

07.063

## **Messaggio**

**concernente l'iniziativa popolare «per l'imprescrittibilità dei reati di pornografia infantile» e la legge federale sulla prescrizione dell'azione penale in caso di reati commessi su fanciulli (Modifica del Codice penale e del Codice penale militare)**

del 27 giugno 2007

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il messaggio concernente l'iniziativa popolare «per l'imprescrittibilità dei reati di pornografia infantile», invitandovi a sottoporla al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Contemporaneamente vi sottoponiamo per approvazione un controprogetto indiretto consistente in una modifica del Codice penale e del Codice penale militare.

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

27 giugno 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Il 1° marzo 2006 l'associazione «Marche blanche» ha depositato l'iniziativa popolare «per l'imprescrittibilità dei reati di pornografia infantile», corredata di 119 375 firme valide. L'iniziativa propone di rendere imprescrittibili l'azione penale e la pena per i reati sessuali o di pornografia commessi su fanciulli.*

*Le norme in materia di prescrizione dell'azione penale hanno un passato movimentato. In effetti, nel corso degli ultimi 15 anni, sono state modificate per ben tre volte, il che è piuttosto inusuale. Tendenzialmente si va verso un innalzamento del termine di prescrizione dell'azione penale in caso di reati sessuali commessi su fanciulli, e ciò per evitare che, da un canto, la vittima finalmente in grado di rompere il silenzio non possa più sporgere denuncia penale per intervenuta prescrizione e, dall'altro, che gli autori di reati sessuali possano sottrarsi al perseguimento penale.*

*La soluzione proposta e la terminologia utilizzata dall'iniziativa popolare sono giuridicamente problematiche. L'imprescrittibilità va ben oltre quanto necessario per evitare che una vittima non abbia più la possibilità di sporgere denuncia quando è finalmente in grado di farlo. Inoltre le nozioni di «fanciulli impuberi» e «reati di pornografia» danno adito a confusione e la loro introduzione darebbe luogo a soluzioni ineguali, sproporzionate e controproducenti. Si è tuttavia deciso di contrapporre all'iniziativa un controprogetto indiretto che prevede una modifica del Codice penale e del Codice penale militare.*

*Secondo il diritto vigente, il termine di prescrizione per reati gravi contro l'integrità sessuale di fanciulli minori di 16 anni è di 15 anni, ma l'azione penale non si prescrive prima che la vittima abbia compiuto 25 anni (art. 97 cpv. 2 CP). Il controprogetto indiretto prevede che il termine di prescrizione dell'azione penale per questi reati decorra soltanto a partire dal giorno in cui la vittima compie 18 anni. Questa norma si applica unicamente se l'autore del reato è maggiorenne. Detto disciplinamento è proporzionato e in sintonia con le legislazioni europee nonché con il progetto di convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali.*

*Il Consiglio federale propone dunque di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni l'iniziativa popolare «per l'imprescrittibilità dei reati di pornografia infantile», raccomandando di respingerla. Raccomanda inoltre all'Assemblea federale di approvare il controprogetto indiretto.*

# Messaggio

## **1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa**

### **1.1 Testo dell'iniziativa**

L'iniziativa popolare ha il tenore seguente:

La Costituzione federale del 18 aprile 1999<sup>1</sup> (Cost.) è modificata come segue:

*Art. 123b (nuovo)*                      Imprescrittibilità dell'azione penale e della pena per gli autori di reati sessuali o di pornografia commessi su fanciulli imuberi

L'azione penale e la pena per i reati sessuali o di pornografia commessi su fanciulli imuberi sono imprescrittibili.

### **1.2 Riuscita formale e termini di trattazione**

L'iniziativa popolare «per l'imprescrittibilità dei reati di pornografia infantile» è stata esaminata preliminarmente dalla Cancelleria federale il 17 agosto 2004<sup>2</sup> e depositata il 1° marzo 2006, corredata delle firme necessarie.

Il 24 marzo 2006 la Cancelleria federale ha accertato la riuscita dell'iniziativa con 119 375 firme valide<sup>3</sup>.

L'iniziativa è stata presentata in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio ha deciso di presentare un controprogetto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 2 della legge federale del 13 dicembre 2002<sup>4</sup> sull'Assemblea federale (LParl), entro il 31 agosto 2007 – vale a dire 18 mesi a partire dal deposito dell'iniziativa – dobbiamo quindi presentare all'Assemblea federale un disegno di decreto federale con il relativo messaggio. In virtù dell'articolo 100 della medesima legge, l'Assemblea federale deve a sua volta decidere entro il 31 agosto 2008 se raccomandare l'accettazione o la reiezione dell'iniziativa. L'Assemblea federale può prorogare di un anno questo termine «se una Camera si pronuncia per un controprogetto o per un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa» (art. 105 cpv. 1 LParl).

1    **RS 101**

2    **FF 2004 4201**

3    **FF 2006 3399**

4    **RS 171.10**

### **1.3 Validità**

L'iniziativa soddisfa le esigenze di validità di cui all'articolo 139 capoverso 2 Cost.:

- a. è formulata quale progetto elaborato e rispetta quindi l'esigenza dell'unità della forma;
- b. soddisfa il principio dell'unità della materia;
- c. non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale pubblico.

L'iniziativa è quindi valida.

### **1.4 Attuabilità**

L'impossibilità manifesta di applicare un'iniziativa costituisce di fatto l'unica barriera materiale non scritta alla revisione della Costituzione<sup>5</sup>. Affinché sia dichiarata nulla, un'iniziativa deve apparire – manifestamente e senza dubbio alcuno – oggettivamente irrealizzabile. Semplici difficoltà materiali non sono sufficienti se possono essere sormontate tramite un'interpretazione elastica o la diligenza delle autorità<sup>6</sup>. La presente iniziativa chiede di rendere imprescrittibili gli atti sessuali con fanciulli. Tale obiettivo è realizzabile dal punto di vista giuridico. L'iniziativa è quindi valida.

## **2 Contesto**

### **2.1 Alcune nozioni in merito alla prescrizione penale**

#### **2.1.1 Tipi di prescrizione penale**

La prescrizione penale può assumere due forme: la prescrizione dell'azione penale e la prescrizione della pena. La prescrizione dell'azione penale pone fine al diritto di perseguire reati che non sono ancora stati giudicati, mentre la prescrizione della pena al diritto di far eseguire le condanne passate in giudicato.

#### **2.1.2 Ragione d'essere della prescrizione penale**

La prescrizione penale è un istituto conosciuto dalla maggior parte degli ordinamenti giuridici. Essa trova essenzialmente la sua ragione d'essere nel diritto al perdono e all'oblio nonché nell'effetto lenitivo del tempo. Anche motivi d'opportunità depongono a favore dei termini di prescrizione. Infatti più tempo passa tra la commissione del reato e il perseguimento dello stesso, più diventa difficile assumere le prove, ciò che aumenta notevolmente il rischio di errori giudiziari<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> FF 1997 I 408

<sup>6</sup> E. Grisel, *Initiative et référendum populaires*, 2a edizione, Berna, 1997, pag. 241.

<sup>7</sup> F. Del Pero, *La prescription pénale*, Berna, 1993, pag. 39 segg.

