (nota 2), n. 7.1.1.

sottolineato la necessità di inasprire la disposizione per obbligare gli autori liberati a rispettare quanto disposto dal giudice. Il nostro Consiglio vi rinuncia per i motivi esposti qui di seguito.

L'articolo 295 CP è stato introdotto, insieme all'articolo 294 CP modificato (Violazione dell'interdizione di esercitare un'attività o del divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate), nel quadro del controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli»²⁵ ed è in vigore dal 2015. Nel relativo messaggio viene giustificata la necessità di questa disposizione con il fatto che in alcuni casi, non essendo possibile ripristinare l'esecuzione della pena o della misura, l'eventuale violazione degli obblighi resterebbe senza conseguenze incisive: la nuova disposizione penale colma dunque questa lacuna²⁶.

Statistiche sull'applicazione dell'articolo 295 CP non sono possibili in quanto in linea di massima le condanne per contravvenzioni non sono registrate in VOSTRA. I dati in merito all'articolo 294 CP, connesso con l'articolo 295 CP, indicano che tra il 2006²⁷ e il 2014 non vi sono state condanne per violazione dell'interdizione di esercitare una professione secondo l'articolo 294 vCP²⁸. Tra il 2015 e il 2018 sono state pronunciate 13 condanne²⁹ su un totale di 200 interdizioni di esercitare una professione o un'attività e divieti di avere contatti e di accedere ad aree determinate pronunciati dal 2007³⁰.

Non sarebbe opportuno inasprire l'articolo 295 CP anche per i motivi elencati di seguito.

- In primo luogo, l'articolo 295 CP punisce la semplice inosservanza di condizioni e istruzioni dai contenuti più vari, che vanno dal semplice obbligo di notifica all'obbligo di assolvere una determinata formazione fino a quello di sottoporsi a un trattamento medico prescritto dal giudice. Come l'articolo 292 CP (Disobbedienza a decisioni dell'autorità), l'articolo 295 CP è dunque una norma penale in bianco che si concretizza solo con quanto dispone il giudice. In ogni caso, per giustificare la punibilità non è necessario che sia stato aggredito o messo in pericolo, neppure indirettamente, alcun bene giuridico indivi-

²⁵ Cfr. il messaggio del 10 ottobre 2012 concernente l'iniziativa popolare «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli» e il controprogetto indiretto di legge federale sull'interdizione di esercitare un'attività e sul divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate (Modifica del Codice penale, del Codice penale militare e del diritto penale minorile), FF **2012** 7765.

²⁶ Messaggio (nota 24), FF **2012** 7765, in particolare 7812.

²⁷ Prima della revisione del 2002 delle disposizioni generali del CP, l'art. 294 vCP (la norma precedente a quella ampliata in vigore) era una contravvenzione che, in linea di massima, non veniva riportata in VOSTRA.

²⁸ Fonte: Ufficio federale di statistica (UST), Statistica delle condanne penali, tabella «Adulti: Condanna per un delitto o un crimine ai sensi degli articoli del codice penale (CP), Svizzera e cantone», stato 20.5.2019.

²⁹ Fonte: (UST), Statistica delle condanne penali, tabella «Adulti e minorenni: Condanne e persone condannate per un delitto o un crimine ai sensi degli articoli del codice penale (CP), Svizzera e cantone», stato 20.5.2019.

³⁰ Fonte: (UST), Statistica delle condanne penali, tabella «Adulti: Condanne per un delitto o un crimine con l'interdizione di esercitare un'attività e/o divieto di avere contatti o di accedere ad aree determinate», stato 20.5.2019.

duale. Questa norma si distingue dunque dalla disposizione penale, più specifica, prevista all'articolo 294 CP (Violazione dell'interdizione di esercitare un'attività o del divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate). In ogni caso, simili sanzioni disciplinari di diritto penale non proteggono alcun bene giuridico individuale.

L'argomentazione secondo cui, considerando la pericolosità potenziale dell'autore, andrebbe disposta una privazione della libertà e quindi una pena detentiva, mischia l'inosservanza punibile dell'obbligo di attenersi a una norma (obbligo di notifica, ecc.) con il vero e proprio reato (reato sessuale o violento) sufficiente a giustificare soltanto la pericolosità dell'autore. Se a tale riguardo si dovesse temere un grave atto violento, si potrebbe eventualmente disporre una carcerazione di sicurezza ai sensi del CPP o un fermo di sicurezza secondo le disposizioni cantonali di polizia. In ogni caso, dall'inosservanza di una norma o da altri comportamenti simili non si può dedurre una particolare pericolosità. La condanna a una pena detentiva senza condizionale per semplice disobbedienza si presterebbe alla critica di perseguire implicitamente altri fini: l'autore non sarebbe punito con una pena detentiva principalmente per aver violato l'obbligo di notifica o un'altra norma; piuttosto questo reato fornirebbe il pretesto implicito per impedirgli, tramite la privazione della libertà inflitta, di commettere futuri reati ancora imprecisati. In conclusione verrebbe dunque disposta una detenzione preventiva come pena per la semplice disobbedienza di disposizioni ufficiali, il che non appare più proporzionato tenendo conto del principio di colpevolezza. Persino i severi presupposti per disporre la carcerazione di sicurezza di cui all'articolo 221 capoverso 1 lettera c CPP sarebbero difficilmente compatibili con una simile norma penale. Secondo il CPP, ai fini della carcerazione di sicurezza è in particolare necessario che l'imputato sia gravemente indiziato di un crimine o un delitto³¹ e di minacciare la sicurezza altrui compiendo gravi crimini o delitti³². Ci si potrebbe quindi chiedere se le disposizioni della CEDU sulla detenzione preventiva³³ non siano eluse con il pretesto di una disposizione penale di carattere disciplinare che viola il principio di colpevolezza.

³¹ Secondo il CPP rivisto, in caso di grave pericolo si deve poter eccezionalmente rinunciare al requisito dei precedenti, cfr. progetto 1 del CPP rivisto, FF 2022 1560 e il messaggio del 28 agosto 2019 di modifica del Codice di procedura penale (Attuazione della mozione 14.3383 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, Adeguamento del Codice di procedura penale), FF 2019 5523, in particolare 5543, 5538 e 5566 segg. (commento all'art. 221 D-CPP).

³² In dettaglio sulla «carcerazione preventiva e di sicurezza nonché sulla cauzione preventiva almeno in parte motivate sulla base del diritto di polizia» nel diritto federale cfr. DONATSCH ANDREAS, Umgang mit gefährlichen Personen. Mögliche gesetzgeberische Lösungen auf Stufe Bund und Kantone, perizia del 4 aprile 2019 (redatta all'attenzione della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia [CDDGP] e del Dipartimento federale di giustizia e polizia [DFGP]), n. marg. 8 segg. (disponibile sul sito della CDDGP, stato 8.10.2019).

³³ Sulla proporzionalità del fermo di polizia per motivi di sicurezza (?) al termine dell'esecuzione di una pena o una misura e sulla conciliabilità in particolare con la CEDU cfr. DONATSCH (n. 32), n. marg. 31 segg. (in particolare 45 e 47 segg.) e 76 segg.

Riteniamo che la detenzione preventiva costituisca uno strumento adeguato soltanto in casi particolarmente gravi ed entro limiti chiaramente definiti. Nel quadro di un recente progetto legislativo sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo, abbiamo rinunciato a proporre al Parlamento una detenzione preventiva sotto forma di custodia di sicurezza³⁴.

- In secondo luogo, non è chiaro in che misura possa essere efficace una simile norma penale. Tenendo conto del carattere disciplinare della norma e del bene giuridico che tutela, in applicazione dell'articolo 41 CP, sarebbe praticamente impossibile pronunciare in ogni caso una pena detentiva di breve durata. Sarebbe ingiusto pronunciare sistematicamente in questi casi una pena detentiva senza condizionale ai sensi dell'articolo 42 capoverso 2 CP.
- In terzo luogo, punire l'inosservanza dell'obbligo di sottoporsi a un'assistenza riabilitativa o di seguire norme di condotta è in contrasto con il principio dell'autofavoreggiamento. È insensato punire la violazione di una norma di condotta mentre restano impuniti l'evasione di detenuti (cfr. art. 310 CP) e la fuga dall'esecuzione di una pena o di una misura (cfr. art. 305 CP).

Nel quadro della consultazione non è stato chiesto l'inasprimento dell'articolo 295 CP.

Calcolo della durata delle misure terapeutiche privative della libertà

L'avamprogetto disciplinava il calcolo della durata delle misure terapeutiche privative della libertà.

Le modifiche legislative proposte sono state accolte positivamente in sede di consultazione. Nel frattempo il Tribunale federale ha reso diverse decisioni al riguardo e una codificazione non farebbe altro che confermare la sua giurisprudenza. Infatti, nella DTF 142 IV 105 ha statuito che l'inizio del decorso del periodo di cinque anni di una misura terapeutica stazionaria (art. 59 cpv. 4 CP) deve essere stabilito a seconda di due situazioni distinte³⁵: se una persona nei confronti della quale è stata ordinata una misura terapeutica stazionaria è detenuta, il periodo di cinque anni inizia a decorrere dal momento del passaggio in giudicato e dell'esecutorietà della sentenza. Se, invece, la persona interessata inizia a sottoporsi alla misura quando si trova in libertà, il periodo di cinque anni inizia a decorrere quando entra nell'istituto per l'esecuzione delle misure.

Tale giurisprudenza corrisponde alla regolamentazione proposta nell'avamprogetto e quindi non appare necessario legiferare in materia.

Competenza per sopprimere, modificare o prorogare una misura terapeutica

L'avamprogetto disciplinava la competenza per sopprimere, modificare o prorogare una misura terapeutica.

³⁴ Messaggio del 22 maggio 2019 concernente la legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo, FF **2019** 3935, in particolare 3952 segg.

³⁵ DTF **142** IV 105 consid. 5.6 e 5.9, DTF **145** IV 65 consid. 2.7.1 e DTF **147** IV 205 consid. 2.4.2.

Conferendo a un'autorità giudiziaria le competenze che oggi, nella maggior parte dei Cantoni, sono attribuite a un'autorità amministrativa, la Confederazione interferirebbe puntualmente nell'organizzazione giudiziaria dei Cantoni. Quattro Cantoni (GE, TI, VD, VS) hanno istituito autorità giudiziarie, competenti per decidere sull'esecuzione delle pene e delle misure, le cui attribuzioni sono in parte articolate come previsto nell'avamprogetto. Questi Cantoni temono una possibile incertezza giuridica (legata alla questione dell'autorità competente e della legittimazione a ricorrere) nel caso in cui il legislatore federale intervenisse in alcuni punti. La proposta formulata nell'avamprogetto è inoltre stata in parte criticata, perché allungherebbe le procedure e le renderebbe più farraginose e onerose. Per questi motivi appare opportuno rinunciare a trasferire determinate competenze dalle autorità d'esecuzione alle autorità giudiziarie e introdurre invece nella legge del 17 giugno 2005³⁶ (LTF) sul Tribunale federale e nel CP una disposizione che conferisca all'autorità d'esecuzione la qualità per ricorrere in materia penale (cfr. n. 3.1.1.4).

Estensione dell'assistenza riabilitativa e delle norme di condotta

L'avamprogetto disciplinava l'estensione dell'assistenza riabilitativa e delle norme di condotta.

Il progetto di estendere l'assistenza riabilitativa (art. 93 CP) e le norme di condotta (art. 94 CP) è stato fortemente criticato in sede di consultazione. S'intendeva evitare che i criminali a rischio di recidiva giunti al termine dell'esecuzione della pena siano rimessi in libertà senza un accompagnamento e misure di sorveglianza che li aiutino a reinserirsi socialmente, perché il diritto penale non permette l'inflizione successiva di una sanzione (p. es. perché è stato necessario sopprimere il trattamento stationario delle turbe psichiche secondo l'art. 59 CP per inefficacia, non vi era più una pena residua da scontare e le condizioni per ordinare un internamento non erano soddisfatte). In generale, i partecipanti alla consultazione deplorano l'assenza di strumenti efficaci per reagire o intervenire se non sono rispettate le norme di condotta e l'assistenza riabilitativa. Gli obiettivi dei nuovi strumenti previsti sono giudicati poco realistici; simulerebbero soltanto una sicurezza di facciata. La pronuncia dell'assistenza riabilitativa e di norme di condotta dopo l'esecuzione della sanzione rappresenterebbe un'ingerenza inaccettabile nella libertà personale, in contrasto con lo scopo della reintegrazione. Non sono state accolte positivamente nemmeno le proposte modifiche del contenuto dei vigenti articoli 93 e 94 CP), segnatamente la nuova formulazione dell'articolo 93 capoverso 1 CP, la proposta di nuova norma di condotta sulla dimora in un luogo adatto alle esigenze dell'autore (art. 94 cpv. 2 lett. a AP-CP) nonché la necessità di una perizia psichiatrica in alcuni casi (art. 94 cpv. 3 AP-CP). Quasi tutti i Cantoni hanno respinto la proposta dell'avamprogetto, il che rende irrealistica la sua attuazione. L'esecuzione delle pene e delle misure compete ai Cantoni (art. 123 cpv. 2 Cost.). Inoltre, né in sede di consultazione né in occasione degli scambi intrattenuti con i Cantoni³⁷ è stata formulata una proposta sull'estensione dell'assistenza riabilitativa e delle norme di condotta suscettibile di offrire una valida alternativa a quella dell'avamprogetto.

³⁶ RS 173.110

³⁷ Cfr. al riguardo n. 2.1.2.

Armonizzazione terminologica

L'avamprogetto conteneva proposte per uniformare la terminologia.

Considerato che le modifiche, proposte nell'avamprogetto, relative alle competenze sono state scartate (si veda sopra), non è più opportuno armonizzare i termini «autorità di esecuzione» e «autorità competente» tanto più che l'uso di «autorità di esecuzione» anziché «autorità competente» potrebbe generare confusione nei Cantoni (GE, TI, VD, VS) in cui l'autorità competente è un giudice o un giudice d'esecuzione delle sanzioni penali (autorità giudiziaria) e non un'autorità d'esecuzione (autorità amministrativa).

Conclusioni sull'attuazione della mozione 16.3002

La mozione 16.3002 invita il Consiglio federale a definire, in collaborazione con i Cantoni e alla luce dei concordati, criteri e standard minimi per disciplinare in maniera unitaria l'esecuzione delle pene in caso di condannati pericolosi. Gli autori della mozione fanno notare che il rapporto presentato nel 2014 in risposta al postulato 11.4072 Riesaminare l'esecuzione delle pene e delle misure in Svizzera, depositato dalla consigliera nazionale Amherd³⁸, evidenzia determinate lacune e pratiche molto diverse nei Cantoni e nei concordati sull'esecuzione delle sanzioni penali, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei rischi in presenza di criminali pericolosi.

Nel 2016, in occasione delle deliberazioni parlamentari³⁹ sono emerse lacune in diversi settori, in particolare perché il progetto «Esecuzione delle sanzioni indirizzata ai rischi» non era stato introdotto in tutti i Cantoni o perché esistevano troppe commissioni per la valutazione della pericolosità⁴⁰. Sembrava quindi importante armonizzare le pratiche cantonali e concordatarie.

Dal 2016 sono stati apportati sostanziali miglioramenti nell'ambito dell'armonizzazione e della cooperazione. In primo luogo, il Processo latino d'esecuzione delle sanzioni orientata al rischio e alle risorse (PLESORR), ideato analogamente al progetto ROS (*Risikoorientierter Sanktionenvollzug*), dovrebbe essere attuato nei Cantoni latini. In secondo luogo, la creazione del Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali (CSCSP) ha permesso la pubblicazione di numerosi documenti volti a migliorare l'armonizzazione delle prassi, segnatamente in ambito sanitario. Inoltre, attualmente il CSCSP sta facendo il punto della situazione sul tema dei congedi nel quadro dell'esecuzione delle pene, analizzando le disposizioni legali e le prassi nei diversi Cantoni. In terzo luogo, i due Concordati d'esecuzione delle sanzioni penali della Svizzera tedesca hanno recentemente lanciato il progetto Horizont, che mira altresì a una collaborazione più stretta non solo tra di loro, ma anche con il Concordato nei Cantoni latini e il CSCSP⁴¹. Infine, il presente progetto propone

³⁸ Rapporto dell'UFG del 18 marzo 2014 in adempimento del postulato 11.4072 Riesaminare l'esecuzione delle pene e delle misure in Svizzera, depositato dalla consigliera nazionale Amherd, disponibile in tedesco e francese all'indirizzo www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/dokumentation/ber-po-amherd-d.pdf (stato: 27.9.2022).

³⁹ Boll. Uff. 2016 N 152 seg.; Boll. Uff. 2016 S 864 segg.

⁴⁰ Per i dettagli su questi punti cfr. rapporto dell'UFG sulla mozione 16.3002 (nota 2), n. 2.

⁴¹ Cfr. <https://www.konkordate.ch/projekt-horizont>; <https://www.osk-web.ch/projekt-horizont/> (disponibile in tedesco; stato: 10.8.2022).

miglioramenti puntuali, segnatamente riguardo ai congedi delle persone internate e alla commissione di valutazione della pericolosità.

In occasione della consultazione, numerose proposte dell'avamprogetto, soprattutto quelle relative all'estensione dell'assistenza riabilitativa e delle norme di condotta nonché alla convocazione della commissione di valutazione della pericolosità, sono state accolte negativamente, segnatamente da parte dei Cantoni che sarebbero stati incaricati della loro attuazione. Essi hanno evidenziato la professionalizzazione del settore dell'esecuzione delle sanzioni penali nell'ambito della valutazione e della gestione del rischio. Non hanno inoltre suggerito alternative alle proposte criticate dell'avamprogetto, in particolare a quelle riguardanti l'estensione dell'assistenza riabilitativa e delle norme di condotta. Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze e le differenze cantonali in questo settore, va ricordato che i Cantoni sono liberi di decidere se conferire determinate competenze (p. es. la verifica della liberazione condizionale) a un'autorità amministrativa o giudiziaria. Per quanto riguarda il calcolo della durata delle misure terapeutiche stazionarie, il Tribunale federale ha inoltre creato maggiore certezza del diritto, avendo reso recentemente numerose decisioni al riguardo⁴².

Di conseguenza, il presente disegno non riprende diverse proposte sull'attuazione della mozione 16.3002 formulate nell'avamprogetto, ma verte principalmente sui seguenti punti della mozione 16.3002:

- la revisione della regolamentazione sulla Commissione della valutazione della pericolosità (compresa la definizione di «pericolosità»);
- il diritto di ricorso delle autorità d'esecuzione.

1.1.3.3 Mozione 17.3572 Guhl «Prolungamento dell'intervallo dopo tre esami con esito negativo per la liberazione dall'internamento»

L'avamprogetto attua la mozione 17.3572 alla lettera. In sede di consultazione numerosi partecipanti hanno proposto di esaminare la modifica dell'internamento in una misura stazionaria (art. 65 cpv. 1 CP) con la stessa frequenza della liberazione condizionale dall'internamento. Ciò appare opportuno.

1.2 Modifica del diritto penale minorile

1.2.1 Necessità di agire e obiettivi

1.2.1.1 Mozione 16.3142 Caroni

La mozione 16.3142 Colmare le lacune sul piano della sicurezza nel diritto penale minorile depositata dal consigliere nazionale Caroni, è stata accolta il 2 giugno 2016

⁴² Cfr. sopra e nota 35.

dal Consiglio degli Stati e il 27 settembre 2016 dal Consiglio nazionale. La mozione ha il tenore seguente:

«Il Consiglio federale è incaricato di proporre le modifiche di legge necessarie affinché nei confronti dei giovani non più sottoposti alle misure protettive previste dal diritto penale minorile in seguito al raggiungimento della soglia d'età (art. 19 cpv. 2 del diritto penale minorile, DPMIn) possano essere ordinate o proseguite le misure necessarie per evitare gravi svantaggi per la sicurezza altrui.»

La motivazione recita:

«Nel diritto vigente sussiste una pericolosa lacuna nell'ambito delle misure protettive previste dal diritto penale minorile (art. 12 segg. DPMIn) nel caso degli autori che costituiscono una grave minaccia per la sicurezza altrui.

Il diritto penale minorile prevede misure protettive per i giovani autori. In particolare, l'autorità può collocare un autore in un istituto chiuso se "lo esige la protezione personale del minore o il trattamento di una sua turba psichica" (art. 15 cpv. 2 lett. a DPMIn) o se il collocamento "si rende necessario per evitare che il minore metta gravemente in pericolo terzi" (art. 15 cpv. 2 lett. b DPMIn).

Non appena il minore compie i 22 anni (o 25 anni secondo il nuovo diritto), tutte le misure cessano (art. 19 cpv. 2 DPMIn).

È vero che l'autorità d'esecuzione può chiedere "l'applicazione di misure tutorie appropriate" (art. 19 cpv. 3) qualora continui a sussistere un pericolo. Il problema risiede tuttavia nel fatto che queste misure tutorie sono concepite per le situazioni in cui gli autori soffrono di una turba psichica o di una disabilità mentale oppure versano in un grave stato di abbandono (art. 426 del Codice civile).

In tal modo è possibile proseguire soprattutto le misure ordinate originariamente in virtù dell'articolo 15 capoverso 2 lettera a DPMIn (pericolo per sé stessi o turba psichica).

Le misure disposte originariamente in virtù dell'articolo 15 capoverso 2 lettera b DPMIn (mero pericolo per terzi senza turba psichica) cessano invece obbligatoriamente.

La dottrina ha criticato aspramente la giurisprudenza del Tribunale federale secondo cui dal solo fatto che un giovane costituisca un pericolo per terzi si può dedurre un suo bisogno di protezione ai sensi dell'articolo 426 del CC⁴³. Nel caso in questione sussisteva inoltre anche una malattia psichica.

