

ad 96.464

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

ad 96.465

Iniziativa parlamentare
Atti di violenza sessuale commessi su un coniuge,
punibili d'ufficio. Modifica degli articoli 189 e 190 CP

Rapporto e proposte del 28 ottobre 2002 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

Parere del Consiglio federale

del ... febbraio 2003

Onorevole Presidente,
Onorevoli Consiglieri nazionali,

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

Gradite, onorevole Presidente, onorevoli Consiglieri nazionali, l'espressione della nostra alta stima.

... febbraio 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Parere

1 Situazione iniziale

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

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

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

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

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

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Modifiche del Codice penale

2.1.1 Perseguimento d'ufficio

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

Appoggiamo pertanto la proposta della Commissione, secondo la quale i più frequenti reati di violenza commessi nell'ambito del matrimonio o di una comunità di vita simile a quella matrimoniale dal partner etero o omosessuale della vittima debbano essere perseguiti d'ufficio. Riteniamo opportuna anche la proposta secondo la quale tali reati siano perseguibili d'ufficio fino a dopo un anno dal divorzio (per le coppie sposate) o dallo scioglimento dell'unione domestica (per le coppie non sposate). La qualifica di reati perseguibili d'ufficio sottolinea la gravità della violenza domestica sul piano dell'illecito e comporta una deprivatizzazione di tali conflitti. Siamo tuttavia coscienti che il diritto penale da solo non possa risolvere il problema della violenza nell'ambito domestico. Pertanto accogliamo con favore le ulteriori misure fiancheggiatrici adottate dai Cantoni come per esempio campagne di prevenzione, progetti d'intervento, strutture di mediazione, unità specializzate di polizia, il perfezionamento continuo e il coordinamento di tutti gli attori attivi nel settore della violenza domestica (polizia, autorità di perseguimento penali, giudici, consulenti delle vittime o degli agenti ecc.) nonché la possibilità, introdotta dal Cantone di San Gallo, di espellere dall'abitazione, per un determinato periodo, gli agenti di violenze domestiche. In senso analogo va anche l'iniziativa parlamentare Vermot (00.419; Protezione contro la violenza nella famiglia e nella coppia) sulla quale ci pronunceremo il momento venuto.

2.1.2 Possibilità di decidere il non luogo a procedere (art. 66^{ter} D-CP)

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

perseguimento dell'agente, dall'altro permette di decidere il non luogo a procedere qualora il procedimento penale sia contrario all'interesse della vittima informata e quindi capace di decidere liberamente. In particolare possiamo pertanto formulare le seguenti considerazioni:

2.1.2.1 In caso di conflitto, intervenire al più presto

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

2.1.2.2 Nessun perseguimento d'ufficio a ogni costo

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

2.1.2.3 Catalogo dei reati per decidere il non luogo a procedere

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

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

Per quanto riguarda la risposta da dare alla questione se la coazione sessuale e la violenza carnale debbano figurare nel catalogo dei reati per i quali è possibile decidere il non luogo a procedere, si possono avere opinioni divergenti. Vi sono

buoni motivi perché entrambi tali gravi crimini – per i quali è comminata la pena della reclusione fino a dieci anni – non figurino in tale catalogo. Infatti vi possono essere casi in cui, anche di fronte a coazione sessuale o a violenza carnale, un'inchiesta penale condotta contro la volontà degli interessati leda la sfera privata della coppia al tal punto che per la vittima il danno risulti maggiore del beneficio. Non riteniamo tuttavia che questa questione rappresenti un punto essenziale del disegno di revisione. Ben più determinante è l'introduzione del principio del non perseguimento d'ufficio a ogni costo dei reati commessi nella comunità domestica e di conseguenza il chiaro segnale di non tollerare oltre come reati di poco conto o come una questione privata i reati commessi nell'ambito del matrimonio o dell'unione domestica.

2.1.2.4 Decisione di non luogo a procedere secondo debito apprezzamento

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

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

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

- il solo fatto che la decisione di non luogo a procedere sarà posta sotto il potere discrezionale della competente autorità dovrebbe garantire che l'agente impenitente che continua a comportarsi senza rispetto nei confronti della vittima non possa beneficiare di tale provvedimento;

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

2.2 Modifiche analoghe del diritto penale militare

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

3 Conclusioni

Per i motivi di cui sopra, accettiamo il rapporto e le proposte della Commissione. È pur vero che rendendo perseguibili d'ufficio gli atti di violenza commessi nell'ambito del matrimonio e dell'unione domestica si intensifica il perseguimento dell'agente, ma è altrettanto vero che si può porre fine all'intervento di diritto penale quando tale intervento è contrario al beninteso interesse della vittima che si decide liberamente in piena cognizione di causa.