Nel diritto svizzero, l'articolo 101 del Codice penale del 21 dicembre 1937<sup>8</sup> (CP) prevede l'imprescrittibilità (1) dei crimini contro l'umanità, (2) delle violazioni gravi delle convenzioni internazionali sulla protezione delle vittime della guerra e (3) degli atti terroristici qualificati. Il 17 agosto 2005 il DFGP ha inviato in consultazione un avamprogetto di legge federale sulle modifiche del Codice penale, del Codice penale militare del 13 giugno 1927<sup>9</sup> (CPM) nonché di altre leggi federali, in vista dell'attuazione dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale. I nuovi reati imprescrittibili definiti da questo avamprogetto sono il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e gli atti di terrorismo qualificato. Praticamente tutti i partecipanti alla consultazione hanno accolto favorevolmente questa modifica legislativa<sup>10</sup>.

### 2.1.3 Peculiarità della prescrizione penale di reati contro l'integrità sessuale di fanciulli

Diversi studi hanno dimostrato che, in numerosi casi, l'autore della violenza psichica o sessuale nei confronti di un minorenne è un membro della famiglia o una persona che il fanciullo frequenta abitualmente<sup>11</sup>. Altri studi, più dettagliati, giungono alla conclusione che soltanto una parte trascurabile dell'intero numero di autori vada ricercata tra i parenti della vittima; gli autori sono piuttosto coetanei o adulti che il minorenne ha conosciuto nel tempo libero, a scuola o nel vicinato<sup>12</sup>.

A parte alcune divergenze nelle conclusioni, questi studi dimostrano che esiste una categoria di persone vittima di abusi da parte di membri della famiglia o del loro entourage. In questi casi, il legame autore-vittima è particolarmente forte, sia dal punto di vista affettivo sia da quello economico. Date le circostanze, risulta difficile per la vittima parlare degli atti subiti prima di essersi liberata da questa dipendenza e d'aver portato a termine un processo di elaborazione psicologica talvolta estremamente lungo e laborioso. Di conseguenza la vittima riesce spesso a rompere il silenzio soltanto molti anni dopo aver subito gli abusi<sup>13</sup>. Un termine di prescrizione troppo breve ha dunque lo svantaggio di ostacolare l'avvio di un procedimento penale e di permettere all'autore di sottrarsi al perseguimento, motivo per cui è giustificato applicare un regime di prescrizione particolare quando i reati contro l'integrità sessuale sono stati commessi nei confronti di fanciulli.

<sup>8</sup> RS 311.0

<sup>9</sup> RS 321.0

<sup>10</sup> Comunicato stampa del DFGP dell'1.3.2007, disponibile in Internet all'indirizzo: [http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/dokumentation/medieninformationen/2007/ref\\_2007-03-010.html](http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/dokumentation/medieninformationen/2007/ref_2007-03-010.html).

<sup>11</sup> Si veda il rapporto «Infanzia maltrattata in Svizzera», del 27 giugno 1995, FF 1995 IV 57 77 segg.: «Studi in proposito mostrano che circa l'80% degli abusi sessuali viene compiuto da un membro della famiglia del bambino»; cfr. anche il rapporto informativo 3459 destinato all'Assemblea nazionale francese sulle diverse forme di schiavitù moderna, Christine Lazerges (relatrice), 12 dicembre 2001: «Uno studio condotto in Italia dal CENSIS nel 1998 dimostra che più del 70 % dei reati sessuali commessi su fanciulli viene compiuto in seno alla famiglia o da persone che la vittima conosceva molto bene e di cui si fidava. In Francia, secondo SATEM, 67 % degli autori di abusi sessuali sono membri della famiglia del fanciullo e 9,92 % sono altri famigliari (trad.)».

<sup>12</sup> Cfr. in merito M. Killias / G. Jenny, Verjährungsregelung bei Kindsmisbrauch: Fehlurteile programmiert, in: Plädoyer 1998, pag. 28 seg.

<sup>13</sup> E. Loftus / K. Ketchan, Die therapierte Erinnerung, Amurgo, 1995; P. Maier, Die Nötigungsdelikte im neuen Sexualstrafrecht, pag. 155 e 202 segg.

## **2.2 La situazione attuale nel diritto svizzero**

### **2.2.1 Il regime applicabile agli autori maggiorenni**

L'articolo 97 CP recita che l'azione penale si prescrive a) in trent'anni, se per il reato è comminata la pena detentiva a vita; b) in 15 anni, se per il reato è comminata una pena detentiva superiore a tre anni; c) in sette anni, se per il reato è comminata un'altra pena. L'articolo 97 capoverso 2 CP stabilisce che in caso di atti sessuali con fanciulli (art. 187) e minori dipendenti (art. 188), come pure di reati secondo gli articoli 111, 113, 122, 182, 189–191, 195 e 196 diretti contro persone minori di 16 anni, l'azione penale non si prescrive prima che la vittima abbia compiuto 25 anni.

Giusta l'articolo 98 CP, la prescrizione decorre a) dal giorno in cui l'autore ha commesso il reato; b) se il reato è stato eseguito mediante atti successivi, dal giorno in cui è stato compiuto l'ultimo atto; c) se il reato è continuato per un certo tempo, dal giorno in cui è cessata la continuazione.

Per quanto riguarda la pena, l'articolo 99 CP prevede che essa si prescrive a) in trent'anni, se si tratta di una pena detentiva a vita; b) in venticinque anni, se si tratta di una pena detentiva di dieci o più anni; c) in venti anni, se si tratta di una pena detentiva da cinque a meno di dieci anni; d) in quindici anni, se si tratta di una pena detentiva di oltre un anno ma inferiore a cinque anni; e) in cinque anni, se si tratta di un'altra pena. La prescrizione decorre dal giorno in cui la sentenza acquista forza di cosa giudicata (art. 100 CP).

### **2.2.2 Il regime applicabile agli autori minorenni**

Fino alla fine del 2006, il regime della prescrizione penale era identico sia per gli autori maggiorenni sia per quelli minorenni. Quest'ultimi potevano dunque venir perseguiti durante 30, 15 o sette anni a dipendenza della gravità del reato. Era tuttavia prevista una cosiddetta «quasi-prescrizione», secondo la quale il giudice poteva prescindere da qualsiasi misura o pena se dal momento del fatto erano trascorsi tre mesi nel caso dei fanciulli o un anno nel caso degli adolescenti (art. 88 CP previgente). In occasione della revisione della Parte generale del Codice penale, il legislatore ha tuttavia ritenuto che questo sistema non costituisse una valida alternativa al regime di prescrizione, poiché dipendeva dal potere discrezionale del giudice ed era in contrasto con i principi della certezza del diritto e della parità di trattamento<sup>14</sup>.

In occasione della revisione della Parte generale del Codice penale, il legislatore ha dunque tentato di trovare una soluzione che tenesse conto del bisogno di protezione della collettività e dell'influsso di una pena o di una misura sull'autore del reato nel caso in cui fosse trascorso un certo periodo di tempo dal momento in cui è stato commesso il reato. Il risultato di queste riflessioni è sfociato nella legge federale del 20 giugno 2003<sup>15</sup> sul diritto penale minorile (DPMIn), entrata in vigore il 1° gennaio 2007. Paragonati a quelli previsti dal diritto penale degli adulti, i termini di prescrizione dell'azione penale sono stati fortemente ridotti e sono di cinque, tre o un anno a seconda della gravità del reato (art. 36 DPMIn). Tuttavia, in caso di atti sessuali su

<sup>14</sup> FF 1999 1931 e seg.

<sup>15</sup> RS 311.1

fanciulli, l'articolo 36 capoverso 2 DPMIn prevede una disposizione analoga all'articolo 97 capoverso 2 CP, escludendo tuttavia dal suo campo d'applicazione i reati di cui agli articoli 187 e 188 CP<sup>16</sup> e aggiungendovi quelli di cui all'articolo 112 CP<sup>17</sup>. L'articolo 21 lettera f DPMIn completa il sistema con un regime di «quasi-prescrizione», che permette al giudice di prescindere da una punizione se dal fatto è trascorso un periodo relativamente lungo, il minore si è ben comportato e l'interesse del pubblico e della persona lesa all'attuazione del procedimento penale è esiguo.

