

Rapporto esplicativo

**concernente l'interdizione di esercitare un'attività,
d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica
(Modifica della Costituzione, del Codice penale, del Codice
penale militare e del diritto penale minorile)**

Gennaio 2011

2005-.....

1

Compendio

Il presente avamprogetto propone di introdurre una nuova interdizione penale di esercitare un'attività, un'interdizione d'intrattenere contatti e un'interdizione di accedere a un'area geografica, nonché l'obbligo di presentare un estratto del casellario giudiziale per svolgere determinate attività professionali ed extraprofessionali. S'intende così proteggere meglio i minori e altre persone particolarmente vulnerabili da autori con precedenti penali specifici.

L'avamprogetto è riconducibile alla mozione Carlo Sommaruga (08.3373) «Rafforzare il diritto penale per prevenire la pedocriminalità e altri reati» che incarica il Consiglio federale di ridefinire l'attuale interdizione dell'esercizio di una professione ai sensi dell'articolo 67 e 67a del Codice penale (CP; RS 311.0). Per consentire l'attuazione della mozione, è proposta una modifica della Costituzione nonché del Codice penale, del Codice penale militare e del diritto penale minorile. L'avamprogetto verte innanzitutto sull'estensione dell'attuale interdizione di esercitare una professione:

- l'interdizione potrà in avvenire riguardare anche le attività extraprofessionali svolte in seno a un'associazione o ad altre organizzazioni;

- l'attuale interdizione dell'esercizio di una professione diventerà una «interdizione di esercitare un'attività»;

- la nuova interdizione di esercitare un'attività risulta inasprita rispetto a quella attuale: da un canto, se la vittima è un minore o un'altra persona particolarmente vulnerabile, il giudice può pronunciare tale interdizione anche se l'autore ha commesso un reato senza alcun nesso con l'attività in questione; dall'altro, taluni reati sessuali commessi su minori comporteranno obbligatoriamente l'interdizione di esercitare un'attività;

- saranno istituite due nuove interdizioni, ossia quella d'intrattenere contatti e quella di accedere a un'area geografica, ispirate all'articolo 28b del Codice civile.

Le nuove interdizioni saranno integrate anche nel Codice penale militare (CPM) e, in forma modificata, nel diritto penale minorile (DPMIn), che per ora non prevede ancora alcuna interdizione di esercitare una professione.

L'avamprogetto pone poi l'accento sull'applicazione di tali interdizioni:

- l'interdizione di esercitare un'attività andrà attuata creando un estratto specifico del casellario giudiziale per privati, da richiedere ogni qualvolta una persona si candida o aspira a svolgere un'attività professionale o extraprofessionale a contatto con minori o con altre persone particolarmente vulnerabili. I cittadini stranieri dovranno esibire un atto equipollente rilasciato dal Paese di origine;

- per consentire alla Confederazione di disciplinare in modo ampio tale materia occorre una nuova norma costituzionale. Quest'ultima consentirà alla Confederazione di emanare disposizioni volte a prevenire reati contro i minori e altre persone particolarmente vulnerabili.

Il presente avamprogetto non trae spunto soltanto dalla mozione Carlo Sommaruga, bensì anche da altri interventi parlamentari che puntano sulla protezione dei bambini contro gli abusi sessuali. Nel rapporto esplicativo si approfondiscono pure varianti meno incisive di quanto proposto nell'avamprogetto.

Indice

Compendio	2
Indice	3
1 Punti essenziali del progetto	5
1.1 Situazione iniziale	5
1.1.1 L'interdizione di esercitare una professione nel diritto vigente	5
1.1.2 Le possibilità attuali di interdire attività extraprofessionali, contatti con determinate persone o l'accesso a un determinato luogo	6
1.1.3 La mozione Carlo Sommaruga	6
1.1.4 Altri interventi parlamentari vertenti sulla protezione penale dei bambini contro gli abusi sessuali	7
1.1.5 Iniziativa popolare federale «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli»	11
1.2 Punti principali del progetto	12
1.2.1 Modifica della Costituzione	12
1.2.2 Modifica del Codice penale	14
1.2.3 Modifica del Codice penale militare (CPM)	20
1.2.4 Modifica del diritto penale minorile (DPMin)	21
1.2.5 Disposizioni integrate in una nuova legge sul casellario giudiziale	21
1.3 Valutazione della soluzione proposta	21
1.3.1 Efficacia limitata delle interdizioni	21
1.3.2 Normative severe in risposta ad altri interventi parlamentari	22
1.3.3 Variante	22
1.4 Diritto comparato	23
1.4.1 Introduzione	23
1.4.2 Interdizione di esercitare un'attività extraprofessionale	24
1.4.3 Interdizione di esercitare un'attività professionale ed extraprofessionale inflitta per reati <i>non</i> commessi nell'esercizio di tale attività	24
1.4.4 Interdizione d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica	25
1.4.5 Condizioni per pronunciare le interdizioni	25
1.4.6 Interdizioni obbligatorie	26
1.4.7 Durata delle interdizioni	27
1.4.8 Esecuzione dell'interdizione	27
2 Commento ai singoli articoli	30
2.1 Modifica della Costituzione federale	30
2.2 Modifica del Codice penale	32
2.2.1 Articolo 19 capoverso 3	32
2.2.2 Articolo 67 (Interdizione di esercitare un'attività)	32
2.2.3 Articolo 67a (Interdizione d'intrattenere contatti e interdizione di accedere a un'area geografica)	33
2.2.4 Articolo 67b (Esecuzione delle interdizioni)	34
2.2.5 Articolo 67c (Modifica e interdizioni decretate a posteriori)	34
2.2.6 Articolo 95 capoversi 1, 6 e 7	35

2.2.7 Articolo 105 capoverso 3	35
2.2.8 Articolo 187 numero 3	35
2.2.9 Articolo 294 (Violazione dell'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti o di accedere a un'area geografica)	35
2.2.10 Articolo 366 capoverso 3	36
2.2.11 Articolo 369 capoverso 4 ^{er}	36
2.2.12 Articolo 369a (nuovo)	36
2.2.13 Articolo 371a (Estratto specifico del casellario giudiziale per privati)	36
2.3 Modifica del Codice penale militare	37
2.4 Modifica del diritto penale minorile	37
2.4.1 Articolo 16a (Interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica)	37
2.4.2 Articolo 19 capoverso 4	38
2.5 Nuova legge sul casellario giudiziale	38
2.5.1 Obbligo di richiedere un estratto del casellario giudiziale	38
2.5.2 Nuove norme penali	42
2.5.3 Termini dell'attuale estratto del casellario giudiziale secondo l'articolo 371 CP	43
3 Ripercussioni	43
3.1 Per la Confederazione	43
3.2 Per i Cantoni e i Comuni	44
3.3 Ripercussioni economiche	44
4 Programma di legislatura	44
5 Aspetti giuridici	44
5.1.1 Competenza legislativa	44
5.1.2 Conformità ai diritti fondamentali	44
Durata delle interdizioni obbligatorie	46
Interdizioni a vita	46
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	47
5.2.1 Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101)	47
5.2.2 Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto ONU; RS 0.103.1)	48
5.2.3 Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II; RS 0.103.2)	49
5.2.4 Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107)	49
5.2.5 Convenzione del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2007 sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale (Convenzione di Lanzarote)	49
5.2.6 Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)	49

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 L'interdizione di esercitare una professione nel diritto vigente

Il Codice penale svizzero (CP; RS 311.0), dalla sua entrata in vigore nel 1942, prevede un'interdizione dell'esercizio di una professione applicabile a criminali adulti.

Fino alla fine del 2006 tale interdizione era concepita come misura accessoria pronunciabile soltanto per professioni soggette ad autorizzazione (art. 54 vCP). Detto altrimenti, si applicava ad attività già subordinate a una vigilanza e quindi alla revoca dell'autorizzazione. Un'ulteriore interdizione nel Codice penale era dunque superflua.

Tuttavia in passato si obiettava essenzialmente che l'interdizione di esercitare una professione ostacolasse la reintegrazione sociale dell'autore. Considerazioni analoghe hanno convinto anche la Commissione peritale incaricata della revisione della Parte generale del Codice penale e del diritto penale minorile a rinunciare del tutto a tale interdizione nel suo avamprogetto (cfr. rapporto della Commissione peritale PG, 1993, pag. 92 seg.).

Tuttavia, considerati i risultati della consultazione, l'interdizione di esercitare una professione non soltanto è stata mantenuta nel Codice penale, ma è stata estesa alle professioni *non soggette ad autorizzazione* e integrata nelle cosiddette «altre misure» (cfr. in merito il messaggio del 21 settembre 1998 concernente la modifica del Codice penale svizzero e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minorile FF 1999 1669, n. 213.472). L'obiezione dell'ostacolo alla reintegrazione sociale è stata contrastata proponendo una versione restrittiva dell'articolo 67 segg. CP per limitare l'applicazione della sanzione ai casi più gravi. Inoltre è stata prevista la possibilità di vietare soltanto determinate attività particolarmente a rischio di abuso all'interno di una professione (e dunque non la totalità della professione). Infine venne anche introdotta la possibilità di vietare soltanto l'esercizio a titolo indipendente di un'attività prima di interdirli totalmente.

Già poco tempo dopo l'adozione della Parte generale riveduta del Codice penale, in Parlamento si levarono voci in favore di un'estensione dell'interdizione di esercitare una professione per prevenire i reati sessuali commessi su minori. In merito sono stati presentati numerosi interventi parlamentari.

L'interdizione di esercitare una professione è stata integrata nel Codice penale militare (CPM; RS 321.0) soltanto nell'ambito della revisione del Codice penale, del Codice penale militare e del diritto penale minorile menzionata in precedenza ed entrata in vigore nel 2007 (art. 50 seg. CPM).

Come il vecchio diritto penale minorile (art. 82 segg. vCP), neppure l'attuale legge federale sul diritto penale minorile (DPMIn; RS 311.1) prevede l'interdizione di esercitare una professione per giovani delinquenti.

1.1.2 Le possibilità attuali di interdire attività extraprofessionali, contatti con determinate persone o l'accesso a un determinato luogo

Fondandosi sul Codice penale, il giudice e l'autorità esecutiva, impartendo norme di condotta, hanno la facoltà di limitare le attività professionali o extraprofessionali del condannato, di vietargli d'intrattenere determinati contatti o di accedere a un'area geografica. Le norme di condotta possono tuttavia essere impartite soltanto per la durata del periodo di prova (correlato a una pena con la condizionale, totale o parziale, nonché a una liberazione condizionale concessa per una pena detentiva, art. 44 cpv. 2, 62 cpv. 3, 64a cpv. 1, 87 cpv. 2 CP) o al trattamento ambulatoriale (art. 63 cpv. 2 CP). Spetta unicamente alle autorità competenti valutare la necessità di impartire norme di condotta (cfr. art. 94 e 95 CP). Le medesime disposizioni sono previste anche nel Codice penale militare, in parte con un semplice rimando al Codice penale (art. 34 cpv. 1, 38 cpv. 2, 47 e 54 CPM).

Anche il diritto penale minorile prevede norme di condotta che possono includere l'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere determinati contatti o di accedere a un'area geografica. Possono essere impartite per la durata del periodo di prova in combinazione con un ammonimento (art. 22 cpv. 2 DPMin), per la durata del periodo di prova dopo la scarcerazione condizionale (art. 29 cpv. 2 DPMin) o in relazione con una sospensione completa o parziale della pena (art. 35 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 29 DPMin).

Inoltre le interdizioni d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica possono essere inflitte per proteggere una persona in caso di violenza (domestica in particolare), minacce o molestie conformemente all'articolo 28b CC.

Le interdizioni presumibilmente più note sono quelle di accedere a un'area vietata pronunciate nei confronti dei cosiddetti hooligan. Fino alla fine del 2009 erano inserite nell'articolo 24b della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120), dal 1° gennaio 2010 invece sono integrate negli articoli 4 e 5 del Concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive (cfr. www.kkjpd.ch, rubrica «Archiv», «Verträge/Vereinbarungen» e «Konkordat i»).

1.1.3 La mozione Carlo Sommaruga

La mozione Carlo Sommaruga (08.3373) «Rafforzare il diritto penale per prevenire la pedocriminalità e altri reati», approvata dal Consiglio nazionale il 3 settembre 2008 e dal Consiglio degli Stati il 12 marzo 2009, conferisce il mandato seguente al Consiglio federale:

«Il Consiglio federale è incaricato di proporre una revisione del Codice penale – in ossequio ai principi generali dell'ordinamento legale penale – che introduca nella Parte generale una disposizione su misure applicabili in particolare agli autori di reati contro l'integrità sessuale dei bambini e finalizzate a:

- vietare agli autori di tali reati l'esercizio di una professione anche se il reato non è stato commesso in relazione a quest'ultima;

- vietare loro la partecipazione come volontari, membri del personale o organi a qualsiasi persona giuridica, associazione o gruppo la cui attività riguarda la tipologia di persone in cui rientra la vittima;
- vietare loro i contatti con determinate persone o gruppi;
- sottoporre alla sorveglianza di un tutore giudiziario penale le persone nei cui confronti il giudice ha adottato questo tipo di misure.»

La motivazione della mozione recita:

«Numerose iniziative parlamentari o mozioni in materia di reati sessuali contro i minori puntano a introdurre misure di controllo o regole speciali per prevenire la reiterazione di crimini e delitti a sfondo sessuale (cfr. proposte Darbellay, Simone-schi-Cortesi, Freysinger). Tali proposte presentano una triplice lacuna:

- si limitano ai reati sessuali;
- sono intrusive in quanto imposte a tutte le persone;
- non prevedono una sorveglianza dell'autore del reato.

La presente mozione si ispira alla soluzione adottata in Belgio in seguito al caso Dutroux e intende impedire che i criminali reiterino i loro reati una volta scarcerati o condannati con la condizionale.

L'idea è di rafforzare le misure previste nella Parte generale del Codice penale che consentono al giudice di pronunciare restrizioni in materia di relazioni personali, di interdizione professionale o di libertà di movimento e di introdurre una tutela penale individuale finalizzata a seguire le persone rimesse in libertà. Ciò permette di prevenire alcune recidive e di individualizzare il controllo senza conseguenze per gli altri cittadini; implica una maggiore responsabilità del giudice e una responsabilità dello Stato nell'esecuzione delle decisioni giudiziarie.

Nell'ambito della pedocriminalità questo dovrebbe significare ad esempio che il tutore penale impedisce la conclusione di un contratto di lavoro o informa del potenziale rischio una persona con bambini in contatto con il condannato.

La proposta non è formulata in modo concreto onde permettere al Consiglio federale di trovare la soluzione più compatibile possibile con il nostro ordinamento giuridico.»

1.1.4 Altri interventi parlamentari vertenti sulla protezione penale dei bambini contro gli abusi sessuali

1.1.4.1 Panoramica

La mozione Carlo Sommaruga si propone come alternativa ad altre iniziative parlamentari respinte o sostenute soltanto in misura limitata dal Parlamento in quanto carenti in alcuni punti. Si tratta delle proposte seguenti:

- **Iv.pa. Darbellay (04.473). Autori di reati di pedofilia. Divieto di esercitare professioni a contatto con bambini.** L'iniziativa, contrariamente alla proposta della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N), è stata accettata dal Consiglio nazionale e respinta dal Consiglio degli Stati. Successivamente le deliberazioni in seno alla CAG-N sono state sospese.

- **Iv.pa. Simoneschi-Cortesi (04.469). Obbligo di presentare l'estratto del casellario giudiziario per le persone che lavorano con bambini.** Anche in questo caso il Consiglio nazionale, contrariamente alla proposta dalla CAG-N, ha dato seguito all'iniziativa mentre il Consiglio degli Stati l'ha respinta. Successivamente le deliberazioni in seno alla CAG-N sono state sospese. È stata tolto dal ruolo per decorrenza dei termini anche un'altra mozione analoga della consigliera nazionale Simoneschi-Cortesi (02.3494. Obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale per le persone che lavorano a contatto con bambini).
- **Iv.pa. Freysinger (04.441). Condanne per pedofilia. Iscrizione a vita nel casellario giudiziario.** Il 6 marzo 2008 il Consiglio nazionale (Camera prioritaria) non vi ha dato seguito.

Oltre alla mozione Carlo Sommaruga, sulla scia dei dibattimenti in merito alle iniziative parlamentari Darbellay e Simoneschi-Cortesi, è stata presentata anche un'altra iniziativa chiedente una modifica dell'interdizione di esercitare una professione:

- **Iv.pa. della CAG-N (08.448). Interdizione dell'esercizio di una professione per gli autori di reati di pedofilia.** La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare della CAG-N. Durante la sua seduta del 27 marzo 2009, la CAG-N ha però deciso di attendere che il Consiglio federale presenti una proposta di attuazione della mozione Carlo Sommaruga prima di prendere una decisione.

La mozione Carlo Sommaruga presenta nessi indiretti anche con altre proposte.