Al fine di tutelare conformemente allo Stato di diritto i terzi da gravi pericoli anche laddove non sussiste una malattia psichica o un pericolo per sé stessi, occorre pertanto introdurre la possibilità di ordinare o proseguire le misure necessarie anche dopo il raggiungimento della soglia d'età prevista dal diritto penale minorile.

Questa impostazione non è nuova: è già in vigore dal 1° gennaio 2015 per il divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate (art. 16a DPMIn, cfr. art. 19 cpv. 4 DPMIn). Deve quindi a maggior ragione essere perseguita nei casi in cui il pericolo per terzi è ancora più elevato».

⁴³ Cfr. DTF 138 III 593 consid. 5.2.

1.2.1.2 Diritto vigente

Collocamento in un istituto chiuso secondo l'articolo 15 capoverso 2 DPMIn

Il collocamento in un istituto chiuso serve anzitutto all'educazione e al trattamento del minore ed è ordinato se, oltre alle condizioni di cui all'articolo 15 capoverso 1, lo esige la protezione personale del minore o il trattamento di una sua turba psichica (lett. a) oppure se è necessario per evitare che il minore metta gravemente in pericolo terzi (lett. b). Le condizioni di cui al capoverso 2 lettera b sono adempiute se, vista la condizione personale del minore e i reati che ha commesso, vi è da temere che possa nuovamente commettere reati gravi come l'assassinio o lo stupro, se dovesse evadere dalla struttura.

In base all'articolo 16 capoverso 3 DPMIn, se il minore ha già compiuto 17 anni, il collocamento può essere anche eseguito o proseguito in un istituto per giovani adulti (art. 61 CP). Questa possibilità rende meno rigida la separazione tra criminali minorenni e maggiorenni.

L'autorità competente può disporre in tutti i casi la modifica della misura in un secondo momento (art. 18 DPMIn).

Le misure protettive terminano al più tardi con il compimento del 25° anno di età⁴⁴. L'autorità d'esecuzione deve verificare annualmente se e quando la misura può essere soppressa. Pone fine alla misura quando ne sia raggiunto lo scopo o accertato che essa non ha più alcun effetto educativo o terapeutico (art. 19 cpv. 1 DPMIn).

Se in un simile caso non è possibile eseguire quanto resta della privazione della libertà, l'interessato va rilasciato anche se è ancora pericoloso. Va rilasciato anche se, dopo aver scontato il resto della privazione della libertà, è ancora pericoloso. In alcuni casi i criminali minorenni approfittano di questa disposizione: contrastano gli sforzi educativi o terapeutici per essere rilasciati dopo aver eventualmente scontato una breve privazione della libertà⁴⁵, il che aumenta ulteriormente il pericolo per la sicurezza pubblica.

Attualmente, in questi casi l'unica possibilità per le autorità è ordinare una misura di diritto civile. Qualora la soppressione di una misura protettiva comporti gravi svantaggi, non altrimenti evitabili, per l'interessato stesso o per la sicurezza altrui, l'autorità d'esecuzione può chiedere l'applicazione di misure tutorie appropriate (art. 19 cpv. 3 DPMIn).

Anche quando la privazione della libertà sta per giungere al termine, l'autorità penale minorile può proporre all'autorità civile l'applicazione di una misura appropriata (art. 20 cpv. 1 lett. a DPMIn).

⁴⁴ Fino al 30 giugno 2016 valeva il limite d'età di 22 anni.

⁴⁵ HUG CHRISTOPH/ SCHLÄFLI PATRICIA/ VALÄR MARTINA, in: Niggli Marcel A./ Wiprächtiger Hans (a c. di.), Basler Kommentar zum Strafgesetzbuch und Jugendstrafgesetz, volume II, 4^a ed., Basilea 2019, prima dell'art. 1 DPMIn n. 35.

Ricovero a scopo di assistenza secondo l'articolo 426 CC

In linea di massima, per ordinare il ricovero a scopo di assistenza è necessario che l'interessato versi in uno stato di debolezza e abbia bisogno di protezione. Una persona si trova in uno stato di debolezza quando soffre di una turba mentale o di una disabilità mentale oppure versa in un grave stato di abbandono. Il bisogno di protezione è dato quando questo stato di debolezza rende necessaria una cura o un'assistenza che può essere prestata solo con la privazione della libertà⁴⁶.

Con il ricovero a scopo di assistenza è garantito che l'interessato sia curato e assistito. Il trattamento mira, per quanto possibile, a poter dimettere la persona dall'istituto entro un lasso di tempo ragionevole.

Attualmente questo tipo di ricovero serve anzitutto a tutelare la persona e non l'ambiente in cui vive. Costituire una minaccia per gli altri non è pertanto necessario e neppure sufficiente per un ricovero a scopo di assistenza. Al riguardo il messaggio concernente la revisione del diritto tutorio⁴⁷ recita: «anche la protezione di terzi deve entrare nella valutazione, pur non essendo in sé stessa determinante. Fa infine parte del mandato di protezione anche impedire a un malato in stato confusionale di commettere un reato grave».

In una decisione basata ancora sul vecchio diritto tutorio, il Tribunale federale ha autorizzato la pronuncia della privazione della libertà a scopo assistenziale (secondo il vecchio diritto tutorio) a seguito della cessazione di una misura di diritto penale minorile⁴⁸. Nel caso in oggetto si trattava di un criminale con una turba psichica (sadismo sessuale e disturbo antisociale della personalità) che quindi soddisfaceva in linea di massima la prima condizione per il ricovero a scopo di assistenza, ossia lo stato di debolezza. Il Tribunale federale ha, poi, giudicato in che misura fosse necessario trattare questo disturbo psichico in un istituto chiuso (ossia ha verificato se vi fosse un bisogno di protezione). Secondo l'Alta Corte, costituire una minaccia per terzi conferma ulteriormente il bisogno di protezione dell'interessato. Il Tribunale federale sostiene infatti che dal potenziale di pericolosità che un malato di mente esercita sugli altri deriva quasi inevitabilmente un bisogno di sostegno e di assistenza: chi minaccia la sicurezza altrui, ha bisogno di essere protetto. Inoltre, aggiunge che fondamentalmente si desume la stessa cosa dall'articolo 426 CC che, in vigore dal 1° gennaio 2013, indica le condizioni del ricovero a scopo di assistenza. Neanche questa disposizione indica come motivo di internamento la pericolosità di una persona nei confronti di terzi. Tuttavia, la protezione di terzi può essere considerata nella valutazione, tanto più che rientra nel mandato di protezione impedire a una persona malata o confusa di commettere un reato grave⁴⁹. Il Tribunale federale ha quindi concluso che il ricorrente, in quanto affetto da una turba psichica, si trovasse in uno stato di debolezza ai sensi

⁴⁶ GEISER THOMAS/ ETZENSBERGER MARIO, in: Geiser Thomas/ Fountoulakis Christiana (a c. di.), *Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch*, volume I, 6ª ed., Basilea 2018, art. 426 n. 7.

⁴⁷ Messaggio del 28 giugno 2006 concernente la modifica del Codice civile svizzero (Protezione degli adulti, diritto della persona e diritto della filiazione), FF 2006 6391, n. 2.2.11.

⁴⁸ DTF 138 III 593; confermata e (?) approfondita nelle sentenze del Tribunale federale 5A_614/2013 del 22 novembre 2013, 5A_500/2014 dell'8 luglio 2014, 5A_692/2015 dell'11 novembre 2015 e 5A_617/2016 del 9 novembre 2016.

⁴⁹ DTF 138 III 593 consid. 5.2.

dell'articolo 397a capoverso 1 CC e necessitatesse inoltre di assistenza sotto forma di trattamento somministrabile solo in un istituto visto il suo grado di pericolosità⁵⁰.

Questa decisione è molto controversa nella dottrina. Chi la critica sostiene che il Tribunale federale abbia ammesso come unica condizione per una privazione della libertà a scopo di assistenza (o un ricovero a scopo di assistenza) la pericolosità verso gli altri e teme una pericolosa commistione di assistenza e protezione di terzi⁵¹. La privazione della libertà a scopo di assistenza (attualmente: ricovero a scopo di assistenza) verrebbe applicata per un fine improprio ed equivarrebbe a una misura stazionaria del diritto penale degli adulti o a un internamento. In questo modo verrebbero perseguiti obiettivi di diritto penale e di diritto di polizia ma non di diritto civile. Se l'interessato fosse stato maggiorenne, sarebbe stato condannato all'internamento secondo l'articolo 64 CP.

Nella decisione T.B. contro la Svizzera⁵², la Corte europea dei diritti umani (Corte EDU) ha concluso che, nel caso succitato, l'interessato sarebbe stato incarcerato senza una base legale e a mero titolo preventivo⁵³. La Corte EDU ha premesso che, secondo la sua giurisprudenza basata sull'articolo 5 numero 1 lettera e della CEDU, la detenzione di una persona che soffre di una turba psichica è possibile non solo se tale persona ha bisogno di un trattamento terapeutico, ma anche se deve essere sorvegliata per evitare che rechi danno a sé stessa o a terzi⁵⁴. Nel caso in oggetto la Corte EDU ha da un canto ritenuto comprovato, sotto il profilo medico, che l'interessato soffre di disturbi psichici, risultando pertanto soddisfatta la prima condizione per un ricovero a scopo di assistenza (lo stato di debolezza)⁵⁵. D'altro canto, in merito alla seconda condizione (il bisogno di protezione), la Corte EDU ha stabilito che l'articolo 426 capoverso 2 CC combina i due aspetti, ossia quello dell'assistenza personale e quello della sicurezza. Facendo riferimento al messaggio sulla revisione del diritto tutorio⁵⁶ e alla decisione di principio del Tribunale federale⁵⁷, la Corte EDU ha constatato che la protezione di terzi può rappresentare un elemento supplementare nella valutazione della situazione, ma non è di per sé determinante. Ha quindi dedotto che l'articolo 426

⁵⁰ DTF 138 III 593 consid. 9; la giurisprudenza del Tribunale federale non ammette dunque che qualcuno sia ricoverato a scopo di assistenza soltanto perché rappresenta un pericolo per gli altri, ossia soltanto in virtù dell'art. 426 cpv. 2 CC, senza che vi sia uno stato di debolezza e il bisogno di un trattamento.

⁵¹ Cfr. GEISER/ETZENBERGER (nota 48), art. 426 n. 43a; MEYER LÖHRER BEDA, «Im Ergebnis eine rein polizeilich motivierte Fürsorge», Plädoyer 6/2012, 20 segg.; RÜTSCHKE BERNHARD, Verwahrung aus Fürsorge, Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie (SZK) 1/2013, 30 segg.

Ci sono state anche reazioni positive: AEBI-MÜLLER REGINA, Aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Familienrecht, Jusletter del 6 maggio 2013, 43 seg.; WOLF STEFAN/THUT DANIEL/SCHMUCKI DEBORAH, Die privatrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahr 2012, ZBJV 2013, 670 segg.; HÄBERLI THOMAS/MEIER PHILIPPE, Übersicht zur Rechtsprechung im Kindes- und Vormundschaftsrecht (Juli bis Oktober 2012), ZKE 2012, 486 segg., 513.

⁵² Corte EDU, T.B. c. Svizzera, sentenza del 30 aprile 2019, n. 1760/15.

⁵³ Oggetto della decisione della Corte EDU è la sentenza del Tribunale federale 5A_500/2014 dell'8 luglio 2014.

⁵⁴ Corte EDU, T.B. c. Svizzera (nota 54), n. 54.

⁵⁵ Corte EDU, T.B. c. Svizzera (nota 58), n. 59.

⁵⁶ FF 2006 6391, n. 2.2.11.

⁵⁷ DTF 138 III 593 consid. 5.2.

capoverso 2 CC non costituisce una base legale sufficiente a giustificare la detenzione dell'interessato⁵⁸ e ha pertanto stabilito, in base a detti elementi, che l'interessato è stato incarcerato senza base legale.

In una decisione del 2019, il Tribunale federale ha confermato la propria giurisprudenza e stabilito che l'articolo 426 CC non rappresenta una base giuridica sufficiente per ordinare il ricovero a scopo di assistenza soltanto perché l'autore costituisce una minaccia per terzi⁵⁹.

Riassumendo, si può affermare che, secondo il messaggio sulla revisione del diritto tutorio e la giurisprudenza del Tribunale federale, un ricovero a scopo di assistenza può essere disposto in base all'articolo 426 capoverso 1 CC se l'interessato presenta una turba psichica e la sua malattia va curata mediante un trattamento che può essere somministrato soltanto in un istituto a causa della situazione concreta di pericolo (art. 426 cpv. 2 CC).

La CEDU ammette una privazione della libertà più estesa: secondo la giurisprudenza della Corte EDU, la detenzione di una persona che soffre di turbe psichiche è possibile in base all'articolo 5 numero 1 lettera e CEDU, non solo se tale persona ha bisogno di un trattamento terapeutico, ma anche se deve essere sorvegliata per evitare che rechi danno a sé stessa o a terzi.

In ogni caso⁶⁰ non può essere disposto un ricovero a scopo di assistenza soltanto per proteggere gli altri.

1.2.1.3 Lacuna giuridica

I criminali minorenni che non possono essere né educati né trattati vanno rimessi in libertà dopo l'esecuzione di una misura protettiva (eventualmente dopo aver scontato una pena residua), anche se rappresentano un pericolo per terzi. Il DPMIn non prevede una mera misura di sicurezza per la sicurezza altrui.

Il ricovero a scopo di assistenza secondo il CC, che può essere chiesto al termine di una misura protettiva di diritto penale minorile, non è stato pensato come una misura di sicurezza per persone refrattarie all'educazione e al trattamento che costituiscono un grave pericolo per gli altri. In base alla giurisprudenza del Tribunale federale e della Corte EDU, tale forma di ricovero non può adempiere questa funzione.

Il testo della mozione 16.3142 comprende tutte le persone che, al raggiungimento dei 25 anni, sono considerate pericolose. Tuttavia dalla motivazione si desume che si tratta anzitutto delle persone pericolose che non soddisfano i criteri per un ricovero a scopo di assistenza ai sensi del diritto civile secondo la dottrina dominante.

La mozione parte inoltre dal presupposto che in base all'articolo 15 capoverso 2 lettera b DPMIn, un criminale minorenne pericoloso possa sempre essere collocato in un istituto chiuso fino al raggiungimento dei 25 anni. In effetti si cerca di trattenere un

⁵⁸ Corte EDU, *T.B. c. Svizzera* (nota 54), n. 60 – 63.

⁵⁹ Sentenza del Tribunale federale 5A_407/2019 del 28 ottobre 2019 consid. 8.

⁶⁰ Sia in base al messaggio sulla revisione del diritto tutorio e della giurisprudenza del Tribunale federale sia in base alla sentenza della Corte EDU, *T.B. c. Svizzera* (nota 58).

criminale pericoloso il più a lungo possibile, ossia fino al raggiungimento del limite di età, in un istituto chiuso. Tuttavia, in base all'articolo 19 capoverso 1 DPMIn, un criminale minorenne va liberato dal collocamento, se l'autorità d'esecuzione stabilisce che tale misura non ha più alcun effetto educativo o terapeutico, il che significa che, a determinate condizioni, il criminale va rilasciato prima del compimento dei 25 anni anche se a quella data rappresenta un pericolo per terzi. L'attuazione della mozione deve tener conto anche di questo aspetto.

Infine, una misura di sicurezza può rivelarsi necessaria anche al termine di una privazione della libertà. Si tratta, da un lato, dei minori liberati dal collocamento in un istituto chiuso, in quanto refrattari all'educazione e al trattamento, che hanno scontato la pena residua; dall'altro, di autori minorenni che, al momento della sentenza, non soffrivano di turbe psichiche, erano refrattari all'educazione o alle terapie e contro i quali pertanto non è stato disposto alcun collocamento in base al DPMIn ma solo una pena.

Sussiste quindi una lacuna giuridica nei confronti di persone condannate secondo il DPMIn che:

- hanno commesso un reato molto grave quando erano minorenni;
- stanno per essere liberate da una misura protettiva o da una pena prevista dal diritto penale minorile;
- rappresentano un grave pericolo per le altre persone (ossia c'è da aspettarsi che commettano ancora un reato molto grave con il quale metterebbero in pericolo o violerebbero l'integrità fisica e la vita di altre persone); e
- non adempiono le condizioni per un ricovero a scopo di assistenza secondo l'articolo 426 CC (non versano in uno stato di debolezza [ossia non soffrono di una turba psichica o di una disabilità mentale] oppure si trovano in uno stato di debolezza ma non necessitano di protezione ai sensi del CC).

1.2.1.4 Minori che hanno commesso reati molto gravi

Non è raro che autori minorenni siano condannati per reati molto gravi⁶¹, il che non significa tuttavia che vadano sempre considerati pericolosi.

Tra il 2010 e il 2020 nella maggior parte dei casi di condanne per omicidio intenzionale (art. 111 CP), assassinio (art. 112 CP), lesioni gravi (art. 122 CP), rapina qualificata (art. 140 n. 3 e 4 CP), coazione sessuale qualificata (art. 189 cpv. 3 CP), violenza carnale qualificata (art. 190 cpv. 3 CP) o incendio intenzionale qualificato (art. 221 cpv. 2 CP) è stato ordinato un collocamento in un istituto aperto, un trattamento ambulatoriale o un'assistenza personale in parte combinata con una privazione della libertà.

⁶¹ Negli anni 2010 – 2020 sono state registrate le seguenti condanne contro minori: omicidio intenzionale (art. 111 CP): 44; assassinio (art. 112 CP): 12; lesioni gravi di ogni tipo (art. 122 CP): 431; rapina qualificata (art. 140 n. 3 e 4 CP): 200; coazione sessuale qualificata (art. 189 cpv. 3 CP): 3; violenza carnale qualificata (art. 190 cpv. 3 CP): 1; incendio qualificato (art. 221 cpv. 2 CP): 6 (fonte: UST).

In questo periodo, sono state inflitte le seguenti sanzioni nei confronti di minori che hanno commesso un assassinio (12 casi):

- in quattro casi, il collocamento in un istituto chiuso (talvolta combinato con un trattamento ambulatoriale e una privazione della libertà, in due casi combinato con una privazione della libertà di 4 anni);
- in due casi, un’assistenza personale e una sorveglianza combinata con una privazione della libertà di 3 anni;
- in un caso, un trattamento ambulatoriale combinato con una privazione della libertà di 180 giorni;
- in un caso, il collocamento in un istituto aperto (senza privazione della libertà);
- in quattro casi, soltanto una privazione della libertà da tre a quattro anni (senza misure di protezione)⁶².

Nella maggioranza dei casi le sanzioni di diritto penale minorile disposte appaiono efficaci: al momento della liberazione la maggior parte di questi criminali non presenta più un pericolo elevato di compiere altri reati. In singoli casi tuttavia, al termine dell’esecuzione della sanzione di diritto penale minorile, è stato necessario ordinare il ricovero a scopo di assistenza secondo l’articolo 426 CC che per motivi di sicurezza è stato eseguito in un penitenziario.

1.2.1.5 Consultazione di esperti

Il 13 novembre 2017 si è tenuta una tavola rotonda con esperti organizzata dall’UFG sull’attuazione della mozione 16.3142⁶³.

Dal dibattito è emerso che attualmente in Svizzera sono molto pochi (5 – 7) i criminali minorenni che devono essere liberati dall’esecuzione di una pena o di una misura, inflitta ai sensi del diritto penale minorile, al termine della quale è necessario ordinare una misura di sicurezza. Questo numero comprende gli autori condannati in base al diritto penale minorile ricoverati a scopo di assistenza dopo la liberazione dalla pena.

⁶² Fonte: UST.

⁶³ Partecipanti: Marcel Riesen-Kupper, responsabile del ministero pubblico dei minori del Cantone di Zurigo; Fabienne Proz Jeanneret, giudice minorile del Cantone di Ginevra; Hans Melliger, responsabile del ministero pubblico dei minori del Cantone di Argovia; Gregor Tönnissen, direttore del centro delle misure di Uitikon; Alexandre Comby, direttore del riformatorio di Pramont; dottor Christian Perler, primario del reparto di scienze forensi nell’ambito del diritto penale minorile, cliniche psichiatriche universitarie di Basilea; dr. med. Steffen Lau, direttore del centro di terapia ambulatoriale forense, supplente del direttore della clinica di psichiatria forense/capo medico Rheinau; dr. Oliver Bilke-Hentsch, capo medico e supplente del direttore generale della stazione pedagogico-terapeutica sperimentale SOMOSA, istituto rieducativo socio-pedagogico e clinica di psichiatria dell’infanzia e dell’età evolutiva di Winterthur; professoressa Diana Wider, istituto di lavoro sociale e diritto presso la Scuola universitaria di Lucerna, segretaria generale della COPMA Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti; prof. Christof Riedo, titolare della cattedra di diritto penale e di procedura penale presso l’Università di Friburgo.

I pareri sulla necessità di legiferare e sul tipo di misure di sicurezza da prevedere sono stati divergenti.

Alcuni esperti erano del parere che al termine di un collocamento disposto ai sensi del diritto penale minorile, che va interrotto al compimento dei 25 anni, può essere ordinato un internamento ai sensi del diritto penale degli adulti. Un internamento prima dei 25 anni è stato per lo più respinto, mentre secondo alcuni la sentenza di riferimento di diritto penale minorile dovrebbe già prevedere una riserva concernente l'internamento.

Esperti della psichiatria forense hanno ricordato che è praticamente impossibile fare una previsione nel caso di un minorenne, anche perché il cervello umano raggiunge la piena maturità solo verso i 23 o i 24 anni d'età per gli uomini, mentre tra le donne in linea di massima tale processo di maturazione termina prima (verso i 21 anni circa). Di conseguenza, in caso di autori minorenni, andrebbero stilate perizie di decorso.

Il gruppo di esperti ha inoltre proposto che l'unico reato passibile di un internamento (oggetto di riserva) a posteriori sia l'assassinio (art. 112 CP).