Per quanto concerne la pena, essa si prescrive in quattro anni se è stata pronunciata una privazione della libertà superiore a sei mesi, e in due anni se è stata pronunciata un'altra pena. L'esecuzione di tutte le pene pronunciate conformemente alla DPMIn cessa con il compimento del 25° anno d'età del condannato (art. 37 DPMIn).

### 2.2.3 Diritto comparato

Nel nostro messaggio del 10 maggio 2000<sup>18</sup> abbiamo riferito ampiamente in merito ai disciplinamenti in vigore negli Stati europei per quanto riguarda la prescrizione penale dei reati sessuali commessi su minorenni. Ne è emerso che, per questo tipo di reati, in quasi tutti i Paesi europei la prescrizione decorre dal giorno in cui la vittima compie 18 anni. Al momento attuale soltanto il Portogallo, la Gran Bretagna e il Galles non prevedono disposizioni speciali in materia. Per gli ultimi due Paesi tale «assenza» di disciplinamento si spiega con il fatto che non conoscono la prescrizione; un lungo periodo trascorso dalla commissione del reato può comunque costituire un motivo d'abbandono del perseguimento penale<sup>19</sup>.

Nel 2006 il Consiglio d'Europa ha istituito un Comitato d'esperti per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali (PC-ES), affidandogli il compito di elaborare un progetto di convenzione in questo ambito specifico. Durante la sesta riunione, tenutasi dal 26 al 30 marzo 2007, il comitato di esperti ha adottato un progetto di convenzione per la protezione dei fanciulli contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali. Il progetto prevede per la prescrizione penale la seguente norma (art. 33): «Chaque partie prend les mesures législatives ou autres nécessaires pour que le délai de prescription [...] continue de courir pour une durée suffisante pour

<sup>16</sup> Infatti il legislatore è partito dal principio che i rapporti sessuali tra minori capaci di discernimento e consenzienti non richiedono un regime di prescrizione particolare.

<sup>17</sup> L'assenza dell'articolo 112 CP nell'enumerazione dell'articolo 97 capoverso 2 CP si giustifica con il fatto che per questo reato è prevista la pena detentiva a vita. L'azione penale si prescrive dunque in 30 anni (art. 97 CP), ossia in un periodo comunque superiore a quanto prevede l'articolo 97 capoverso 2 CP. Visto però che l'articolo 36 capoverso 1 DPMIn prevede soltanto un termine di cinque anni se per il reato è comminata la pena detentiva a vita, la presenza dell'articolo 112 CP nell'enumerazione dell'articolo 36 capoverso 2 DPMIn è indispensabile.

<sup>18</sup> Messaggio del 10 maggio 2000 concernente la modifica del Codice penale svizzero e del Codice penale militare (Reati contro l'integrità sessuale; prescrizione in caso di reati sessuali commessi su fanciulli e divieto di possesso di pornografia dura), FF 2000 2609 2625 seg.; cfr. pure S. Suter, Verjährungsrechtliche Problematik im Zusammenhang mit Art. 187 StGB, in: Strafrecht als Herausforderung, Zurigo 1999, pag. 359 segg.

<sup>19</sup> Cfr. «Etude de législation comparée n°133, mars 2004, les infractions sexuelles commises sur les mineurs», disponibile in Internet all'indirizzo: [www.senat.fr/lc/lc133/lc1330.html](http://www.senat.fr/lc/lc133/lc1330.html).

permettere l'engagement effectif des poursuites, après que la victime a atteint l'âge de la majorité»<sup>20</sup>.

### **2.3 Lancio dell'iniziativa**

Il sistema svizzero di prescrizione penale – descritto più sopra – è ritenuto insoddisfacente dagli autori dell'iniziativa. Nel loro parere del 25 aprile 2007, essi hanno motivato la necessità di introdurre l'imprescrittibilità con il fatto che – nella maggior parte dei casi – gli abusi vengono alla luce soltanto dopo parecchio tempo. La vittima riesce a superare l'orrore vissuto rifugiandosi nell'oblio o rimuovendo l'atto subito. La rimozione si protrae sovente fino in età avanzata, quindi ben oltre lo scadere del termine di prescrizione. L'obiettivo dell'iniziativa è quindi di evitare che la vittima, una volta trovata la forza per sporgere denuncia, si trovi nell'impossibilità di farlo poiché è intervenuta la prescrizione.

### **2.4 Le discussioni politiche precedenti**

Il dibattito sulla durata della prescrizione per i reati commessi contro l'integrità sessuale di minorenni non è nuovo. Prima dell'entrata in vigore della nuova Parte generale del Codice penale, il disciplinamento della prescrizione dell'azione penale in caso di atti sessuali con fanciulli è stato oggetto di tre modifiche in 15 anni; il termine di prescrizione della pena non ha invece subito modifiche.

#### **2.4.1 Revisione del 1991 del diritto penale in materia sessuale**

Fino al 1991, tutti gli atti sessuali con fanciulli erano disciplinati da un'unica norma penale (art. 191 CP previgente, atti di libidine su fanciulli). In occasione della revisione del diritto penale in materia di reati contro l'integrità sessuale dei fanciulli<sup>21</sup>, il legislatore ha apportato notevoli modifiche al sistema, operando una distinzione tra i reati concernenti l'esposizione a pericolo dello sviluppo di minorenni (art. 187 e 188 CP) e le offese alla libertà e all'onore sessuale (art. 189–94 CP). Per quanto concerne il nuovo articolo 187 CP (atti sessuali con fanciulli), ha deciso di accorciare la prescrizione (da dieci a cinque anni). Tale riduzione si giustificava segnatamente con il fatto che l'avvio di un procedimento penale dopo un simile lasso di tempo poteva ledere la personalità della vittima più gravemente del reato stesso, che siffatti casi andavano liquidati il più rapidamente possibile ed inoltre che l'inaffidabilità dei ricordi dei fanciulli poteva costituire un ostacolo reale alla ricostruzione dei fatti<sup>22</sup>. Va rilevato che l'articolo 187 CP non è l'unica né la più importante delle disposizioni applicabili ai reati gravi contro l'integrità sessuale dei fanciulli. Infatti entrano in

<sup>20</sup> Cfr. il progetto della Convenzione per la protezione dei fanciulli contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali del 10 aprile 2007 ed il rapporto esplicativo sono disponibili sul sito: [http://www.coe.int/t/affaires\\_juridiques/coop%20E9ration\\_juridique/lutte\\_contre\\_%27exploitation\\_sexuelle\\_des\\_enfants/1\\_PC-ES/Liste%20de%20documents%206eme%20reunion.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/affaires_juridiques/coop%20E9ration_juridique/lutte_contre_%27exploitation_sexuelle_des_enfants/1_PC-ES/Liste%20de%20documents%206eme%20reunion.asp#TopOfPage).

<sup>21</sup> RU 1992 1670, FF 1985 II 901

<sup>22</sup> Boll. uff. 1987 S 285



linea di considerazione soprattutto gli articoli 189 (coazione sessuale), 190 (violenza carnale) e 191 CP (atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere). A questi reati sono sempre stati applicati termini di prescrizione più lunghi.