- **Mozione Rickli (08.3033). Creazione di un registro nazionale dei pedofili con precedenti penali.** Il 3 giugno 2009 la mozione Rickli è stata adottata dal Consiglio nazionale. Il 29 novembre è stata respinta dal Consiglio degli Stati.
- **Iv.pa. Rickli (09.423). Registro dei criminali pedofili, sessuomani e violenti.** L'iniziativa è stata accettata dal Consiglio nazionale il 14 settembre 2010. Il 29 novembre 2010 è stata respinta dal Consiglio degli Stati.

Tutti gli interventi parlamentari citati propongono soluzioni differenti che consentono di delinearne la procedura e i limiti da rispettare nell'attuare la mozione Carlo Sommaruga.

1.1.4.2 Iv.pa. Darbellay (04.473) Divieto di esercitare professioni a contatto con bambini

L'iniziativa prevede che se qualcuno ha commesso atti sessuali con una persona minore di 16 anni (art. 187 CP), il giudice gli vieta di esercitare per almeno dieci anni le attività professionali o di volontariato che comportano un contatto regolare con minorenni.

A tal proposito si possono sollevare varie riserve.

L'articolo 187 CP in quanto fattispecie completa contemplante reati sessuali di poca gravità non costituisce un punto di aggancio adeguato, ragion per cui la portata dell'iniziativa risulta essere nel contempo troppo ampia e troppo limitata:

- troppo ampia perché si applicherebbe anche a relazioni d'amore tra adolescenti consenzienti la cui differenza d'età è superiore ai tre anni (anche nei casi previsti

dall'art. 187 n. 3 CP è possibile una condanna, eventualmente senza pena) interessando anche le varie forme di concorso in reato: ad esempio quella dei genitori che potrebbero aver favorito una relazione di questo tipo;

- troppo limitata poiché, ad esempio, (a motivo del limite d'età di 16 anni) chi sottopone una persona di 17 anni a coazione sessuale o a violenza carnale e fa consumo di pedopornografia non ne sarebbe toccato, sebbene anche tali persone non dovrebbero esercitare una professione a contatto con i bambini. Altro esempio, la norma in questione non si applicherebbe a un diciottenne che violenta una persona d'età di poco inferiore ai 16 anni poiché la differenza d'età tra le persone coinvolte non eccede i tre anni (art. 187 cpv. 2 CP). In questi casi non si applica l'articolo 187 CP bensì l'articolo 190 CP.

Inoltre l'iniziativa si astiene dal precisare come attuare l'interdizione e se essa si applica anche ai minori.

1.1.4.3 Iv.pa. Simoneschi-Cortesi (04.469) Obbligo di presentare l'estratto del casellario giudiziario per le persone che lavorano con bambini

L'iniziativa chiede che il disciplinamento legislativo del rapporto di lavoro sia integrato da una norma secondo la quale ogni persona candidata a un'attività professionale con bambini o con giovani di età inferiore a 16 anni debba presentare un estratto del casellario giudiziario e che venga inoltre disciplinato il caso in cui persone abbiano a che fare con bambini o con giovani di età inferiore a 16 anni al di fuori di un rapporto di lavoro (ad es. nel quadro di un'attività a titolo onorifico). Persone sotto i 25 anni devono presentare anche una dichiarazione firmata.

Di per sé la proposta di questa iniziativa non pone particolari problemi. Già attualmente si ricorre sovente all'estratto del casellario giudiziario destinato a privati. È ben vero che l'istituzione di un obbligo comporterebbe maggiori oneri per i servizi preposti al casellario giudiziario, ma il vero ostacolo all'attuazione dell'iniziativa è costituito dalla parziale assenza di competenze specifiche della Confederazione.

- La Confederazione può disciplinare la tenuta e il contenuto del **casellario giudiziario** nonché la comunicazione a fini ben precisi dei dati iscrivibili, ma l'articolo 123 Cost. (diritto penale) non le consente né di regolamentare l'esercizio di talune professioni e attività né di subordinarle alla presentazione di un tale estratto.
- Le competenze in materia di **diritto della polizia del lavoro** conferitele dall'articolo 95 Cost. (attività economica privata) includono soltanto le attività commerciali ma non quelle di volontariato.
- La Confederazione può legiferare in materia di attività extraprofessionali soltanto in due ambiti:
 - **educazione fisica e sport** (art. 68 Cost.). Potrebbe dunque far dipendere il suo sostegno finanziario dall'obbligo di chiedere un estratto del casellario giudiziario a chi si candida a svolgere un'attività implicante il contatto con i bambini;
 - **attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti** (art. 67 Cost., promozione dell'infanzia e della gioventù). Anche in questo caso sarebbe possibile prevedere una regola analoga.

- L'articolo 63 Cost. (**formazione professionale**) consentirebbe di applicare le nuove regole anche alle persone operanti nell'ambito della formazione professionale e delle scuole universitarie.
- Sarebbe invece estraneo al sistema integrare il **diritto del lavoro e le norme sul mandato** giusta l'art. 122 Cost. (diritto civile), poiché il nuovo disciplinamento non rientrerebbe nel diritto privato. Inoltre una modifica del diritto del lavoro non potrebbe applicarsi agli insegnati pubblici, il cui contratto di lavoro non rientra ovviamente nel diritto privato.

1.1.4.4 Iv.pa. Freysinger (04.441) Condanne per pedofilia. Iscrizione a vita nel casellario giudiziale

L'iniziativa alla quale il Consiglio nazionale non ha dato seguito chiedeva di iscrivere a vita nel casellario giudiziale le condanne per reati sessuali commessi su minori al di sotto dei 16 anni (art. 187 CP).

La riserva principale, come nel caso dell'iniziativa parlamentare Darbellay, riguarda il riferimento esclusivo all'articolo 187 CP (cfr. *supra* n. 1.1.4.2). Un'iscrizione di questo tipo avrebbe effetti nefasti sul reinserimento sociale dei criminali. L'estratto del casellario giudiziale destinato a privati non serve soltanto a proteggere i minori, ma anche per cercare un'abitazione o un nuovo posto di lavoro. Di fatto la proposta implica un'interdizione a vita di esercitare una professione e, visto che non prevede alcun riesame della decisione, è del tutto sproporzionata. Poco chiaro è inoltre in che misura il disciplinamento debba applicarsi anche a giovani delinquenti.

1.1.4.5 Iv.pa. della CAG-N (08.448) Interdizione dell'esercizio di una professione per gli autori di reati di pedofilia

Questa iniziativa formula una modifica degli articoli 67 e 67a CP. In sostanza l'iniziativa prevede che il giudice può interdire, per un tempo indeterminato, l'esercizio di qualsiasi attività professionale o attività organizzata del tempo libero che implichi il contatto con una persona minore di 16 anni all'autore già condannato per reati sessuali. Per un'efficace attuazione, la commissione ha preso in considerazione sia la creazione di un apposito registro in cui siano iscritte le interdizioni dell'esercizio di una professione sia l'introduzione dell'obbligo di presentare un estratto completo del registro. Riguardo a quest'ultimo vengono sollevate le medesime riserve avanzate nel caso dell'iniziativa parlamentare Simoneschi-Cortesi (cfr. *supra* n. 1.1.4.3). La CAG-N sostiene invece che la proposta di introdurre un tale obbligo potrebbe fondarsi sull'articolo 123 Cost., poiché in specie si tratta innanzitutto dell'esecuzione di pene e misure ai sensi dell'articolo 123 capoverso 3 primo periodo Cost. (cfr. *infra* n. 1.2.1).

La mozione Carlo Sommaruga e l'iniziativa parlamentare della CAG-N formulano la medesima richiesta, ossia la modifica materiale dell'attuale interdizione di esercitare una professione secondo l'articolo 67 CP. La mozione Carlo Sommaruga chiede inoltre determinate interdizioni di svolgere attività e d'intrattenere contatti. I due interventi divergono inoltre quanto all'applicazione dell'interdizione di esercitare una professione.

1.1.4.6 Mozione Rickli (08.3033) Creazione di un registro nazionale dei pedofili con precedenti penali

La mozione respinta chiedeva la creazione di un apposito registro nazionale destinato anzitutto a fungere da strumento informativo per le autorità di perseguimento penale. In casi motivati e su richiesta, le autorità devono poter fornire informazioni alle istituzioni che hanno a che fare con bambini e adolescenti (ad es. asili, scuole, associazioni) o alle persone coinvolte (ad es. genitori).

Un registro di questo tipo si sovrappone al registro delle interdizioni di esercitare una professione proposto dall'iniziativa parlamentare della CAG-N. Secondo il Consiglio federale non è necessario un registro dei pedofili con precedenti penali. Con il casellario giudiziale centralizzato VOSTRA, la Svizzera dispone già di un registro in cui sono iscritte tutte le condanne per reati sessuali. Inoltre esistono pertinenti banche dati nazionali per determinati ambiti importanti (ad es. banca dati sul DNA o sistema di identificazione delle impronte digitali AFIS). I Cantoni hanno altresì allestito, nell'ambito di un concordato, una banca dati informatizzata (Viclas) che ha lo scopo di comparare i dati relativi a crimini violenti irrisolti basandosi sull'analisi del comportamento dell'autore sulla scena del reato (cfr. la risposta del Consiglio federale all'interpellanza Rickli 08.3462 «Registro per pedofili e criminali sessuomani o violenti»).

1.1.4.7 Iv.pa. Rickli (09.423) Registro dei criminali pedofili, sessuomani e violenti

L'orientamento di questa iniziativa, anch'essa respinta, differiva da quello della mozione Rickli di cui sopra, proponendo un catalogo dei reati più ampio e l'accesso alle informazioni per le autorità di perseguimento penale (inclusa la polizia) anziché la popolazione. Era inoltre prevista la registrazione di dati sull'esecuzione (rilascio e libera uscita. Vi si oppongono argomentazioni analoghe a quelle sollevate nei confronti della mozione Rickli (cfr. *supra* n. 1.1.4.6).

1.1.5 Iniziativa popolare federale «Affinché i pedofili non lavorino più con fanciulli»

L'iniziativa chiede che la Costituzione venga modificata con un nuovo articolo 123c dal titolo «Misura conseguente ai reati sessuali commessi su fanciulli o su persone inette a resistere o incapaci di discernimento». La nuova norma costituzionale prevede:

«Chi è condannato per aver leso l'integrità sessuale di un fanciullo o di una persona dipendente è definitivamente privato del diritto di esercitare un'attività professionale od onorifica a contatto con minorenni o persone dipendenti».

Il termine per la raccolta delle firme ha preso avvio il 20 ottobre 2009 e dura fino al 20 aprile 2011 (FF 2009 6127).

1.2 Punti principali del progetto

1.2.1 Modifica della Costituzione

Il quesito principale che si pone in relazione con le interdizioni di esercitare un'attività riguarda gli strumenti con cui imporle. Le autorità preposte all'esecuzione delle pene controllano raramente il rispetto delle interdizioni di esercitare una professione attualmente inflitte. La mozione Carlo Sommaruga prevede dunque espressamente di sottoporre alla «sorveglianza di un tutore giudiziario penale» le persone nei cui confronti il giudice ha pronunciato un'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti o di accedere a una determinata area geografica.

L'attuazione della strategia di sorveglianza prevista dalla mozione Carlo Sommaruga andrebbe presumibilmente affidata ai servizi che attualmente si occupano dell'assistenza riabilitativa, ai quali già oggi compete il controllo delle interdizioni inflitte sotto forma di norme di condotta. Da notare che a rigor di logica un controllo di questo tipo andrà disposto anche per i cittadini stranieri trasferitisi in Svizzera e nei confronti dei quali all'estero è stata pronunciata un'interdizione di esercitare un'attività. Per garantire un tale controllo occorrerebbe ampliare le capacità dei servizi incaricati dell'assistenza riabilitativa. Anche in questo caso v'è da chiedersi se un operatore riabilitativo sia in grado di svolgere tutti i compiti di controllo e di vigilanza richiesti per mettere in pratica le interdizioni.

Per questo motivo il presente avamprogetto intende abbozzare anche la creazione di un apposito registro previsto dall'iniziativa parlamentare della CAG-N (08.448), elaborando disposizioni federali che prevedano l'obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale da chi esercita un'attività professionale o svolge attività ricreative organizzate in contatto con bambini, adolescenti o altre persone particolarmente vulnerabili. Tale obbligo s'indirizza ai datori di lavoro e alle organizzazioni, ad esempio le associazioni, che intendono assumere o ingaggiare persone per l'assistenza di minori o di persone particolarmente vulnerabili. Si tratta anzitutto di stabilire se un disciplinamento di questo tipo può fondarsi sull'articolo 123 Cost. in quanto norma di competenza.

Il Consiglio federale è sempre stato del parere che l'unica competenza della Confederazione fosse quella di sancire l'obbligo di richiedere un estratto del casellario giudiziale (cfr. *supra* le spiegazioni in merito alla mozione Simoneschi-Cortesi, n. 1.1.4.3). La CAG-N sostiene invece che l'obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale può fondarsi in modo globale e generale sull'articolo 123 Cost. poiché trattasi dell'esecuzione di una misura ai sensi dell'articolo 123 capoverso 3 primo periodo della Costituzione.

I destinatari del disciplinamento proposto non sono le autorità preposte all'esecuzione delle pene e delle misure purché ovviamente non impieghino a loro volta personale per l'assistenza di minori. La nuova norma s'indirizza in primo luogo ai datori di lavoro privati e pubblici, come pure alle istituzioni private e pubbliche (dunque ad es. anche alle istituzioni ecclesiastiche), obbligandoli ad assumersi un compito di esecuzione delle pene e delle misure che presumibilmente eccede la portata dell'articolo 123 Cost. L'esecuzione delle pene e delle misure è considerato uno dei compiti sovrani dello Stato, motivo per cui il coinvolgimento di privati è possibile soltanto in misura molto limitata (si veda ad es. art. 387 cpv. 4 lett. b CP). Le norme che la Confederazione può emanare in materia conformemente all'articolo 123 capoverso 3 Cost. sono destinate ai Cantoni ai quali compete l'esecuzione delle

pene e delle misure secondo il capoverso 2 del medesimo articolo. L'articolo 123 Cost. non può dunque fungere da base costituzionale per normative che attribuiscono a privati compiti di esecuzione delle pene e delle misure. D'altronde, anche presumendo che l'obbligo di chiedere un estratto del casellario giudiziale rientri nell'esecuzione delle pene, la Confederazione non potrebbe comunque prevedere un obbligo analogo per le persone domiciliate all'estero che si candidano a svolgere un'attività implicante il contatto con minori o con altre persone particolarmente vulnerabili.

Ciò non significa tuttavia che alla Confederazione tale possibilità sia preclusa in tutti gli ambiti. Fondandosi su varie altre competenze costituzionali, il legislatore federale ha la possibilità di emanare disposizioni che prevedano l'obbligo di produrre un estratto del casellario giudiziale, come illustrato dal Consiglio federale nella sua risposta alla mozione Simoneschi-Cortesi (02.3494. Obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale per le persone che lavorano a contatto con i bambini). Inoltre spetta ai Cantoni emanare pertinenti normative nei loro rispettivi ambiti di competenza.

Anche se la Confederazione non dispone della competenza di introdurre un obbligo generalizzato di produrre un estratto del casellario giudiziale, istituzioni e datori di lavoro sono liberi di chiederlo – di loro iniziativa – alle persone che lavorano a contatto con bambini, adolescenti o altre persone particolarmente vulnerabili.

In sostanza dunque la Costituzione non consente né di istituire tale obbligo a tappeto, ma soltanto di inserirlo in determinate leggi federali, né di obbligare i Cantoni ad adottare normative pertinenti.

Ci si può dunque chiedere se la Confederazione non possa eventualmente prevedere l'obbligo di comunicare a determinate istituzioni le interdizioni di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica (analogo agli obblighi di avviso previsti dagli art. 363 e 364 CP). Sarebbe ad esempio ipotizzabile un avviso alle autorità scolastiche cantonali. In questo caso tuttavia la portata di un tale avviso sarebbe molto limitata. Per garantire una protezione veramente capillare ed efficace occorrerebbe coinvolgere tutte le associazioni e altre organizzazioni che assistono i minori o le persone particolarmente vulnerabili senza necessariamente essere subordinate a un'autorità cantonale. Riuscire a includere la totalità delle organizzazioni interessate rischia tuttavia di rivelarsi molto difficile. Inoltre, in caso di un tale obbligo di avviso, gli autori ai quali è stata inflitta un'interdizione andrebbero segnalati a tutte le autorità, associazioni e altre organizzazioni persino nel caso in cui non intendono candidarsi a un impiego in una scuola o a svolgere un'attività in seno a un'associazione. Un obbligo di avviso così capillare sarebbe difficilmente attuabile, sproporzionato e implicherebbe oneri molto elevati. Di sopraggiunta un siffatto obbligo non consentirebbe neppure di risolvere il caso dei cittadini stranieri domiciliati all'estero che si candidano per un'attività a contatto con minori o altre persone particolarmente vulnerabili e sui quali occorrerebbe comunque raccogliere informazioni.