È stata infine avanzata la proposta di prevedere eventualmente anche misure di cui agli articoli 59 (Trattamento di turbe psichiche) e 61 CP (Misure per giovani adulti) per la tipologia di autori affetti da turbe psichiche e curabili (che tuttavia non adempiono le condizioni per il ricovero a scopo di assistenza).

1.2.2 Alternative esaminate e opzione scelta

1.2.2.1 Estensione del campo di applicazione del ricovero a scopo di assistenza secondo l'articolo 426 CC

Una prima soluzione legislativa potrebbe consistere nell'estendere il campo di applicazione del ricovero a scopo di assistenza secondo l'articolo 426 CC alle persone che manifestano un bisogno di protezione perché sono anzitutto una minaccia per gli altri, indipendentemente dal fatto che versino in uno stato di debolezza.

Questa soluzione è supportata dal fatto che, durante l'esecuzione di una pena o di una misura del DPMIn, le autorità penali minorili collaborano a stretto contatto con l'autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA). Il DPMIn, orientato all'educazione e al trattamento, ha molte similitudini con il diritto a tutela dei minori e degli adulti. Un'estensione del ricovero a scopo di assistenza è dunque considerata una misura adeguata dalla letteratura in materia di diritto penale minorile e dagli operatori del settore. Sostengono questa opzione soprattutto coloro che sono contrari all'introduzione dell'internamento nel DPMIn⁶⁴.

Va tuttavia ricordato che attualmente il ricovero a scopo di assistenza serve anzitutto a tutelare l'interessato e non l'ambiente che lo circonda. Non è né sufficiente né necessario per questo tipo di ricovero che una persona sia pericolosa per gli altri. La

⁶⁴ Cfr. n. 1.2.2.3.

pertinente giurisprudenza del Tribunale federale è stata fortemente criticata dalla dottrina⁶⁵ e molti autori ritengono pericoloso mischiare l'assistenza e la protezione di terzi⁶⁶.

È inoltre legittimo chiedersi se ordinare una misura del diritto civile nei confronti di criminali pericolosi costituisca la logica prosecuzione di una misura del diritto penale minorile. Si può rispondere affermativamente nel caso di autori che anzitutto hanno bisogno di cure. Un ricovero a scopo di assistenza per criminali pericolosi refrattari alle terapie corrisponderebbe tuttavia a un internamento, ossia a una misura di diritto penale. Un ricovero di questo tipo che possa essere disposto per tutti coloro che sono classificati come pericolosi per gli altri senza essere stati condannati per un reato grave andrebbe oltre quanto richiesto nella mozione.

1.2.2.2 Nuove misure di diritto di polizia

Una misura di sicurezza da applicare a criminali che vanno liberati da una pena o da una misura di diritto penale minorile ha carattere preventivo, quindi rientra in qualche modo nel diritto in materia di polizia. Sorge quindi la domanda se possa essere inserita nella legislazione federale in materia di polizia.

Nel rapporto in adempimento del postulato 10.3045 Sicurezza interna: chiarire le competenze depositato dal consigliere nazionale Malama del 3 marzo 2010, il nostro Consiglio si esprime tra l'altro sulla questione concernente le competenze normative che la Costituzione conferisce alla Confederazione nell'ambito della sicurezza interna⁶⁷.

Il diritto federale non riconosce alla Confederazione la competenza di emanare misure di sicurezza di puro diritto in materia di polizia applicabili a coloro che devono essere liberati da una pena o una misura di diritto penale minorile, costituiscono un pericolo per terzi e non adempiono le condizioni per un ricovero a scopo di assistenza.

Le misure di sicurezza di polizia connesse a una privazione della libertà sono in genere interventi da disporre a breve termine e sono attuate quando una persona espone terzi a un pericolo futuro. Se sono adottate dopo che la persona ha commesso un reato, costituiscono soluzioni transitorie fino alla pronuncia della sentenza penale.

Come misura di sicurezza il CPP prevede ad esempio la carcerazione preventiva (art. 221 cpv. 1 CPP) che può essere disposta tra l'altro in caso di pericolo di recidiva. Tuttavia, detta misura serve anzitutto a tutelare il procedimento ed è, nella misura in cui serve a prevenire eventuali reati, solo una soluzione transitoria fino alla pronuncia della sentenza.

Il CPP permette inoltre l'attuazione della carcerazione preventiva o di sicurezza nei confronti di una persona, se vi è da temere che essa compia effettivamente il grave

⁶⁵ Cfr. n. 1.2.1.2.

⁶⁶ Cfr. GEISER/ ETZENSBERGER (nota 48), art. 426 n. 43a; MEYER LÖHRER (nota 53), 20 segg.; RÜTSCHÉ (nota 53), 30 segg.

⁶⁷ Rapporto del 2 marzo 2012 in adempimento del postulato Malama, FF 2012 3973.

crimine che ha minacciato di commettere (art. 221 cpv. 2 CPP). Secondo la dottrina⁶⁸, tuttavia, questo provvedimento coercitivo del CPP non ha base costituzionale e rappresenta una tipica misura di polizia, di competenza dei Cantoni.

Una misura di sicurezza di polizia⁶⁹ riguarderebbe anche le persone qualificate come pericolose unicamente in base al loro comportamento, senza aver commesso un reato concreto. Una simile misura andrebbe ben oltre quanto chiesto dalla mozione. Manca inoltre la base costituzionale per emanare una simile norma a livello federale.

Lo scopo non è neanche quello di demandare ai Cantoni l'introduzione di una misura di sicurezza come prevista dalla mozione 16.3142: da un lato i Cantoni potrebbero adottare soluzioni molto diverse tra loro, dall'altro nemmeno a livello cantonale una privazione della libertà secondo il diritto in materia di polizia ha una durata prolungata, come invece sarebbe necessario per attuare la mozione 16.3142.

1.2.2.3 Nuove misure di sicurezza del diritto penale minorile

L'introduzione di un internamento, rispettivamente di una misura di sicurezza per i minori è già stata discussa circa dieci anni fa. Allora le opinioni in merito furono molto discordanti⁷⁰.

Nella letteratura e nella prassi l'internamento per minori è per lo più respinto soprattutto per le seguenti ragioni:

- è una misura che contraddice i principi di educazione e di protezione del diritto penale minorile⁷¹;
- è molto difficile fare una previsione affidabile⁷²;
- un innalzamento del limite di età da 22 a 25 anni è sufficiente. In questo modo si tiene debitamente conto sia dei bisogni del detenuto sia del bisogno di sicurezza della collettività, senza che il diritto penale minorile, in quanto diritto penale che tiene conto degli autori, sia indebitamente indebolito⁷³;

⁶⁸ RUCKSTUHL NIKLAUS/ DITTMANN VOLKER/ ARNOLD JÖRG, *Strafprozessrecht*, Zurigo 2011, n. marg. 680.

⁶⁹ Ossia in assenza di un reato concreto (determinante per ordinare una misura del DPMIn e del CP) e in assenza di uno stato di debolezza nonché di un bisogno di protezione dell'interessato (che costituiscono le condizioni necessarie per disporre il ricovero a scopo di assistenza ai sensi del CC).

⁷⁰ Cfr. in particolare *Der Bund* del 18 agosto 2009, «Verwahrung auch für Jugendliche». Il procuratore capo della procura minorile del Cantone di Basilea-Città era stato tra i pochi operatori del settore ad essersi espresso a favore di un internamento per minori; cfr. BURKHARD BEAT, *Gewalttätige Jugendliche «verwahren» – ein Tabu?*, SZK 1/2010, 28 segg.

⁷¹ Affermazione fatta in occasione della tavola rotonda con gli esperti; cfr. n. 1.2.1.5. Cfr. anche HOLDEREGGER NICOLE, *Die Schutzmassnahmen des Jugendstrafgesetzes unter besonderer Berücksichtigung der Praxis in den Kantonen Schaffhausen und Zürich*, Zurigo 2009, n. marg. 859.

⁷² Affermazione fatta in occasione della tavola rotonda con gli esperti; cfr. n. 1.2.1.5. cfr. in particolare anche BURKHARD CHRISTOPH, *Verwahrung – eine Option im Jugendstrafrecht?*, SZK 1/2010, 33 segg.

⁷³ HOLDEREGGER (nota 73), n. marg. 859.

- rispetto al diritto penale degli adulti, il tempo a disposizione per l'educazione e il trattamento previsto dal diritto penale minorile è lungo e sufficiente per il reinserimento sociale del minore. Tuttavia si ritiene necessario creare istituzioni in grado di impedire la fuga dei detenuti e di gestire comportamenti violenti e refrattari⁷⁴;
- se a 25 anni la persona collocata in virtù del DPMin costituisce ancora una minaccia, la privazione della libertà a scopo di assistenza rappresenta una misura adeguata⁷⁵. Come alternativa all'internamento è da preferire l'applicazione del diritto civile; in questo caso va comunque verificata la «pericolosità» come criterio per disporre il ricovero a scopo di assistenza⁷⁶;
- se i collocati in un istituto secondo il DPMin commettono ancora un reato che giustifica un internamento, sono di regola maggiorenni e al nuovo reato si applica il diritto penale degli adulti. Di conseguenza, un internamento può essere disposto nell'ambito del nuovo procedimento⁷⁷;
- è giusto che il diritto vigente non preveda alcun internamento per i minori. Vi sono però casi in cui la liberazione del minore collocato, in base al DPMin, al raggiungimento dei 22 anni (come previsto allora) appare prematura. La giurisprudenza del Tribunale federale, che ammette il ricovero a scopo assistenziale di una persona pericolosa per gli altri anche se non ha alcun bisogno di protezione, in ultima analisi equivale a un internamento della persona senza che abbia commesso un reato che comporta tale provvedimento⁷⁸.

Una misura di sicurezza del DPMin potrebbe consistere nel negare ai collocati in base al DPMin la liberazione dal collocamento in un istituto chiuso di cui all'articolo 15 capoverso 2 DPMin finché questi ultimi sono ritenuti pericolosi. Tuttavia, anche questa misura del DPMin dovrebbe avere una durata determinata (p. es. quando il collocato compie 25 o 30 anni) ed essere sostituita eventualmente da una nuova misura di sicurezza.

1.2.2.4 «Sostituzione» della sanzione di diritto penale minorile con una misura di diritto penale degli adulti

La sostituzione della sanzione di diritto penale minorile con una misura del diritto penale degli adulti (p. es. un internamento a posteriori) contraddice fortemente lo spirito del diritto penale minorile e avrebbe effetti negativi sulla prassi del diritto penale minorile. Il giovane criminale sulla cui testa pende la spada di Damocle di un possibile internamento, potrebbe ad esempio essere meno motivato a collaborare al proprio miglioramento e alla propria guarigione. Inoltre, la possibilità di eventualmente prevedere una misura di diritto penale degli adulti, allenterebbe la pressione sulle autorità

⁷⁴ BURKHARD (nota 74), 33 segg.

⁷⁵ HOLDEREGGER (nota 73), n. marg. 859.

⁷⁶ STUDER MICHAEL, *Jugendliche Intensivtäter in der Schweiz*, Zurigo 2013, 271 segg.

⁷⁷ BURKHARD (nota 74), 33 segg.

⁷⁸ RIEDO CHRISTOF, *Jugendstrafrecht und Jugendstrafprozessrecht*, Basilea 2013, 118 seg.

d'esecuzione chiamate a (ri)socializzare un criminale minorenni nel (breve) tempo a disposizione.

La difficoltà di una soluzione che prevede il ricorso a misure del diritto penale degli adulti consiste nel creare una disposizione legale per pochissimi casi eccezionali che, se possibile, non abbia effetti negativi sul diritto penale minorile. Vi è inoltre un problema di fondo: il reato che comporta l'internamento a posteriori in età adulta è stato commesso dall'interessato quando era ancora minorenni, ossia in uno stadio in cui la sua maturità cerebrale non era ancora completa.

Tuttavia una soluzione che prevede il ricorso a misure del diritto penale degli adulti può essere sensata e logica per le seguenti ragioni.

a. Le persone condannate in base al DPMin sono maggiorenni

Gli autori per i quali si intende prevedere una misura di sicurezza erano minorenni quando hanno compiuto un reato, di conseguenza sono state condannate a una sanzione ai sensi del diritto penale minorile. Tale sanzione tuttavia non ha risolto la questione della loro pericolosità. Considerato che nel frattempo i minori sono diventati maggiorenni, appare coerente tenere in linea di conto misure per autori maggiorenni.

b. Le misure del CP susseguenti alla sanzione di diritto penale minorile non devono essere controproducenti

Si può obiettare che la misura del CP, ordinata al termine della sanzione di diritto penale minorile, annullerebbe la pressione sulle autorità d'esecuzione di (ri)socializzare l'autore minorenni entro il tempo disponibile. Una simile obiezione può tuttavia essere mossa a tutte le misure che possono essere ordinate al termine di una sanzione di diritto penale minorile. Si potrebbe infatti anche obiettare che il ricovero a scopo di assistenza, che può essere ordinato al termine di una sanzione di diritto penale minorile al verificarsi delle condizioni dell'articolo 426 CC, sia controproducente, ma evidentemente non è così.

c. Il collocamento in un istituto chiuso secondo il DPMin si prefigge in parte già degli scopi di sicurezza

I principi cui s'impronta il DPMin sono la protezione e l'educazione del minore (art. 2 cpv. 1 DPMin), ma anche la tutela di terzi. Il collocamento in un istituto chiuso di cui all'articolo 15 capoverso 2 lettera b DPMin, cui viene sottoposto un minore che rappresenta un grave pericolo per altrui, non ha solo l'obiettivo di proteggere ed educare, ma persegue chiaramente anche fini preventivi specifici. Inoltre lo spirito puramente protettivo ed educativo del DPMin è relativizzato, dal momento che questa legge prevede non solo misure a tutela del minore ma anche pene, seppur relativamente miti.

d. Il collocamento di autori minorenni può essere eseguito in un istituto per giovani adulti

Secondo l'articolo 16 capoverso 3 DPMin, se il minorenni ha già compiuto 17 anni, il collocamento può essere eseguito o proseguito in un istituto per giovani adulti (art. 61 CP). Esiste quindi già una certa permeabilità tra il diritto penale (e di esecuzione delle pene) dei minori e degli adulti.

e. Il ricovero a scopo di assistenza di criminali pericolosi può essere eseguito in istituti per adulti

Già oggi i criminali pericolosi sottoposti a un ricovero a scopo di assistenza secondo l'articolo 426 CC al termine del collocamento di cui all'articolo 15 DPMIn, sono collocati in istituti per l'esecuzione delle pene e delle misure, se non vi è un'altra struttura adatta. Ne consegue che si trovano negli istituti in cui si sarebbero trovati se nei loro confronti fosse stato possibile ordinare una misura di diritto penale degli adulti.

f. L'internamento di cui all'articolo 64 CP costituisce una misura di sicurezza per criminali pericolosi

Non è necessario creare una nuova misura di sicurezza al di fuori del CP. L'internamento di cui all'articolo 64 CP costituisce già una misura di sicurezza a carattere preventivo e finalizzata a impedire reati gravi, analoga quindi alle misure di sicurezza di polizia. Non si può ordinare un internamento solo sulla base di una previsione sfavorevole, ma unicamente se la persona ha già commesso un reato grave. Tale misura potrebbe dunque adempiere le richieste della mozione 16.3142 senza dover ampliare notevolmente la cerchia degli interessati.

g. Costi

I costi di una misura di diritto penale sono assunti dai Cantoni. Se si adottasse una soluzione di diritto civile, i costi di un ricovero a scopo di assistenza sarebbero assunti in prima linea dai Comuni.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto è stato annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020⁷⁹ sul programma di legislatura 2019 – 2023 e nel decreto federale del 21 settembre 2020⁸⁰ sul programma di legislatura 2019–2023. Secondo gli obiettivi annuali del Consiglio federale 2022, l'adozione del presente messaggio è prevista entro il 31 dicembre 2022⁸¹.

⁷⁹ FF **2020** 1565 in particolare 1684.

⁸⁰ FF **2020** 7365

⁸¹ www.bk.admin.ch > Documentazione > Aiuto alla condotta strategica > Obiettivi annuali > Archivio – Obiettivi del Consiglio federale – Parte I > Obiettivi del Consiglio federale 2022 (Allegato, obiettivo 14, pag. 45).

1.4 Stralcio di interventi parlamentari

Le modifiche previste del CP e del DPMIn attuano le seguenti mozioni:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2016 | M | 11.3767 | Niente permessi di uscita per i condannati all'internamento (N 23.9.2013, Rickli; S 14. 6.2016) |
| 2016 | M | 16.3002 | Unificare l'esecuzione delle pene dei criminali pericolosi (N 3.3.2016, Commissione degli affari giuridici CN; S 29.9.2016) |
| 2016 | M | 16.3142 | Colmare le lacune sul piano della sicurezza nel diritto penale minorile (S 02.6.2016, Caroni; N 27.9.2016) |
| 2018 | M | 17.3572 | Prorogamento dell'intervallo dopo tre esami con esito negativo per la liberazione dall'internamento (N 29.9.2017, Guhl; S 28.2.2018) |

Il Consiglio federale propone lo stralcio di tali mozioni.

2 Procedura di consultazione

Il 6 marzo 2020 il nostro Consiglio ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di avviare una consultazione sugli avamprogetti di modifica del Codice penale e della legge federale sul diritto penale minorile (Pacchetto di misure: esecuzione delle sanzioni).

Le modifiche erano suddivise in due avamprogetti separati. Il progetto 1 concerneva le modifiche del CP e il progetto 2 le modifiche della DPMIn. La consultazione, prolungata a causa della pandemia da COVID, si è conclusa il 30 settembre 2020. Sono pervenuti 63 pareri.

I risultati della procedura di consultazione sono illustrati in modo particolareggiato nel corrispondente rapporto del 2 novembre 2022⁸². I prossimi capitoli illustrano una breve panoramica dei risultati; per maggiori informazioni si veda il rapporto.

L'UFG ha discusso approfonditamente dei risultati della procedura di consultazione e delle possibili conseguenze con la CDDGP ed esperti dei settori interessati. La nuova regolamentazione proposta tiene conto dei risultati di tali discussioni.

⁸² www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP.

2.1 Modifica del CP

2.1.1 Risultati della procedura di consultazione

I diversi temi affrontati nell'AP-CP sono stati recepiti in maniera piuttosto controvertosa:

- escludere i congedi non accompagnati per i condannati all'internamento in regime chiuso:
32 partecipanti (20 Cantoni, 4 partiti, 8 altri) accolgono favorevolmente la proposta, ma alcuni chiedono adeguamenti. 14 partecipanti (4 Cantoni, 1 partito, 9 altri) respingono la proposta;
- modifica della frequenza del riesame dell'internamento:
36 partecipanti (22 Cantoni, 4 partiti, 10 altri) accolgono favorevolmente la proposta, ma alcuni chiedono adeguamenti. 6 partecipanti (2 Cantoni, 4 altri) respingono la proposta;
- calcolo della durata delle misure terapeutiche privative della libertà:
30 partecipanti (21 Cantoni, 2 partiti, 7 altri) accolgono favorevolmente la proposta, ma alcuni chiedono adeguamenti;
- competenze in caso di soppressione, modifica e prolungamento di una misura terapeutica:
29 partecipanti (13 Cantoni, 3 partiti, 13 altri) accolgono in linea di massima favorevolmente la proposta, ma alcuni chiedono (notevoli) adeguamenti. 10 partecipanti (8 Cantoni, 2 altri) respingono la proposta esplicitamente o quantomeno tendenzialmente;
- composizione e convocazione della commissione di valutazione della pericolosità:
una maggioranza dei partecipanti respinge la proposta secondo la quale occorrerebbe convocare la commissione più frequentemente e con maggiore sistematicità rispetto a oggi. 25 partecipanti (19 Cantoni, 6 altri) respingono quindi il ricorso più frequente alla commissione prima del collocamento in un istituto aperto e prima della concessione di regimi aperti nel quadro delle misure stazionarie. 8 partecipanti (6 Cantoni, 2 altri) accolgono favorevolmente tale convocazione prima di concedere un regime aperto ai criminali internati. 12 partecipanti (9 Cantoni, 3 altri) respingono la proposta secondo la quale la commissione dovrebbe esprimersi sulle modalità d'esecuzione.
15 partecipanti (10 Cantoni, 2 partiti, 3 altri) accolgono positivamente la proposta di regolare più precisamente la composizione della commissione. 13 partecipanti (8 Cantoni, 1 partito, 4 altri) sono favorevoli all'estensione dell'obbligo di ricusazione mentre 2 Cantoni la respingono e 1 Cantone auspica una precisazione. Secondo 5 partecipanti (1 Cantone, 4 altri) la commissione dovrebbe comprendere anche altre categorie professionali.
6 partecipanti (4 Cantoni, 1 partito, 1 altro) approvano la definizione di «pericolosità». Sono tuttavia proposte diverse modifiche e integrazioni;

- estensione dell’assistenza riabilitativa e delle norme di condotta:
la proposta di estendere l’assistenza riabilitativa e le norme di condotta è respinta in questa forma dalla grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione (47, di cui 25 Cantoni, 3 partiti e 19 altri). Va osservato che per taluni partecipanti la regolamentazione va troppo lontano, soprattutto nell’ottica dei diritti fondamentali. Altri invece (in particolare i Cantoni) sono contrari alla regolamentazione proposta, perché mancherebbero “strumenti efficaci” per obbligare gli autori renitenti a rispettare le norme di condotta. 7 partecipanti (1 Cantone, 2 partiti e 4 altri) sostengono la proposta, ma alcuni chiedono adeguamenti;
- rettifica terminologica:
4 partecipanti accolgono la proposta. 1 Cantone esprime un certo scetticismo.

2.1.2 Concertazione sull’attuazione della mozione 16.3002

A causa dei riscontri critici sull’attuazione della mozione 16.3002, in particolare da parte dei Cantoni, l’UFG ha consultato diversi servizi per trovare delle soluzioni.