## 2.4.2 Interventi parlamentari

Il 17 dicembre 1992, poco tempo dopo l'entrata in vigore delle disposizioni penali rivedute in materia di reati sessuali, la consigliera nazionale Goll presentò una mozione<sup>23</sup> in cui chiedeva la soppressione del termine di prescrizione dell'azione penale per i reati contro l'integrità sessuale dei fanciulli (art. 187 CP). Il 16 dicembre 1994 la mozione è tuttavia stata tolta di ruolo poiché era pendente da oltre due anni. Lo stesso giorno, la consigliera nazionale Goll presentò un'iniziativa parlamentare in cui chiedeva di rendere imprescrittibili gli abusi sessuali commessi su fanciulli minori di 16 anni<sup>24</sup>. Il 3 ottobre 1996 il Consiglio nazionale decise di non dar seguito all'iniziativa parlamentare, argomentando segnatamente che la prescrizione era prevista per tutti i reati, tranne per i crimini contro l'umanità, e che i problemi probatori sarebbero stati praticamente insormontabili<sup>25</sup>.

Il 2 dicembre 1993 il consigliere agli Stati Béguin depositò inoltre una mozione in cui chiedeva di portare a dieci anni il termine di prescrizione dei reati puniti dall'articolo 187 CP<sup>26</sup>. Egli era del parere che la prescrizione speciale di cinque anni permettesse a persone che hanno commesso abusi sessuali su fanciulli di eludere qualsiasi forma di perseguimento penale nel caso in cui le giovani vittime avessero rivelato tardivamente le violenze subite. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-CN) non soltanto condivise pienamente le preoccupazioni espresse dall'autore della mozione, ma ritenne pure necessario agire con tempestività. Decise pertanto di presentare al Consiglio nazionale un progetto corrispondente in forma di iniziativa parlamentare<sup>27</sup> e di respingere la mozione al fine di accelerare il processo legislativo. Le Camere federali approvarono l'iniziativa della CAG-CN alla fine del 1996 e il nuovo termine di prescrizione di dieci anni entrò in vigore il 1° settembre 1997<sup>28</sup>.

Il 23 gennaio 1996, quindi già prima dell'entrata in vigore del nuovo termine di prescrizione decennale per l'articolo 187 CP, la CAG-CN aveva presentato una mozione in cui si chiedeva che il termine di prescrizione dell'azione penale di tutti i delitti sessuali commessi su fanciulli fosse sospeso sino al giorno in cui la vittima avesse compiuto 18 anni<sup>29</sup>. Essa era dell'avviso che la reintroduzione del termine di prescrizione di dieci anni per l'articolo 187 CP necessitasse di tale misura suppletiva al fine di permettere alla vittima di liberarsi dalla dipendenza emozionale ed economica nei confronti del molestatore prima di rompere il suo silenzio. Il nostro Consi-

23 Mozione Goll (92.3558).

24 Iniziativa parlamentare Goll (94.441).

25 Boll. uff. 1996 N 1775

26 Mozione Béguin (93.3564).

27 Iniziativa parlamentare CAG-CN (96.435).

28 RU 1997 1626, FF 1996 IV 1139

29 Mozione CAG-CN (96.3004).

glio presentò un messaggio<sup>30</sup> che dava seguito a tale proposta, ma la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-CS) modificò il progetto e decise (1) di sospendere il termine di prescrizione almeno sino al giorno in cui la vittima compie 25 anni, (2) di non applicare questa prescrizione soltanto agli atti sessuali con fanciulli minori di 16 anni, bensì anche all'omicidio e agli atti sessuali con minori dipendenti d'età superiore ai 16 anni<sup>31</sup> e (3) di applicare anticipatamente i termini di prescrizione più lunghi previsti nel disegno di modifica della Parte generale del Codice penale (ossia 30 anni se per il reato è comminata la pena detentiva a vita, 15 anni se per il reato è comminata una pena detentiva superiore ai tre anni e sette anni se per il reato è comminata un'altra pena). Tale proposta di modifica fu adottata dalle Camere federali<sup>32</sup> e la disposizione penale modificata entrò in vigore il 1° ottobre 2002<sup>33</sup>.

### **3 Scopi dell'iniziativa**

#### **3.1 La protezione della vittima**

Come detto, gli autori dell'iniziativa ritengono che il sistema attuale eserciti una pressione troppo grande sulla vittima, nella misura in cui la si obbliga a decidere in merito all'opportunità di avviare un procedimento penale già entro il compimento del 25° anno d'età.

Oltre a ciò, gli autori dell'iniziativa sono dell'avviso che la possibilità di sporgere denuncia penale costituisca una tappa importante del processo terapeutico. A loro giudizio, la guarigione interiore della vittima passa dal riconoscimento di ciò che ha subito e dalla rivelazione dell'autore del reato, che deve essere punito.

#### **3.2 La protezione della società**

Gli autori dell'iniziativa mirano inoltre a rafforzare la lotta ai reati sessuali nei confronti dei minori, da un lato facendo affidamento sull'effetto deterrente che l'imprescrittibilità avrebbe sui delinquenti potenziali<sup>34</sup>, dall'altro facilitando le denunce nei confronti degli individui che hanno commesso uno o più reati di questo tipo.

<sup>30</sup> Messaggio del 10 maggio 2000 concernente la modifica del Codice penale svizzero e del Codice penale militare (Reati contro l'integrità sessuale; prescrizione in caso di reati sessuali commessi su fanciulli e divieto del possesso di pornografia dura), FF **2000** 2609.

<sup>31</sup> L'opportunità di ampliare il campo d'applicazione era dettata più da motivi d'eguaglianza e di prevenzione generale che da motivi legati al processo di guarigione della vittima.

<sup>32</sup> Boll. uff. **2000** S 909, **2001** N 520

<sup>33</sup> RU **2002** 2993 2996; FF **2000** 2769

<sup>34</sup> Nella loro presa di posizione del 25 aprile 2007, gli autori sostengono che «l'imprescrittibilità, costituendo una minaccia per gli abusanti, proteggerà i fanciulli».

## **4 Valutazione e interpretazione dell'iniziativa**

### **4.1 Regole applicabili all'interpretazione di un'iniziativa**

In linea di principio, per interpretare il testo di un'iniziativa popolare occorre fondarsi sul suo tenore e non sulla volontà soggettiva dei promotori. È tuttavia possibile tenere conto di un'eventuale motivazione della volontà popolare e delle opinioni espresse dai promotori. Anche le circostanze che hanno dato luogo all'iniziativa possono rivestire una certa importanza ai fini della sua interpretazione. L'interpretazione del testo stesso soggiace tuttavia alle regole interpretative riconosciute.

### **4.2 Valutazione degli scopi dell'iniziativa**

Gli scopi dell'iniziativa sono stati brevemente presentati in precedenza<sup>35</sup>. Occorre ora analizzarli in modo più approfondito e stabilire in che misura l'iniziativa permetterebbe di attuarli.

#### **4.2.1 Migliorare la prevenzione**

Mediante l'introduzione dell'imprescrittibilità dell'azione penale e della pena, l'iniziativa mira a rafforzare la prevenzione di atti contro l'integrità sessuale dei fanciulli. L'effetto deterrente di una norma penale dipende essenzialmente da due fattori: (1) l'immediatezza e (2) la certezza della pena. Affinché l'effetto deterrente sia ottimale, è importante che la pena sia applicata il più tempestivamente possibile dopo la commissione del reato e che la pena sia il più possibile certa. Ciò dipende a sua volta dalla raccolta delle prove necessarie e dall'accertamento dei fatti, operazioni queste che con il passare del tempo risultano viepiù difficoltose<sup>36</sup>. È dunque poco convincente la tesi che l'introduzione dell'imprescrittibilità dissuaderà gli autori dal commettere reati per i quali è già previsto un regime di prescrizione esteso.