Si propone dunque – a ragione dello stretto legame con il diritto penale e il diritto in materia di esecuzione delle pene – di integrare l'articolo 123 Cost. con una nuova norma che consenta alla Confederazione di legiferare per proteggere contro i reati i minori e le persone particolarmente vulnerabili.

1.2.2 Modifica del Codice penale

1.2.2.1 Interdizione di svolgere attività extraprofessionali organizzate

È ben vero che attualmente è possibile interdire di svolgere attività extraprofessionali durante il periodo di prova imponendo norme di condotta (in caso di pena condizionale o di liberazione condizionale da una pena o da una misura), ma in futuro dovrà essere possibile pronunciare una tale interdizione anche indipendentemente dal periodo di prova.

L'iniziativa parlamentare della CAG-N (08.448) intende limitare l'interdizione alle «attività organizzate del tempo libero che implicino il contatto con minori di 16 anni». La mozione Carlo Sommaruga chiede che il giudice possa vietare a un condannato di inserirsi come volontario, membro del personale o di un organo in una qualsiasi persona giuridica, associazione o gruppo la cui attività riguarda la tipologia di persone in cui rientra la vittima. Mentre il mandato conferito al Consiglio federale prevede di applicare tale interdizione di esercitare un'attività esclusivamente agli autori di reati contro l'integrità sessuale dei bambini, nel titolo e nella motivazione della mozione l'ambito d'applicazione viene esteso anche ad altri reati.

I reati sessuali ai danni di bambini vengono sovente commessi da persone che hanno instaurato uno stretto rapporto di fiducia con il bambino; tale evenienza non si presenta soltanto nell'ambito di un'attività professionale bensì anche in quello extraprofessionale.

L'avamprogetto (art. 67 AP-CP) non prevede tuttavia la possibilità di vietare tutte le attività extraprofessionali bensì soltanto quelle che vengono svolte all'interno di un determinato ambito organizzato. Entrano in linea di conto le situazioni in cui i genitori affidano i propri figli alla custodia di terzi (un'associazione, un'organizzazione o un'istituzione). I genitori devono poter ritenere che il proprio figlio non corra alcun pericolo per mano di un pregiudicato. L'interdizione di esercitare attività extraprofessionali organizzate non riguarda invece l'assistenza prestata in ambito privato da familiari e altre persone vicine ai genitori. Su questo punto la distinzione tra questa interdizione e l'interdizione d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica secondo l'articolo 67a AP-CP è netta. Esigere un estratto obbligatorio del casellario giudiziale poi è realistico soltanto per attività che si svolgono in un determinato ambito organizzato. Un'ordinanza preciserà a quali attività professionali ed extraprofessionali applicare tale obbligo (cfr. *infra* n. 2.5.1).

L'interdizione di esercitare un'attività professionale e quella di svolgere un'attività extraprofessionale organizzata vanno inflitte alle medesime condizioni e dunque raggruppate nella medesima nuova disposizione «Interdizione di esercitare un'attività» (art. 67 AP-CP).

1.2.2.2 Interdizione di esercitare un'attività professionale o extraprofessionale per reati non commessi nello svolgere tale attività

Attualmente l'articolo 67 CP consente di disporre un'interdizione di esercitare una professione soltanto se l'autore ha commesso un reato nell'esercizio di tale attività professionale. Significa che, in virtù di tale disposizione, non è possibile pronunciare

un'interdizione di esercitare la professione di insegnante di scuola elementare nei confronti di una persona che ha commesso abusi sessuali su minori durante il tempo libero. La portata di tale norma è troppo limitata e va dunque ampliata come chiesto dalla mozione Carlo Sommaruga.

Mentre appare logico estendere l'interdizione in caso di atti sessuali con bambini e adolescenti, per altri reati è molto meno evidente determinare le attività da vietare qualora l'atto punibile non sia stato commesso in relazione con questa attività. Quali professioni vietare, ad esempio, a un giardiniere che nel tempo libero falsifica documenti a fine di truffa? Estendere indistintamente la portata dell'articolo 67 CP significherebbe renderlo impreciso. Per ogni autore il giudice si vedrebbe costretto a individuare le attività da vietargli considerando tutte quelle che potrebbe un giorno svolgere.

In questo contesto occorre pure tenere conto del fatto che ogni condanna per un crimine o delitto figura per un periodo determinato nell'estratto del casellario giudiziale rilasciato a privati ai sensi dell'articolo 371 CP. Una persona può quindi comunque trovarsi nell'impossibilità di esercitare un'attività professionale se ha commesso un reato nel tempo libero e, per tale motivo, è scampato all'interdizione. In molti settori professionali ai candidati a un posto di lavoro viene oggi chiesto un estratto del casellario giudiziale. Nei settori considerati particolarmente sensibili come quello bancario, assicurativo, aeroportuale ecc., si richiedono periodicamente, con il consenso degli interessati, estratti del casellario giudiziale per verificare l'idoneità dei collaboratori.

L'interdizione di esercitare un'attività ai sensi dell'articolo 67 AP-CP non verrà dunque generalizzata indistintamente, ma applicata soltanto ai casi di reati contro determinate persone (art. 67 cpv. 2 AP-CP) o di determinati reati sessuali con minori (art. 67 cpv. 3 AP-CP). Si vedano in merito quanto segue (cfr. *infra* n. 1.2.2.3 e 1.2.2.4).

1.2.2.3 Interdizione qualificata di esercitare un'attività a tutela dei minori e delle persone particolarmente vulnerabili

La nuova interdizione di esercitare un'attività volta a proteggere i minori e le persone particolarmente vulnerabili va qualificata (art. 67 cpv. 2 AP-CP). La protezione particolare consiste nel fatto che l'interdizione può essere pronunciata anche per reati commessi al di fuori dell'esercizio dell'attività da vietare (cfr. *supra* n. 1.2.2.2). È sufficiente che l'autore commetta un atto illecito per infliggere l'interdizione; vale a dire che può essere disposta anche nei confronti di una persona penalmente incapace. Per questa interdizione qualificata è altresì prevista una durata massima più lunga (da uno a dieci anni e, all'occorrenza, a vita; art. 67 cpv. 2 e 6 AP-CP).

La protezione particolare non si applica soltanto ai bambini d'età inferiore ai 16 anni, ma anche agli adolescenti fino al compimento dei 18 anni. La disposizione proposta s'ispira all'articolo 11 della Costituzione, che ai fanciulli e agli adolescenti riconosce il diritto a particolare protezione. Anche la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo (RS 0.107) protegge i fanciulli di età inferiore ai diciotto anni (art. 1 Conv.). Un altro fattore determinante è che molti giovani d'età superiore ai 16 anni frequentano la scuola e vanno dunque protetti per mezzo di una pertinente interdizione di esercitare un'attività.

Oltre ai bambini e agli adolescenti, anche le persone molto malate o anziane, che non sono in grado di gestire la propria vita senza l'assistenza di terzi, devono poter beneficiare di una protezione speciale. Anche in questo caso sussiste un rapporto di dipendenza particolare tra tali persone e chi le accudisce. È dunque particolarmente importante l'assistenza da parte di soggetti senza precedenti specifici e non a rischio di recidiva.

È proprio nell'ambito sanitario che le violenze sessuali vengono commesse anche nei confronti di persone non particolarmente bisognose d'aiuto. Tuttavia, non si intende estendere a tutto il settore sanitario la protezione particolare di cui all'articolo 67 capoverso 2 AP-CP (compreso l'obbligo di chiedere un estratto del casellario giudiziale, cfr. n. 2.5.1) poiché altrimenti la disposizione andrebbe troppo lontano. I reati commessi in ambito sanitario su un maggiorenne o una persona non particolarmente vulnerabile potranno determinare un'interdizione ai sensi dell'articolo 67 capoverso 1 AP-CP.

Le interdizioni di esercitare un'attività ai sensi dell'articolo 67 capoversi 1 e 2 AP-CP vanno inflitte soltanto in caso di prognosi negativa. Occorre comunque precisare che le interdizioni non sono pronunciate nei confronti di criminali molto pericolosi. Si tratta piuttosto di persone condannate a una pena con la condizionale o liberate condizionalmente da una pena o una misura in seguito a una prognosi favorevole. Tale contraddizione è soltanto apparente nel senso che la prognosi sfavorevole, che determina l'interdizione, può riferirsi a situazioni precise che presentano un rischio residuo specifico (ad es. nell'ambito dell'esercizio di una data attività). In determinati casi l'autore potrà presumibilmente beneficiare di una prognosi favorevole proprio perché gli è stata inflitta l'interdizione di esercitare un'attività.

1.2.2.4 Interdizione qualificata di esercitare un'attività a tutela dei minori contro reati sessuali

In caso di reati sessuali commessi su bambini e adolescenti d'età inferiore ai 18 anni, l'interdizione di esercitare un'attività professionale ed extraprofessionale organizzata implicante il contatto con minori va pronunciata anche se, nel caso specifico, l'autore beneficia di una prognosi favorevole (art. 67 cpv. 3 AP-CP). Ciò è particolarmente importante negli ambiti in cui i genitori affidano i loro figli a terzi. Essi devono poter avere la certezza di non affidare i loro figli a persone con precedenti penali specifici. In questi casi non è tanto la prognosi futura a essere rilevante, quanto piuttosto la cattiva reputazione: chi in passato ha manifestato un certo tipo di comportamento non è idoneo a svolgere determinate professioni e attività.

Tale interdizione di esercitare un'attività, che il giudice è tenuto obbligatoriamente a pronunciare, è prevista unicamente per reati sessuali commessi su bambini e adolescenti. Sarebbe tuttavia ipotizzabile integrare nel capoverso 3 una parte dei reati che secondo l'articolo 67 capoverso 2 AP-CP possono determinare un'interdizione facoltativa di esercitare un'attività (ad es. determinati reati contro la vita e l'integrità della persona o contro la libertà personale).

L'interdizione obbligatoria di esercitare un'attività può essere pronunciata anche per reati commessi nell'esercizio dell'attività da vietare (cfr. *supra* n. 1.2.2.2). È sufficiente che l'atto illecito sia stato commesso; significa che l'interdizione può essere disposta anche nei confronti di persone penalmente incapaci. Anche questa interdi-

zione qualificata avrà una durata più lunga (dieci anni, all'occorrenza a vita; art. 67 cpv. 3 e 6 AP-CP).

1.2.2.5 Durata più lunga delle interdizioni qualificate di esercitare un'attività

L'attuale durata massima dell'interdizione di esercitare una professione è di cinque anni. Il Codice penale prevede tuttavia pene e misure che, se del caso, possono anche essere pronunciate a vita (ergastolo; trattamento ambulatoriale o stazionario di turbe psichiche; internamento a vita; proroga del periodo di prova dopo la liberazione da una misura; proroga delle norme di condotta e dell'assistenza riabilitativa).

L'iniziativa parlamentare della CAG-N (08.448) chiede di consentire al giudice di interdire, per un tempo indeterminato, l'esercizio di una professione, fatto salvo l'articolo 67a capoverso 4 CP (possibilità di abbreviare o di sopprimere già dopo due anni, su istanza dell'autore, l'interdizione di esercitare una professione). L'iniziativa parlamentare Darbellay (04.473) prevede una durata minima di 10 anni. La mozione Carlo Sommaruga invece resta silente quanto alla durata delle interdizioni.

La durata delle interdizioni di cui all'articolo 67 AP-CP dipenderà dalla qualifica:

interdizione generale ai sensi del capoverso 1:	da 6 mesi a 5 anni
interdizione qualificata ai sensi del capoverso 2:	da 1 a 10 anni
interdizione qualificata ai sensi del capoverso 3:	10 anni

Ricalcando alcuni ordinamenti giuridici stranieri (cfr. *infra* n. 1.4.8) il presente avamprogetto prevede che il giudice possa pronunciare le interdizioni di esercitare un'attività a vita se al momento della condanna vi è da prevedere che una durata di dieci anni non sarà sufficiente a prevenire il rischio di recidiva (art. 67 cpv. 6 AP-CP). Le interdizioni a vita non sono pensate per i criminali ai quali occorre vietare qualsiasi contatto con i bambini e che, all'occorrenza, vanno persino internati, ma piuttosto a quelli che presentano una prognosi favorevole proprio grazie all'interdizione di esercitare alcune attività specifiche (a rischio di recidiva) su un periodo prolungato.

Infine tali interdizioni potranno essere ordinate o modificate anche a posteriori se la situazione dell'autore dovesse cambiare durante l'esecuzione di un'interdizione, di una pena detentiva o di una misura (art. 67c AP-CP).

1.2.2.6 Interdizione d'intrattenere contatti e di accedere ad un'area geografica

Conformemente al Codice penale vigente, le interdizioni d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica sono possibili in forma di norme di condotta impartite durante un periodo di prova (in caso di una pena sospesa con la condizionale o di una liberazione condizionale). Le nuove interdizioni invece dovranno poter essere inflitte anche indipendentemente da un periodo di prova.

L'iniziativa parlamentare della CAG-N (08.448) non prevede dette interdizione. La mozione Carlo Sommaruga chiede al Consiglio federale di vietare i contatti, ma poi

accenna all'interdizione di accedere a un'area geografica soltanto nella motivazione. La mozione chiede al Consiglio federale un'interdizione d'intrattenere contatti unicamente in caso di reati contro l'integrità sessuale dei bambini, ma nel titolo e nella motivazione il campo d'applicazione è esteso anche ad altri reati.

Non si tratta dunque di impedire qualsiasi contatto con i bambini o altri gruppi di persone, perché la persona oggetto di un tale divieto non potrebbe più muoversi in pubblico né condurre una vita sociale. Inoltre sarebbe praticamente impossibile controllare e far rispettare una siffatta interdizione. D'altronde non è neppure necessario dal momento che la futura interdizione d'intrattenere contatti si applicherà anzitutto a persone con una prognosi favorevole. Qualora si rivelasse necessario vietare a un criminale *qualsiasi* contatto con i bambini, si è in presenza delle condizioni per un trattamento stazionario o un internamento.

L'avamprogetto elenca dunque certi contatti specifici comportanti il rischio che l'autore possa abusarne per commettere nuovi reati.

Lo stesso dicasi per l'interdizione di accedere a un'area geografica. Il suo scopo principale non è quello di impedire, ad esempio, all'autore di reati pedofili di avvicinarsi a meno di 30 metri da un qualsiasi edificio scolastico. Ciò si rivelerebbe inapplicabile o attuabile soltanto con l'impiego di mezzi considerevoli. Inoltre c'è da chiedersi se in tali casi un'interdizione di accedere a un'area geografica sia sufficiente o se non occorra piuttosto far capo a una misura molto più incisiva. È piuttosto discutibile anche l'interdizione locale di accedere a un'area come, ad esempio, quella di avvicinarsi a meno di una determinata distanza alla scuola della località A. Il potenziale autore potrebbe facilmente aggirare una simile interdizione avvicinandosi alle scuole di altre località.

Le interdizioni di accedere a un'area geografica hanno senso per proteggere una potenziale vittima specifica, ad esempio in presenza di violenza domestica o di una persecuzione ossessiva (*stalking*). Ecco perché le interdizioni d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica non sono previste unicamente per i reati commessi su minori o persone particolarmente vulnerabili.

Le esperienze maturate all'estero mostrano quanto sia difficile definire in astratto le condizioni per poter pronunciare le interdizioni d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica. Sono determinanti le circostanze particolari del caso e l'analisi concreta dei rischi. In tal senso è possibile ipotizzare interdizioni d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica comprendenti un ampio numero di potenziali vittime. Ispirandosi ai disciplinamenti stranieri, la disposizione proposta consente dunque di pronunciare interdizioni di portata molto ampia sempreché siano utili e applicabili.

1.2.2.7 Tre opzioni di attuazione delle interdizioni

È soprattutto l'attuazione delle interdizioni a sollevare numerosi quesiti. Attualmente l'esecuzione dell'interdizione di esercitare una professione è garantita grazie all'estratto del casellario giudiziale per privati. In altre parole, l'esecuzione spetta in ultima analisi ai datori di lavoro che chiedono ai potenziali lavoratori di produrre l'estratto del casellario giudiziale.

Oggi potrebbero essere le autorità cantonali preposte all'esecuzione a mettere in atto le interdizioni di esercitare una professione (controllandole e applicandole), ma per

motivi finanziari non è così. La situazione è invece diversa nel caso delle interdizioni di svolgere un'attività e d'intrattenere contatti disposte in quanto norme di condotta per il periodo di prova: conformemente al diritto vigente, il controllo di quest'ultime compete all'assistenza riabilitativa (art. 95 CP).