Dalle discussioni con la CDDGP e la Conferenza di coordinamento in materia d’esecuzione di sanzioni penali (CCSP) è emerso che gli auspicati “strumenti efficaci” comportano costi elevati e una restrizione inopportuna dei diritti fondamentali. Per questo motivo conviene rinunciarvi.

2.2 Modifica del DPMIn

2.2.1 Avamprogetto

L’avamprogetto prevedeva la sostituzione delle sanzioni di diritto penale minorile con una misura stazionaria secondo il diritto penale degli adulti.

Se un minore ha commesso un reato molto grave, nella sentenza di riferimento secondo il DPMIn doveva essere riservata la possibilità di una misura di cui agli articoli 59 – 61 e 64 capoverso 1 CP, se al momento della sentenza vi era un serio pericolo di recidiva.

I reati considerati molto gravi, passibili di riserva, erano quelli secondo l’articolo 25 capoverso 2 DPMIn con i quali il minore ha gravemente pregiudicato o voluto gravemente pregiudicare la vita e l’integrità fisica di un’altra persona. Concretamente, si trattava dell’omicidio intenzionale (art. 111 CP), dell’assassinio (art. 112 CP), della rapina qualificata (art. 140 n. 4 CP), della presa d’ostaggio qualificata (art. 185 n. 2 CP), della coazione sessuale qualificata (art. 189 cpv. 3 CP), della violenza carnale qualificata (art. 190 cpv. 3 CP) o dell’incendio intenzionale qualificato (art. 221 cpv. 2 CP). Tale elenco comprendeva anche reati quali il genocidio, i crimini contro l’umanità e diversi crimini di guerra.

La riserva di una misura era possibile solo se nei confronti dell'autore di uno dei reati summenzionati era stato disposto un collocamento in un istituto chiuso o pronunciata una privazione della libertà di almeno tre anni.

In linea di massima, era possibile prevedere una riserva per tutti i minori che avevano raggiunto la maggiore età penale, ovvero a partire dal compimento dei 10 anni (dai 16 anni se nei confronti del minore era stata ordinata solo una privazione della libertà senza collocamento in un istituto chiuso).

La riserva comprendeva sia le misure terapeutiche stazionarie secondo gli articoli 59 – 61 CP sia l'internamento secondo l'articolo 64 capoverso 1 CP.

La misura stazionaria del CP doveva essere ordinata dal giudice per gli adulti su richiesta dell'autorità d'esecuzione, se la persona interessata era diventata maggiorenne e se, al termine della pena o della misura che gli era stata inflitta secondo il DPMin, vi era il serio pericolo che commettesse nuovamente un reato molto grave.

2.2.2 Risultati della procedura di consultazione

In linea di massima, l'avamprogetto di modifica del DPMin è stato accolto favorevolmente (fatta eccezione per alcune riserve su determinati punti) da 15 Cantoni, dai partiti, da un'associazione mantello e da 6 organizzazioni. Secondo tali partecipanti l'avamprogetto permette di colmare una lacuna di sicurezza nella legge e contribuisce a proteggere la società.

L'avamprogetto è stato respinto da 9 Cantoni e 13 organizzazioni perché considerato superfluo, controproducente, inapplicabile a livello pratico e, tra l'altro, contrario ai principi del DPMin.

Un Cantone, il Tribunale federale e 9 organizzazioni hanno inoltrato un parere senza esprimersi sulle modifiche del DPMin.

Le principali critiche alle modifiche del DPMin riguardano questioni di fondo:

- per numerosi partecipanti le misure di sicurezza proposte non sono compatibili con i principi del diritto penale minorile (protezione ed educazione);
- le modifiche proposte non sarebbero giustificate a causa del numero estremamente ridotto di potenziali (non documentati) casi d'applicazione e delle conseguenze negative. È messa in dubbio l'esistenza di una carenza a livello di sicurezza, che se del caso andrebbe invece risolta con un adattamento delle misure del diritto civile;
- diversi partecipanti temono che la riserva nella sentenza di riferimento possa avere un effetto di etichettamento ovvero stigmatizzi il minore;
- secondo numerosi partecipanti è praticamente impossibile fare una previsione duratura della pericolosità del minore, richiesta per la riserva, in particolare perché egli si trova ancora in una fase di sviluppo;

- numerosi partecipanti ritengono che la normativa proposta contraddica la CEDU e/o la Convenzione del 20 novembre 1989⁸³ sui diritti del fanciullo. Vari partecipanti ravvisano nelle norme proposte un problema in relazione al principio *ne bis in idem* (divieto della doppia sanzione);
- infine si evidenzia da più parti che, a causa della sempre maggiore frequenza con cui si ordinano le misure e della carenza di posti per l'esecuzione, già oggi vi sarebbero problemi di esecuzione, che le innovazioni aggraverebbero ulteriormente. Per via delle nuove disposizioni ci si dovrebbe inoltre attendere un ulteriore onere a livello finanziario e di personale, da valutare in relazione al potenziale beneficio atteso per la società.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 Modifica del CP

3.1.1 La normativa proposta

Per quanto riguarda la mozione 16.3002 si rinuncia ad attuare numerosi punti previsti dall'avamprogetto a causa dei pareri critici emersi in sede di consultazione, alla luce delle decisioni essenziali sul calcolo dei termini nel frattempo rese dal Tribunale federale e, infine, perché i Cantoni possono regolare direttamente le competenze.

Qui appresso sono illustrate le proposte di modifica del CP.

3.1.1.1 Escludere i congedi non accompagnati per i condannati all'internamento da eseguire in regime chiuso

Art. 84 cpv. 6^{bis} e 6^{ter} nonché art. 90 cpv. 4^{ter} e 4^{quater} D-CP

Il divieto di «permessi di libera uscita» non accompagnati va attuato modificando gli articoli 84 e 90 del CP. Il CP utilizza per i corrispondenti allentamenti di regime d'esecuzione la nozione di «congedo» (art. 84 cpv. 6 CP)⁸⁴.

Poiché, secondo l'articolo 64 capoverso 2 CP, l'esecuzione di una pena detentiva precede l'internamento, i congedi non accompagnati non andrebbero concessi neppure durante l'esecuzione di tale pena ai criminali condannati a una pena detentiva e per i quali è stato ordinato un internamento, sempreché la pena privativa sia eseguita in regime chiuso.

Il criterio dell'«esecuzione in regime chiuso» tiene conto del fatto che non tutti gli autori che si trovano in internamento sono ancora pericolosi: se non è più pericoloso, anche chi è condannato all'internamento può essere trasferito da strutture chiuse a

⁸³ RS 0.107

⁸⁴ Cfr. in particolare le sentenze del Tribunale federale 6B_664/2013 del 16 dicembre 2013 consid. 2.3.3 e 6B_619/2015 del 18 dicembre 2015 consid. 2.4.

strutture aperte nel contesto del regime progressivo. Determinate misure possono prevedere lavoro e alloggio esterni (art. 90 cpv. 2^{bis} CP). Lo stesso vale per l'esecuzione della pena che precede l'internamento. In simili casi non sarebbe opportuno vietare i congedi non accompagnati.

Per preparare l'internato a una vita in libertà priva di recidiva occorre continuare a dargli la possibilità di dar prova di sé nell'ambito di regimi aperti, comprendenti anche uscite non accompagnate, se l'autorità competente non lo ritiene più pericoloso e sta scontando la pena in regime aperto. Per poter formulare una previsione esaustiva, le autorità e gli esperti devono potersi fondare sulle esperienze fatte in regimi aperti. Un congedo non accompagnato in un contesto controllato poco prima di una possibile liberazione condizionale è utile alla formulazione di una previsione e quindi anche alla sicurezza.

3.1.1.2 **Modifica della frequenza del riesame dell'internamento**

Art. 64b cpv. 3 D-CP

La mozione 17.3572 chiede che l'autorità d'esecuzione riesamini la liberazione condizionale solo dopo tre anni o su richiesta motivata del detenuto, nel caso in cui la perizia annuale volta a esaminare la possibilità di una liberazione condizionale abbia avuto esito negativo tre volte di seguito.

In realtà non è fondamentale che la perizia sia stata negativa tre volte di seguito, bensì che sia stata negativa la decisione che si basa su di essa. Le perizie infatti non vanno redatte necessariamente ogni anno: per decidere sulla liberazione condizionale, l'autorità d'esecuzione può basarsi su una perizia precedente, se le condizioni da allora non sono cambiate⁸⁵. Se però la perizia non è più attuale perché troppo vecchia o perché sono cambiate le condizioni, deve esserne stilata un'altra⁸⁶.

Determinante è quindi che l'autorità competente abbia emanato tre volte di seguito una decisione negativa passata in giudicato in merito alla liberazione condizionale. L'articolo 64b capoverso 3 D-CP si basa dunque sul criterio seguente: se l'autorità competente ha rifiutato tre volte di seguito la liberazione condizionale dall'internamento, riesamina d'ufficio tale possibilità soltanto tre anni dopo.

L'esame su richiesta dell'interessato non è oggetto della presente modifica. La nuova normativa proposta è quindi conforme ai diritti fondamentali.

Come chiesto in sede di consultazione, per motivi di efficienza la modifica dell'internamento in una misura stazionaria (art. 65 cpv. 1 CP) dovrebbe essere riesaminata con la stessa frequenza della liberazione condizionale dall'internamento.

⁸⁵ DTF 128 IV 241 consid. 3.4.

⁸⁶ DTF 134 IV 246 consid. 4.3.

3.1.1.3 **Composizione della commissione di valutazione della pericolosità; definizione di pericolosità**

Art. 62c titolo marginale, 62d cpv. 2, 64a titolo marginale, 64b cpv. 2 lett. c, 75a cpv. 1 e 3, 91a, 91b D-CP, art. 28 cpv. 3 D-DPMin

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione respinge la proposta di estendere le situazioni nelle quali sarebbe necessario convocare la commissione di valutazione della pericolosità (aumento del carico di lavoro, dei costi ecc.). Per contro, potrebbero essere attuate altre modifiche accolte positivamente:

- composizione della commissione di valutazione della pericolosità: la commissione dovrebbe essere composta anche da esperti non espressamente menzionati nella legge vigente (in particolare da psicologi legali). Converrebbe inoltre estendere l'obbligo di ricasazione, attualmente limitato agli psichiatri, a tutti i membri della commissione. In generale, l'autorità competente consulta la commissione se propone un regime aperto e se nutre dubbi sulla pericolosità dell'autore;
- modifica della definizione di pericolosità (art. 75a cpv. 3 CP): abbandono della nozione di «pericolosità pubblica» (la pericolosità può minacciare anche una sola persona) nonché del criterio della fuga quale fattore di pericolosità.

3.1.1.4 **Diritto di ricorso dell'autorità d'esecuzione**

Art. 65a D-CP, art. 81 cpv. 1 lett. b n. 8 D-LTF

La proposta di legittimare l'autorità d'esecuzione a ricorrere contro decisioni successive indipendenti è stata ampiamente sostenuta dai partecipanti alla consultazione. Considerati i pareri espressi nella consultazione, il diritto di ricorso andrebbe esteso, oltre alle decisioni sulle misure terapeutiche stazionarie, a tutte le decisioni giudiziarie successive indipendenti.

3.1.1.5 **Altre modifiche**

Art. 90 cpv. 1 e 1^{bis}, 93 cpv. 2 D-CP

Le due modifiche illustrate qui appresso dovrebbero poter essere attuate perché permettono di precisare le disposizioni legali, rispettivamente di adeguarle alla situazione attuale:

- isolamento per le persone internate e internate a vita (art. 90 cpv. 1 e 1^{bis} D-CP): diritto vigente non prevede l'isolamento per tali persone (p. es. se lo esige la loro protezione o quella di terzi). Occorre avviare a questa situazione modificando di conseguenza l'articolo 90 capoversi 1 e 1^{bis};
- Obbligo del segreto d'ufficio degli operatori dell'assistenza riabilitativa (art. 93 cpv. 2 D-CP): visto l'articolo 320 CP e considerata la fusione tra le autorità d'esecuzione e i servizi di assistenza riabilitativa in numerosi Cantoni,

una regolamentazione specifica per gli operatori dell'assistenza riabilitativa non si giustifica più.

3.2 Modifica del DPMin

3.2.1 La normativa proposta

Alla luce dei riscontri negativi emersi in sede di consultazione è stata formulata una nuova regolamentazione «ridotta» che è stata nuovamente sottoposta agli esperti per consultazione⁸⁷.

Le proposte di modifica del DPMin sono illustrate qui appresso.

3.2.1.1 Sintesi

È molto raro che un autore minorenne passi attraverso tutte le maglie del diritto penale minorile e sia considerato un delinquente pericoloso al momento di essere liberato da una sanzione del DPMin. Perciò, il vigente diritto penale minorile non deve essere radicalmente modificato. Occorre tuttavia colmare le lacune che si presentano nei casi più gravi, rari ma possibili. Alla luce dei pareri espressi in sede di consultazione, il campo di applicazione della normativa proposta viene ristretto per non compromettere i principi del DPMin e ridurre al minimo gli svantaggi illustrati in sede di consultazione.

La normativa proposta può essere riassunta nel modo seguente:

se un minore che ha compiuto il 16° anno d'età ha commesso un assassinio (art. 112 CP) o è stato condannato per assassinio, il giudice per gli adulti, su richiesta dell'autorità di esecuzione, deve poter ordinare un internamento secondo l'articolo 64 capoverso 1 CP quando il minore diventa maggiorenne e se vi è il serio pericolo che commetta nuovamente un assassinio al termine della sanzione o della misura inflitta in virtù del DPMin.

La pronuncia di un internamento si riallaccia a una pena o a una misura del DPMin e si basa sulla stessa sentenza di riferimento. La sentenza di riferimento costituisce la base dell'eventuale decisione successiva ed è un elemento centrale per determinare il nesso causale, esatto dalla CEDU, tra la condanna per un reato passibile di una misura del CP e la privazione della libertà. Questo è il motivo per cui è stato scelto il termine «sentenza di riferimento».

Per i minori nei confronti dei quali è stato ordinato un collocamento in un istituto chiuso, la pronuncia di una simile misura costituisce una modifica della sanzione come già previsto dal CP (art. 62c cpv. 4 e 6 CP) e dal DPMin (art. 19 cpv. 4 DPMin)

⁸⁷ Società svizzera di diritto penale minorile (SSDP), Società Svizzera di Psichiatria Forense (SSPF), Vereinigung deutschschweizer Jugendheimleitungen (JHL), deutschschweizerische Arbeitsgruppe der Leitungen der Institutionen für weibliche Jugendliche (LIWJ) e Commission latine éducation sociale (CLES).

senza riserva nella sentenza di riferimento. Per poter ordinare, nei confronti di un minore, un internamento al termine della privazione della libertà (senza misura di collocamento in parallelo) è necessaria una riserva nella sentenza di riferimento. In definitiva, tale riserva corrisponde alla regolamentazione prevista dal diritto penale degli adulti, secondo la quale l'internamento ordinato parallelamente alla pena detentiva viene eseguito solo se le condizioni dell'internamento stesso sono soddisfatte al momento della liberazione dalla pena detentiva.

3.2.1.2 Reati passibili di una misura secondo il CP

In linea di massima sarebbe possibile orientarsi all'elenco dei reati di cui all'articolo 64 capoverso 1 CP. L'elenco comprende tutti i crimini puniti con una pena detentiva di almeno cinque anni contro l'integrità fisica, psichica o sessuale di una persona.

Tale elenco è tuttavia troppo ampio: interesserebbe ogni anno ben più di 100 autori minorenni. Anche secondo molti partecipanti alla tavola rotonda sull'attuazione della mozione 16.3142⁸⁸, l'elenco dei reati andrebbe di gran lunga ridotto, tanto da prevedere solo l'assassinio (art. 112 CP) come reato passibile di un internamento a posteriori (od oggetto di riserva nella sentenza).

Tale approccio è parso troppo restrittivo in sede di consultazione. Oltre all'assassinio, dovrebbero portare ad una misura oggetto di riserva altri gravissimi atti di violenza contro persone. L'elenco dei reati comprendeva quindi anche reati quali l'omicidio intenzionale (art. 111 CP), la rapina qualificata più grave (art. 140 n. 4 CP), la presa d'ostaggio qualificata (art. 185 n. 2 CP), la coazione sessuale qualificata (art. 189 cpv. 3 CP), la violenza carnale qualificata (art. 190 cpv. 3 CP) e l'incendio intenzionale qualificato (art. 221 cpv. 2 CP). In sostanza questi reati corrispondono a quelli previsti dalla clausola generale di cui all'articolo 25 capoverso 2 lettera a DPMIn.

L'articolo 25 capoverso 2 lettera a DPMIn include anche il genocidio, i crimini contro l'umanità e diversi crimini di guerra. Per l'attuazione della mozione 16.3142, questi reati non sono prioritari, ma poiché costituiscono gravissimi atti di violenza contro persone e comportano una pena detentiva minima di almeno tre anni, sono stati inseriti nell'elenco dei reati passibili di una misura del CP. Secondo l'avamprogetto i reati di cui all'articolo 25 capoverso 2 lettera b DPMIn, ossia le lesioni gravi (art. 122 CP), la rapina qualificata (art. 140 n. 3 CP) nonché il sequestro e il rapimento di persona qualificati (art. 184 CP), giustificherebbero una riserva solo se il minore, oltre ad avere agito con particolare mancanza di scrupoli, ha commesso anche un gravissimo atto di violenza contro una o più persone.

Considerati i pareri critici espressi in occasione della consultazione, in particolare sugli effetti negativi delle misure sottoposte a riserva, l'elenco dei reati è ora limitato

⁸⁸ Cfr. n. 1.2.1.5.

all'assassinio, come proposto in occasione della tavola rotonda⁸⁹. L'assassinio rappresenta il reato più grave per il quale i minori sono stati condannati negli ultimi 20 anni⁹⁰.

3.2.1.3 L'internamento come unica misura successiva

Al termine di un collocamento in un istituto chiuso o di una privazione della libertà dovrebbe essere possibile ordinare, tra tutte le misure del CP, soltanto l'internamento.

Secondo l'avamprogetto, in linea di massima tutte le misure stazionarie del CP potrebbero essere ordinate dopo il collocamento in un istituto chiuso secondo il DPMIn.

In occasione della consultazione è per contro stata messa in discussione l'utilità di una misura terapeutica stazionaria secondo gli articoli 59 – 61 se la terapia non ha avuto successo fino al compimento del 25° anno d'età del condannato⁹¹. Il disegno propone quindi l'internamento quale unica misura successiva.

L'internamento di persone affette da turbe psichiche presuppone la mancanza di prospettive di successo di una misura secondo l'articolo 59 CP (art. 64 cpv. 1 lett. b CP). Non è da escludere che una persona condannata secondo il DPMIn abbia bisogno di una terapia anche dopo il compimento del 25° anno d'età, pur non soddisfacendo le condizioni di un ricovero a scopo assistenziale secondo l'articolo 426 CC. In questo caso, non dovrebbe essere possibile ordinare un ricovero a scopo assistenziale o un internamento, anche se la persona in questione costituisce un pericolo per terzi.

Se, per contro, durante l'esecuzione dell'internamento emerge che le condizioni per una misura terapeutica secondo gli articoli 59 – 61 CP sono soddisfatte, è possibile ordinarne una in virtù dell'articolo 65 capoverso 1 CP.

Se il minore, nonostante abbia commesso un assassinio, non ha bisogno di cure o se è refrattario alle terapie e quindi è stato condannato a una privazione della libertà per la sua colpevolezza, l'unica misura successiva che entra in linea di conto sin dall'inizio è l'internamento.

3.2.1.4 Internamento al termine di un collocamento in un istituto chiuso

Un internamento dovrebbe poter essere ordinato al termine di un collocamento in un istituto chiuso ai sensi dell'articolo 15 capoverso 2 DPMIn, se tale collocamento cessa poiché l'interessato ha compiuto 25 anni (punto principale della mozione Caroni). L'internamento dovrebbe inoltre poter essere ordinato non appena la persona condannata secondo il DPMIn è maggiorenne e prima che abbia raggiunto i 25 anni, se il

⁸⁹ Cfr. n. 1.2.1.5.

⁹⁰ Nelle statistiche dell'UST non figurano condanne di minori per genocidio (art. 264 CP), crimini contro l'umanità (art. 264a CP) o crimini di guerra (art. 264c CP).

⁹¹ Questa obiezione contraddice in un certo senso l'opinione che difende l'opportunità di una terapia nel quadro del ricovero a scopo assistenziale dopo il 25° anno d'età.

collocamento in un istituto chiuso è soppresso perché inefficace o perché manca la struttura adatta.

I condannati in un istituto aperto secondo l'articolo 15 capoverso 1 DPMIn non sono così pericolosi per la collettività da dover essere internati dopo la soppressione di tale forma di collocamento. Lo stesso vale per le persone condannate ad altre misure protettive del diritto penale minorile.

Contrariamente a quanto previsto dall'avamprogetto, si rinuncia alla riserva nella sentenza di riferimento. Ordinare un internamento rappresenta una modifica della sanzione, ad oggi già possibile, senza riserva nella sentenza di riferimento, nel diritto penale degli adulti (art. 62c cpv. 4 e 6 CP) e nel diritto penale minorile (art. 19 cpv. 4 DPMIn).

Perciò, a differenza di quanto proposto nell'avamprogetto, è stato aggiunto il presupposto per cui il collocamento in un istituto chiuso è ordinato perché il minore costituisce un grave pericolo per terzi. Così si spiega e si rafforza la correlazione con l'internamento a posteriori. Soltanto nel caso di un minore, collocato in un istituto chiuso per motivi di sicurezza, deve poter essere ordinato un internamento a posteriori per i medesimi motivi.