#### **4.2.2 Rafforzamento della lotta contro i reati sessuali commessi su fanciulli**

L'iniziativa intende fornire allo Stato nuovi strumenti per lottare più efficacemente contro i reati sessuali commessi su fanciulli. In particolare, essa vuole permettere a una vittima di denunciare in qualsiasi momento la persona che ha abusato di lei, al fine di evitare che questa commetta atti sessuali su altri fanciulli o per consentire alla vittima di unirsi ad altre vittime per far condannare un autore di reati sessuali ricidivo. Occorre distinguere tra due ipotesi: o l'autore è un multirecidivo o ha cessato di commettere abusi dal momento in cui la sua vittima è stata in grado di liberarsi dal legame di dipendenza. Nella prima ipotesi, l'iniziativa è superflua poiché la prescrizione decorre nuovamente dal giorno in cui l'autore commette un reato (art. 98 CP).

<sup>35</sup> Cfr. n. 3.

<sup>36</sup> Cfr. in merito C.-N. Robert/T. Harding, Lien entre vrai-faux souvenir et motion Béguin, Ginevra 2002, pag. 58, disponibile sul sito <http://www.unige.ch/droit/cetel/publications/travauxCETEL52.pdf>.

L'autore non potrebbe dunque in alcun caso sottrarsi al perseguimento penale. Nella seconda ipotesi, invece, a prescindere dai motivi di prevenzione generale, è dubbio che l'avvio di un procedimento penale nei confronti di una persona che per decenni non ha più commesso reati possa rafforzare la lotta contro gli abusi sessuali sui fanciulli.

### **4.2.3 Migliorare le condizioni psichiche delle vittime**

I promotori dell'iniziativa sostengono che il procedimento penale è importante affinché la vittima ritrovi il suo equilibrio psichico. A prescindere dal fatto che il procedimento non ha quale scopo principale quello di favorire il processo terapeutico di una vittima<sup>37</sup>, occorre evidenziare che nessuno studio sistematico è stato effettuato per determinare se l'avvio di un procedimento penale anni dopo i fatti abbia un effetto positivo per la vittima. Inoltre, i pareri puntuali espressi dagli specialisti sono tutt'altro che unanimi. Infatti, in occasione dei dibattimenti in seno alla CAG-CS sulla mozione della CAG-CN<sup>38</sup>, i pedopsichiatri consultati hanno espresso pareri discordanti sulla questione. L'avvio di un procedimento penale e, se del caso, il riconoscimento degli abusi e la condanna dell'autore, possono dunque a volte rivelarsi utili a superare il trauma, ma anche totalmente controproducenti. Numerosi autori esprimono grandi riserve in merito ai benefici che l'avvio di un procedimento penale può avere sulla vittima quando è trascorso un lungo periodo di tempo da quando sono accaduti i fatti<sup>39</sup>.

L'argomento dell'utilità terapeutica dell'avvio di un procedimento penale va quindi considerato con prudenza. Sembra anzi che il processo di guarigione possa comunque compiersi con il sostegno di professionisti qualificati, senza che sia indispensabile l'intervento, sovente brusco e traumatizzante, dell'apparato giudiziario.

### **4.2.4 Un periodo di riflessione più lungo per la vittima**

Uno degli obiettivi principali degli iniziativisti è poter offrire un periodo di riflessione più lungo alla vittima di abusi sessuali durante l'infanzia. A giudizio dei promotori dell'iniziativa, il sistema attuale esercita una pressione troppo grande sulle vittime, che sono poste prematuramente dinanzi alla scelta seguente: denunciare gli abusi subito quando non sono ancora psicologicamente in grado di farlo o rinunciare definitivamente a denunciarli.

In merito a questo punto riconosciamo che la necessità d'intervento esiste segnatamente nel caso in cui l'autore del reato è un adulto. Esigere in un siffatto caso che una vittima trovi le risorse interiori necessarie per denunciare gli abusi subito prima

<sup>37</sup> Nella loro presa di posizione in merito all'avamprogetto, Yvan Jeanneret e André Kuhn, professori di diritto penale all'Università di Neuchâtel, hanno rammentato che in linea di principio un procedimento penale non ha come scopo di apportare un contributo al processo terapeutico della vittima bensì di identificare gli autori di reati, di sanzionarli, di risocializzarli e infine di ristabilire la pace sociale.

<sup>38</sup> Cfr. n. 3.4.1.

<sup>39</sup> M. Killias/G. Jenny, cit., pag. 29 e i riferimenti menzionati; M. Schubarth, cit. in: *Revue de l'avocat* 06/2003, pag. 86; Schubarth, cit. in: *Rivista Penale Svizzera* 120/2002, pag. 332.



### **4.3.2 Una soluzione sproporzionata**

Anche nel caso in cui il testo dell'iniziativa non ponesse alcun problema di natura interpretativa, sarebbe comunque palesemente sproporzionato prevedere l'imprescrittibilità. In effetti nel diritto svizzero tale istituto esiste unicamente per i crimini più gravi come i crimini contro l'umanità, il genocidio o gli atti terroristici qualificati<sup>41</sup>. Si tratta dunque di atti che si imprimono nella memoria collettiva, che lasciano una traccia indelebile e che meritano di essere puniti in qualsiasi istante.

Sebbene i reati contro l'integrità sessuale dei fanciulli costituiscano atti orribili, per quanto attiene alla prescrizione non è possibile trattarli alla stessa stregua dei crimini menzionati in precedenza. All'interno del Codice penale occorre mantenere una certa gerarchia e dunque la soluzione che prevede l'imprescrittibilità per siffatti reati va respinta.

### **4.3.3 Gli effetti perversi dell'imprescrittibilità**

Va inoltre sottolineato che rendere un reato imprescrittibile può condurre a risultati inattesi, se non addirittura controproducenti. In effetti, la prescrizione dell'azione penale è giustificata segnatamente dal fatto che con il passare del tempo diventa sempre più arduo accertare i fatti con precisione, ciò che nuoce non soltanto all'accusa, per la quale sarebbe estremamente difficile produrre la prova della colpevolezza, bensì anche alla difesa, che potrà sostenere l'innocenza dell'autore fondandosi unicamente sulla parola di quest'ultimo. Tale situazione è pregiudizievole alla sana amministrazione della giustizia penale e può aumentare in modo rilevante il rischio di incorrere in errori giudiziari. I reati devono continuare a sottostare alla prescrizione poiché è indispensabile evitare di dare l'impressione alle vittime che lo Stato sia in grado di perseguire e condannare dei delinquenti sessuali anche decenni dopo la commissione di un reato quando ciò invece non è il caso. La scomparsa delle prove e dei ricordi, abbinata all'applicazione del principio «in dubio pro reo», comporterebbe sovente l'assoluzione dell'imputato, con il rischio di lasciare nella vittima un profondo senso di frustrazione.

Se dalla commissione del reato è trascorso un lungo periodo di tempo, l'età del fanciullo al momento dei fatti può causare notevoli difficoltà probatorie. Il Tribunale federale ha ripetutamente relativizzato il valore probatorio delle affermazioni fatte da fanciulli che hanno subito abusi in tenera età e sono stati interrogati molti anni dopo i fatti, poiché rischiano di subire l'influsso dell'ambiente in cui vivono<sup>42</sup>.