La mozione Carlo Sommaruga chiede di sottoporre alla sorveglianza di un tutore giudiziario penale le persone nei cui confronti il giudice ha adottato questo tipo di interdizioni. L'iniziativa parlamentare della CAG-N (08.448) invece vuole (come l'iniziativa Simoneschi-Cortesi 04.469 che l'ha preceduta) risolvere il problema dell'esecuzione istituendo un registro apposito nonché l'obbligo di esigere un estratto specifico del casellario giudiziale.

In vari Paesi europei (ad es. Svezia, Regno Unito, Paesi Bassi) le interdizioni di accedere a un'area geografica sono controllate a mezzo di sorveglianza elettronica (*Electronic Monitoring, EM*) abbinata a un sistema GPS. Tale sorveglianza è prevalentemente passiva, ossia i movimenti del condannato sono registrati da un computer che visualizza eventuali violazioni. Spetta poi all'assistenza riabilitativa adottare le misure del caso. Tecnicamente la sorveglianza in tempo reale è possibile (i movimenti dei condannati sono visualizzati su uno schermo e in caso di violazione delle interdizioni di accedere a un'area geografica la polizia può intervenire), ma estremamente onerosa e idonea soltanto in casi specifici. La sorveglianza elettronica consente pure di vigilare sul rispetto delle interdizioni di mettersi in contatto con una determinata persona (violenza domestica o *stalking*). Alla potenziale vittima è consegnato un dispositivo ricevente che consente di stabilire se il condannato (a cui è applicata la trasmittente) le si avvicina a meno di una determinata distanza. È possibile anche un collegamento diretto con la polizia.

Il presente progetto prevede tutte e tre le opzioni esecutive citate in precedenza:

- obbligo di produrre l'estratto del casellario giudiziale (cfr. *infra* n. 1.2.2.8 e 1.2.5); costituisce un valido strumento per attuare un'interdizione di esercitare un'attività soprattutto in ambito professionale. Tale obbligo è pure utile nell'ambito delle attività extraprofessionali organizzate sebbene rischi di presentare lacune in corso di applicazione;

- operatore riabilitativo proposto dalla mozione Carlo Sommaruga; infatti l'obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale non consentirà di garantire un'applicazione ineccepibile in quanto inefficace nel caso delle interdizioni d'intrattenere contatti o di accedere a un'area geografica. Anche per le attività svolte a titolo volontario può essere utile prevedere un operatore riabilitativo che si occupi della tutela penale individuale ed effettui controlli saltuari. Questa strategia di sorveglianza che prende spunto dalla mozione Carlo Sommaruga va attuata facendo capo ai servizi incaricati dell'assistenza riabilitativa che già controllano il rispetto delle norme di condotta (e dunque anche delle interdizioni di esercitare una professione, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica). Al tal fine occorrerà presumibilmente potenziare le capacità di tali servizi. I relativi costi saranno a carico dei Cantoni;

- agevolazione del lavoro dei servizi riabilitativi o delle autorità esecutive a mezzo di dispositivi elettronici (art. 67a cpv. 3 AP-CP).

1.2.2.8 Modifica del diritto in materia di casellario giudiziale

L'accento è posto sull'introduzione di un estratto specifico del casellario giudiziale destinato ai privati (art. 371a AP-CP).

Nell'estratto ordinario del casellario giudiziale destinato ai privati continueranno a risultare tutte le condanne per crimini e delitti, comprese quelle in cui è stata inflitta un'interdizione di esercitare un'attività. Tuttavia, al fine di non ostacolare oltremodo il reinserimento sociale dell'interessato, non s'intende protrarre il periodo durante il quale le condanne figurano nell'estratto ordinario. Significa che, trascorso un certo periodo, le interdizioni qualificate di esercitare attività implicante un contatto con minori o altre persone particolarmente vulnerabili (art. 67 cpv. 2 e 3 AP-CP), che potranno durare anche per molto tempo, o le interdizioni prolungate d'intrattenere contatti o di accedere a un'area geografica (art. 67a AP-CP) non figureranno più nell'estratto ordinario del casellario giudiziale. In tal modo il condannato, trascorso appunto un determinato periodo, avrà maggiori possibilità di trovare, ad esempio, un alloggio o un impiego che non implichi un contatto regolare con minori o persone particolarmente vulnerabili. L'interdizione di esercitare un'attività ai sensi dell'articolo 67 capoverso 1 AP-CP, di una durata massima di 5 anni, figurerà comunque per tutta la sua durata nell'estratto ordinario del casellario giudiziale per privati.

Nel nuovo estratto specifico del casellario giudiziale, oltre alle condanne già figuranti in quello ordinario, compariranno tutte le condanne alle quali sono state abbinate interdizioni qualificate di esercitare un'attività ai sensi dell'articolo 67 capoversi 2 e 3 AP-CP o interdizioni d'intrattenere contatti o di accedere a un'area geografica ai sensi dell'67a AP-CP per tutta la durata di tali interdizioni.

Anche le sentenze dei minori contenenti interdizioni di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti o di accedere a un'area geografica saranno iscritte nel casellario giudiziale (art. 366 cpv. 3 lett. c AP-CP). Tali sentenze, come d'altronde le altre, compaiono nell'estratto ordinario del casellario giudiziale per privati unicamente se sono adempite le condizioni di cui all'articolo articolo 371 capoverso 2 CP. Figureanno per contro nell'estratto specifico del casellario giudiziale (art. 371 cpv. 3 lett. b AP-CP).

Chiunque intende impiegare una persona affinché eserciti un'attività professionale o extraprofessionale implicante un contatto regolare con minori o persone particolarmente vulnerabili dovrà preliminarmente esigere dai candidati un estratto specifico del casellario giudiziale. Tale obbligo verrà integrato nella nuova legge sul casellario giudiziale (cfr. 1.2.5. e 2.5.1).

1.2.3 Modifica del Codice penale militare (CPM)

Sebbene le interdizioni di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica rivestano un'importanza limitata in ambito militare, occorre comunque inserirle nel CPM come d'altronde è il caso per l'interdizione di esercitare una professione ai sensi dell'articolo 50 e 50a CPM.

Alla luce dell'articolo 8 CPM, si rinuncia (come sinora) a prevedere nel CPM una norma penale specifica ai sensi dell'articolo 294 AP-CP.

1.2.4 Modifica del diritto penale minorile (DPMIn)

L'interdizione qualificata di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica previste nel diritto penale degli adulti vengono integrate anche nel diritto penale minorile, seppur in forma attenuata, ossia senza carattere obbligatorio (art. 16a DPMIn).

1.2.5 Disposizioni integrate in una nuova legge sul casellario giudiziale

Il messaggio del Consiglio federale del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 597) accenna a una revisione totale delle disposizioni sul casellario giudiziale (art. 365 segg. CP). In tale contesto è previsto di disciplinare il diritto in materia di casellario giudiziale in una legge federale a sé stante. Tale revisione è in corso, e la consultazione sull'avamprogetto sarà presumibilmente avviata verso la metà del 2011.

Pertanto, le modifiche del diritto in materia di casellario giudiziale proposte in questa sede (art. 366 segg. AP-CP) hanno carattere provvisorio e, a tempo debito, andranno integrate nella nuova legge sul casellario giudiziale.

L'obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale per i candidati a determinate attività è estraneo alla concezione del Codice penale. Il presente progetto si limita dunque ad schizzare i contorni di tale obbligo da integrare nella futura legge sul casellario giudiziale (cfr. n. 2.5.1).

1.3 Valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Efficacia limitata delle interdizioni

Il Consiglio federale, rispondendo alla mozione Carlo Sommaruga, ha evidenziato l'efficacia limitata delle interdizioni di esercitare un'attività professionale o extra-professionale; sarebbe dunque errato riporre aspettative troppo elevate in questo strumento:

«Oltre all'interdizione di esercitare una professione, il diritto vigente contempla la possibilità di vincolare le pene sospese condizionalmente o la liberazione condizionale al divieto di esercitare determinate attività impartendo norme di condotta al condannato. Tali divieti non costituiscono una panacea contro le recidive dei criminali sessuali. Sono tuttavia adeguati per determinati autori di reati che presentano un rischio residuo, che può essere ridotto evitando loro le occasioni per commettere reati.

Occorrerà esaminare come impostare i divieti ai sensi della mozione continuando a garantire un'applicazione proporzionata. Infatti non si può impedire qualsiasi contatto con i bambini, perché la persona oggetto di un tale divieto non potrebbe più muoversi in pubblico né condurre una vita sociale. Inoltre, divieti così rigorosi non sono necessari, perché non riguarderanno i criminali davvero pericolosi, bensì quelli

che grazie a una prognosi favorevole sono liberati dall'esecuzione della pena e della misura o che non sono condannati a una pena detentiva.»

Lo stesso dicasi per l'operatore riabilitativo proposto nella mozione, incaricato di imporre i divieti inflitti dal giudice. Un controllo totale del condannato da parte di tale operatore non sarà né possibile né necessario visto che non si tratterà di persone a rischio di recidiva.

1.3.2 Normative severe in risposta ad altri interventi parlamentari

Il presente progetto di legge non s'ispira soltanto alla mozione Carlo Sommaruga, ma anche ad altri interventi parlamentari che chiedono la protezione dei minori contro gli abusi sessuali. I disciplinamenti proposti costituiscono in un certo senso la variante più completa, vale a dire più severa. È molto incisiva in particolare l'interdizione obbligatoria di esercitare un'attività per dieci anni prevista per chi ha commesso reati sessuali su minori. Non è facile prevedere una misura obbligatoria che sia sempre proporzionata viste le condizioni restrittive applicabili ai reati ai sensi degli articoli 187 e 188 CP (art. 67 cpv. 3 lett. b e c AP-CP). In generale le misure previste dal Codice penale sono inflitte in base all'apprezzamento individuale. Il principio di proporzionalità va applicato a ogni singolo caso (fa eccezione la confisca di valori patrimoniali ai sensi dell'art. 70 seg. CP).

L'interdizione obbligatoria di esercitare un'attività costituisce l'*ultima ratio* per creare un certo clima di sicurezza e fiducia. Tale interdizione costituisce un passo in avanti e concretizza le conseguenze di una condanna per un reato sessuale su un bambino o un adolescente fondata sul diritto amministrativo e figurante nell'estratto del casellario giudiziale, ossia il divieto di lavorare a contatto con minori. Tuttavia, per attuare la mozione Carlo Sommaruga non occorre far capo a tale interdizione obbligatoria di esercitare una professione.

Si potrebbe eventualmente fare a meno anche delle interdizioni a vita di esercitare un'attività. Infatti anche la competenza del giudice di prorogare le interdizioni qualificate di volta in volta per un periodo non superiore a cinque anni su istanza dell'autorità d'esecuzione può, all'occorrenza, tradursi in un'interdizione a vita di esercitare un'attività (art. 67 cpv. 6 AP-CP).

1.3.3 Variante

È inoltre ipotizzabile un'altra soluzione, meno ambiziosa di quella proposta dalla mozione Carlo Sommaruga, ma più aderente alle norme penali vigenti in materia di pronuncia di misure. Tale soluzione lascerebbe al giudice un maggiore potere di apprezzamento nell'infliggere le interdizioni e consentirebbe di tenere conto del principio di proporzionalità caso per caso.

- Tale soluzione riunirebbe in una sola interdizione le due interdizioni qualificate dell'articolo 67 capoversi 2 e 3 AP-CP (cfr. *infra* l'art. 67 cpv. 2 AP-CP).

- L'elenco dei reati gravi che giustificano l'interdizione qualificata verrebbe esteso rispetto all'articolo 67 capoverso 3 AP-CP (reati contro la vita e l'integrità della persona, contro la libertà personale e ai sensi della legge sugli stupefacenti).

- L'inflizione dell'interdizione qualificata di esercitare un'attività sarebbe sempre subordinata a una prognosi sfavorevole. La formulazione potestativa consentirebbe al giudice di esaminare in ogni singolo caso se l'interdizione di esercitare un'attività è adeguata, necessaria e proporzionata.

- L'interdizione qualificata di esercitare un'attività potrebbe essere inflitta per una durata non superiore ai dieci anni. Allo scadere della durata fissata dal giudice, potrebbe venir protratta, di volta in volta, per un periodo non superiore a cinque anni, fintanto che sono adempite le condizioni necessarie (in analogia alla proroga delle misure terapeutiche ai sensi dell'art. 59 CP). In tal modo l'interdizione di esercitare un'attività potrebbe, se del caso, durare anche tutta la vita.

- L'interdizione qualificata di esercitare un'attività non verrebbe riesaminata dopo 10 o 15 anni, ma già al termine del periodo di prova superato con successo (art. 67b cpv. 3 AP-CP) o dopo cinque anni d'esecuzione (art. 67b cpv. 4 lett. b AP-CP).

L'articolo 67 capoversi 2, 3 e 6 AP-CP (o dell'art. 50 cpv. 2, 3 e 6 AP-CP) potrebbe essere sostituito con la norma seguente:

² *Se alcuno ha commesso uno dei reati seguenti contro un minore o contro un'altra persona particolarmente vulnerabile e sussiste il rischio che, nell'esercizio di un'attività professionale o di un'attività extraprofessionale organizzata implicante un contatto regolare con minori o con persone particolarmente vulnerabili, commetta altri reati analoghi, il giudice può interdirlgli l'esercizio di tale attività per un tempo da uno a dieci anni:*

a. un reato contro la vita e l'integrità della persona ai sensi degli articoli 111 – 115, 122, 123 numero 2, 127, 128, 129 o 136 CP;

b. un crimine o un delitto contro la libertà personale ai sensi degli articoli 180 – 183 o 185 CP;

c. un reato contro l'integrità sessuale ai sensi degli articoli 187 – 193, 195 o 197;

d. un reato ai sensi dell'articolo 19 della legge sugli stupefacenti.

³ ...

⁴ ...

⁵ *Il giudice, su istanza dell'autorità d'esecuzione, può prorogare l'interdizione di esercitare un'attività pronunciata conformemente al capoverso 2 di volta in volta per un periodo non superiore a cinque anni se vi è da prevedere che così facendo sia possibile impedire che l'autore commetta nuovi crimini o delitti.*

1.4 Diritto comparato

1.4.1 Introduzione

Nella motivazione alla mozione Carlo Sommaruga si precisa che la soluzione proposta s'ispira a quella adottata in Belgio in seguito al caso Dutroux. Per ottenere una panoramica d'insieme sulle pertinenti normative negli altri Paesi europei e dunque spunti utili all'elaborazione delle disposizioni, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha incaricato l'Istituto svizzero di diritto comparato di Losanna di allestire uno studio di diritto comparato sulle interdizioni di esercitare un'attività professionale o extraprofessionale, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica.

L'Istituto ha analizzato gli ordinamenti giuridici di Germania, Austria, Francia, Italia, Belgio, Regno Unito, Svezia, nonché del Canada, conosciuto per le sue soluzioni avveniristiche in materia di delinquenti sessuali.

Lo studio di diritto comparato ha tra l'altro evidenziato che vari Paesi hanno recentemente modificato le norme a tutela dei minori contro la violenza sessuale. In Germania (*Reform der Führungsaufsicht*), Austria (2. *Gewaltschutzgesetz* 2009), Italia (modifica del Codice di procedura penale, 2009) e nel Regno Unito (*Safeguarding of Vulnerable Groups Act* 2006) sono state attuate revisioni più o meno ampie, che attribuivano grande importanza alle interdizioni di esercitare una professione o un'attività o d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica.

1.4.2 Interdizione di esercitare un'attività extraprofessionale

Tutti i Paesi presi esaminati nello studio comparativo prevedono una forma o l'altra di interdizione di esercitare un'attività extraprofessionale. In Germania il divieto non è previsto come sanzione a sé stante bensì viene impartito come norma di condotta nell'ambito della vigilanza sulla buona condotta (§ 68b par. 1 Codice penale tedesco). Nella maggioranza dei Paesi, l'apposita interdizione, che può essere inflitta in caso di reati sessuali commessi su minori o fanciulli, include sia le attività «professionali» sia quelle «a titolo volontario» (Austria, Francia, Belgio), ossia tutte le attività professionali «disciplinate» svolte a contatto con minori o fanciulli, che siano retribuite o svolte a titolo benevolo (Regno Unito e Canada). Nel Regno Unito l'interdizione comprende anche le attività con «adulti vulnerabili» (beneficiari di una qualsiasi forma di assistenza sanitaria, detenuti nonché tutte le persone che necessitano di aiuto per gestire la propria esistenza). In Svezia, che di per sé non prevede un'interdizione vera e propria di esercitare un'attività, l'estratto del casellario giudiziale non è necessario soltanto per esercitare una professione, ma anche per svolgere attività extraprofessionali in istituzioni che si occupano di bambini, compresi i mandato, gli stage e le attività non retribuite).

1.4.3 Interdizione di esercitare un'attività professionale ed extraprofessionale inflitta per reati non commessi nell'esercizio di tale attività

Il diritto penale tedesco conosce unicamente un'interdizione generale di esercitare una professione, comprendente tutte le professioni e applicabile agli autori di un qualsiasi reato (come nel caso dell'attuale art. 67 CP). Può essere ordinata se il fatto è stato commesso abusando della propria funzione o contravvenendo gravemente agli obblighi connessi all'esercizio della professione (cfr. tuttavia 1.4.6 e 1.4.8.2).