3.2.1.5 Internamento al termine della privazione della libertà

Principio

Se il condannato è maggiorenne, l'internamento dovrebbe poter essere ordinato anche al termine di una pena privativa della libertà secondo l'articolo 25 capoverso 2 DPMIn.

In determinati casi, un autore minorenni che ha commesso un reato molto grave quando aveva 16 o 17 anni ed è refrattario alla rieducazione o a una terapia, non è sottoposto al collocamento in virtù del DPMIn, ma solo a una pena proporzionata alla gravità dell'atto che ha commesso, ossia di regola a una privazione della libertà. Anche in questi casi è possibile che, al termine della privazione della libertà, l'autore costituisca ancora un grave pericolo per terzi. A questo pericolo va altresì ovviato con l'internamento.

Per limitare la pronuncia di un internamento ai casi davvero più gravi, il disegno prevede che la durata della privazione della libertà prevista dal DPMIn sia di almeno tre anni (su un massimo di quattro anni; cfr. art. 25 cpv. 2 DPMIn).

Riserva della misura nella sentenza di riferimento

L'internamento al termine di una privazione della libertà costituisce (diversamente dall'internamento al termine di una misura di protezione) una sanzione supplementare di cui dev'essere fatta riserva nella sentenza di riferimento.

La privazione della libertà legata all'internamento soddisfa quindi anche i requisiti della CEDU⁹².

La decisione definitiva sull'internamento deve essere presa da un giudice per gli adulti alla fine della privazione della libertà ai sensi del DPMIn, come nel caso dell'internamento al termine del collocamento in un istituto chiuso.

Previsione negativa al momento della sentenza

La riserva si basa su una previsione della pericolosità. Secondo l'articolo 91b D-CP la pericolosità è presunta se vi è il pericolo che l'autore commetta di nuovo un reato atto a pregiudicare gravemente l'integrità fisica, psichica o sessuale di un'altra persona. La «pericolosità» è dunque un concetto relativo che non può essere definito in modo assoluto. Nel singolo caso è determinata dal valore del bene giuridico minacciato, dalla gravità della possibile lesione a detto bene giuridico e dal grado di probabilità che detta lesione sia inflitta in un determinato lasso di tempo (cfr. i commenti ad art. 91b D-CP).

In caso di autori minorenni è molto difficile (se non addirittura impossibile) fare una previsione a medio o lungo termine, perché lo sviluppo della loro personalità e del loro cervello non è ancora giunto al termine⁹³.

Sulla base della personalità, della vita precedente e del reato del minore (in particolare nel caso di minori che hanno già una «carriera» criminale alle spalle) è tuttavia possibile stilare prime previsioni. Secondo il diritto vigente è ad esempio possibile ordinare il collocamento in un istituto chiuso secondo l'articolo 15 capoverso 1 lettera b DPMIn, se ciò è necessario ad evitare che il minore metta gravemente in pericolo terzi. Per stabilire se questa condizione è soddisfatta, è necessaria una perizia che contenga una previsione.

La previsione necessaria per la riserva è quindi la stessa di quella richiesta per il collocamento in un istituto chiuso secondo l'articolo 15 capoverso 2 lettera b DPMIn: il minore deve rappresentare un grave pericolo per terzi.

Visto che la previsione può riferirsi soltanto a un termine relativamente breve, la riserva dovrebbe essere riesaminata ogni anno.

La previsione determinante per ordinare un internamento, tuttavia, dovrebbe essere definita solo al termine della pena secondo il DPMIn.

A quel punto l'autore minorenne avrà raggiunto la maggiore età e quindi dovrebbe essere meno difficile fare una previsione, peraltro anche richiesta per ordinare una misura secondo gli articoli 59 – 61 e 64 CP nei confronti di giovani adulti il cui cervello, in parte, non ha ancora raggiunto la piena maturità.

⁹² Cfr. n. 6.2.2.2.

⁹³ Cfr i risultati della consultazione, n. 2.2.2. Cfr. anche HUSSMANN MARCUS, Diagnose und Individualprognose als Kernproblem des Umgangs mit Jugendkriminalität, in: Dollinger Bernd/ Schmidt-Semisch Henning (a c. di), Handbuch der Jugendkriminalität, Kriminologie und Sozialpädagogik im Dialog, 2^a ed., 335 segg.

3.2.1.6 Previsione negativa al momento della richiesta dell'ordine dell'internamento

Affinché un internamento possa essere chiesto e ordinato, occorre che al momento della liberazione dal collocamento o dalla privazione della libertà vi sia seriamente da attendersi che il condannato ai sensi del DPMIn commetta nuovamente un assassinio. Come previsto dall'articolo 64 capoverso 1 CP, la probabilità di recidiva deve essere alta. La recidiva determinante per l'internamento è limitata all'assassinio.

3.2.1.7 Età minima di 16 anni

Per poter ordinare un internamento al termine di una privazione della libertà, occorre che il minore sia stato condannato a una privazione della libertà di almeno tre anni per assassinio. Una privazione della libertà di questa durata può essere disposta solo nei confronti di minori che al momento del reato avevano già compiuto il 16° anno d'età (art. 25 cpv. 2 DPMIn). Contrariamente a quanto previsto dall'avamprogetto, questo limite d'età dovrà valere anche per i minori nei confronti dei quali è stato ordinato il collocamento in un istituto chiuso per assassinio.

Tra il 2010 e il 2020 è stata condannata per assassinio solo una persona che non aveva ancora compiuto il 16° anno d'età al momento in cui ha commesso il reato.

3.2.1.8 Competenza per ordinare l'internamento

L'internamento è ordinato da un giudice per gli adulti su richiesta dell'autorità d'esecuzione.

Per ordinare un internamento, il disegno presuppone che siano adempiute tutte le condizioni previste agli articoli 56 – 65 CP. In particolare va citato il requisito della perizia redatta da un esperto indipendente (art. 56 cpv. 3 e 4 CP). Va da sé che l'esperto deve disporre delle capacità per stilare perizie che riguardano minori o giovani adulti.

Si deve anche tener conto del principio di proporzionalità (art. 56 cpv. 2 CP) e inoltre devono essere date le previsioni relative alla trattabilità terapeutica e alla pericolosità dell'autore.

3.2.1.9 Ricovero a scopo di assistenza

La normativa proposta non restringe le possibilità di attuare le possibilità esistenti in materia di protezione dei minori e degli adulti.

Si può ancora disporre il ricovero a scopo di assistenza secondo l'articolo 426 CC nei confronti di una persona ritenuta pericolosa al termine della sanzione di diritto penale minorile, a condizione che i relativi presupposti (in particolare lo stato di debolezza e il bisogno di protezione) siano soddisfatti.

Secondo l'articolo 19 capoverso 3 DPMIn, l'autorità d'esecuzione può chiedere una misura appropriata di protezione dei minori e degli adulti, se la soppressione di una misura protettiva comporta gravi svantaggi per la persona interessata o per la sicurezza altrui.

Naturalmente non sarà possibile ordinare il ricovero a scopo di assistenza se l'unico criterio soddisfatto è la minaccia per la sicurezza altrui⁹⁴. Gli svantaggi per la sicurezza altrui indicati all'articolo 19 capoverso 3 DPMIn costituiscono soltanto una condizione per chiedere una misura appropriata di protezione degli adulti⁹⁵, ossia la misura non può essere disposta solo per proteggere altre persone. Come si deduce inoltre dalla giurisprudenza del Tribunale federale, l'articolo 19 capoverso 3 DPMIn non fornisce alcun criterio supplementare per ordinare il ricovero a scopo di assistenza, i cui presupposti sono disciplinati esclusivamente all'articolo 426 CC⁹⁶.

L'articolo 19 capoverso 3 DPMIn, che non mira unicamente a ordinare un ricovero a scopo di assistenza, non deve pertanto essere modificato in base alla sentenza della Corte EDU nella causa T.B. contro la Svizzera⁹⁷.

Per contro, va precisato che una misura del CP oggetto di riserva può essere ordinata solo se non può essere presa in considerazione alcuna misura appropriata di protezione degli adulti⁹⁸.

3.2.1.10 Esecuzione della misura

L'internamento è eseguito e portato a termine secondo le disposizioni del CP. Sono competenti le autorità d'esecuzione per gli adulti.

L'internamento viene esaminato d'ufficio una volta l'anno (la prima volta dopo due anni) e l'interessato può depositare in ogni momento una domanda di scarcerazione (art. 64b CP). Se sono soddisfatte le condizioni, l'internamento può inoltre essere convertito in una misura terapeutica stazionaria secondo gli articoli 59 – 61 CP (art. 65 cpv. 1 CP).

3.2.1.11 Diritto processuale

Procedura penale minorile

Secondo l'articolo 24 lettera a della Procedura penale minorile del 20 marzo 2009⁹⁹ (PPMin), il minore dev'essere difeso se rischia una privazione della libertà di durata superiore a un mese o un collocamento. In questo modo si garantisce che sia assistito da un difensore se si sta valutando di collocarlo in un istituto chiuso (con possibile

⁹⁴ Cfr. n. 1.2.1.2.

⁹⁵ HUG/ SCHLÄFLI/ VALÄR (nota 47), art. 19 DPMIn n. 18a.

⁹⁶ Sentenza del Tribunale federale 5A_228/2016 dell'11 luglio 2016 consid. 4.3.1.

⁹⁷ Corte EDU, T.B. c. Svizzera (nota 54).

⁹⁸ Cfr. al riguardo la sentenza del Tribunale federale 6B_564/2018 del 2 agosto 2018 consid. 2.5.2.

⁹⁹ RS 312.1

internamento a posteriori) per assassinio o di condannarlo a una privazione della libertà di almeno tre anni (con internamento oggetto di riserva) nella sentenza di riferimento secondo il DPMIn.

Codice di procedura penale

La pronuncia di una misura oggetto di riserva costituisce una decisione indipendente successiva del giudice per gli adulti. In base agli articoli 19b capoverso 1, 19c capoverso 1 e 27a capoverso 1 D-DPMin, è competente il giudice del domicilio dell'autore nel frattempo divenuto maggiorenne. Al procedimento e alla decisione si applicano gli articoli 364 e 365 CPP.

Secondo l'articolo 130 lettera b CPP, l'imputato deve essere difeso, tra l'altro, se rischia di subire una misura privativa della libertà. La procedura successiva per ordinare un internamento secondo il presente disegno è svolta dopo la procedura dibattimentale o integra quest'ultima. La decisione sull'internamento che il giudice deve rendere dipende dal reato oggetto della procedura dibattimentale. Considerato che con l'internamento può essere ordinata anche una misura privativa della libertà, occorrerebbe garantire la difesa obbligatoria anche nel quadro della procedura per l'emanazione di una decisione giudiziaria successiva, come è il caso nella procedura dibattimentale (art. 364 CPP). La difesa obbligatoria può risultare anche dall'articolo 130 lettera c CPP¹⁰⁰.

3.2.1.12 Diritto in materia di casellario giudiziale

La proposta di riservare una misura secondo l'articolo 64 capoverso 1 CP nella sentenza di riferimento e di pronunciare tale misura in una decisione successiva non comporta alcuna modifica legislativa del vigente o del nuovo diritto in materia di casellario giudiziale¹⁰¹. Occorrerà tuttavia integrare la nuova ordinanza sul casellario giudiziale informatizzato VOSTRA (ordinanza sul casellario giudiziale [OcaGi])¹⁰² con le corrispondenti disposizioni.

3.2.1.13 Altre modifiche

Nell'avamprogetto, l'articolo 14 capoverso 2 DPMIn era stato adeguato in modo che un trattamento ambulatoriale possa essere combinato anche con un'interdizione di esercitare un'attività o un divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate. I partecipanti alla consultazione hanno chiesto una regolamentazione analoga per tutte le misure, in particolare per l'interdizione di esercitare un'attività e il divieto di avere

¹⁰⁰ Cfr. HEER MARIANNE, in: Marcel Alexander Niggli/Marianne Heer/Hans Wiprächtiger (a c. di.) Basler Kommentar Strafprozessordnung/Jugendstrafprozessordnung, 2^a ed., Basilea 2014, art. 364 CPP N 16.

¹⁰¹ Legge sul casellario giudiziale (LCaGi), FF 2016 4315. La legge sul casellario giudiziale entrerà probabilmente in vigore a inizio 2023.

¹⁰² Cfr. la documentazione sulla revisione del diritto del casellario giudiziale sul sito www.bj.admin.ch > Sicurezza > Diritto del casellario giudiziale.

contatti e di accedere ad aree determinate. Ciò tuttavia non è necessario: secondo l'articolo 10 DPMIn l'autorità giudicante ordina «le misure protettive richieste dalle circostanze», il che significa che secondo il testo di legge ne può ordinare diverse. Sono possibili tutte le combinazioni di misure protettive, sempreché non si escludano a vicenda a causa delle condizioni applicabili. L'articolo 10 D-DPMIn precisa questo aspetto e quindi l'articolo 14 capoverso 2 DPMIn può essere soppresso.

L'articolo 19 capoverso 4 DPMIn prevede la possibilità di prorogare un'interdizione di esercitare un'attività e un divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate di cui all'articolo 16a DPMIn sotto forma dell'interdizione e del divieto analoghi previsti dal CP. Questa normativa solleva una serie di questioni nella letteratura pertinente. In particolare le pene alle quali una persona deve essere stata condannata affinché le si possa applicare l'articolo 67 capoversi 1, 3 e 4 CP non sarebbero paragonabili alle pene previste dal DPMIn¹⁰³. L'avamprogetto e il disegno propongono dunque una serie di modifiche per eliminare le ambiguità in merito alla pronuncia, alla durata e all'esecuzione di un'interdizione di esercitare un'attività ai sensi del CP.

Gli articoli 4, 12 capoversi 2 e 3, 13 capoversi 3 e 4, 15 capoverso 4, 19a capoverso 1 (vigente art. 19 cpv. 3 DPMIn) e 45 capoverso 2 D-DPMIn hanno subito modifiche redazionali in linea con la modifica terminologica del 19 dicembre 2008¹⁰⁴ del CC (Protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione).

3.2.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

La netta maggioranza dei Cantoni e tutti i partiti che hanno partecipato alla consultazione convengono sul fatto che il DPMIn presenta una lacuna in materia di sicurezza che va colmata dalla proposta regolamentazione di diritto penale.

È tuttavia lecito chiedersi se convenga portare avanti una revisione del DPMIn che in sede di consultazione è stata respinta da 9 Cantoni e in particolare da 13 organizzazioni specializzate per motivi legati al settore medico, al diritto penale minorile, al diritto costituzionale e al diritto internazionale¹⁰⁵.

Occorre soppesare il rischio legato alla sicurezza – statisticamente molto basso – e i potenziali effetti sulle prospettive future e sulle possibilità di reintegrazione dei minori in questione.

Da una valutazione delle opzioni d'intervento (considerando i loro potenziali vantaggi e svantaggi, il loro peso e la probabilità che si realizzino) risulta che il fatto di non colmare la lacuna presenta numerosi vantaggi nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi del DPMIn. La seconda opzione consisterebbe in una modifica limitata (p. es. solo un internamento oggetto di riserva in caso di assassinio) e la terza in una revisione esaustiva del DPMIn così come proposta dall'avamprogetto.

In passato la prassi e la giurisprudenza hanno trovato soluzioni per disporre una misura del CC adeguata nei confronti di minori molto pericolosi. Nella sentenza T.B.

¹⁰³ HUG/ SCHLÄFLI/ VALÄR (nota 47), art. 19 DPMIn n. 18d seg.

¹⁰⁴ RU 2011 725

¹⁰⁵ Cfr. n. 2.2.

contro la Svizzera¹⁰⁶, la Corte EDU ha concluso che la persona era stata incarcerata senza una base legale e a mero titolo preventivo¹⁰⁷ e da allora non è più ammesso il ricovero a scopo assistenziale per proteggere terzi da una minaccia secondo la DTF 138 III 593. Ciò significa che, a posteriori e quantomeno in questo caso (sempreché si presuma che la persona in questione rappresentava un pericolo per terzi), un motivo valido per colmare la lacuna ci sarebbe stato.

Infine, anche l'alto rango del bene giuridico leso dal reato passibile di una misura del CP permette di giustificare l'eliminazione del rischio statisticamente basso in termini di sicurezza. Quando si tratta di evitare la commissione di reati molto gravi e prevedibili, in particolare quando a essere in gioco è la vita umana, il numero delle potenziali vittime è irrilevante. Ne consegue che la lacuna dovrebbe essere colmata, perché si tratta di evitare di esporre beni giuridici di alto rango a un rischio, seppur statisticamente molto basso. Tuttavia, alla luce delle obiezioni espresse in sede di consultazione, il disegno prevede una regolamentazione nettamente più ristretta rispetto all'avamprogetto. Si limita infatti ai minori condannati per assassinio che, al momento della sentenza, rappresentano un grave pericolo per terzi e che potrebbero verosimilmente commettere di nuovo un assassinio alla fine dell'esecuzione della loro sanzione di diritto penale minorile. Questa soluzione permette di tenere conto dei casi più gravi e di ridurre al minimo le eventuali conseguenze negative.

4 Commenti ai singoli articoli

4.1 Modifica del CP

4.1.1 Escludere i congedi non accompagnati per i condannati all'internamento da eseguire in regime chiuso

Art. 84 cpv. 6^{bis} e 6^{ter} nonché art. 90 cpv. 4^{ter} e 4^{quater} D-CP

Vietando qualsiasi congedo non accompagnato per i condannati all'internamento in un regime chiuso, le norme proposte mirano a potenziare la sicurezza. In tale contesto è chiaro che i criminali pericolosi devono essere accompagnati nei congedi da *operatori della sicurezza* (p. es. polizia o personale carcerario formato a tal scopo). L'accompagnamento di un terapeuta non basta: nemmeno il personale di accompagnamento deve essere esposto a pericoli¹⁰⁸.

Gli articoli 84 capoverso 6^{ter} e 90 capoverso 4^{quater} D-CP corrispondono agli attuali articoli 86 capoverso 6^{bis} e 90 capoverso 4^{ter} CP. Tali disposizioni sono state spostate più indietro, perché a livello di sistematica l'esclusione di congedi non accompagnati per persone internate dovrebbe venire prima dell'esclusione in caso di internamento a vita (già oggi vigente).

¹⁰⁶ Corte EDU, *T.B. c. Svizzera*, (nota 54).

¹⁰⁷ L'oggetto della decisione della Corte EDU è la sentenza del Tribunale federale 5A_500/2014 dell'8 luglio 2014.

¹⁰⁸ Sentenza del Tribunale federale 6B_254/2019 del 12 giugno 2019 consid. 1.4.

4.1.2 Modifica della frequenza del riesame dell'internamento

Art. 64b cpv. 3 D-CP

Secondo l'articolo 64b capoverso 3 D-CP, la liberazione condizionale dall'internamento (art. 64a cpv. 1 CP) va esaminata *d'ufficio* solo ogni tre anni, se l'autorità competente l'ha respinta con decisione passata in giudicato almeno tre volte di seguito. Come chiesto in sede di consultazione, lo stesso deve valere per l'esame della modifica di un internamento in una misura terapeutica stazionaria (art. 65 cpv. 1 CP). Se l'autorità competente respinge la modifica tre volte di seguito, l'intervallo di tre anni si applicherà a tutti i successivi riesami d'ufficio dell'internamento.

La modifica non riguarda l'*esame su richiesta dell'interessato*. Presentare una richiesta di scarcerazione è un diritto strettamente personale secondo l'articolo 407 CC ed è inoltre garantito dall'articolo 5 paragrafo 4 CEDU¹⁰⁹. Se l'autorità competente decide di respingere la domanda della persona interessata, con il passaggio in giudicato di tale decisione inizia a decorrere un nuovo termine di tre anni per il riesame d'ufficio.

Per i detenuti incapaci di discernimento valgono le disposizioni in materia di protezione degli adulti di cui agli articoli 388 e seguenti CC, che garantiscono a persone bisognose di aiuto un sostegno e un'assistenza appropriati per poter esercitare i propri diritti durante l'esecuzione della sanzione.

4.1.3 Commissione di valutazione della pericolosità

Art. 62c titolo marginale D-CP

Il titolo marginale dell'articolo 62c CP menziona solo la soppressione della misura terapeutica stazionaria. Il capoverso 1 concerne la soppressione della misura; gli altri capoversi riguardano le conseguenze di questa soppressione e in particolare la conversione della misura terapeutica stazionaria in un'altra sanzione. Di conseguenza conviene completare il titolo marginale (Soppressione e modifica della misura) della disposizione.

Art. 62d cpv. 2 D-CP

L'articolo 62d CP deve essere formulato in modo più chiaro. A tal fine la disposizione concernente la commissione di valutazione della pericolosità dei criminali viene spostata in un altro articolo (art. 91a D-CP), al quale qui è fatto rinvio. Per quanto riguarda la composizione della commissione di valutazione della pericolosità, va creata una disposizione generale valida per le pene e le misure (cfr. art. 91a D-CP).

Come previsto anche dall'articolo 75a capoverso 1 D-CP, la commissione va consultata solo se è prevista la soppressione della misura o la pronuncia di una liberazione

¹⁰⁹ Corte EDU, K. c. Cipro, sentenza del 21 giugno 2011, n. 9644/09, § 58.

condizionale e se sussistono dubbi sulla pericolosità dell'autore. Infatti, numerosi partecipanti alla consultazione si sono opposti alla proposta di conferire alla commissione specializzata competenze di valutazione più ampie, ritenendo che negli ultimi anni il settore dell'esecuzione delle sanzioni penali, in particolare la valutazione della pericolosità, si sia fortemente professionalizzato (introduzione della strategia di esecuzione delle sanzioni orientata al rischio, formazione del personale ecc.). La nuova formulazione permette di armonizzare le prassi in materia di convocazione della commissione¹¹⁰. Tuttavia, l'autorità rimane libera di presentare anche altri casi alla commissione, ad esempio se non è sicura che le condizioni della soppressione della misura sono soddisfatte o se desidera dar maggior peso alla motivazione della sua decisione di non concedere la liberazione condizionale agguinandovi la valutazione della commissione.