Tenuto conto di questi elementi, l'effetto benefico dell'avvio di un procedimento penale sulla psiche della vittima, invocato dagli autori dell'iniziativa, appare piuttosto opinabile. Il rischio di una nuova e dolorosa vittimizzazione e di un mancato riconoscimento da parte della collettività è dunque considerevole e mette in dubbio anche la necessità di prolungare indefinitamente la durata del termine di prescrizione dell'azione penale.

<sup>41</sup> Cfr. n. 2.1.2.

<sup>42</sup> Cfr. segnatamente DTF del 10 gennaio 2006 (6P.99/2005), consid. 4.1.2 e le decisioni menzionate.

#### **4.3.4 La mancata distinzione tra autori adulti e autori minorenni**

L'applicazione dell'articolo 11 Cost. (protezione dei fanciulli e degli adolescenti) deve certo rafforzare la protezione dei fanciulli vittime di reati, ma non deve far passare in secondo piano la sorte dei fanciulli autori di reati. I recenti fatti di cronaca che hanno coinvolto minori dimostrano che si tratta di una problematica tutt'altro che marginale. Contrariamente a quanto prevede il diritto attuale<sup>43</sup>, l'iniziativa non riserva un trattamento più favorevole a un autore del reato minorenne rispetto a un autore adulto, né a livello di prescrizione dell'azione penale né a livello di pena.

#### **4.4 Pregi e difetti dell'iniziativa**

L'iniziativa ha il merito di evidenziare una carenza del sistema attuale: il fatto che parte delle vittime di abusi sessuali durante l'infanzia disponga di un periodo di riflessione troppo breve per decidere se sporgere denuncia.

Per il resto, i paragrafi precedenti illustrano i problemi che pone il testo dell'iniziativa: formulazione problematica, soluzioni sproporzionate, effetti perversi sulla psiche della vittima e mancata differenziazione tra autori maggiorenni e autori minorenni.

Per rimuovere i difetti dell'iniziativa e tenere conto nel contempo delle necessità specifiche di determinate vittime di poter sporgere una denuncia penale più tardi di quanto non è previsto attualmente, riteniamo sia necessario opporre un controprogetto all'iniziativa.

### **5 Presentazione del controprogetto indiretto**

#### **5.1 Contesto**

##### **5.1.1 Avamprogetto**

L'avamprogetto prevedeva di modificare l'articolo 97 capoversi 2 e 4 CP e 55 capoversi 2 e 4 CPM facendo decorrere il termine di prescrizione dell'azione penale soltanto a partire dal giorno in cui la vittima compie 18 anni in caso di reati di cui agli articoli 111–113, 122, 182, 187–191 e 195 CP e 115–117, 121, 153–157 CPM. Per la maggior parte dei reati summenzionati, sottoposti a un termine di prescrizione di 15 anni, la vittima poteva dunque decidere di agire fino al compimento dei suoi 33 anni. Per quanto concerne gli autori minori, l'avamprogetto non prevedeva invece alcuna modifica delle disposizioni del DPMin relative alla prescrizione penale.

L'avamprogetto prevedeva pure, in deroga all'articolo 389 CP, l'applicazione retroattiva di tale termine di prescrizione nei casi in cui la prescrizione calcolata secondo il diritto previgente non fosse ancora scaduta al momento dell'entrata in vigore della modifica.

<sup>43</sup> Cfr. n. 2.2.2.

## 5.1.2 Procedura di consultazione

Il 28 febbraio 2007 il nostro Consiglio ha autorizzato il DFGP ad avviare una procedura di consultazione sulla modifica del Codice penale e del Codice penale militare concernente la prescrizione in caso di reati gravi contro l'integrità fisica e le violazioni dell'integrità sessuale dei fanciulli. La consultazione si è conclusa il 30 aprile 2007.

### *Principio della modifica e impostazione generale*

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è opposta all'iniziativa popolare – ritenuta sproporzionata e poco chiara – e ha accolto favorevolmente il controprogetto<sup>44</sup>. Soltanto un Cantone (VS) e un partito (EDU) hanno espresso il loro sostegno all'iniziativa e respinto il controprogetto. I giuristi e le giuriste democratici svizzeri (GDS), il tribunale cantonale di Soletta e l'Università di Neuchâtel hanno auspicato il mantenimento della situazione attuale e sono dunque contrari sia all'iniziativa sia al controprogetto. Quanto alla Federazione svizzera degli avvocati (FSA), essa si spinge ancora oltre chiedendo la soppressione pura e semplice delle disposizioni che prevedono il regime di prescrizione penale speciale per i crimini e i delitti gravi contro i fanciulli d'età inferiore ai 16 anni (art. 97 cpv. 2 e 4 CP e 55 cpv. 2 e 4 CPM).

Tra i partecipanti favorevoli al controprogetto, alcuni (ZH, SO, GR, TG, VD, SG, AG, GL) hanno tuttavia deplorato che le disposizioni concernenti la prescrizione penale siano oggetto di una quarta modifica nell'arco di poco più di 15 anni, ciò che lede la certezza del diritto; alcuni di essi (ZH, BE, LU, GL, SH, AI, AR, GR, JU, CFG) hanno espresso preoccupazione per il rischio accresciuto di errori giudiziari che la proroga del termine di prescrizione potrebbe comportare, andando così contro gli interessi della vittima. Per il resto i punti seguenti hanno dato luogo a commenti più specifici.

### *Reati interessati dal termine di prescrizione speciale*

La grande maggioranza dei partecipanti ha accolto favorevolmente l'elenco dei reati che beneficiano del regime di prescrizione esteso, ossia gli articoli 111–113, 122, 182, 189–191 e 195 CP. Alcuni partecipanti hanno tuttavia espresso l'auspicio che tale elenco sia esteso al titolo primo, quarto e quinto del Codice penale (VD) o anche agli articoli 135 e/o 197 numero 3 CP (BE, NW, Associazione Svizzera per la Protezione dell'Infanzia, Commissione federale per la gioventù). Due partecipanti invece (NE, GDS) hanno criticato che l'elenco non si limiti unicamente ai reati contro la vita e l'integrità della persona. La FSA ha chiesto la soppressione pura e semplice della disposizione eccezionale prevista per le vittime d'età inferiore ai 16 anni.

### *Persone da proteggere in modo specifico*

Soltanto due Cantoni (OW, VD) hanno chiesto che tutti i minori – e non soltanto quelli d'età inferiore ai 16 anni – possano beneficiare del regime di prescrizione esteso.

<sup>44</sup> Cfr. il rapporto concernente i risultati della procedura di consultazione, DFGP, Ufficio federale di giustizia, Berna, maggio 2007.



### *Durata del termine di prescrizione*

Nessun Cantone ha chiesto di prolungare il termine di prescrizione previsto dal controprogetto. Tale auspicio è stato invece formulato da un partito (UDC, estensione fino al compimento dei 45 anni da parte della vittima) e da un'organizzazione di protezione dell'infanzia (ASPE, prolungamento del termine di prescrizione da 15 a 20 anni).

Basilea Campagna ha tuttavia precisato che la vittima avrebbe tutto l'interesse a sporgere una denuncia penale prima dei 33 anni poiché l'istruzione penale può richiedere parecchio tempo, soprattutto nel caso in cui i fatti sono datati. In effetti, occorre rintracciare l'autore, effettuare le perizie, ecc. Tenuto conto del fatto che la prescrizione si estingue soltanto nel momento in cui è stata pronunciata una sentenza di prima istanza (art. 97 cpv. 3 CP), è possibile che la prescrizione intervenga durante l'istruzione se la vittima ha sporto denuncia soltanto poco prima di compiere 33 anni.