Francia, Austria, Italia, Belgio, Regno Unito e Canada hanno istituito l'interdizione di esercitare un'attività professionale implicante un contatto con i bambini. Nel Regno Unito tale interdizione concerne anche le attività professionali con «adulti vulnerabili» (beneficiari di una qualsiasi forma di assistenza sanitaria, detenuti e tutte le persone che necessitano di aiuto per gestire la propria esistenza). La legislazione svedese non conosce una vera e propria interdizione di esercitare un'attività, ma prevede l'obbligo di produrre un estratto del casellario giudiziale per tutte le persone che intendono lavorare in scuole o asili.

In tutti i Paesi in cui è prevista un'interdizione di esercitare un'attività a contatto con bambini (Francia, Austria, Italia, Belgio, Regno Unito e Canada) *l'inflizione di una siffatta interdizione non è subordinata alla condizione che il reato sia stato commesso nell'esercizio di una professione implicante il contatto con i bambini*. Nel Regno Unito, all'occorrenza, non è neppure necessaria una condanna penale, basta che le autorità competenti raggiungano il convincimento che l'interessato rappresenti un rischio. La legge austriaca consente di pronunciare l'interdizione a condizione che l'autore abbia commesso l'atto mentre esercitava o aspirava a esercitare un'attività lucrativa o un'altra attività in seno a un'associazione o a un'istituzione nell'ambito dell'educazione, dell'istruzione o della sorveglianza di minori.

1.4.4 Interdizione d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica

Gli ordinamenti giuridici della maggior parte dei Paesi oggetto dello studio prevedono varie forme d'interdizione d'intrattenere contatti. L'accesso a un'area geografica invece viene vietato soltanto in Germania, Austria, Francia, Svezia, Italia e Canada.

In Germania queste due tipologie d'interdizione possono venir inflitte sotto forma di norme di condotta per tutta la durata della libertà vigilata (come d'altronde in Svizzera, ove vi è la possibilità di impartire pertinenti norme di condotta per tutta la durata del periodo di prova). Per la durata della libertà vigilata (o per un periodo più breve), il giudice può ingiungere al condannato tra l'altro: di non allontanarsi da un determinato luogo di residenza o di soggiorno o da un determinato settore senza l'autorizzazione dell'organo di vigilanza; di non frequentare determinati luoghi che potrebbero offrirgli l'occasione o l'incentivo di commettere nuovi reati; di non mettersi in contatto con la vittima o con determinate persone o membri di un gruppo di persone che potrebbero indurlo o incentivarlo a commettere nuovi reati, di non frequentarle, di non impiegarle, formarle e alloggiarle.

Il diritto austriaco prevede una serie di interdizioni d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica nel diritto in materia di polizia, nel diritto civile e nel diritto penale. Anche in questo caso il divieto di diritto penale è impartito sotto forma di norme di condotta.

La legislazione francese prevede varie disposizioni penali che consentono di infliggere interdizioni diversificate d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica. È ad esempio possibile imporre a una persona di non allontanarsi dal proprio domicilio o da un altro luogo assegnatole all'infuori degli orari fissati dal giudice. Il giudice può anche vietare al condannato di frequentare determinati luoghi (in particolare quelli frequentati da bambini) o prendere contatto con certe persone.

1.4.5 Condizioni per pronunciare le interdizioni

1.4.5.1 Reati giustificanti le interdizioni

In Germania, unico Paese che prevede un'interdizione generale di esercitare una professione (ossia non limitata ad attività svolte a contatto con bambini), l'interdizione di esercitare una professione può essere giustificata dall'insieme dei reati.

La Francia invece annovera vari tipi d'interdizione di esercitare una professione. Una di queste verte sulle attività professionali o extraprofessionali che prevedono un contatto regolare con minori (art. 222-45 del Codice penale francese). I reati giustificanti una tale interdizione possono essere atti intenzionali contro l'integrità della persona, reati sessuali e traffico di droga.

In Austria, Italia, Belgio e Canada, ove appunto è prevista l'interdizione di svolgere attività a contatto con i minori, l'atto commesso deve essere un reato *contro l'integrità sessuale* di un minore.

Nel Regno Unito è pronunciata un'interdizione a tutela delle persone vulnerabili se viene commesso un *reato* correlato con il divieto, ma non necessariamente di natura sessuale (tali reati figurano in un elenco molto esteso).

1.4.5.2 Pene minime

Nessuno dei Paesi analizzati prevede pene minime che costituiscano la condizione per infliggere un'interdizione di esercitare una professione o svolgere un'attività. Di norma è sufficiente che la persona in questione sia stata condannata. In Germania e nel Regno Unito basta la commissione di un atto *illecito*. L'interdizione di esercitare una professione può dunque essere inflitta anche nei casi in cui l'autore non è condannato perché incapace di intendere e volere.

1.4.5.3 Prognosi

In Germania e Austria l'interdizione di esercitare una professione è espressamente subordinata a una prognosi sfavorevole. Nel primo dei due Paesi il giudice *può* vietare l'esercizio di una professione soltanto se sussiste il rischio che l'autore commetta *atti illeciti molto gravi* continuando a esercitare l'attività professionale. In Austria il giudice *deve* pronunciare una tale interdizione se teme che l'autore *sfrutti un'occasione offerta dall'esercizio dell'attività in questione per commettere altri atti punibili* con conseguenze non trascurabili.

In Francia, Canada e in una certa misura nel Regno Unito compete al giudice valutare la necessità di una tale interdizione (in pratica occorre una prognosi sfavorevole).

In Italia, in Canada e in una certa misura nel Regno Unito l'interdizione di esercitare una professione è automaticamente abbinata alla condanna per determinati reati.

1.4.6 Interdizioni obbligatorie

Le interdizioni obbligatorie costituiscono piuttosto l'eccezione negli ordinamenti giuridici esaminati (Italia, Canada e in parte Regno Unito). Va tuttavia sottolineato che le interdizioni non sono necessariamente di diritto penale. Il Codice penale tedesco, ad esempio, non contempla l'interdizione cogente di esercitare una professione, ma il § 72a del Codice sociale tedesco (*Sozialgesetzbuch*) impedisce a un datore di lavoro o a un'agenzia di collocamento di assumere o far assumere persone condannate a motivo di determinati reati (in particolare reati sessuali) per lo svolgimento di compiti d'assistenza all'infanzia o alla gioventù.

1.4.7 Durata delle interdizioni

Negli altri ordinamenti giuridici, le interdizioni di esercitare una professione o di svolgere un'attività possono durare da uno a cinque anni (Germania, Francia, Austria), fino a dieci anni (Svezia), da uno a vent'anni (Belgio) e/o indeterminatamente (Germania, Francia, Austria, Italia, Regno Unito e Canada).

1.4.8 Esecuzione dell'interdizione

1.4.8.1 Sintesi

Nella maggior parte degli ordinamenti giuridici esaminati l'assistenza e la sorveglianza dei condannati liberati (e quindi l'applicazione delle varie interdizioni) compete a due autorità: a un servizio sociale incaricato dell'assistenza riabilitativa (Germania, Austria, Canada) oppure a un'autorità di vigilanza, che può essere sia un servizio autonomo (la *Aufsichtsstelle* in Germania, il *Kriminalvård* in Svezia) sia un'autorità giudiziaria (ad es. Francia: giudice dell'applicazione delle pene; Austria). Soltanto il Belgio affida la sorveglianza degli autori in libertà vigilata alle autorità inquirenti (autorità di polizia e ministero pubblico). Inoltre in Belgio viene sentita la vittima prima di ordinare la misura più adeguata per il periodo di prova (ad es. interdizione d'intrattenere contatti).

Nella prevalenza degli ordinamenti giuridici esaminati, le interdizioni di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica sono abbinate a un obbligo di sottoporsi a terapia.

In tutti gli ordinamenti giuridici analizzati è previsto un registro dei criminali: in Francia esiste un registro apposito, in Germania e in Belgio viene rilasciato un estratto speciale del casellario giudiziale e in Austria il sistema consente una ricerca mirata degli autori di reati sessuali. In particolare Belgio, Germania e Svezia conoscono l'obbligo di produrre un estratto del casellario giudiziale per esercitare talune attività a contatto con i bambini. La violazione di tale obbligo può avere conseguenze molto incisive: in Svezia, ad esempio, le autorità possono ordinare la chiusura di un asilo se al momento dell'assunzione del personale non sono stati chiesti i pertinenti estratti del casellario giudiziale. Alcune delle legislazioni esaminate conferiscono ai datori di lavoro del settore educativo un accesso speciale ai dati del casellario giudiziale.

1.4.8.2 Germania: estratto speciale del casellario giudiziale

La legge tedesca sul casellario giudiziale federale (*Bundeszentralregistergesetz*) prevede che ognuno, a partire dai 14 anni, può chiedere un estratto del casellario giudiziale sul suo conto senza dover motivare la richiesta. A maggiore tutela dell'infanzia e della gioventù il legislatore ha di recente introdotto un estratto speciale del casellario giudiziale, nel quale figurano anche le condanne per reati sessuali di esigua gravità (fino a 90 aliquote giornaliere o 3 mesi di detenzione).

Secondo il § 30a di tale legge, l'estratto speciale del casellario giudiziale può venir richiesto per valutare l'idoneità di una persona ai sensi del § 72a del Libro VIII del Codice sociale tedesco (Assistenza ai bambini e ai giovani). Tale disposizione vieta l'impiego o il collocamento in tale ambito di persone condannate definitivamente per determinati reati. Anche il § 25 della legge sulla protezione dei giovani lavoratori (*Jugendarbeitsschutzgesetz*) sancisce un'interdizione simile per gli addetti alla formazione degli apprendisti.

Un estratto speciale del casellario giudiziale può essere chiesto da chi auspica svolgere un'attività implicante il contatto con minori, come ad esempio la loro sorveglianza, l'accudimento, l'educazione o la formazione a titolo professionale o extraprofessionale (ad es. educatori delle scuole materne e degli istituti per bambini ed adolescenti; puericultori; insegnanti di scuole private, conducenti di scuolabus, bagnini nelle piscine, allenatori sportivi di giovani, animatori di gruppi ricreativi per bambini e adolescenti). L'estratto speciale del casellario giudiziale non può essere richiesto dal datore di lavoro, ma soltanto dal diretto interessato. Il richiedente è tenuto a presentare una richiesta scritta nella quale la persona che esige la produzione dell'estratto speciale certifica che la domanda adempie lo scopo previsto dalla legge. L'estratto può essere inviato soltanto al richiedente a meno che vada consegnato a un'autorità.

1.4.8.3 Austria: informazioni su criminali sessuali

In Austria l'assistenza riabilitativa viene sempre disposta al momento della scarcerazione condizionale di una persona condannata per un reato contro l'integrità e l'autodeterminazione sessuale. Dal 1° dicembre 2009 la direzione della polizia federale (*Bundespolizeidirektion*) di Vienna è tenuta a fornire gratuitamente informazioni in merito a condanne per reati sessuali, tra l'altro, ai tribunali nei procedimenti penali, nelle procedure d'esecuzione delle pene, nelle procedure di adozione e per l'attribuzione dell'autorità parentale e il diritto di visita dei genitori. La direzione della polizia federale di Vienna è inoltre tenuta a informare le autorità minorili e quelle che operano in ambito scolastico, nonché i servizi del personale delle collettività locali, se un candidato a un impiego in un'istituzione preposta all'accudimento, all'educazione o all'istruzione di bambini e adolescenti ha subito condanne per reati sessuali.

1.4.8.4 Francia: registro apposito

Nell'ambito del «*suivi socio-judiciaire*» e della «*surveillance judiciaire*» la Francia ha previsto varie forme di controllo e di assistenza comprendenti segnatamente l'assistenza riabilitativa e l'obbligo per il condannato di informare l'operatore sociale di eventuali cambiamenti di domicilio e di datore di lavoro. I criminali sessuali e violenti vengono iscritti in un apposito registro nazionale automatizzato. Le autorità giudiziarie, il prefetto e determinate autorità amministrative possono accedere direttamente a queste informazioni grazie a un collegamento online protetto, al fine di verificare se una determinata persona è idonea a svolgere attività professionali o extraprofessionali implicanti il contatto con minori.

Si prevede di testare l'impiego di dispositivi elettronici di sorveglianza per controllare il rispetto delle interdizioni di contatto e di accesso nei casi di violenza domestica.

1.4.8.5 Belgio: estratto speciale del casellario giudiziale

Il Belgio ha introdotto un controllo di polizia delle persone scarcerate condizionalmente. Alla polizia e al ministero pubblico incombono determinati compiti di controllo.

La legislazione belga in materia di casellario giudiziale prevede due modelli di estratto. L'estratto del casellario giudiziale 2 viene rilasciato alle persone che ne fanno richiesta per poter svolgere attività a contatto con minori. In tale estratto, allestito dalle autorità comunali, figurano sia le interdizioni di esercitare un'attività sia i procedimenti penali pendenti.

1.4.8.6 Svezia: obbligo di presentare un estratto del casellario giudiziale

La Svezia tiene sia un casellario giudiziale sia un registro degli individui sospetti. Chi si candida per svolgere determinate attività a contatto con i bambini è obbligato a presentare al datore di lavoro un estratto del casellario giudiziale. L'obbligo vale per tutte le attività svolte presso qualsiasi tipo di scuola e il suo rispetto è verificato da un'autorità di controllo scolastica. Se, nonostante un ammonimento, non viene posto rimedio a un'irregolarità riscontrata da tale autorità, è possibile revocare a un istituto l'autorizzazione di insegnare o di assistere minori.

Le istituzioni che si occupano dell'infanzia devono consultare sia il casellario giudiziale sia il registro degli individui sospetti prima di assumere una persona. Se non lo fanno, incorrono nel rischio di vedersi ritirare l'autorizzazione di gestione di tali centri per l'infanzia.

In determinati casi, la polizia è al corrente delle interdizioni d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica affinché possa vigilare sul rispetto dell'interdizione.

1.4.8.7 Regno Unito: assistenza globale

Le autorità britanniche intendono istituire un sistema che preveda un'azione concertata di datori di lavoro e istituzioni di assistenza a minori e adulti. Del resto, gli autori di determinati reati devono periodicamente informare la polizia sul loro luogo di soggiorno. Dal 2003 svariate autorità sono tenute a sorvegliare e ad assistere tali persone in base al rischio che presentano. Un servizio speciale coordina le misure adottate dalle autorità coinvolte per ogni singolo criminale sessuale.

La violazione dell'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica è punita con una pena detentiva fino a cinque anni.

1.4.8.8 Canada: controllo e registro apposito

In Canada le interdizioni di esercitare un'attività professionale vengono pronunciate dal consiglio di disciplina di ogni categoria professionale. Sono dunque le associazioni professionali a sorvegliare le persone alle quali è stato vietato di esercitare un'attività, controllando periodicamente se le aziende rispettano la legislazione sul lavoro. Il diritto penale prevede inoltre un'assistenza riabilitativa con controlli molto frequenti. Infine, nel 2004, è stato istituito un registro nel quale confluiscono informazioni (innanzitutto condanne) su criminali sessuali.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Modifica della Costituzione federale

La nuova norma costituzionale concretizza in un certo senso l'articolo 11 capoverso 1 Cost., che riconosce il diritto a particolare protezione dell'incolumità e dello sviluppo di fanciulli e adolescenti. Ora s'intende estendere, in ambito penale, tale protezione alle «altre persone particolarmente vulnerabili».

La nuova disposizione è la base per istituire l'obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale (cfr. *supra* n. 1.2.1). È stata tuttavia formulata in modo alquanto generico affinché possa costituire anche la base per altre misure preventive. Integrate nell'articolo 123 Cost., tali misure preventive includono primariamente soluzioni penali e dovrebbero coprire tutti gli ambiti, anche quelli che non sono di competenza della Confederazione.

È altresì ipotizzabile una norma specifica che consenta alla Confederazione di adottare in generale misure a tutela dei bambini e degli adolescenti nonché di altre persone particolarmente vulnerabili (ad es. determinate misure preventive volte a proteggere i bambini e gli adolescenti).

Nel nostro Paese la prevenzione generale di minacce compete in primo luogo ai Cantoni. Il nuovo articolo costituzionale, formulato come disposizione potestativa, non tange tale principio. I Cantoni potranno continuare a emanare disposizioni di polizia in tale ambito e le norme vigenti resteranno in linea di principio in vigore.

Tuttavia, sarà praticamente impossibile evitare che le misure preventive penali che la Confederazione potrà prevedere fondandosi sul nuovo articolo costituzionale si sovrappongano alle normative cantonali. In tali casi il diritto federale ha la prevalenza, ma occorre evidenziare che, nella procedura legislativa, l'Amministrazione coordina le misure federali con quelle cantonali e valuta i vantaggi di un disciplinamento cantonale rispetto a un disciplinamento federale uniforme.