Art. 64a titolo marginale D-CP

Contrariamente a quanto enunciato nel titolo marginale nella versione francese (*Levée et libération*) e in quella tedesca (*Aufhebung und Entlassung*) il legislatore non ha previsto all'articolo 64a CP una vera e propria soppressione dell'internamento come per le altre misure terapeutiche (art. 62c e 63a CP). In questo senso, l'articolo 64a CP riguarda piuttosto la fine della sanzione, come indicato nel titolo marginale in italiano, *Fine dell'internamento e liberazione*. In effetti l'internamento finisce nel momento in cui l'autore, beneficiando di una liberazione condizionale, supera con successo il periodo di prova fissato (art. 64a cpv. 5 CP) oppure se l'internamento è sostituito con una delle misure previste agli articoli 59 – 61 CP (art. 65 cpv. 1 CP). Al fine di rimediare a questa ambiguità, il titolo marginale è modificato riportando solo l'espressione *liberazione* che comprende sia la liberazione condizionale (cpv. 1 – 4) sia la liberazione definitiva (cpv. 5).

Art. 64b cpv. 2 lett. c D-CP

Il rinvio all'articolo 62d capoverso 2 CP è sostituito da quello al nuovo articolo 91a D-CP relativo alla commissione di valutazione della pericolosità. Il sintagma «dopo aver sentito» è sostituito con «fondandosi sulla valutazione». Il termine *valutazione* è usato anche negli articoli 62d capoverso 2 e 75a capoverso 1 D-CP e riflette meglio il ruolo svolto dalla commissione.

Art. 75a cpv. 1 e 3 D-CP

L'articolo 75a capoverso 1 D-CP corrisponde a grandi linee al vigente articolo 75a capoverso 1 CP. La disposizione ha comunque subito diverse modifiche:

- in primo luogo, la commissione andrebbe consultata soltanto se l'autorità d'esecuzione intende decidere positivamente, per esempio accordando all'in-

¹¹⁰ Mentre alcuni Cantoni applicano l'articolo 62d capoverso 2 CP *stricto sensu*, altri rinunciano a coinvolgere sistematicamente la commissione invocando l'art. 90 cpv. 4 CP e il suo rinvio all'art. 75° cpv. 1 CP. Cfr. anche il rapporto dell'UFG sulla mozione 16.3002 (nota 2), n. 6.2.

teressato un regime aperto. Di conseguenza, se a parere dell'autorità d'esecuzione il condannato non soddisfa le condizioni per la liberazione condizionale, l'autorità non deve presentare il caso alla commissione.

Nel caso di un regime aperto, e in particolare di permessi di uscita, l'autorità non deve sottoporre ogni permesso alla commissione. È sufficiente che quest'ultima si pronunci sulla pianificazione prevista nel piano di esecuzione della sanzione penale, ad esempio sulla concessione di un numero determinato di congedi di una certa durata ed entro determinati limiti nell'arco di un periodo predefinito. Come previsto in merito all'attualità della perizia psichiatrica¹¹¹, l'autorità deve sottoporre di nuovo alla commissione il caso solo se cambiano le circostanze riguardanti il permesso d'uscita pianificato;

- in secondo luogo, diversi partecipanti alla consultazione hanno auspicato la sostituzione del termine «*Stellungnahme*» (parere) con «*Beurteilung*» (valutazione) ai fini di una maggiore concordanza con il nome completo della commissione (commissione di valutazione della pericolosità) e con il titolo marginale della nuova disposizione che la concerne (art. 91b D-CP). Tale termine è anche usato negli articoli 62d capoverso 2 e 64b capoverso 2 lettera c D-CP;
- in terzo luogo, all'articolo 75a capoverso 1 lettera a CP il termine «crimine» è stato sostituito con «reato» in linea con la terminologia usata negli articoli 62d capoverso 2 e 91b D-CP;
- in quarto luogo, l'espressione «non è in grado di valutare con certezza» è sostituita con la nozione più aperta di «dubbio» (art. 75a cpv. 1 lett. b D-CP);
- in quinto luogo, dall'espressione «pericolosità pubblica» è stralciato l'aggettivo «pubblica» di modo che il concetto di pericolosità abbia una valenza più generale e non sia limitata a una minaccia per la società¹¹². Si rimanda inoltre alla definizione di pericolosità, ora codificata all'articolo 91b D-CP.

L'articolo 75a capoverso 3 CP è abrogato a favore del nuovo articolo 91b D-CP. Per ragioni di chiarezza, la nozione di «pericolosità» utilizzata agli 62d capoverso 2 e 75a capoverso 1 D-CP è quindi definita in una disposizione apposita, susseguente a quella sulla commissione di valutazione della pericolosità.

Art. 91a D-CP

Per ragioni di sistematica il nuovo articolo sulla commissione di valutazione della pericolosità è stato inserito sotto «4. Disposizioni comuni» (art. 91 – 92a CP) del titolo quarto: Dell'esecuzione delle pene detentive e delle misure di privazione della libertà. In effetti, le commissioni sono consultate quando gli autori stanno scontando una pena o sono sottoposti a una misura.

Il capoverso 1 riprende la composizione della commissione di valutazione della pericolosità, che attualmente figura nell'articolo 62d CP, precisando, con l'avverbio «almeno», che l'elenco dei rappresentanti non è esaustivo. In effetti, è opportuno che la commissione possa comprendere anche esperti con conoscenze complementari in altri

¹¹¹ DTF 128 IV 241, consid. 3.4.

¹¹² Cfr. anche il commento ad art. 91b D-CP.

campi, come ad esempio criminologi od operatori dell'assistenza riabilitativa o avvocati specializzati in diritto penale. In tal senso l'espressione «rappresentanti della psichiatria» è sostituita da «rappresentanti della psichiatria o della psicologia». Di fatto, le valutazioni della pericolosità e del rischio sono spesso affidate a psicologi forensi¹¹³. È quindi opportuno che le commissioni di valutazione della pericolosità possano far uso delle loro conoscenze. Ogni commissione è libera di avere come membri rappresentanti della psicologia e della psichiatria.

Alla luce dell'importanza delle commissioni di valutazione della pericolosità e dei loro compiti molto specifici, è imprescindibile che i membri dispongano di comprovate conoscenze sufficienti; è il caso di persone attive negli ambiti della psichiatria e psicologia forensi che devono aver seguito una formazione specifica per assistere e valutare chi ha commesso un reato¹¹⁴. Il capoverso 2 si rifà alla disposizione che regola le qualifiche dei membri della commissione federale incaricata di valutare l'idoneità alla terapia dei criminali internati a vita¹¹⁵.

Secondo l'articolo 62d capoverso 2 secondo periodo CP, solo i rappresentanti della psichiatria non devono aver curato l'autore o aver avuto a che fare con lui in altro. Appare indicato estendere questo obbligo di ricasazione nel nuovo capoverso 3 a tutti i membri della commissione¹¹⁶. In effetti non è giustificato limitarlo a un'unica categoria professionale quando anche altri membri, in particolare i rappresentanti delle autorità d'esecuzione e delle autorità di perseguimento penale, possono aver avuto a che fare con la persona da valutare nell'ambito della loro attività professionale. Questo vale a maggior ragione nei Cantoni che dispongono di una commissione cantonale di valutazione della pericolosità che non prevede un sistema di turnazione¹¹⁷. A tal riguardo, le commissioni di valutazione della pericolosità dei due Concordati della Svizzera tedesca sull'esecuzione delle sanzioni penali prevedono già un obbligo di ricasazione più ampio rispetto a quello imposto solo ai medici¹¹⁸.

¹¹³ Questo è in particolare il caso presso i servizi incaricati di valutare i rischi nella prospettiva di un'esecuzione delle sanzioni orientata ai rischi.

¹¹⁴ Al riguardo cfr. i requisiti dei membri della commissione peritale del Concordato sull'esecuzione delle pene e delle misure della Svizzera centrale e del nord-ovest nel regolamento del 1° gennaio 2013 (disponibile solo in tedesco all'indirizzo: www.konkordate.ch > Konkordatliche Erlasse > 05.2 Reglement KoFako; stato 9.8.2022).

¹¹⁵ Cfr. art. 3 cpv. 2 dell'ordinanza del 26 giugno 2013 sulla commissione peritale federale incaricata di valutare l'idoneità alla terapia dei criminali internati a vita (RS 311.039.2).

¹¹⁶ Similmente: HUBER ANDREAS, *Experten und Expertenkommissionen im Strafprozess und im Straf- und Massnahmenvollzug – eine kritische Analyse der Mitwirkung von Sachverständigen, Fachrichtern und Fachkommissionen unter Berücksichtigung verwaltungs- und staatsrechtlicher Aspekte*, Zurigo 2019, pag. 136 seg. e 351. Cfr. in proposito anche DTF 134 IV 289.

¹¹⁷ ZERMATTEN/FREYTAG (nota 18), pag. 87.

¹¹⁸ *Kammersystem III/2*. cpv. 3 del regolamento per la commissione peritale del Concordato sull'esecuzione delle pene e delle misure della Svizzera centrale e del nord-ovest n. 3.3 lett. a delle direttive della commissione sull'esecuzione delle pene della Svizzera orientale del 26 ottobre 2012 concernenti l'esecuzione di pene detentive e misure privative della libertà in caso di criminali potenzialmente pericolosi (disponibile solo in ted.); LEHNER DOMINIK, *Fachkommission, in: Brägger Benjamin F. (a c. di), Das schweizerische Vollzugslexikon – von der vorläufigen Festnahme zur bedingten Entlassung*, 2^a ed., Basilea 2022, pag. 231; HEER MARIANNE, in: Niggli Marcel A./Wiprächtiger Hans (a c. di), *Basler Kommentar zum Strafgesetzbuch und Jugendstrafgesetz*, vol. I, 4^a ed., Basilea 2019, ad art. 62d n° 27. Per quanto riguarda i Cantoni latini cfr. HUBER, nota 118, pag. 132.

Art. 91b D-CP

Anche la definizione di pericolosità deve figurare sotto «4. Disposizioni comuni» (art. 91–92a CP) del titolo quarto: Dell'esecuzione delle pene detentive e delle misure privative della libertà.

L'articolo 91b D-CP si rifà all'articolo 75a capoverso 3 CP, secondo il quale un detenuto è considerato pericoloso per la collettività se vi è il rischio che fugga e commetta nuovi reati atti a pregiudicare gravemente l'integrità fisica, psichica o sessuale di un'altra persona. La giurisprudenza del Tribunale federale ha precisato che un autore va considerato pericoloso quando il suo stato mentale è talmente compromesso da far temere seriamente che commetta altri reati¹¹⁹. La pericolosità dell'autore va valutata in base alla gravità e all'imminenza del pericolo nonché in base alla natura o all'importanza dei beni giuridici minacciati¹²⁰. La «pericolosità» è dunque un concetto relativo che non può essere definito in modo assoluto. In un caso concreto può essere determinata dal valore del bene giuridico minacciato, dalla gravità della possibile lesione a detto bene giuridico e dal grado di probabilità che detta lesione sia inflitta in un determinato lasso di tempo.

La qualificazione della pericolosità si basa su una valutazione di vari elementi. Oltre ad aver commesso un reato grave, l'autore deve possedere determinati tratti delinquenziali, personali e psichiatrici¹²¹, in parte dinamici e quindi in grado di evolvere durante l'esecuzione della sanzione. Ad esempio, la persona affetta da turbe psichiche che la spingono a commettere un reato può liberarsi di questo fattore delinquenziale seguendo una terapia. La valutazione della pericolosità dipende inoltre dalle circostanze in cui l'autore è curato. L'autorità non procederà allo stesso esame se è chiamata a decidere in merito alla liberazione condizionale o a un congedo di uscita accompagnato¹²². Pertanto è importante che l'autorità valuti regolarmente la pericolosità dell'autore affinché quest'ultimo non sia definitivamente considerato un delinquente pericoloso. Di conseguenza, gli articoli 62d capoverso 2 e 75a capoverso 1 lettera b D-CP rimandano alla nozione di pericolosità di cui all'articolo 91b D-CP.

La nuova disposizione non fa più riferimento alla «pericolosità pubblica» ma unicamente alla pericolosità. Un autore può infatti rivelarsi pericoloso solo per un gruppo ristretto di persone (p. es. per il/la partner o un familiare nel caso della violenza domestica). Inoltre, l'articolo 91b D-CP non menziona il rischio di fuga come elemento costitutivo della pericolosità. Il rischio di fuga può giustamente indurre l'autorità di esecuzione a rifiutare il trasferimento del detenuto in un penitenziario aperto o la concessione di permessi di uscita, ma non è indicatore di pericolosità¹²³.

Per gli autori che presentano il rischio di fuga e di recidiva il trasferimento in un penitenziario aperto è peraltro già escluso in applicazione *a contrario* degli articoli 59 capoverso 3 e 76 capoverso 2 CP. Parimenti, non è previsto inizialmente per i condannati all'internamento (art. 64 cpv. 4 CP).

¹¹⁹ DTF 137 IV 201 consid. 1.2.

¹²⁰ DTF 127 IV 1 consid. 2a.

¹²¹ ROHNER BARBARA, Die Fachkommission zur Beurteilung gefährlicher Straftäter nach Art. 62d Abs. 2 StGB, Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, pag. 95.

¹²² ROHNER (nota 123), pag. 98 seg.

¹²³ Cfr. anche ROHNER (nota 123), pag. 118 seg.; HEER (nota 120), art. 62d n. 11.

Art. 28 cpv. 3 D-DPMin

Il rinvio alla commissione è adeguato nell'articolo 28 capoverso 3 D-DPMin.

4.1.4 Diritto di ricorso dell'autorità d'esecuzione

Art. 65a D-CP, art. 81 cpv. 1 lett. b n. 8 D-LTF

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale¹²⁴, l'autorità d'esecuzione non ha un interesse giuridicamente protetto ad interporre ricorso.

Fondandosi sull'articolo 104 capoverso 2 CPP, l'articolo 65a D-CP prevede pertanto che l'autorità di esecuzione possa interporre un mezzo di ricorso contro le decisioni giudiziarie indipendenti successive secondo il CPP concernenti la soppressione, il prolungamento o la modifica di una misura terapeutica (art. 59, 60, 61, 63 o 64 CP). Dalla consultazione è emerso un interesse a che la legittimazione a ricorrere dell'autorità d'esecuzione non si limiti alle decisioni giudiziarie indipendenti successive del giudice relative agli articoli 59 – 61 CP. Appare infatti giustificato che l'autorità d'esecuzione possa impugnare anche altre decisioni. Si pensi ad esempio al prolungamento di una misura ambulatoriale (art. 63 cpv. 4 CP) o alla pronuncia a posteriori di un internamento secondo l'articolo 65 capoverso 2 CP. L'autorità d'esecuzione non può interporre alcun mezzo di ricorso contro altre decisioni successive.

Secondo alcuni partecipanti alla consultazione occorrerebbe inserire questa regolamentazione nel CPP anziché nel CP. Tale proposta è comprensibile, ma occorrerebbe modificare diversi articoli del Codice di procedura penale (p. es. l'art. 12 CPP), il che appare molto più complicato che creare l'articolo 65a D-CP *ex novo*.

Affinché l'autorità d'esecuzione possa eventualmente interporre ricorso in materia penale contro una simile decisione cantonale dinanzi al Tribunale federale, è necessario completare l'elenco di cui all'articolo 81 capoverso 1 lettera b LTF¹²⁵.

4.1.5 Altre modifiche

Art. 90 cpv. 1 e^{bis} D-CP

L'articolo 90 capoverso 1 CP disciplina le condizioni dell'isolamento ininterrotto per chi è sottoposto a una misura secondo gli articoli 59 – 61 CP. È opportuno estendere questa disposizione anche ai condannati all'internamento e all'internamento a vita poiché anche loro possono essere separati ininterrottamente dagli altri collocati per motivi di sicurezza o disciplinari, analogamente al regime previsto per chi deve scontare una pena detentiva (art. 78 lett. b – c CP).

Viceversa, ai condannati all'internamento o all'internamento a vita non è applicabile l'attuale lettera a del capoverso 1, in quanto non sono sottoposti a misure terapeutiche.

¹²⁴ DTF 133 IV 121 consid. 1.2. e DTF 145 IV 65 consid. 2.2 segg.

¹²⁵ RS 173.110

Di conseguenza, è opportuno introdurre un nuovo capoverso 1^{bis} che riprenda, precisandolo, il tenore dell'articolo 90 capoverso 1 lettera a CP per le persone sottoposte a una misura terapeutica stazionaria. In questo caso, l'isolamento deve servire all'esecuzione di una misura terapeutica e al conseguimento degli obiettivi di quest'ultima. Considerato che l'isolamento deve essere temporaneo viene utilizzata l'espressione «breve durata».

Art. 93 cpv. 2 D-CP

L'articolo 93 capoverso 2 CP disciplina la divulgazione di informazioni relative al mandato di assistenza riabilitativa. Con queste disposizioni il legislatore intendeva potenziare il rapporto di fiducia tra l'operatore dell'assistenza riabilitativa e la persona assistita prevedendo una normativa simile a quella relativa al segreto professionale di cui all'articolo 321 CP¹²⁶.

Dall'entrata in vigore dell'articolo 93 CP, la situazione è cambiata. Anzitutto, molti Cantoni hanno integrato l'autorità incaricata dell'assistenza riabilitativa e del controllo delle norme di condotta nell'autorità di esecuzione delle pene¹²⁷. Attualmente altri istituti (fondazioni private¹²⁸ o servizi sociali¹²⁹) costituiscono piuttosto l'eccezione. Nei Cantoni che hanno riunito l'esecuzione delle pene e la riabilitazione, il responsabile del caso può anche garantire l'assistenza sociale dell'assistito, prendere decisioni che lo riguardano e redigere rapporti all'attenzione delle autorità.

Inoltre, negli ultimi anni la maggior parte dei Cantoni ha disciplinato la questione della condivisione delle informazioni nel settore dell'esecuzione delle pene¹³⁰. La trasmissione di informazioni all'autorità competente è in effetti essenziale affinché quest'ultima possa valutare l'evoluzione delle misure di accompagnamento disposte nel caso specifico ed eventualmente decidere come procedere.

Per queste ragioni una normativa specifica unicamente per gli operatori dell'assistenza riabilitativa non è più giustificata. Oggi è difficile immaginare che gli operatori dell'assistenza riabilitativa debbano rispettare un segreto professionale diverso da quello cui sono tenuti i collaborati incaricati dell'attuazione e del controllo delle misure terapeutiche ambulatoriali, dell'interdizione o del divieto di cui agli articoli 67 segg. CP, oppure che essi debbano sottostare a disposizioni diverse in base al caso di cui si stanno occupando. Inoltre, la protezione del segreto d'ufficio conferita dall'articolo 320 CP si applica in ogni caso alle informazioni condivise durante il mandato di assistenza riabilitativa. Il nostro Consiglio ritiene vada lasciata ai Cantoni la facoltà di definire più in dettaglio, in base alle necessità, i rapporti tra le varie autorità tenendo conto delle strutture organizzative cantonali. Il capoverso 2 dell'articolo 93 CP va pertanto abrogato.

¹²⁶ 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, in particolare 1808 e 1809.

¹²⁷ P. es. i Cantoni di Argovia, Berna, Friburgo, Grigioni, Lucerna, Neuchâtel, Vallese, Zugo, Zurigo.

¹²⁸ Cantone di Vaud: Fondation vaudoise de probation.

¹²⁹ Cantone di Glarona.

¹³⁰ Rapporto dell'UFG sulla mozione 16.3002 (nota 2), n. 5.4.5.

4.2 Modifica del DPMIn

Art. 4 secondo periodo

Secondo la terminologia della modifica del 19 dicembre 2008¹³¹ del CC (Protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione), la designazione «autorità tutoria» è sostituita con «autorità di protezione dei minori».

Art. 9 cpv. 4

La riserva di un internamento al termine della privazione della libertà presuppone che il minore costituisca un grave pericolo per terzi. Tale pericolosità deve essere chiarita mediante una perizia.

Già secondo il vigente capoverso 3 l'autorità competente ordina una perizia per valutare la salute fisica e psichica del minore o stabilire se collocarlo in un istituto aperto o chiuso. Il capoverso 4 integra il capoverso 3 precisando che la perizia (sempreché non sia già stata effettuata in base al cpv. 3) deve essere stilata anche in caso di minori che rischiano una privazione della libertà e la riserva di una misura secondo l'articolo 64 capoverso 1 CP. La perizia di cui al capoverso 4 verte inoltre principalmente sulla pericolosità del minore.

Numerosi partecipanti alla consultazione hanno chiesto esplicitamente che sia un esperto indipendente della psichiatria o psicologia per minori e giovani adulti a effettuare la perizia. Il diritto vigente precisa già che deve trattarsi di un professionista qualificato, per cui non è necessario specificarlo.

Art. 10 cpv. 1 secondo periodo

Secondo il tenore dell'articolo 10 DPMIn, l'autorità giudicante ordina le «misure protettive richieste dalle circostanze», il che significa che ne può ordinare più di una. Sono ipotizzabili tutte le combinazioni di misure protettive possibili che non si escludano a vicenda a causa dei rispettivi presupposti. Il periodo aggiuntivo introdotto nell'articolo 10 D-DPMIn precisa questo aspetto.

Art. 12 cpv. 2 e 3

Conformemente ai pareri espressi in occasione della consultazione, il capoverso 2 menziona anche la curatela. Quest'ultima può essere istituita per persone che hanno commesso un reato quando erano minorenni, ma che sono state perseguite e condannate in virtù del DPMIn dopo aver compiuto il 18° anno d'età.