### *Differenza di trattamento tra autori adulti e autori minorenni*

Tutti i partecipanti hanno accolto favorevolmente il trattamento differenziato riservato ai delinquenti adulti e a quelli minori, ad eccezione di due Cantoni (AI, AR) che hanno chiesto termini di prescrizione più estesi anche per gli autori minori.

### *Misure complementari*

Tre partiti, oltre alla modifica della prescrizione penale, hanno chiesto anche l'adozione di misure complementari. Il PS ha segnatamente chiesto che la prevenzione degli abusi sui minori sia centralizzata. Il PPD ha chiesto di ridurre il rischio di recidiva vietando alla persona condannata di esercitare attività professionali o di volontariato in cui vi è un contatto regolare con minorenni e di non cancellare dal casellario giudiziale le condanne per atti sessuali con fanciulli. Dello stesso tenore la richiesta dell'UDC, secondo cui i datori di lavoro devono ottenere un diritto d'accesso speciale ai dati del casellario giudiziale concernenti le persone che si candidano a un posto di lavoro che prevede il contatto con fanciulli.

## **5.1.3 Modifica dell'avamprogetto**

Visto il sostegno espresso dalla maggioranza dei partecipanti, il controprogetto non ha subito modifiche. I motivi per cui non è stato dato seguito a certe riserve o proposte di modifica sono illustrati qui appresso.

## **5.2 Commento al disegno**

### **5.2.1 Inizio della prescrizione dell'azione penale con il raggiungimento della maggiore età da parte della vittima**

Al fine di tenere conto in modo più specifico delle necessità dei fanciulli vittime di reati contro l'integrità sessuale o corporale commessi da adulti, appare ragionevole dar loro più tempo per decidere se sporgere una denuncia penale. È dunque stato deciso di far decorrere il termine di prescrizione dell'azione penale a partire dal

compimento del diciottesimo anno d'età della vittima. Tale soluzione tiene conto del fatto che il processo di guarigione della vittima può iniziare soltanto nel momento in cui quest'ultima acquisisce la maturità necessaria per prendere le distanze (fisicamente e psicologicamente) dall'autore.

### **5.2.2 Campo d'applicazione**

Il disegno prevede che il termine di prescrizione esteso si applichi non soltanto ai reati contro l'integrità sessuale dei fanciulli (art. 182, 189–191 e 195 CP), ma anche ai reati contro la vita (art. 111–113 CP) e l'integrità della persona (art. 122 CP). Tale soluzione non solo è conforme alla volontà del Parlamento espressa nel 2001<sup>45</sup>, ma è anche logica. I reati gravi contro l'integrità della persona e i tentati omicidi sono altrettanto traumatizzanti per un fanciullo e sono sovente legati a reati contro l'integrità sessuale. La denuncia di tali atti presuppone dunque un processo simile a quello necessario quando un fanciullo è vittima di un atto contro la sua integrità sessuale (rimozione del legame di dipendenza, riconoscimento degli atti di violenza, sviluppo personale ed elaborazione psicologica) e può richiedere anche in questo caso molto tempo.

Secondo il disegno, il termine di prescrizione esteso non si applica agli articoli 135 (rappresentazione di atti di violenza) e 197 capoverso 3 CP (pornografia). Tali disposizioni vietano segnatamente la fabbricazione di oggetti o le rappresentazioni che mostrano sia atti di cruda violenza verso gli esseri umani sia gli atti sessuali con fanciulli. Se tali atti implicano un contatto diretto tra l'autore e la vittima, si configurano reati contro l'integrità corporale o sessuale (ad es. gli articoli 122 o 187 CP) cui si applica il termine di prescrizione esteso. Nel caso in cui non vi è un contatto diretto, il reato è meno grave e dunque un'estensione della prescrizione non si giustifica<sup>46</sup>.

### **5.2.3 Fissazione dell'età limite a 16 anni**

Nel diritto svizzero, la maggiore età sessuale è fissata a 16 anni. Il legislatore del nostro Paese è partito dal principio che una persona può consentire liberamente all'atto sessuale a partire da questa età. Ne consegue dunque che soltanto le vittime di età inferiore ai 16 anni devono poter beneficiare del regime di prescrizione speciale previsto dai nuovi articoli 97 CP e 55 CPM. L'unica eccezione a questo principio riguarda l'articolo 188 CP (atti sessuali con persone dipendenti), la cui presenza si giustifica con il fatto che tale disposizione presuppone l'esistenza di un rapporto di dipendenza tra l'autore e la sua vittima. La situazione è dunque simile a quella di un fanciullo minore di 16 anni vittima di un adulto che approfitta della propria posizione di autorità. Dato che il termine di prescrizione dell'articolo 188 CP è di sette anni, l'azione penale sarebbe prescritta al momento in cui la vittima compie 25 anni. Questa soluzione corrisponde dunque esattamente, per quanto concerne il risultato, alla situazione attuale.

<sup>45</sup> Cfr. n. 2.4.2.

<sup>46</sup> A meno che il fanciullo non sia indotto a compiere atti sessuali su se stesso dal fabbricante di pornografia (ad es. masturbazione). In questo caso si configurerebbe un reato ai sensi dell'art. 187 CP (P. Maier, Basler Kommentar, n°12 ad art. 187 CP).

## 5.2.4 **Durata del termine di prescrizione**

È stato deciso di non prolungare i termini previsti dall'articolo 97 capoverso 1 CP, ma semplicemente di posticiparne l'inizio. Le proposte dell'UDC e dell'ASPE di prolungare il termine di prescrizione (finché la vittima compie 45 anni o da 15 a 20 anni) non sono dunque state prese in considerazione.

La proposta del nostro Consiglio ha segnatamente lo scopo di mantenere una certa coerenza all'interno del sistema di prescrizione dell'azione penale<sup>47</sup> e di evitare l'avvio tardivo delle azioni penali, quando raccogliere le prove diventa estremamente difficile. Essa è dunque il risultato di un delicato equilibrio tra l'interesse della vittima a sporgere una denuncia penale il più a lungo possibile, l'interesse dell'autore a reinserirsi nella società, l'interesse della società affinché la pace sociale non venga turbata dall'avvio di processi penali decenni dopo i fatti e infine l'interesse della giustizia penale ad agire efficacemente, ossia essere in grado di assumere le prove in modo affidabile e ridurre in tal modo il rischio di errori giudiziari.

## 5.2.5 **Precisazione della disposizione in caso di decesso della vittima**

Il disegno prevede che «[...] la prescrizione dell'azione penale decorre dal giorno in cui la vittima compie o *avrebbe compiuto 18 anni*». L'aggiunta della forma condizionale vuole evitare l'interpretazione secondo cui la morte della vittima farebbe in qualche modo ricomparire il termine di prescrizione ordinario. In effetti il termine di prescrizione speciale non si prefigge di offrire alla vittima soltanto un termine di riflessione più lungo, ma s'iscrive anche nel contesto più ampio della prevenzione dei reati contro l'integrità sessuale o corporale dei fanciulli. Per tale motivo occorre assolutamente fissare al 18° anno d'età della vittima il momento in cui decorre il termine di prescrizione<sup>48</sup>.

## 5.2.6 **Trattamento differenziato degli autori adulti e degli autori minorenni**

Le modifiche summenzionate si applicheranno unicamente agli autori adulti. Il nostro Consiglio ha deciso di mantenere il sistema attuale per quanto concerne gli autori minorenni<sup>49</sup>.