Fondandosi sull'articolo 386 CP, la Confederazione può adottare misure di informazione, di educazione o altre misure tese a impedire reati e a prevenire la criminalità. Può inoltre sostenere progetti che perseguono tali obiettivi e partecipare a organizzazioni che eseguono pertinenti misure oppure istituire e sostenere simili organizzazioni. L'articolo 386 CP la autorizza anzitutto ad adottare determinate misure concrete di prevenzione. Il contenuto, gli obiettivi e il genere di tali misure sono disciplinati dal Consiglio federale in un'ordinanza (art. 386 cpv. 4 CP). Sulla base di tali competenze è stata emanata l'ordinanza dell'11 giugno 2010 sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo (RS 311.039.1), entrata in vigore il 1° agosto 2010.

Dal momento che la prevenzione generale di minacce compete primariamente alle collettività pubbliche cantonali, la dottrina considera che l'articolo 386 CP andrebbe limitato nel senso che le misure adottate dalla Confederazione devono riallacciarsi, in termini di legittimazione, alle sue competenze originarie (*Basler Kommentar Strafrecht II*, Adrian Lobsiger, art. 386 N 11). Visto però che è praticamente impossibile attuare o sostenere efficacemente misure preventive inerenti alla protezione dei bambini e degli adolescenti senza cooperare con i Cantoni e i Comuni, competenti in materia di prevenzione della violenza e di insegnamento, l'articolo 386 CP oltrepassa l'ambito di competenza della Confederazione. Tale articolo non costituisce tuttavia la base per un disciplinamento formale delle misure preventive, come ad esempio l'obbligo di produrre un estratto casellario giudiziale proposto nell'ambito del presente progetto legislativo.

L'attività dello Stato può fondarsi sulla clausola generale di polizia (art. 36 cpv. 1 terzo periodo Cost.) in caso di pericolo grave, diretto e immediato per l'ordine e la sicurezza pubblici e non altrimenti evitabile con altri mezzi legali. Conformemente alla recente giurisprudenza del Tribunale federale, il campo d'applicazione della clausola di polizia si limita alle urgenze effettive e imponderabili; in linea di principio non è possibile invocarla per far fronte a un pericolo tipico e prevedibile se il legislatore non ha provveduto a legiferare in materia pur essendo al corrente del problema (DTF 121 I 22). Il Tribunale federale ha relativizzato tale principio nei casi in cui è minacciata l'integrità fisica di un terzo. In questi casi lo Stato può fondarsi sulla clausola generale di polizia persino se la situazione non presenta caratteristiche atipiche o imprevedibili, poiché in questi casi lo Stato ha l'obbligo di intervenire (cfr. in merito la decisione del Tribunale federale del 26.08.2010, 6B_599/2010, consid. 6.3.2). La nuova norma costituzionale servirà ad adottare misure preventive per specifiche situazioni potenzialmente pericolose. Limiterà dunque soltanto marginalmente le possibilità di intervenire in virtù della clausola generale di polizia.

La nozione «bambini e adolescenti» coincide con quella dell'articolo 11 Cost. Per bambini e adolescenti s'intendono i minorenni ai sensi dell'articolo 14 Codice civile (CC; RS 210), ossia bambini ai sensi del diritto civile dei minori che non hanno ancora compiuto diciotto anni (Reusser/Lüscher *St. Galler Kommentar*, 2a ed., art. 11 Cost., n. marg. 7). Il campo di applicazione coincide dunque con quello dell'articolo 1 della Convenzione sui diritti del fanciullo (RS 0.107).

Il termine «persone particolarmente vulnerabili» include soprattutto le persone anziane o affette da una malattia fisica o psichica, incapaci di gestire la propria vita senza l'assistenza di terzi. Proprio perché dipendono dall'aiuto di terzi e, a volte, non sono in grado di condurre una vita autonoma, sono particolarmente esposte al pericolo di cadere vittime di determinati reati (ad. es. delitti patrimoniali, contro l'onore e la sfera personale riservata, contro l'integrità sessuale). Occorre dunque fare in modo che le persone che le assistono non possano costituire un pericolo.

Una «persona particolarmente vulnerabile» può in certi casi essere «incapace di difendersi» ai sensi dell'articolo 123 numero 2 capoverso 3 CP (ad es. se a motivo di un'infermità fisica o mentale o a causa dell'età molto avanzata non è assolutamente in grado di difendersi); tuttavia una persona può essere considerata particolarmente vulnerabile senza necessariamente essere incapace di difendersi. È possibile che una persona sia incapace di difendersi, ad esempio perché sotto l'effetto temporaneo di droghe o alcool o per altri motivi, senza rientrare nella categoria di «persona particolarmente vulnerabile» ai sensi della norma costituzionale proposta.

2.2 Modifica del Codice penale

2.2.1 Articolo 19 capoverso 3

Reati contro minori o altre persone particolarmente vulnerabili possono anche essere commessi da un autore che, ad esempio, non è punibile a causa di gravi disturbi psichici (art. 19 cpv. 1 CP) o è passibile di una pena attenuata per incapacità o scemata imputabilità (art. 19 cpv. 2 CP). Proprio tali persone possono presentare un elevato rischio di recidiva, che una misura penale consentirebbe di evitare. Le interdizioni di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica potranno dunque venir disposte anche in questa eventualità, com'è già il caso per l'interdizione di esercitare una professione. L'articolo 19 capoverso 3 CP viene adeguato di conseguenza.

2.2.2 Articolo 67 (Interdizione di esercitare un'attività)

L'interdizione generale secondo il capoverso 1 s'ispira in ampia misura all'attuale articolo 67 capoverso 1 CP, ma ne estende il campo di applicazione alle attività extraprofessionali organizzate. Come sinora, l'interdizione potrà essere inflitta soltanto se il reato commesso è di una certa gravità (pena detentiva di sei mesi o pena pecuniaria di 180 aliquote giornaliere). Se tuttavia l'autore, per incapacità, non è punibile o è passibile soltanto di una pena attenuata inferiore a sei mesi di detenzione o a una pena pecuniaria inferiore a 180 aliquote giornaliere, il giudice può, fondandosi sull'articolo 19 capoverso 3 CP, interdirlgli di svolgere un'attività (cfr. *supra* n. 2.2.1).

Il sussistere del rischio che vengano commessi ulteriori abusi è stato riformulato senza tuttavia modificare in alcun modo il principio di tale condizione. Il nuovo tenore evidenzia che una violazione, anche se appare imminente, non basta per vietare l'esercizio di un'attività.

In sintonia con gli ordinamenti giuridici stranieri, è stato deciso di rinunciare a vincolare a una pena minima l'interdizione qualificata di cui ai capoversi 2 e 3. Dette interdizioni andranno in linea di principio ordinate – come nel caso delle misure terapeutiche e dell'internamento – indipendentemente dalla colpa dell'autore.

A tale regola vi sono tuttavia due eccezioni: per un reato secondo l'articolo 187 o 188 CP l'interdizione di esercitare un'attività è obbligatoria soltanto se l'autore è stato condannato a una pena minima o a una misura ai sensi degli articoli 59-64 CP. Tale limitazione è necessaria, poiché tali disposizioni consentono di punire anche infrazioni di lieve entità, per le quali l'interdizione obbligatoria di esercitare una professione sarebbe sproporzionata. La legge non definisce una soglia chiara a partire dalla quale un atto sessuale è punibile. Svariati autori sono del parere che l'atto sessuale in questione dovrebbe almeno raggiungere una certa gravità, ma tale parere è piuttosto controverso (cfr. Stefania Sutter-Zürcher, *Die Strafbarkeit der sexuellen Handlungen mit Kindern nach Art. 187 StGB, Zürcher Studien zum Strafrecht*, vol. 41, 2003, pag. 57). Esempi concreti riconducibili alle case d'educazione mostrano che l'articolo 187 CP consente di punire una persona per infrazioni di poco conto che si situano in una zona grigia e non giustificerebbero in alcun caso l'interdizione obbligatoria di esercitare un'attività (cfr. *Affektive Erziehung im Heim, Handeln im Spannungsfeld zwischen Pädagogik und Justiz, Beispiele und Erwägungen*).

gen zum Thema körperliche Nähe im Heim, 8a ed., pubblicato da CURIAVIVA SCHWEIZ). Infrazioni lievi ai sensi degli articoli 187 e 188 CP vanno dunque apprezzate dal giudice per verificare che sussistano le condizioni di cui al capoverso 2.

In un nuovo capoverso 4 viene definito il concetto di «attività professionali» conformemente al diritto vigente.

L'iniziativa parlamentare della CAG-N (08.448) parla di «attività organizzata del tempo libero», tra cui si possono annoverare anche le attività extraprofessionali organizzate o le attività svolte a titolo volontario. Il presente progetto utilizza l'espressione «attività extraprofessionali organizzate», definita al capoverso 4. In considerazione entrano, ad esempio, le attività volontarie in seno ad associazioni sportive, nell'ambito di gioventù e sport, di strutture scolastiche, ecclesiastiche e sanitarie. Per quanto riguarda le interdizioni ai sensi dell'articolo 67 capoversi 2 e 3, si tratterà anzitutto di attività svolte in seno ad associazioni e istituzioni dedite all'educazione, alla formazione, alla sorveglianza o all'assistenza di minori o di persone particolarmente vulnerabili.

Il capoverso 5 corrisponde in ampia misura all'articolo 67 capoverso 2 CP. La definizione dell'interdizione di esercitare un'attività è estesa alle persone sottoposte alle istruzioni del condannato. Per le attività extraprofessionali organizzate è inoltre stato precisato che l'interdizione totale include anche lo svolgimento di attività controllate da un sorvegliante.

La durata delle interdizioni è stata approfondita al numero 1.2.2.5. Va sottolineato che l'interdizione ai sensi dell'articolo 67 capoversi 2 e 3 può essere inflitta a vita, ma soltanto conformemente al capoverso 6, ossia in caso di prognosi sfavorevole.

Il capoverso 7 prevede che il giudice disponga obbligatoriamente l'assistenza riabilitativa se l'esercizio di un'attività è stato vietato in seguito a un reato sessuale. Tale normativa s'ispira alla mozione Carlo Sommaruga, che per questi casi chiede di assegnare al condannato un operatore incaricato di imporre i divieti inflitti dal giudice.

2.2.3 Articolo 67a (Interdizione d'intrattenere contatti e interdizione di accedere a un'area geografica)

L'interdizione d'intrattenere contatti, come pure l'interdizione di accedere a un'area geografica sono esaminate più in dettaglio al numero 1.2.2.6.

Il capoverso 1 non prevede alcuna gravità minima del reato. Infatti l'articolo 28b CC consente di ordinare misure analoghe prima che sia stato commesso un reato.

Il tenore dell'interdizione d'intrattenere contatti e di accedere a un'area secondo il capoverso 2 s'ispira all'articolo 28b capoverso 1 CC. La lettera a menziona espressamente il fatto di impiegare, alloggiare, formare, sorvegliare e curare. È ben vero che tali attività possono rientrare nell'interdizione di esercitare un'attività, tuttavia l'interdizione d'intrattenere contatti completa l'interdizione di esercitare un'attività consentendo all'occorrenza di vietare tale tipo di attività anche nel caso in cui vengano svolte al di fuori dell'ambito professionale o extraprofessionale organizzato.

La lettera d prevede l'interdizione di allontanarsi da un determinato luogo. Una siffatta interdizione non è esplicitamente prevista dall'articolo 28b CC. È in un certo

senso l'interdizione di accedere a un'area geografica al negativo, in quanto impone all'autore di non allontanarsi da un luogo determinato. Per area è possibile intendere, ad esempio, una casa, un quartiere o una località. In certi casi potrebbe essere utile limitare l'interdizione a determinate fasce orarie, in analogia all'esecuzione delle pene detentive sotto sorveglianza elettronica al di fuori del penitenziario.

Come anche in altri Paesi europei, s'intende impiegare i dispositivi elettronici previsti dal capoverso 3 per controllare il rispetto delle interdizioni d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica. I dati sono registrati da un sistema informatizzato e le violazioni segnalate all'assistenza riabilitativa o all'autorità d'esecuzione. Non sono indispensabili la sorveglianza in tempo reale e la disponibilità di un gruppo d'intervento pronto a impedire al condannato di violare l'interdizione. È sufficiente che l'interessato sappia che qualunque violazione delle regole imposte è comprovabile e che dovrà sopportarne le conseguenze. Non è possibile stabilire a priori i reati la cui commissione può essere impedita grazie ai dispositivi elettronici (in Olanda ad es. vengono impiegati anche per criminali sessuali o violenti). La sorveglianza elettronica potrà essere disposta soltanto dopo un'approfondita analisi dei rischi e tenendo conto che in genere questo tipo di sorveglianza si addice in caso di rischi di bassa o media entità. La sorveglianza elettronica va inoltre affiancata da altre misure (in particolare misure di reinserimento).

I dispositivi elettronici consentono in particolare di controllare le interdizioni d'intrattenere contatti con una determinata persona (violenza domestica o stalking). La potenziale vittima viene munita di ricevente, che in tempo reale segnala se il condannato (cui è stata applicata l'emittente) le si avvicina a meno di una certa distanza.

2.2.4 Articolo 67b (Esecuzione delle interdizioni)

La disposizione riprende in ampia misura il tenore dell'attuale articolo 67a CP.

All'interdizione d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica secondo l'articolo 67a AP-CP si applicano gli stessi termini previsti per l'interdizione generale di esercitare un'attività secondo l'articolo 67 capoverso 1 AP-CP.

Il capoverso 4 è stato integrato in modo che l'autorità competente abbia più tempo (lett. b e c) per esaminare se sia opportuno sopprimere l'interdizione qualificata di esercitare un'attività (art. 67 cpv. 2 e 3 AP-CP). Non è possibile anticipare l'esame dell'interdizione inflitta per 10 anni ai sensi dell'articolo 67 capoverso 3 AP-CP.

Alla stregua dell'attuale interdizione dell'esercizio di una professione, anche la nuova interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica non potrà essere pronunciata con la condizionale. Il Codice penale prevede la condanna condizionale è prevista soltanto per le pene, non per le misure (art. 59-61, 63, 64, 66-73 CP).

2.2.5 Articolo 67c (Modifica e interdizioni decretate a posteriori)

Come per tutte le altre sanzioni, il giudice dovrà in linea di massima ordinare le interdizioni al momento in cui pronuncia la sentenza. In analogia alle misure tera-

peutiche, le interdizioni potranno essere modificate o ordinate a posteriori su istanza dell'autorità di esecuzione (cfr. art. 62c cpv. 6 e 65 cpv. 1 CP).

2.2.6 Articolo 95 capoversi 1, 6 e 7

Il capoverso 1 è completato affinché il giudice o l'autorità di esecuzione delle pene possa prima convenire le interdizioni più adeguate e attuabili con l'autorità cui compete l'applicazione (presumibilmente l'assistenza riabilitativa), com'è attualmente il caso per le norme di condotta, cfr. art. 95 cpv. 1 CP.

La violazione delle interdizioni può essere punita in base all'articolo 294 CP. Se la violazione è commessa durante il periodo di prova, è possibile revocare la sospensione condizionale oppure ordinare il ripristino dell'esecuzione della pena o della misura, fermo restando i presupposti degli articoli 46 e 89 CP.

Oltre a una eventuale condanna secondo l'articolo 294 CP, in caso di violazione delle interdizioni può rivelarsi necessario estenderle o disporne una aggiuntiva. La revoca, il ripristino o la modifica delle interdizioni può infine imporsi anche senza che l'autore le abbia violate, se si sottrae all'assistenza riabilitativa connessa o se quest'ultima non è attuabile e quindi v'è da temere che egli possa commettere nuovi reati. I capoversi 6 e 7 prevedono dunque regole analoghe a quelle già applicabili alle norme di condotta e all'assistenza riabilitativa (art. 95 cpv. 3-5 CP).

2.2.7 Articolo 105 capoverso 3

Le nuove interdizioni richiedono un adeguamento di tale disposizione. In caso di contravvenzioni, le nuove interdizioni potranno essere disposte soltanto se la legge lo prevede esplicitamente, proprio come l'attuale interdizione di esercitare una professione.

2.2.8 Articolo 187 numero 3

L'attuale articolo 187 numero 3 CP comporta l'inconveniente che le persone divenute maggiorenne da poco e coinvolte in una relazione amorosa stabile con la vittima non rientrano più nel campo di applicazione del numero 3 non appena hanno compiuto 20 anni (ad es. un uomo di 19 anni che inizia una relazione stabile con una giovane di 14 anni; cfr. *Basler Kommentar Strafrecht II*, 2a ed., Philipp Maier, art. 187 N 20). Tale lacuna va colmata menzionando «al momento di commettere il primo atto» invece di «al momento dell'atto».