Il capoverso 3 subisce due modifiche. La prima concerne soltanto il testo tedesco: secondo la terminologia della modifica del CC del 19 dicembre 2008¹³² (Protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione), il termine «*Mündigkeitsalter*» è sostituito con «*Volljährigkeit*». La seconda è di natura puramente redazionale e sostituisce il termine «dell'interessato» con «del giovane adulto» a fini di chiarezza.

¹³¹ RU 2011 725

¹³² RU 2011 725

Art. 13 cpv. 3 e 4

I capoversi 3 e 4 subiscono gli stessi adeguamenti dell'articolo 12 capoversi 2 e 3 D-DPMin.

Art. 14 cpv. 2

Considerata la precisazione nell'articolo 10 capoverso 1 secondo periodo D-DPMin, l'articolo 14 capoverso 2 DPMin può essere abrogato.

Art. 15 cpv. 4 e 5

Il capoverso 4 subisce le stesse modifiche degli articoli 12 capoverso 2 e 13 capoverso 3 D-DPMin. Secondo la terminologia della modifica del 19 dicembre 2008¹³³ del CC (Protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione), il termine «autorità tutoria» è sostituito con «autorità di protezione dei minori e degli adulti».

La regolamentazione del capoverso 5 sostituisce la riserva prevista nell'avamprogetto (cfr. n. 3.2.1.4).

Art. 19 cpv. 1^{bis} 3 e 4

L'articolo 19 DPMin dovrebbe contenere solo le norme che riguardano direttamente la soppressione delle misure. I vigenti capoversi 3 e 4 dell'articolo 19 DPMin sono quindi spostati per ragioni di sistematica (cfr. i commenti ad art. 19a cpv. 1 e 19b D-DPMin).

Cpv. 1^{bis}

Conformemente al vigente articolo 28 capoverso 3 DPMin, l'autorità d'esecuzione decide in merito alla liberazione condizionale da una privazione della libertà inflitta ai sensi dell'articolo 25 capoverso 2 DPMin dopo aver sentito una commissione composta secondo l'articolo 62d capoverso 2 CP (art. 91a D-CP). Questa disposizione vale anche se è riservato l'internamento secondo l'articolo 64 capoverso 1 CP in combinazione con la privazione della libertà ai sensi del DPMin in base alle modifiche proposte.

Per ragioni di sicurezza è opportuno che l'autorità d'esecuzione senta la commissione peritale anche quando decide in merito alla soppressione del collocamento in un istituto chiuso ordinato in seguito a un assassinio e per evitare che il minore metta gravemente in pericolo terzi.

Secondo l'articolo 91a capoverso 2 D-CP, i membri della commissione devono possedere le conoscenze specifiche necessarie per l'adempimento dei loro compiti.

Resta applicabile l'articolo 19 capoverso 2 DPMin, secondo il quale tutte le misure terminano con il compimento del 25° anno d'età. Se nel quadro della procedura indipendente successiva secondo gli articoli 364 e 365 CPP la decisione del giudice per gli adulti in merito all'internamento chiesto dall'autorità d'esecuzione non è ancora

¹³³ RU 2011 725

passata in giudicato per quella data, secondo l'articolo 364a CPP il condannato è posto in carcerazione di sicurezza fino alla decisione del giudice, se vi è da attendersi che si voglia sottrarre all'esecuzione o se vi è il rischio di recidiva.

Art. 19a

Il nuovo articolo 19a D-DPMin fissa le condizioni alle quali può essere chiesta una misura successiva di diritto civile o penale per il periodo dopo la soppressione di una misura protettiva. Vale il seguente ordine a cascata: le misure di protezione dei minori e degli adulti entreranno in linea di conto solo se gli svantaggi legati alla soppressione della misura protettiva non sono altrimenti evitabili; saranno adottate misure di diritto penale soltanto se le misure di diritto civile si saranno rivelate insufficienti.

Cpv. 1

La disposizione corrisponde al vigente articolo 19 capoverso 3 DPMin ed è adeguata alla terminologia della modifica del 19 dicembre 2008¹³⁴ del CC (Protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione).

Cpv. 2

Una misura successiva di diritto penale può essere ordinata solo se non vi è alcuna misura appropriata di protezione degli adulti (cfr. anche art. 27a cpv. 1 lett. c D-DPMin), ovvero sia se i presupposti per simili misure di diritto civile non sono adempiuti (p. es. quando non risulta uno stato di debolezza e/o non sussiste il bisogno di assistenza o cure) oppure se è possibile, in sé, adottare determinate misure di diritto civile che però, da sole, non sono sufficienti a evitare gravi svantaggi per la sicurezza altrui.

Mentre le misure di cui al capoverso 1 possono mirare a proteggere la persona interessata e nel contempo a tutelare le altre persone, le misure successive di diritto penale tendono esclusivamente a salvaguardare la sicurezza altrui (cfr. art. 19b cpv. 1 e 19c cpv. 1 lett. b D-DPMin).

In occasione della consultazione la regolamentazione della sussidiarietà secondo il capoverso 2 è stata criticata nella misura in cui l'esame preliminare delle misure di diritto civile sarebbe inefficace e superfluo nei casi in discussione. Converrebbe rinunciare alla richiesta preliminare obbligatoria all'APMA; le misure di diritto civile non permetterebbero di proteggere la società. Altri partecipanti ritengono che occorra prima chiarire a livello giudiziario se i presupposti per un ricovero a scopo assistenziale sono adempiuti.

La prassi ha mostrato che le misure di diritto civile possono essere opportune in determinati casi. Nel quadro della procedura per ordinare misure successive è possibile valutare se i presupposti per misure di diritto civile sono adempiuti. Per ordinare l'internamento non è quindi necessaria una procedura separata volta a stabilire se una misura secondo l'articolo 59 CP possa avere prospettive di successo. Segnatamente le

134 RU 2011 725

perizie legate alla richiesta e alla disposizione dell'internamento come misura successiva (art. 19c cpv. 2 lett. b e art. 27a cpv. 2 lett. b D-DPMin) dovrebbero esprimersi su questo punto.

Art. 19b

Il nuovo articolo 19b D-DPMin si basa sul vigente articolo 19 capoverso 4 DPMin, precisandone diversi punti. La formulazione è inoltre adeguata a quella degli articoli 19c e 27a D-DPMin, senza tuttavia comportare alcuna modifica materiale.

Cpv. 1

Il giudice per gli adulti decide in base alle disposizioni del CP. Attualmente si può ordinare un'interdizione di esercitare un'attività o un divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate secondo l'articolo 16a DPMin solo se vi è il rischio che il minore abusi di determinate attività professionali o determinate attività organizzate extraprofessionali per commettere reati sessuali su un minore o un'altra persona particolarmente vulnerabile (art. 16a DPMin). In base all'articolo 19 capoverso 4 DPMin, è possibile ordinare un'interdizione di esercitare un'attività secondo l'articolo 67 capoverso 2, 3 o 4 CP al termine dell'interdizione e del divieto pronunciati secondo il diritto penale minorile. In questi casi, inoltre, la durata dell'interdizione o del divieto fissata dal giudice va da un minimo di un anno a un massimo di dieci anni, il che esclude un'interdizione o un divieto a vita come previsto all'articolo 67 capoverso 2^{bis}, 3 e 4 CP.

Non è chiaro in che misura una persona condannata in base al DPMin possa adempiere le condizioni per un'interdizione di esercitare un'attività secondo l'articolo 67 capoverso 3 o 4 CP, poiché non tutte le sanzioni presupposte dal CP per l'interdizione di esercitare un'attività sono paragonabili alle sanzioni del DPMin. Inoltre, poiché l'articolo 19 capoverso 4 DPMin esclude un'interdizione a vita così come prevista all'articolo 67 capoversi 3 e 4 CP, è possibile unicamente ordinare un'interdizione di esercitare un'attività secondo l'articolo 67 capoverso 2 CP. Questa interdizione è sufficiente per prorogare l'interdizione di esercitare un'attività disposta ai sensi del DPMin. La disposizione del vigente articolo 19 capoverso 4 DPMin è quindi adattata e riformulata all'articolo 19b capoverso 1 D-DPMin.

Il giudice per gli adulti ordina l'interdizione di esercitare un'attività e il divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate in base alle disposizioni del CP, ossia tenendo conto non solo delle condizioni di cui agli articoli 67 capoverso 2 o 67b capoverso 1 CP, ma anche delle prescrizioni di cui agli articoli 67a e 67b capoverso 2 CP. Il nuovo capoverso 2 precisa inoltre che il giudice per gli adulti non può pronunciare un'interdizione a vita di esercitare un'attività, cosa che sarebbe possibile in base all'articolo 67 capoverso 2^{bis} CP per un'interdizione pronunciata secondo l'articolo 67 capoverso 2 CP.

La novità è che l'interdizione e il divieto sono pronunciati nell'ambito di una procedura in caso di decisioni giudiziarie indipendenti successive (art. 363 – 365 CPP). L'autorità competente secondo l'articolo 363 CPP è definita al capoverso 1: si tratta del giudice per gli adulti del domicilio dell'interessato. Alla procedura e alla decisione

si applicano gli articoli 364 e 365 CPP. L'esecuzione dell'interdizione e del divieto si rifà alle disposizioni del diritto penale degli adulti, in particolare all'articolo 67c CP.

Cpv. 2 e 3

Per eliminare le ambiguità attuali, il capoverso indica chiaramente che l'interdizione e il divieto possono essere prolungati e ampliati in base alle corrispondenti disposizioni del CP e che possono essere ordinati un'interdizione o un divieto aggiuntivi.

Art.19c

Cpv. 1

Il capoverso 1 stabilisce le condizioni in base alle quali l'autorità d'esecuzione può chiedere al giudice per gli adulti un internamento al termine di un collocamento in un istituto chiuso.

Il disegno non impone all'autorità d'esecuzione di verificare in ogni caso la necessità di un internamento e di prendere una decisione formale prima della fine della sanzione di diritto penale minorile. Tale autorità dovrà comunque esaminare la pericolosità dell'interessato per decidere riguardo alle tappe successive.

Se l'autorità d'esecuzione conclude che l'autore non presenta un serio pericolo per la sicurezza altrui o che una misura di diritto civile risulta appropriata, può procedere in tale direzione (dopo aver sentito la commissione di valutazione della pericolosità di cui all'art. 19 cpv. 1^{bis} D-DPMin). In caso contrario, chiede al giudice di ordinare un internamento.

Il giudice decide quindi solo nei casi in cui l'autorità d'esecuzione chiede un internamento perché lo ritiene necessario.

Il termine *soppressione* al capoverso 1 lettera c comprende sia la fine della misura con il raggiungimento del 25° anno di età, sia la soppressione della misura prima di tale data. La pena residua eseguita subito dopo il collocamento in un istituto chiuso (privazione della libertà secondo il DPMin o pena detentiva secondo il CP) finisce quando la privazione della libertà è stata totalmente scontata.

In base all'articolo 18 DPMin, il collocamento in un istituto chiuso ordinato per assassinio nella sentenza di riferimento può essere sostituito da un'altra misura di protezione. L'internamento come misura successiva dovrebbe poter essere richiesto solo se l'interessato (alla fine dell'esecuzione) è ancora collocato in un istituto chiuso o sta scontando la privazione della libertà disposta subito dopo tale collocamento (frase introduttiva del cpv. 1).

Secondo l'articolo 28 DPMin, una liberazione condizionale dalla privazione della libertà susseguente a un collocamento in un istituto chiuso è possibile, a condizione che non vi sia una previsione negativa. I presupposti di cui al capoverso 1 si riferiscono ai casi in cui vi è una previsione negativa e quindi l'autorità d'esecuzione chiede un internamento. In questi casi una liberazione condizionale è esclusa.

Cpv. 2

Il capoverso 2 indica le informazioni su cui si deve fondare l'autorità d'esecuzione per motivare la sua richiesta di ordinare una misura del CP oggetto di riserva.

Il documento principale è costituito dalla relazione della direzione dell'istituzione d'esecuzione. Per stabilire se sono soddisfatte le condizioni per un internamento secondo l'articolo 64 capoverso 1 CP, è inoltre necessario disporre di una perizia di un esperto indipendente. Poiché la pericolosità dell'interessato è un criterio centrale, occorre sentire anche la commissione di cui all'articolo 91a D-CP. Infine va sentito anche l'interessato.

Cpv. 3

Il giudice per gli adulti decide se pronunciare una misura del CP in base agli articoli 56 – 65 CP. A tal fine si baserà sulla perizia di un esperto indipendente ai sensi dell'articolo 56 capoversi 3 e 4 CP e deciderà conformemente alle condizioni fissate all'articolo 64 capoverso 1 CP. Se la perizia dell'esperto indipendente utilizzata per la richiesta dell'autorità d'esecuzione è ancora attuale, il giudice non deve richiederne un'altra.

Per analogia con l'articolo 19b D-DPMin, anche in questo caso la procedura e la decisione sono rette dagli articoli 364 – 365 CPP.

Se ordina una misura del CP nel corso dello stesso procedimento, il giudice dovrebbe anche sopprimere il collocamento in un istituto chiuso ancora in vigore. In questo modo si evita che siano contemporaneamente in corso due misure o che si verifichi una lacuna nella sicurezza, poiché la decisione dell'autorità d'esecuzione di sopprimere il collocamento deve passare in giudicato prima che il giudice possa ordinare la misura del CP¹³⁵. Riguardo alla decisione sull'esecuzione della pena residua si vedano i commenti all'articolo 32 capoverso 3 terzo periodo D-DPMin.

L'esecuzione dell'internamento è retta dalle disposizioni del CP e più precisamente dagli articoli 64 – 64b, 74 e 90 – 96 CP.

*Art. 25a**Cpv. 1*

Contrariamente alla misura successiva al collocamento in un istituto chiuso, l'internamento alla fine di una privazione della libertà è possibile solo se la sentenza di riferimento contiene una corrispondente riserva.

La riserva d'internamento (come la misura successiva al collocamento in un istituto chiuso) dovrebbe essere possibile solo se nella sentenza di riferimento l'autore è stato condannato per assassinio (lett. a). Sebbene si tratti di un reato molto grave, si dovrebbe tenere conto anche della pena inflitta nel caso concreto. Poiché secondo i punti essenziali del progetto¹³⁶ vanno considerati soltanto i casi più gravi, la privazione della libertà non dovrebbe essere inferiore a tre anni (su una durata massima di quattro anni, cfr. art. 25 cpv. 1 DPMin) (lett. b.). Nella maggior parte dei casi questa condizione è

¹³⁵ DTF 134 IV 246 consid. 3.4 e DTF 141 IV 49 consid. 2.4 seg.

¹³⁶ Cfr. n. 1.2.1.3.

soddisfatta. Tra il 2010 e il 2020, 10 minori che hanno commesso un assassinio sono stati condannati a un collocamento in un istituto chiuso e/o a una privazione della libertà di almeno tre anni. In applicazione della regolamentazione proposta, al termine di tali sanzioni sarebbe stato possibile ordinare l'internamento, fermo restando il rispetto di tutte le condizioni. Soltanto in un caso è stato disposto il collocamento in un istituto aperto e in un altro caso un trattamento ambulatoriale e una sorveglianza combinata con una privazione della libertà di 180 giorni¹³⁷.

Se è ordinata una privazione della libertà combinata con un collocamento in un istituto chiuso, può essere ordinato un internamento in base all'articolo 19c D-DPMin. Se in combinazione con una privazione della libertà è ordinato un collocamento in un istituto aperto, è lecito supporre che il minore non costituisca un grave pericolo per terzi tale da giustificare una riserva (lett. c). La previsione necessaria per la riserva (lett. d) corrisponde a quella necessaria per il collocamento in un istituto chiuso secondo l'articolo 15 capoverso 2 lettera b DPMin: il minore deve costituire un serio pericolo per terzi. Contrariamente a quanto proposto nell'avamprogetto, si rinuncia a una previsione a lungo termine, considerata poco praticabile perché la maturità cerebrale non è ancora completa. La riserva dovrebbe inoltre essere riesaminata periodicamente (cfr. il commento al cpv. 4).

Cpv. 2

La disposizione corrisponde sostanzialmente a quella prevista per ordinare un'interdizione di esercitare un'attività (cfr. art. 67 cpv. 5 CP).

Cpv. 3

In linea di massima, la riserva di un internamento dovrebbe essere applicabile fino alla liberazione definitiva dalla privazione della libertà. Se, tuttavia, il minore adempie i presupposti per una liberazione condizionale dalla privazione della libertà, è lecito supporre che non costituisca più un grave pericolo per terzi e quindi la riserva può essere soppressa (cfr. cpv. 4). Per quanto riguarda gli autori minorenni per i quali è stato riservato un internamento e che commettono nuovamente un reato grave dopo il compimento del 18° anno d'età (mentre stanno scontando una pena secondo il DPMin o dopo la liberazione), il CP prevede misure sufficienti per assistere l'autore e garantire la sicurezza.

Occorre tuttavia stabilire se la sicurezza è garantita anche se l'autore minorenne, prima di aver compiuto 18 anni e mentre sta scontando una pena o una misura, compie un altro reato grave che, sebbene non costituisca un reato passibile di una riserva (p. es. lesioni gravi non qualificate), conferma la riserva espressa nella precedente sentenza. Una questione analoga si pone nei casi di concorso retrospettivo. In questo caso può essere emessa una nuova sentenza di diritto penale minorile nella quale il giudice procede a una valutazione complessiva prendendo in considerazione le sanzioni pronunciate nella prima sentenza (sentenza di riferimento) e gli aspetti pedagogici riconsiderati in seguito al nuovo reato¹³⁸. Se il nuovo reato non dovesse prevedere

¹³⁷ Cfr. n. 1.2.1.4.

¹³⁸ HUG/SCHLÄFLI/VALÄR (nota 47), art. 1 DPMin. n. 11 segg.

una riserva, la riserva contenuta nella prima sentenza (sentenza di riferimento) potrebbe decadere prima della fine dell'esecuzione della nuova sentenza. Il capoverso 3 mira a garantire che una riserva non possa essere eliminata o non possa essere eliminata intenzionalmente da un nuovo reato commesso prima o dopo la prima sentenza. Se nel caso concreto non è più necessaria, la riserva può essere soppressa in virtù del capoverso 4.

Cpv. 4

A causa dei temuti effetti negativi della riserva, essa dovrebbe essere applicabile solo fino a quando il minore costituisce un grave pericolo per terzi. La riserva deve quindi poter essere verificata periodicamente e, se del caso, soppressa.

Tale verifica potrebbe essere combinata all'esame della liberazione condizionale dalla privazione della libertà, per la quale è altresì chiesta una relazione dell'istituzione d'esecuzione e una relazione della persona che accompagna il minore (art. 28 cpv. 2 DPMIn). Dato che in questi casi occorre basarsi su una valutazione della commissione costituita secondo l'articolo 91a D-CP (art. 28 cpv. 3 DPMIn) quest'ultima - - senza essere menzionata esplicitamente nella legge - potrebbe esprimersi, se necessario, anche sulla riserva.

Art. 27a

La disposizione sul diritto applicato dal giudice, sulla procedura e sull'esecuzione corrisponde all'articolo 19c D-DPMIn¹³⁹. In questo caso non è stato ordinato un collocamento in un istituto chiuso e quindi il giudice non lo deve sopprimere.

Cpv. 1

Le condizioni per la richiesta da parte dell'autorità d'esecuzione corrispondono a quelle dell'articolo 19c capoverso 1 D-DPMIn¹⁴⁰. Poiché una privazione della libertà di tre anni può essere inflitta unicamente al minore che ha compiuto 16 anni, una volta espiaata interamente la pena il minore condannato avrà più di 18 anni e quindi sarà maggiorenne. Ciononostante, per motivi di chiarezza, questo presupposto per ordinare un internamento è espressamente indicato.

Analogamente al principio dell'articolo 19a capoverso 2 D-DPMIn¹⁴¹, una misura secondo l'articolo 64 capoverso 1 CP va ordinata solo se non è disponibile alcuna misura appropriata del diritto civile.

La libertà condizionale può essere concessa se l'interessato ne adempie i presupposti secondo l'articolo 28 capoverso 1 DPMIn (analogamente all'art. 64 cpv. 3 CP).

Cpv. 2

Le basi per la richiesta da parte dell'autorità d'esecuzione corrispondono a quelle dell'articolo 19c capoverso 2 D-DPMIn.¹⁴²

¹³⁹ Cfr. commento ad art. 19c cpv. 3 D-DPMIn.

¹⁴⁰ Cfr. il commento ad art. 19c cpv. 1 D-DPMIn.

¹⁴¹ Cfr. il commento ad art. 19a cpv. 2 D-DPMIn.

¹⁴² Cfr. il commento ad art. 19c cpv. 2 D-DPMIn.

Art. 28 cpv. 3

Il nuovo capoverso 3 rinvia alla regolamentazione della commissione costituita secondo l'articolo 91a D-CP proposta nel quadro delle modifiche del CP.

Art. 32 cpv. 3 terzo periodo

Se il collocamento è soppresso perché ha raggiunto il suo scopo, la privazione della libertà non viene più eseguita (art. 32 cpv. 2 DPMIn). Se il collocamento è soppresso per altri motivi, l'autorità giudicante decide se e in che misura la privazione della libertà debba ancora essere eseguita (art. 32 cpv. 3 DPMIn).

Se sussiste una pena residua in seguito alla soppressione del collocamento in un istituto chiuso, prima di poter chiedere un internamento al giudice per gli adulti l'autorità d'esecuzione dovrebbe far decidere all'autorità giudicante minorile se tale pena residua deve essere scontata o no. Questa regolamentazione può rivelarsi opportuna se la pena residua è lunga, se invece è corta può portare a ritardi, incertezze e doppioni.

In sede di consultazione è quindi stato chiesto che il giudice per gli adulti non decida solo sul collocamento in un istituto chiuso ancora in corso, ma anche se il condannato debba ancora scontare la pena residua. Questa soluzione può essere opportuna per le pene residue molto corte, ma non per quelle più lunghe. Se nei casi in questione il giudice per gli adulti decide che una pena residua lunga non deve essere scontata, la privazione della libertà viene privata di ogni scopo¹⁴³. Se invece statuisce che una pena residua lunga deve essere scontata, è ancora troppo presto per decidere su un eventuale internamento successivo.