Da un canto la semplice trasposizione del sistema proposto per gli adulti avrebbe come risultato un allentamento della protezione attualmente offerta alla vittima. In effetti, tenuto conto dei termini di prescrizione ridotti dell'articolo 36 capoverso 1 DPMIn (cinque anni, tre anni e un anno), la vittima potrebbe sporgere denuncia al massimo fino all'età di 23 anni (18+5). Il diritto vigente dà tuttavia la possibilità alla

<sup>47</sup> Come evidenziato dal Canton Zurigo, un numero troppo elevato di termini di prescrizione nuocerebbe alla certezza del diritto.

<sup>48</sup> La medesima interpretazione viene d'altronde già sostenuta per la disposizione attuale anche se può dar adito a confusione (cfr. Denys Christian, *Prescription de l'action pénale: Les nouveaux art. 70, 71, 109 et 333 al. 5 CP*, in: *Semaine judiciaire* 2003 II 49, pag. 54).

<sup>49</sup> Il diritto vigente è stato presentato al n. 2.2.2.

vittima di agire penalmente fino al compimento del 25° anno d'età. Dall'altro non è necessario prevedere termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti dal sistema attuale. Infatti i reati contro l'integrità sessuale dei fanciulli di meno di 16 anni commessi da delinquenti minori in generale vengono alla luce piuttosto rapidamente. Tali reati non hanno quel carattere segreto che invece contraddistingue quelli commessi da adulti facenti parte della cerchia più ristretta di conoscenti o familiari della vittima. Inoltre la relazione tra autore minore e vittima di meno di 16 anni non può essere completamente equiparata alla relazione tra autore adulto e vittima di meno di 16 anni. Nel primo caso, il legame di dipendenza economica o emotiva è meno forte. Ovviamente la posizione di un fratello, di una sorella maggiore o di un amico della vittima può presentare certe analogie con la posizione di un adulto dominante. Tuttavia, tenuto conto del fatto che il diritto penale dei minori ha per scopo principale di evitare che il giovane delinquente non possa più reinserirsi dopo aver commesso un reato, non si giustifica un prolungamento dei termini di prescrizione attuali.

Il tenore attuale dell'articolo 36 capoverso 2 DPMin va dunque mantenuto visto che permette alla vittima di agire fino al 25° anno d'età. Tale soluzione è proporzionata e tiene debitamente conto sia dell'interesse della vittima a poter agire ancora per qualche anno dopo aver raggiunto la maggiore età, sia dell'interesse dell'autore a reintegrarsi in seno alla società.

### **5.2.7 Misure complementari**

Contrariamente all'auspicio espresso da tre partiti<sup>50</sup>, il controprogetto non prevede altre misure all'infuori della modifica delle disposizioni relative alla prescrizione dell'azione penale. Oltre al fatto che l'iniziativa stessa si limita a chiedere una modifica di queste disposizioni senza esigere misure complementari, occorre evidenziare che siffatte richieste corrispondono in ampia misura al tenore delle tre iniziative parlamentari pendenti dinanzi alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale<sup>51</sup>.

### **5.2.8 Disposizione transitoria**

L'articolo 389 CP prevede che i nuovi termini di prescrizione si applichino retroattivamente agli autori di atti commessi o giudicati prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto soltanto se più favorevoli all'autore. In deroga a tale articolo il disegno prevede che, in caso di reati previsti al capoverso 2 commessi prima della data di entrata in vigore della modifica, l'azione penale (se non è già prescritta in tale data) si prescrive secondo i capoversi 1-3. In assenza di tale disposizione, il nuovo disciplinamento potrebbe applicarsi unicamente ai reati commessi dopo la sua entrata in vigore.

<sup>50</sup> Cfr. n 5.1.2.

<sup>51</sup> 04.441 Iv. Pa. Freysinger del 18 giugno 2004 (Condanna per pedofilia. Nessuna radiazione dal casellario giudiziale), 04.469 Iv. Pa. Simoneschi-Cortesii dell'8 ottobre 2004 (Obbligo di presentare l'estratto del casellario giudiziale per le persone che lavorano con bambini), 04.473 Iv. Pa. Darbellay dell'8 ottobre 2004 (Autori di reati di pedofilia. Divieto di esercitare professioni a contatto con bambini).

## **5.2.9 Codice penale militare**

Come in occasione delle precedenti revisioni del Codice penale, le modifiche previste nel primo vanno inserite anche nel Codice penale militare. Il campo d'applicazione del termine di prescrizione più esteso è dunque identico a quello previsto dal Codice penale, fatte salve le disposizioni concernenti gli atti sessuali con minori dipendenti, la tratta di esseri umani e lo sfruttamento di attività sessuali, che non sono contemplate dal Codice penale militare. È stata per contro aggiunta la disposizione relativa all'abuso della posizione militare.

L'articolo 55 capoverso 2 CPM prevede quindi che in caso di reati secondo gli articoli 115–117, 121, 153–155 e 157, diretti contro fanciulli minori di 16 anni, come pure di atti sessuali con fanciulli (art. 156 CP), la prescrizione dell'azione penale decorre dal giorno in cui la vittima compie o avrebbe compiuto 18 anni.

La disposizione transitoria è identica a quella prevista dall'articolo 97 capoverso 4 CP.

## **6 Ripercussioni**

### **6.1 Per la Confederazione**

Allo stato attuale delle cose, il presente disegno di modifica della legge non comporta conseguenze – né finanziarie né sul piano del personale – per la Confederazione.

### **6.2 Per i Cantoni e i Comuni**

L'estensione del termine di prescrizione potrebbe causare un aumento del numero dei procedimenti penali, ciò che genererebbe lavoro in sovrappiù per le autorità cantonali competenti. Al momento non è possibile stimare l'entità delle eventuali spese supplementari.

## **7 Aspetti giuridici**

### **7.1 Costituzionalità e legalità**

Il progetto di modifica si fonda sull'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale, che attribuisce alla Confederazione la competenza di legiferare nel campo del diritto penale.

Conformemente all'articolo 389 CP, l'applicazione retroattiva di termini di prescrizione più severi è possibile a condizione che la disposizione pertinente sia prevista nella legge. L'articolo 97 capoverso 4 CP e l'articolo 55 capoverso 4 CPM sono quindi sufficienti come base legale per giustificare l'applicazione retroattiva del termine di prescrizione previsto dal disegno.

In virtù dell'articolo 7 capoverso 1 della Convenzione del 4 novembre 1950<sup>52</sup> per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nessuno può essere condannato per un'azione o una omissione che al momento in cui fu commessa non costituisce reato secondo il diritto interno o secondo il diritto internazionale. Non può del pari essere inflitta alcuna pena superiore a quella che era applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Ai sensi dell'articolo 15 capoverso 1 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966<sup>53</sup> relativo ai diritti civili e politici (Patto II), non può essere inflitta una pena superiore a quella applicabile al momento in cui il reato sia stato commesso. Non è ammessa alcuna deroga a queste due disposizioni (art. 15 CEDU e 4 Patto II).

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'applicazione retroattiva di un termine di prescrizione è compatibile con l'articolo 7 CEDU se concerne reati non ancora prescritti al momento dell'entrata in vigore del nuovo termine di prescrizione<sup>54</sup>.

Il controprogetto indiretto è conforme al diritto internazionale, dato che prevede l'applicazione retroattiva del nuovo termine di prescrizione soltanto ai reati non ancora prescritti al momento della sua entrata in vigore.

<sup>52</sup> RS **0.101**

<sup>53</sup> RS **0.103.2**

<sup>54</sup> Decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 22 giugno 2000 nella causa Coëme contro Belgio, Recueil 2000-VII, pag. 62, § 149.