2.2.9 Articolo 294 (Violazione dell'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti o di accedere a un'area geografica)

La disposizione vigente va integrata con le nuove interdizioni. Il giudice può ordinare misure terapeutiche stazionarie ai sensi degli articoli 59-61 CP o un trattamento ambulatoriale ai sensi dell'articolo 63 CP in aggiunta o al posto di una condanna a

una pena detentiva in virtù dell'articolo 294 CP. Dispone quindi di un ampio spettro di sanzioni che gli consentono di intervenire in caso di violazione dell'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica.

2.2.10 Articolo 366 capoverso 3

L'articolo 366 capoverso 3 lettera c AP-CP prevede l'iscrizione nel casellario giudiziale delle interdizioni di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica, ormai applicabili anche ai minori. Le pertinenti condanne figureanno nell'estratto ordinario del casellario giudiziale destinato a privati soltanto se sono adempite le condizioni di cui all'articolo 371 capoverso 2 CP. Nell'estratto specifico ai sensi dell'articolo 371a AP-CP (cfr. *infra* n. 2.2.13) figureranno invece anche prima che l'interessato abbia raggiunto la maggiore età.

2.2.11 Articolo 369 capoverso 4^{ter}

Il nuovo articolo 369a AP-CP dovrà prevedere termini speciali di cancellazione delle sentenze dal casellario giudiziale per le interdizioni qualificate di esercitare un'attività (art. 67 cpv. 2 e 3 AP-CP, art. 50 cpv. 2 e 3 AP-CPM), d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica (art. 67a AP-CP e 50a AP-CPM), come pure per le interdizioni analoghe nel diritto penale minorile (art. 16a AP-DPMin). Occorre dunque escludere inequivocabilmente tali misure dal campo di applicazione dell'articolo 369 capoverso 4^{ter} CP.

2.2.12 Articolo 369a (nuovo)

Le interdizioni qualificate di esercitare un'attività (art. 67 cpv. 2 e 3 CP, art. 50 cpv. 2 e 3 CPM), d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica (art. 67a CP e 50a CPM) nonché le interdizioni analoghe nel diritto penale minorile (art. 16a DPMin) possono essere disposte per molto tempo e, all'occorrenza, anche a vita. Le regole attuali per l'eliminazione delle sentenze (art. 369 cpv. 1-6 CP) non consentono di tenere conto di tale circostanza, motivo per cui è necessario garantire, in un nuovo articolo 369a CP, che le interdizioni di lunga durata non possano essere eliminate dal casellario giudiziale prima della loro fine. Per le autorità resteranno inoltre visibili fino a dieci anni dalla loro fine.

2.2.13 Articolo 371a (Estratto specifico del casellario giudiziale per privati)

Chiunque auspica svolgere un'attività che implica il contatto con minori o altre persone particolarmente vulnerabili è tenuto a produrre un estratto specifico del casellario giudiziale. Il capoverso 1 gli conferisce il diritto di chiedere tale estratto.

La richiesta scritta prevista dal capoverso 2 consente di garantire che l'estratto specifico del casellario giudiziale per privati non venga richiesto per la ricerca di un alloggio o scopi analoghi, bensì soltanto in relazione a determinate attività.

Conformemente al capoverso 3 nell'estratto specifico figureranno tutte le sentenze che già figurano nell'estratto ordinario nonché le sentenze pronunciate nei confronti di minori comprendenti un'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica.

Secondo il capoverso 4, le interdizioni qualificate di esercitare un'attività (art. 67 cpv. 2 e 3 AP-CP, art. 50 cpv. 2 e 3 AP-CPM), d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica (art. 67a AP-CP, art. 50a AP-CPM) o quelle analoghe del diritto penale minorile (art. 16a DPMIn) vi figureranno finché sussiste una tale interdizione, anche oltre i termini previsti per l'estratto ordinario del casellario giudiziale.

2.3 Modifica del Codice penale militare

Gli articoli 50-50c AP-CPM equivalgono agli articoli 67-67c AP-CP.

Gli articoli 50d e 59e AP-CPM subiscono soltanto un adeguamento della numerazione.

L'articolo 60b capoverso 3 AP-CPM è precisato alla stregua dell'articolo 105 capoverso 3 AP-CP.

Attualmente il Codice penale militare non prevede alcuna disposizione penale simile all'articolo 294 CP. Alla luce dell'articolo 8 CPM, non s'intende inserire una disposizione di questo tipo nell'ambito del presente progetto.

Il diritto del casellario giudiziale del Codice penale (art. 365 e segg. CP) si applica alle sentenze pronunciate ai sensi del Codice penale militare conformemente all'articolo 226 capoverso 2 CPM. Le norme rilevanti nel Codice penale sono state adeguate alla luce delle modifiche del Codice penale militare.

2.4 Modifica del diritto penale minorile

2.4.1 Articolo 16a (Interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica)

Tale disposizione riprende, in forma attenuata, l'interdizione qualificata di esercitare un'attività (cpv. 1) e le interdizioni d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica (cpv. 2) del diritto penale degli adulti. Come per le altre misure di diritto penale minorile, la formulazione adottata per le interdizioni è molto aperta e lascia un ampio margine di apprezzamento alle autorità competenti.

Si rinuncia all'obbligatorietà dell'interdizione di esercitare un'attività. Inoltre l'autorità giudicante può infliggere tale interdizione soltanto se vi è il rischio che l'autore abuserà di tale attività per commettere reati sessuali.

Potrà invece ordinare l'interdizione d'intrattenere contatti o di accedere a un'area geografica di cui al capoverso 2 per tutti i reati purché tale misura sia idonea, necessaria e conforme al principio di proporzionalità.

Il capoverso 3 prevede che una persona idonea accompagni e sorvegli i minori condannati durante l'interdizione, conformemente a quanto chiesto dalla mozione Carlo Sommaruga.

Secondo il capoverso 4, all'occorrenza è possibile disporre l'impiego di dispositivi tecnici e la loro applicazione diretta sul minore per controllare l'esecuzione delle interdizioni (in particolare quelle d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica). Per il resto si applicano le disposizioni del diritto penale minorile in materia di esecuzione (art. 17 segg. DPMIn).

2.4.2 Articolo 19 capoverso 4

In analogia a quanto proposto nel progetto di modifica del diritto sanzionatorio del Codice penale e del Codice penale militare, nell'articolo 19 capoverso 2 DPMIn s'intende innalzare da 22 a 25 anni l'età alla quale cessa una misura. Significa che l'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica ai sensi dell'articolo 16a AP-DPMIn potrà durare almeno sette anni. Orbene, se una misura tanto severa come il collocamento in un istituto chiuso previsto dall'articolo 15 capoverso 2 DPMIn cesserà con il compimento del 25° anno d'età, lo stesso dovrebbe valere anche per le interdizioni ai sensi dell'articolo 16a AP-DPMIn.

Nel contempo è necessario considerare che talune situazioni e problemi non mutano all'improvviso soltanto perché la persona raggiunge una determinata età. Per tale motivo, il nuovo articolo 19 capoverso 4 AP-DPMIn consente, se i presupposti sono adempiuti, di prorogare le misure di diritto penale minorile in virtù del diritto penale applicabile agli adulti.

2.5 Nuova legge sul casellario giudiziale

2.5.1 Obbligo di richiedere un estratto del casellario giudiziale

2.5.1.1 Osservazioni preliminari

Il presente rapporto esplicativo si limita ad abbozzare e sottoporre a dibattito l'obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale. La disposizione verrà concretizzata nella futura legge sul casellario giudiziale (cfr. *supra* n. 1.2.5).

L'obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale non è garante di sicurezza assoluta. È ben vero che troverà applicazione nella quotidianità (ad es. assunzione di insegnanti e di personale sanitario nelle case per anziani, impiego di monitori nelle associazioni sportive).

Per includere determinate situazioni, tale obbligo andrebbe tuttavia formulato in maniera molto ampia e sarebbe vincolato a oneri sproporzionati. Sorge pertanto la domanda della sua delimitazione.

Quali, ad esempio, il campo di applicazione e il punto di aggancio? L'obbligo deve applicarsi soltanto alle attività svolte in Svizzera o a quelle esercitate all'estero (l'associazione sportiva assume un accompagnatore che partecipa a un torneo estero con la squadra dei juniores; un'istituzione di soccorso per i minori assume un collaboratore per interventi all'estero a contatto con bambini)? Saranno soggetti a tale obbligo anche le aziende domiciliate in Svizzera che assumono personale all'estero per svolgere attività con bambini all'estero?

Inoltre va definito chi controlla coloro che operano in modo indipendente o in posizione dirigenziale in seno ad aziende o associazioni a contatto con bambini e ai quali nessuno chiede un estratto del casellario giudiziale. Nel caso di persone condannate in Svizzera a un'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti o di accedere a un'area geografica, può intervenire l'assistenza riabilitativa, sempreché sia stata ordinata (cfr. art. 67 cpv. 7 e 67a cpv. 3 AP-CP), e informare l'autorità d'esecuzione. Negli altri casi i controlli necessari possono essere garantiti soltanto da un'autorità di autorizzazione o di sorveglianza preposta. In determinati casi però anche tali autorità hanno le mani legate: si pensi, ad esempio, al caso di una persona condannata per reati sessuali in un Paese terzo il quale non ne informa il Paese d'origine.

Il disciplinamento abbozzato prevede di fondare il controllo su un estratto specifico del casellario giudiziale destinato a privati che l'interessato dovrà produrre in forma cartacea. Certo, sarebbe ipotizzabile l'accesso diretto al casellario giudiziale per determinate autorità centrali incaricate di rilasciare le autorizzazioni (ad es. autorità scolastiche cantonali o autorità cantonali che autorizzano il personale medico). V'è però da chiedersi se ciò costituirebbe effettivamente un'agevolazione, visti i numerosi problemi di attribuzione che vi sono connessi: infatti, il controllo obbligatorio previsto dal presente progetto non si applica, ad esempio, a tutte le professioni sanitarie soggette ad autorizzazione (e viceversa); occorrerebbe inoltre stabilire se il controllo effettuato dall'autorità che rilascia le autorizzazioni esima il datore di lavoro privato da tale obbligo; infine va considerato che, per gli stranieri, l'estratto del casellario giudiziale del Paese d'origine potrà essere consultato soltanto in forma cartacea.

2.5.1.2 Persone condannate in Svizzera

Nel casellario penale svizzero sono registrate le persone condannate nel territorio della Confederazione nonché gli Svizzeri condannati all'estero (art. 366 cpv. 1 CP). Occorrerà dunque esigere da chiunque intenda esercitare un'attività professionale o extraprofessionale organizzata a contatto con minori o con altre persone particolarmente vulnerabili di farsi rilasciare un estratto del casellario giudiziale ai sensi dell'articolo 371a AP-CP indipendentemente dal suo domicilio. In tal modo è possibile garantire che un datore di lavoro, un'associazione o un'altra organizzazione possa venire a conoscenza di tutte le interdizioni di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica pronunciate in Svizzera. In particolare sono comprese anche le interdizioni inflitte a persone che hanno soggiornato soltanto temporaneamente in Svizzera o che si sono trasferite all'estero dopo aver subito una condanna in Svizzera.

Ognuno può per principio chiedere un estratto (specifico) del casellario giudiziale indipendentemente dalla cittadinanza e dal domicilio (art. 371 CP e 371a AP-CP). Oggi è possibile ordinare un estratto di questo tipo via Internet persino se ci si trova all'estero.

2.5.1.3 Persone condannate all'estero

Certo, l'obbligo di esigere un estratto specifico del casellario giudiziale svizzero agevolerà l'esecuzione delle interdizioni di esercitare un'attività, d'intrattenere

contatti e di accedere a un'area geografica inflitte in Svizzera. Gli estratti consentiranno inoltre di ottenere informazioni sulle condanne pronunciate all'estero nei confronti di Svizzeri (cfr. art. 366 cpv. 1 CP), sempreché tali condanne vengano comunicate alla Svizzera in applicazione di una pertinente convenzione multilaterale o di un trattato bilaterale.

Tuttavia ciò non basta a proteggere i minori e le altre persone particolarmente vulnerabili da persone con precedenti penali specifici. In particolare in seguito alla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e la Comunità europea (Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone; RS 0.142.112.681), aumentano le candidature di persone provenienti dai Paesi europei per attività nel settore educativo e sanitario in Svizzera. L'esperienza mostra che tra loro vi sono anche persone con precedenti penali (in particolare per abusi sessuali commessi su minori) che costituiscono un impedimento allo svolgimento di siffatte attività. Occorre dunque un disciplinamento che consenta di impedire l'assunzione nel nostro Paese di stranieri condannati all'estero per reati di questo tipo.

Gli stranieri che si candidano per svolgere un'attività implicante il contatto con i minori o con altre persone particolarmente vulnerabili dovranno dunque esibire un estratto del casellario giudiziale (o un documento equivalente) del loro Paese d'origine. Tale estratto presenta il vantaggio che vi figurano anche le eventuali condanne pronunciate da Stati terzi notificate al Paese d'origine se le convenzioni internazionali lo prevedono.

Una disposizione simile figura, ad esempio, all'articolo 4 della legge federale sul commercio ambulante (RS 943.1). Contrariamente a quanto previsto in tale legge, tuttavia, non basterà esigere un estratto del casellario giudiziale svizzero dagli stranieri domiciliati nel nostro Paese da lungo tempo (senza chiedere un estratto del casellario penale del Paese d'origine). Nel caso di uno straniero residente in Svizzera da poco tempo, l'estratto del casellario giudiziale copre soltanto una piccola parte dei suoi antecedenti. Potrebbe essere stato condannato nel suo Paese d'origine a un'interdizione di esercitare una professione di lunga durata senza che ciò figuri nel casellario giudiziale svizzero. Inoltre, se uno straniero domiciliato in Svizzera subisce una condanna all'estero, la sentenza viene semmai comunicata al Paese d'origine e non certo alla Svizzera. Per questo motivo uno straniero domiciliato in Svizzera dovrebbe produrre sia un estratto del casellario giudiziale svizzero sia un documento equivalente del suo Paese d'origine.

L'articolo 22 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (RS 0.351.1) prevede che almeno una volta l'anno ciascuno degli Stati contraenti notifichi all'altro Stato le sentenze penali e le misure posteriori nei confronti di cittadini di questo Stato iscritte nel casellario giudiziale. Questa Convenzione è già stata firmata da 50 Paesi, tra cui anche la Russia, Israele e la Turchia. Altri accordi simili sono stati sottoscritti con il Marocco, la Tunisia e il Messico.

Nel caso di cittadini di uno dei Paesi contraenti, in teoria basterebbe dunque esigere soltanto l'estratto del casellario giudiziale del loro Paese d'origine.

Purtroppo non tutti i Paesi comunicano sistematicamente i dati. Inoltre, il rilevamento delle sentenze straniere pone ancora considerevoli problemi. I Paesi membri dell'Unione europea stanno tentando di migliorare lo scambio di informazioni sulle condanne (nell'ambito del progetto *Network of Judicial Registers, NJR*). Tali sforzi

sono tuttavia principalmente volti a facilitare il lavoro delle autorità inquirenti nell'ambito di un procedimento penale.

Per avere la certezza di controllare nel modo più completo possibile gli antecedenti di un candidato, occorrerebbe pertanto esigere un estratto del casellario giudiziale di tutti i Paesi in cui ha soggiornato (o lavorato) in passato. Ciò comporterebbe tuttavia un onere notevolissimo. Oltretutto, a volte può rivelarsi molto difficile ricostruire il passato di una persona, poiché si deve far affidamento sulle sue dichiarazioni. Di sopraggiunta non tutti gli Stati rilasciano un estratto del casellario giudiziale a cittadini stranieri non domiciliati sul proprio territorio. Infine, gli Stati esteri informano generalmente le autorità svizzere sulle condanne pronunciate nei confronti di una persona soltanto se quest'ultima è indagata in Svizzera, il che spesso non è il caso nel presente contesto.

Per evitare oneri eccessivi è necessario far capo alle strutture e agli scambi d'informazione esistenti, vale a dire che il controllo del candidato si fonderà esclusivamente sull'estratto specifico del casellario giudiziale svizzero e un documento equivalente del Paese d'origine. Sempre in questo contesto occorre ovviamente tenere conto del fatto che ogni Stato applica criteri penali propri, che l'estratto del casellario giudiziale differisce per contenuto e non necessariamente riporta tutte le condanne dell'interessato nell'ambito specifico. Sarà necessario chiedere che i documenti stranieri siano prodotti nella lingua parlata nel luogo dell'assunzione o provvisti di una traduzione autenticata.

Il estratto del casellario giudiziale riporta le condanne soltanto per un determinato periodo. Per questo motivo è valido solo per tre mesi. Chi esercita un'attività implicante il contatto con minori o persone particolarmente vulnerabili andrebbe dunque sottoposto a controlli periodici (ad es. biennali).