Per questi motivi non appare opportuno affidare al giudice per gli adulti la competenza di pronunciarsi anche sull'esecuzione della pena residua quando è chiesto un internamento.

Per questi casi l'articolo 32 capoverso 3 D-DPMIn propone quindi una nuova regolamentazione che si rifà all'articolo 62c CP. Se il collocamento viene soppresso perché ha raggiunto il suo obiettivo, la privazione della libertà continua a non dover essere eseguita. In linea di massima, l'autorità giudicante decide anche negli altri casi sull'esecuzione della pena residua. Se tuttavia il collocamento in un istituto chiuso ordinato per assassinio e per proteggere terzi è soppresso per un altro motivo, l'autorità d'esecuzione deve necessariamente ordinare l'esecuzione della pena residua. Nei casi in questione quest'eccezione appare opportuna.

Art. 45 cpv. 2

Secondo la terminologia della modifica del 19 dicembre 2008¹⁴⁴ del CC (Protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione), la designazione «autorità tutoria» è sostituita con «autorità di protezione dei minori».

¹⁴³ Per questo motivo non appare opportuna nemmeno la soluzione secondo la quale l'internamento può essere ordinato al posto della pena residua.

¹⁴⁴ RU 2011 725

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

5.1.1 Modifica del CP

L'esecuzione delle pene riguarda principalmente i Cantoni. Per la Confederazione non sono quindi attese ripercussioni dirette né sulle finanze né sull'effettivo del personale.

5.1.2 Modifica del DPMIn

Le novità proposte nel DPMIn non avranno alcuna ripercussione sull'effettivo del personale della Confederazione.

Essendo responsabile del sistema d'informazione VOSTRA sul casellario giudiziale, l'UFG si assume anche i costi per lo sviluppo di tale sistema. Affinché le decisioni giudiziarie relative all'«internamento oggetto di riserva» appaiano correttamente in VOSTRA (nella banca dati e negli estratti del registro), vengano trasmesse con le notifiche esistenti e possano essere registrate ed esportate automaticamente attraverso le interfacce esistenti, occorre procedere a diversi adeguamenti tecnici, estendere lo standard eCH pertinente, effettuare numerosi test di sistema e amministrare il coordinamento e la gestione del progetto. Nella misura in cui tali compiti possono essere adempiuti dal fornitore di servizi informatici CSI-DFGP nel quadro di un progetto separato, si stima che i costi per lo sviluppo ammontaranno approssimativamente a 53 000 franchi. Questa spesa è già stata iscritta nel preventivo dell'UFG e sarà coperta interamente con gli attesi emolumenti per gli estratti per privati e gli estratti specifici per privati.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni

5.2.1 Modifica del CP

L'attuazione della mozione 17.3572 Prolungamento dell'intervallo dopo tre esami con esito negativo per la liberazione dall'internamento depositata dal consigliere nazionale Guhl dovrebbe ridurre l'onere amministrativo dei Cantoni legato all'esame della liberazione condizionale in caso di internamento.

5.2.2 Modifica del DPMIn

Le novità proposte dovrebbero riguardare un numero molto esiguo di persone attualmente sottoposte in parte a un ricovero a scopo di assistenza secondo l'articolo 426 CC¹⁴⁵. In alcuni casi il ricovero è eseguito in un penitenziario generando i costi del caso.

Nella Svizzera tedesca i costi di un ricovero a scopo di assistenza sono di regola coperti dai Comuni. Tuttavia, vi sono anche disposizioni speciali secondo cui le spese sono suddivise tra l'assicurazione per l'invalidità, il Comune di residenza e il Cantone¹⁴⁶. Nella Svizzera francese è il Cantone a coprire i costi di questi ricoveri.

I costi per l'internamento qui proposto come misura successiva a una sanzione di diritto penale minorile saranno a carico dei Cantoni; il condannato è tenuto a partecipare in modo adeguato alle spese d'esecuzione (art. 380 CP).

Considerato l'esiguo numero di persone interessate dalla nuova regolamentazione, dovrebbe essere possibile contenere i costi e gli attuali problemi legati all'esecuzione non dovrebbero inasprirsi sensibilmente¹⁴⁷.

Attualmente non è possibile quantificare i costi a carico dei numerosi partner di VOSTRA (autorità federali, tutte le autorità giudiziarie e d'esecuzione a livello svizzero ed eventualmente anche i servizi di polizia) legati all'adeguamento delle loro applicazioni specializzate esterne per il trattamento dei nuovi dati.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

6.1.1 Competenza legislativa

L'articolo 123 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di diritto penale e di procedura penale.

L'esecuzione delle pene e delle misure compete ai Cantoni, salvo diversa disposizione di legge (art. 123 cpv. 2 Cost.). La Confederazione può emanare prescrizioni (art. 123 cpv. 3 Cost.), ma in questo settore agisce con prudenza.

6.1.2 Modifica del CP

La modifica del CP non solleva questioni particolari sotto il profilo della costituzionalità.

¹⁴⁵ Secondo l'UST, negli anni 2010 – 2020 sono stati condannati per assassinio 12 minori, 10 dei quali avrebbero soddisfatto le condizioni necessarie per la pronuncia di una misura successiva in base alla sanzione inflitta (ovvero senza tenere conto della loro pericolosità); cfr. n. 3.1.4.

¹⁴⁶ Cfr. *Zentralplus* del 23 settembre 2013, «Weggsperrt», disponibile all'indirizzo: *Weggsperrt Zentralplus* (stato: 27.10.2019).

¹⁴⁷ Cfr. n. 3.1.8 riguardo alle obiezioni espresse in sede di consultazione.

6.1.3 Modifica del DPMIn

6.1.3.1 Conformità con i diritti fondamentali

La novità principale consiste nella possibilità di ordinare un internamento secondo l'articolo 64 capoverso 1 CP se un autore minorenne ha commesso un assassinio dopo il compimento del 16° anno d'età e se al termine dell'esecuzione della sanzione di diritto penale minorile vi è un serio rischio di recidiva¹⁴⁸.

Queste disposizioni non sono rilevanti solo in relazione ai diritti fondamentali e al diritto internazionale. Il CP stesso contiene una serie di principi, in particolare quello sulla proporzionalità delle misure, enunciati agli articoli 56, 56a, 74¹⁴⁹, 90, 91 e 92 CP. In seguito alle modifiche del DPMIn, queste disposizioni del CP sono applicate anche ai criminali minorenni.

Gli articoli 90 – 92 CP disciplinano l'esecuzione delle misure e contengono disposizioni comuni applicabili ai detenuti e collocati in materia di diritto disciplinare e interruzione dell'esecuzione.

Diritti fondamentali

L'internamento secondo l'articolo 64 CP riguarda varie garanzie costituzionali e in materia di diritti umani come il diritto alla libertà e alla sicurezza personali (art. 31 e 10 cpv. 2 Cost., art. 5 CEDU e art. 9 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹⁵⁰ relativo ai diritti civili e politici [Patto ONU II]) il diritto a condizioni di detenzione dignitose, il divieto di trattamento o punizione crudele, inumano o degradante e il divieto di tortura (art. 10 cpv. 3 Cost., art. 3 CEDU, art. 1 del programma opzionale relativo alla Convenzione del 10 dicembre 1984¹⁵¹ contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti e art. 7 Patto ONU II).

In linea di massima, per essere compatibili con la Costituzione le restrizioni dei diritti fondamentali devono fondarsi su una base legale, essere giustificate da un interesse pubblico preponderante, essere proporzionate allo scopo e non tangere i diritti fondamentali nella loro essenza (art. 36 Cost.). Riveste un'importanza particolare il principio della proporzionalità, secondo cui una restrizione dei diritti fondamentali giustificata da un interesse pubblico deve essere opportuna, necessaria ed esigibile.

Il principio della proporzionalità previsto all'articolo 36 Cost. è concretizzato per le misure nell'articolo 56 capoverso 2 CP¹⁵², secondo cui l'ingerenza della misura nei

¹⁴⁸ Cfr. n. 3.2.1.2.

¹⁴⁹ Cfr. riguardo all'art. 74 il capoverso qui sopra intitolato «Diritti fondamentali».

¹⁵⁰ RS **0.103.2**

¹⁵¹ RS **0.105**

¹⁵² DTF **142** IV 105 consid. 5.4.

diritti della personalità dell'autore non può essere sproporzionata rispetto alla probabilità e gravità di nuovi reati¹⁵³. L'articolo 56a capoverso 1 CP sancisce il principio della sussidiarietà nel diritto in materia di misure del CP¹⁵⁴ e prevede che, se entrano in linea di conto più misure appropriate, la precedenza va data a quella che risulta meno gravosa per l'autore. Nel caso di un internamento, l'interesse pubblico consiste nel proteggere la popolazione da altri reati che potrebbe commettere l'interessato e si misura in funzione della probabilità e della gravità di futuri reati. Va ponderato l'interesse pubblico alla sicurezza e la gravità della restrizione dei diritti fondamentali dell'interessato¹⁵⁵.

Inoltre, in nessun caso l'esecuzione della misura deve violare il divieto della tortura e di trattamenti o punizioni inumani o degradanti; la dignità umana va sempre rispettata (art. 10 cpv. 3 Cost., art. 3 CEDU, art. 7 Patto ONU II).

L'articolo 74 CP menziona esplicitamente questi principi costituzionali. La dignità umana del detenuto o collocato deve essere rispettata. I suoi diritti possono essere limitati soltanto nella misura in cui la privazione della libertà e la convivenza nell'istituzione d'esecuzione lo richiedono. Questo principio procedurale generale vale per l'esecuzione sia delle pene sia delle misure.

Conclusionione

Nel caso di adulti, le restrizioni dei diritti fondamentali imposte con l'applicazione dell'articolo 64 CP sono considerate compatibili con i diritti fondamentali. Poiché, secondo le modifiche del DPM in proposte, i criminali sono sempre adulti quando il giudice ordina con decisione passata in giudicato la misura del CP oggetto di riserva, non vi sono differenze di apprezzamento rispetto al vigente diritto, anche se al momento di prevedere la riserva l'autore era minorenne.

La riserva dell'internamento al termine di un collocamento in un istituto chiuso costituisce una riserva legale. Ha effetto se nella sentenza di riferimento è ordinato il collocamento in un istituto chiuso per assassinio e perché l'autore costituisce un grave pericolo per terzi. La riserva dell'internamento alla fine di una privazione della libertà viene inserita dal giudice nella sentenza di riferimento nel quadro di una procedura penale ordinaria secondo la PPM in¹⁵⁶.

¹⁵³ Il legislatore ha esplicitamente chiesto di citare chiaramente e concretizzare il principio di proporzionalità come condizione per applicare la misura più restrittiva del diritto penale; cfr. in proposito il 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, in particolare 1754.

¹⁵⁴ FF 1999 1669 (n. 154), in particolare 1755.

¹⁵⁵ Sentenza del Tribunale federale 6B_63/2013 del 4 marzo 2013 consid. 3.2.1.

¹⁵⁶ Cfr. n. 3.2.1.4 e 3.2.1.5.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

6.2.1 Modifica del CP

La modifica del CP non solleva questioni particolari nell'ottica degli impegni internazionali.

6.2.2 Modifica del DPMin

6.2.2.1 CEDU e Convenzione sui diritti del fanciullo

La CEDU è applicabile sia ai minori sia agli adulti.

Un altro trattato importante nel presente contesto è la Convenzione sui diritti del fanciullo.

La verifica della compatibilità delle novità proposte con gli impegni internazionali della Svizzera verte in particolare sull'internamento in quanto misura privativa della libertà, sulla riserva di una tale misura nella legge o nella sentenza di riferimento ai sensi del DPMin, nonché sul diritto a un processo equo e a un tribunale indipendente e imparziale.

6.2.2.2 Articolo 5 CEDU: diritto alla libertà e alla sicurezza

Una privazione della libertà è compatibile con l'articolo 5 CEDU se è prevista per legge e se vi è uno dei motivi di carcerazione elencati esaustivamente al paragrafo 1 lettere a – f del presente articolo.

Inoltre, in base all'articolo 5 paragrafo 4 CEDU, la pena o la misura privativa della libertà va periodicamente sottoposta a verifica. Tale verifica deve eventualmente accertare se le caratteristiche personali (p. es. una turba psichica) o la pericolosità del detenuto siano mutate in modo tale da non giustificare più una simile restrizione della libertà con la tutela della sicurezza sociale.

Le modifiche del DPMin proposte costituiscono una base legale formale che permette di prevedere una riserva nella sentenza di riferimento secondo il diritto penale minorile e di poter ordinare successivamente una misura secondo il CP.

Nel procedimento giudiziario di diritto penale minorile per un reato passibile di una misura del CP, l'autorità giudiziaria verifica la pericolosità del minore. Se un minore è collocato in un istituto chiuso perché costituisce un grave pericolo per terzi, sussiste una riserva legale per la successiva disposizione di un internamento. In questo caso la possibilità di ordinare un internamento successivo figurerà nella sentenza di riferimento. Se un minore che costituisce un grave pericolo per terzi è condannato solo a una privazione della libertà, la riserva di internamento figurerà, se del caso, esplicitamente nella sentenza di riferimento secondo il DPMin. Se, dopo l'esecuzione della

sanzione inflitta in virtù del DPMIn, la pericolosità dell'autore è confermata nel quadro di un procedimento successivo condotto secondo il CP e retto dal CPP, il giudice ordina in via definitiva la misura del CP.

Poiché la sentenza di riferimento costituisce la base legale per ordinare in via definitiva la misura oggetto di riserva, la decisione successiva *aggiorna* la riserva (legale o esplicita). In questo modo la normativa tiene conto anche del principio *ne bis in idem* (art. 9 Cost., art. 4 del Protocollo n. 7 del 22 nov. 1984¹⁵⁷ alla CEDU e art. 14 par. 7 Patto ONU II). Il giudice che decide nel procedimento successivo è vincolato all'accertamento dei fatti e alla qualifica giuridica del reato passibile di riserva condotti dall'autorità penale giudicante per i minori.

Quindi, per quanto riguarda l'internamento oggetto di riserva ai sensi del D-DPMIn, si può supporre un nesso di causalità sufficiente tra la condanna per un reato passibile di una misura del CP e la privazione della libertà in seguito alla pronuncia dell'internamento. Infine, l'autorità di esecuzione esamina d'ufficio l'internamento una volta all'anno e la persona interessata può presentare in ogni momento una domanda di liberazione (art. 64b CP).

Il D-DPMIn prevede la riserva di un internamento nei confronti di un minore che ha commesso un assassinio e che costituisce un grave pericolo per terzi al momento della sentenza. Poiché lo sviluppo della personalità di un criminale minorenni non è ancora concluso¹⁵⁸, la valutazione definitiva della sua pericolosità, necessaria per ordinare un internamento, non è possibile al momento della sentenza. Essa va rinviata a un procedimento successivo. Il rinvio della valutazione definitiva della pericolosità è quindi assolutamente necessario per garantire la qualità della previsione.

La sentenza di riferimento ai sensi del DPMIn costituisce una base sufficiente per il giudice che ordinerà l'esecuzione dell'internamento in via definitiva, in quanto, avendo previsto una riserva, stabilisce che il minore costituisce un serio pericolo per terzi. La differenza tra la sentenza di riferimento e la decisione successiva che ordina l'internamento consiste nel fatto che la pericolosità dell'interessato può essere stabilita con sufficiente sicurezza al momento della sentenza di riferimento, ma questa valutazione non vale per il periodo che segue la fine della sentenza inflitta in virtù del DPMIn. Il giudice che dovrà ordinare in via definitiva l'internamento, è vincolato all'accertamento dei fatti e alla qualifica giuridica del reato dell'autorità penale giudicante per i minori. Si pronuncerà semplicemente sulla pericolosità dell'interessato secondo il suo giudizio e la situazione attuale.

La pronuncia successiva di una misura oggetto di riserva non aggraverà dunque la sentenza di riferimento nei confronti dell'interessato nel. Nel caso della misura oggetto di riserva, il nesso di causalità tra la sentenza di riferimento e la privazione della libertà è dunque sufficiente. La decisione successiva non costituisce alcuna nuova sentenza che possa compromettere il nesso di causalità, ma è parte integrante della valutazione delle conseguenze giuridiche di un reato. La privazione della libertà connessa con la

¹⁵⁷ RS 0.101.07

¹⁵⁸ Cfr. n. 3.2.1.6.

misura soddisfa i presupposti di cui all'articolo 5 paragrafo 1 lettera a CEDU, perché interviene dopo la condanna da parte di un tribunale competente¹⁵⁹.

Per l'interessato una misura oggetto di riserva è un'ingerenza meno grave di un internamento ordinato in via definitiva nella sentenza e permette di limitare al minimo l'ingerenza nei suoi diritti fondamentali.

6.2.2.3 **Articolo 6 CEDU: diritto a un processo equo**

La questione della compatibilità della PPMin con il diritto a un tribunale indipendente ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 1 CEDU, era già stata posta al momento dell'unificazione della procedura penale minorile.

La PPMin lascia liberi i Cantoni di organizzare la procedura penale minorile secondo il modello del giudice dei minorenni o secondo il modello del procuratore pubblico dei minorenni (art. 8 cpv. 1 PPMin). Nei Cantoni che seguono il modello del giudice dei minorenni, una sola e unica persona è responsabile dell'istruzione e del giudizio (art. 6 cpv. 1 e 2 PPMin). In questo caso tuttavia, la legge prevede una limitazione. Secondo l'articolo 21 PPMin, infatti, i Cantoni che hanno scelto il modello del giudice dei minorenni sono tenuti a introdurre un pubblico ministero minorile con il compito di promuovere l'accusa dinanzi al tribunale dei minorenni dopo che l'istruzione è stata condotta da un giudice dei minorenni (art. 33 cpv. 2 lett. a PPMin). Viceversa, nel modello del procuratore pubblico dei minorenni l'autorità che ha condotto l'istruzione sostiene anche l'accusa dinanzi al tribunale dei minorenni (art. 6 cpv. 4 e 33 cpv. 2 lett. b PPMin).

Se il minore rischia una privazione della libertà superiore a tre mesi o una misura protettiva stazionaria, è opportuno che il procuratore pubblico dei minori o il pubblico ministero minorile sostenga personalmente la causa dinanzi al tribunale dei minorenni. Questo avverrà nella maggior parte dei casi in cui un internamento è oggetto di riserva, poiché il reato passibile di una simile riserva dev'essere un reato grave¹⁶⁰. Inoltre, conformemente all'articolo 9 PPMin, entro dieci giorni dalla notificazione del decreto d'accusa o dell'atto d'accusa, il minore imputato capace di discernimento o il suo rappresentante legale può esigere che il giudice dei minorenni che ha già condotto l'istruzione non partecipi al procedimento principale. Questa disposizione si applica esclusivamente al modello del giudice dei minorenni e ha lo scopo di concretizzare il diritto a un tribunale imparziale e indipendente (art. 30 cpv. 1 Cost., art. 6 par. 1 CEDU). Resta tuttavia valida la riserva che la Svizzera ha espresso per la Convenzione sui diritti del fanciullo, secondo cui la procedura penale minorile non deve garantire la separazione, a livello personale e organizzativo, fra l'autorità istruttoria e l'autorità giudicante (riserva all'art. 40 della Convenzione sui diritti del fanciullo).

¹⁵⁹ Per quanto riguarda la pronuncia di un internamento oggetto di riserva al termine di un collocamento in un istituto chiuso cfr. DTF 145 IV 167, in cui il Tribunale federale ha ritenuto che, di norma, quando una misura terapeutica stazionaria è modificata in un internamento (art. 62c cpv. in combinato disposto con l'art. 64 cpv. 1 CP) vi è un nesso causale sufficiente tra la condanna e la privazione della libertà successiva e quindi non vi è violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza ai sensi dell'art. 5 par. 1 lett. a CEDU.

¹⁶⁰ Cfr. n. 3.2.2.

6.2.2.4 **Articolo 37 della Convenzione sui diritti del fanciullo**

L'articolo 1 della Convenzione sui diritti del fanciullo intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni. Il diritto penale minorile disciplina le sanzioni applicabili nei confronti delle persone che hanno commesso un reato prima del compimento del 18° anno di età (art. 1 cpv. 1 lett. a DPMIn). Prevede come pena massima per chi aveva compiuto 16 anni quando ha commesso il reato una privazione della libertà fino a quattro anni (art. 25 cpv. 2 DPMIn). Ai fini dell'esecuzione della sanzione, il DPMIn si applica anche dopo che l'interessato ha compiuto 18° anni.

Secondo l'articolo 37 lettere a – b della Convenzione sui diritti del fanciullo, gli Stati parti vigilano affinché nessun fanciullo sia sottoposto a tortura o a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti e sia privato della libertà in maniera illegale o arbitraria. Né la pena capitale né la pena detentiva a vita senza possibilità di rilascio possono essere decretati per reati commessi da persone di età inferiore a diciotto anni. L'arresto, la privazione della libertà o la pena detentiva devono essere applicati ad un fanciullo in conformità con la legge, costituire l'*ultima ratio* ed avere la durata più breve possibile.

L'internamento oggetto di riserva nei confronti dei delinquenti minorenni non corrisponde a una pena detentiva a vita senza la possibilità di una liberazione anticipata. Occorre chiarire se in questo caso la Convenzione sui diritti del fanciullo sia davvero applicabile, visto che l'autore minorenne è già in età adulta quando è disposta nei suoi confronti in via definitiva una misura terapeutica o un internamento oggetto di riserva. Le misure del CP sono esaminate d'ufficio una volta all'anno, mentre l'interessato può presentare in ogni momento una richiesta di scarcerazione (art. 62d e 64d CP).