L'avamprogetto di legge sul casellario giudiziale dovrà dunque proporre una normativa che consenta un controllo efficiente, attuabile e compatibile con l'accordo sulla libera circolazione delle persone, che sancisce un divieto di discriminazione molto rigoroso (cfr. *infra* n. 5.2.5.).

Non tutti i Paesi contemplan l'interdizione penale di esercitare un'attività per chi ha commesso reati contro l'integrità sessuale dei bambini. Al fine di colmare tale lacuna si potrebbero emanare norme di diritto amministrativo per le persone condannate all'estero per un reato ai sensi dell'articolo 67 capoverso 3 AP-CP cui non è stato vietato l'esercizio di una professione (ad es. perché lo Stato in questione non conosce un'interdizione analoga).

2.5.1.4 Genitori, parenti e persone vicine

L'obbligo non si applicherà ai genitori che in ambito familiare affidano i propri figli a parenti o altre persone considerate vicine (di regola non sono né un datore di lavoro né un'organizzazione). Alla luce dei risultati della consultazione per la nuova ordinanza sull'assistenza dei minori, che pone l'accento sulla responsabilità individuale dei genitori, un obbligo di questo tipo non va imposto neppure se parenti e conoscenti svolgono la loro attività di accudimento dietro pagamento e a titolo professionale.

Occorre tuttavia tenere conto del fatto che ai parenti e alle altre persone vicine ai genitori potrebbe essere stato vietato d'intrattenere contatti e di accedere a un'area

geografica (art. 67a CP, 50a CPM o 16a DPMIn). In questi casi competerà all'assistenza riabilitativa controllare, nel limite del possibile, se l'interdizione viene rispettata e, all'occorrenza, adottare misure adeguate (sebbene ciascuno resta libero di chiedere a un familiare o a un conoscente un estratto ordinario del casellario giudiziale ai sensi dell'articolo 371 CP).

2.5.1.5 Disposizioni transitorie

L'articolo 67 capoverso 3 AP-CP propone di vietare obbligatoriamente l'esercizio di un'attività a chi ha commesso determinati reati. Tale disposizione si applicherà unicamente ai reati commessi dopo l'entrata in vigore della pertinente modifica legislativa. Sorge pertanto la domanda se applicare la nuova interdizione anche alle persone che hanno commesso un reato ai sensi dell'articolo 67 capoverso 3 AP-CP prima dell'entrata in vigore della modifica proposta.

Va inoltre esaminato se e per quanto tempo sia necessario controllare le persone che già attualmente esercitano un'attività implicante il contatto con minori o altre persone particolarmente vulnerabili. È ad esempio ipotizzabile un controllo periodico di tutte le persone esercitanti questo tipo di attività.

2.5.1.6 Disposizioni esecutive

Un'ordinanza disciplinerà i dettagli. Andranno in particolare stabiliti i datori di lavoro, le associazioni, le organizzazioni e le altre istituzioni tenuti a esigere dai candidati un estratto specifico del casellario giudiziale e a controllare periodicamente i collaboratori.

2.5.2 Nuove norme penali

2.5.2.1 Violazione dell'obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale

Dovrà incorrere in una sanzione chiunque violi l'obbligo di esigere un estratto specifico del casellario giudiziale o un documento straniero equivalente prima di impiegare una persona per determinate attività. Una pertinente disposizione penale potrebbe avere il tenore seguente:

Art. 295a *Violazione dell'obbligo di esigere un estratto specifico del casellario giudiziale*

¹ *Chiunque viola l'obbligo di esigere un estratto specifico del casellario giudiziale o un documento straniero equivalente ai sensi dell'articolo della legge federale del ... sul casellario giudiziale, è punito con la multa.*

² *Se l'autore ha agito per negligenza, la pena è una multa fino a 5 000 franchi.*

2.5.2.2 Impiego di una persona cui è proibito esercitare un'attività

Si dovrà inoltre prevedere una nuova disposizione penale che sanzioni chiunque assuma o impieghi una persona pur sapendo che le è stato interdetto l'esercizio della pertinente attività. La negligenza risiede nell'omissione di esigere l'estratto del casellario giudiziale ed è punita conformemente al nuovo articolo 295a (cfr. *supra* n. 2.5.2.1).

Qualora venisse istituito un divieto d'assunzione amministrativo per chi ha commesso un reato ai sensi dell'articolo 67 capoverso 3 AP-CP prima dell'entrata in vigore della modifica legislativa oppure all'estero (cfr. *supra* n. 2.5.1.2 e 2.5.1.4), le eventuali violazioni di tale divieto andrebbero sanzionate.

2.5.3 Termini dell'attuale estratto del casellario giudiziale secondo l'articolo 371 CP

Il diritto in materia di casellario giudiziale vigente non garantisce che l'attuale interdizione di esercitare una professione ai sensi dell'articolo 67 CP figuri, per tutta la sua durata, nell'estratto del casellario giudiziale per privati secondo l'articolo 371 CP. Lo stesso dicasi per la nuova interdizione di esercitare un'attività conformemente all'articolo 67 capoverso 1 AP-CP. Le disposizioni in materia di casellario giudiziale vanno dunque adeguate. È tuttavia prematuro farlo nell'ambito del presente progetto poiché occorre prima risolvere taluni problemi di fondo legati all'estratto per privati. Tali problemi andranno affrontati nel corso della revisione del diritto in materia di casellario giudiziale (cfr. *supra* n. 2.5.1).

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Il progetto comporta maggiori spese per la Confederazione nel settore del casellario giudiziale.

Anzitutto l'introduzione di un estratto specifico del casellario giudiziale per privati richiederà una riprogrammazione del casellario giudiziale informatizzato VOSTRA. Tali lavori verrebbero tuttavia integrati a quelli previsti per la revisione completa del diritto in materia di casellario giudiziale.

In secondo luogo, in futuro l'Ufficio federale di giustizia sarà tenuto a provvedere anche al rilascio dell'estratto specifico del casellario giudiziale. Tale estratto sarà obbligatorio per tutte le persone che intendono occuparsi, a titolo professionale o extraprofessionale organizzato, di bambini e adolescenti o di altre persone particolarmente vulnerabili. Attualmente è impossibile valutare il volume di domande che ne consegue.

Le spese legate alla riprogrammazione e per il personale supplementare saranno coperti dagli emolumenti prelevati per gli estratti del casellario giudiziale.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

È molto difficile quantificare le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale dei Cantoni e dei Comuni.

Maggiori oneri finanziari potrebbero scaturire dai nuovi compiti di esecuzione delle pene attribuiti ai servizi di assistenza riabilitativa.

Comporterà un aumento degli oneri anche l'obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale per gli impiegati del settore pubblico che esercitano un'attività implicante il contatto con minori o altre persone particolarmente vulnerabili.

3.3 Ripercussioni economiche

Le aziende che offrono impieghi a contatto con minori o altre persone particolarmente vulnerabili e che dovranno esigere un estratto del casellario giudiziale saranno confrontate a maggiori oneri. D'altro canto vi sono già grandi aziende che effettuano questo tipo di controllo. Le aziende che procedono a controlli periodici hanno la possibilità (con il consenso degli interessati) di inoltrare una domanda cumulativa al casellario giudiziale svizzero per semplificare la procedura amministrativa.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008 (FF 2008 597) sul programma di legislatura 2007-2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura (FF 2008 7469).

Rafforzare la protezione dei bambini contro gli abusi sessuali è un obiettivo importante, dibattuto da anni e caldeggiato da numerosi interventi parlamentari. Il Consiglio federale ritiene dunque opportuno portare avanti i lavori in merito per poter sottoporre il progetto al Parlamento nella prima metà della prossima legislatura.

5 Aspetti giuridici

5.1.1 Competenza legislativa

Secondo l'articolo 123 Cost., la legislazione nel campo del diritto penale compete alla Confederazione.

Per istituire l'estratto obbligatorio del casellario giudiziale è proposta l'integrazione dell'articolo 123 Cost. (cfr. *supra* n. 1.2.1 e 2.1).

5.1.2 Conformità ai diritti fondamentali

Le interdizioni di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica tangono tutta una serie di garanzie costituzionali come la libertà economica (art. 27 cpv. 2 Cost.), il diritto alla libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.) o la libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.). Per essere compatibili con la Costituzione, le restrizioni dei diritti fondamentali devono fondarsi su una base legale, essere giustificate da un interesse pubblico, essere proporzionate allo scopo e non

tangere i diritti fondamentali nella loro essenza (art. 36 Cost.). Il confinamento di una persona all'interno di uno spazio ridotto a causa di un'interdizione d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica va eventualmente vagliato in funzione delle garanzie in caso di privazione della libertà ai sensi dell'articolo 31 Cost. (Jörg Paul Müller / Markus Scheffer, *Grundrechte in der Schweiz*, 4a ed. 2008, pag. 86).

In tale contesto va precisato che la libertà economica, la libertà personale e la libertà di credo e di coscienza sono garantite fintanto che non vanno a tangere il diritto dei bambini e degli adolescenti a particolare protezione della loro incolumità secondo l'articolo 11 Cost. In altre parole, l'ingerenza nei diritti fondamentali di terzi è ammissibile per proteggere i bambini (cfr. Heinrich Koller / Martin Wyss, «*Kinder haben Anspruch auf besonderen Schutz...*», *Verfassungsrechtliche Überlegungen zu Art. 11 Abs. 1 BV*; in: *Festschrift für Heinz Hausheer zum 65. Geburtstag*, Berna 2002, pag. 435 segg.).

Le interdizioni proposte sono disciplinate in una legge formale. Di sopraggiunta l'obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale poggia su una nuova norma costituzionale. Le misure in questione sono di prevalente interesse pubblico. Adottando l'articolo 123b Cost. (Imprescrittibilità dell'azione penale e della pena per gli autori sessuali o di pornografia commessi su fanciulli impuberi) nella votazione del 30 novembre 2008, il Popolo svizzero ha voluto misure molto incisive per proteggere i bambini. Inoltre le interdizioni proposte non tangono nella loro essenza i pertinenti diritti fondamentali (Jörg Paul Müller / Markus Scheffer, *Grundrechte in der Schweiz*, 4a ed. 2008, pag. 85 segg., 89 segg., 267 segg. e 1078 seg.). Infine le interdizioni sono inflitte da un giudice in un procedimento penale ordinario. Resta dunque da esaminare il principio della proporzionalità.

Il principio della proporzionalità riveste grande importanza nella formulazione delle interdizioni. È necessario interrogarsi sulla natura dei reati per i quali l'interdizione appare congrua e necessaria per prevenire una recidiva (ad es. pertinenza di un'interdizione d'intrattenere contatti o di accedere a un'area geografica in caso di reati patrimoniali). A partire da quale grado di gravità l'utilità dell'interdizione è commisurata ai mezzi impiegati? L'interdizione a vita è conforme al principio della proporzionalità, in considerazione che in generale non si tratta di criminali pericolosi? Quali possibilità di riesame e di cessazione dell'interdizione vanno previste affinché possa essere levata al momento in cui le circostanze lo consentono?

La garanzia costituzionale della libertà economica (art. 27 cpv. 2 Cost.) impone che il reato commesso sia strettamente connesso all'attività che si intende vietare. In assenza di un tale nesso, la restrizione dell'attività professionale risulterebbe sproporzionata.

Quanto all'interdizione di svolgere attività extraprofessionali, non è escluso che determinate attività del tempo libero possano tangere i diritti elementari allo sviluppo della personalità (diritto fondamentale alla libertà personale, art. 10 cpv. 2 Cost.).

Sono pure pensabili implicazioni sulla libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.) nel corso dello svolgimento di attività di volontariato in seno a organizzazioni ecclesiastiche. Per tale motivo, anche in questo caso è indispensabile un nesso intrinseco tra il reato e l'interdizione.

L'interdizione di esercitare un'attività ai sensi dell'articolo 67 capoverso 1 tiene conto di tali limiti in quanto è possibile interdire soltanto l'esercizio di attività abusive per commettere reati. Il reato giustificante l'interdizione deve essere di una certa

gravità e deve sussistere il rischio di nuovi abusi. Infine la formulazione potestativa di tale disposizione garantisce che il giudice esamini in ogni singolo caso se l'interdizione è adeguata, necessaria e proporzionale.

Le interdizioni di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica ai sensi degli articoli 67 capoverso 2 risp. 67a AP-CP tengono conto di quanto menzionato in precedenza; infatti possono venir inflitte soltanto se sussiste il rischio che l'autore, esercitando attività implicanti il contatto con determinate persone, commetta nuovamente tali reati. Anche in questo caso la formulazione potestativa della disposizione garantisce che il giudice esamini individualmente se la pertinente interdizione è adeguata, necessaria e proporzionale.

Nel caso dell'interdizione di esercitare un'attività ai sensi dell'articolo 67 capoverso 3 AP-CP, che il giudice deve obbligatoriamente infliggere, il nesso tra reato e interdizione è dato dal carattere sessuale del reato e del tipo di vittima (bambini e adolescenti). Saranno interdette soltanto le attività che comportano un rischio di recidiva nei confronti di un gruppo ben definito di potenziali vittime.

Altro aspetto rilevante, l'interdizione di esercitare un'attività non significa vietare una professione nel suo insieme. Non verranno pertanto interdette tutte le attività correlate alla libertà di credo e di coscienza e a quella personale, bensì soltanto singoli compiti o compiti implicanti il contatto con determinate persone.

Infine va considerato che i reati commessi dagli interessati possono comportare anche una condanna a una pena detentiva di lunga durata, a una misura terapeutica stazionaria o all'internamento a vita. Le nuove norme non costituiscono soltanto un inasprimento del diritto vigente, ma in determinati casi consentiranno di evitare una sanzione ben più severa. Infatti, possono contribuire a una prognosi favorevole per il condannato (che, in quanto soggetto a un'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti o di accedere a un'area geografica, dovrà presentare un estratto del casellario giudiziale se intende svolgere certe attività) con conseguente sospensione condizionale della pena o liberazione condizionale.

Durata delle interdizioni obbligatorie

Nell'ottica costituzionale la durata delle interdizioni obbligatorie non deve necessariamente essere uniforme: la legge può sì prevedere una durata minima di dieci anni per l'interdizione obbligatoria, ma le eventuali durate più lunghe vanno lasciate al libero apprezzamento del giudice. Un'interdizione a vita, da pronunciarsi in via obbligatoria (senza libero apprezzamento del giudice), non sarebbe conforme al principio della proporzionalità.

Interdizioni a vita

Ispirandosi agli ordinamenti giuridici stranieri (cfr. *supra* n. 1.5), il presente avamprogetto prevede anche interdizioni a vita di esercitare un'attività, inflitte quando già al momento della sentenza appare chiaro che la durata di 10 anni è insufficiente per escludere un rischio di recidiva (art. 67 cpv. 6 AP-CP).

Occorre chiedersi in quale misura le interdizioni a vita siano compatibili con il principio della proporzionalità. Per quanto concerne le pene, il rispetto della proporzionalità è garantito dal principio di colpevolezza, in particolare dalle regole di commisurazione della pena. Quanto alle misure terapeutiche e all'internamento, indipendenti dalla colpevolezza dell'autore, il principio della proporzionalità è stato espressamente integrato nella Parte generale riveduta del Codice penale (art. 56

cpv. 2 CP) e concretizzato in varie disposizioni (tra cui l'art. 56 cpv. 1 e 6, 56a, 57 cpv. 1, 59 cpv. 1, 60 cpv. 1, 61 cpv. 1, 63 cpv. 1 CP).

L'interdizione di esercitare un'attività fa parte delle «altre misure». Come per tali misure, l'inflizione e la durata delle interdizioni non dipendono primariamente dalla colpa dell'autore del reato, bensì dal rischio specifico che egli rappresenta e che le interdizioni dovrebbero prevenire. Il principio della proporzionalità dovrà pertanto essere tenuto in considerazione dal giudice che infligge l'interdizione nonché dall'autorità d'esecuzione che la esamina e la revoca.

Nel caso dell'interdizione a vita di esercitare un'attività, il principio di proporzionalità è tenuto in debita considerazione, in quanto entra in linea di conto unicamente per reati di un determinato tipo o nei confronti di determinate categorie di persone bisognose di particolare protezione. Le interdizioni a vita possono inoltre essere pronunciate soltanto se la prognosi è sfavorevole.

L'articolo 5 numero 4 della CEDU sancisce il diritto all'esame giudiziario della legittimità della privazione della libertà anche qualora detta legittimità dipenda da situazioni personali (ad es. infermità mentale, alcolismo o tossicodipendenza) o da altre circostanze mutevoli. Tuttavia, in base al principio di proporzionalità, il riesame in virtù del Codice penale vigente non verte soltanto sulle sanzioni che comportano la privazione della libertà, ma anche il trattamento ambulatoriale, il periodo di prova, le norme di condotta e l'assistenza riabilitativa (proroga formale e periodica). Per analogia occorrerebbe prevedere la possibilità di riesame anche per l'interdizione di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area geografica.

Le interdizioni di esercitare un'attività, d'intrattenere contatti e di accedere a un'area (art. 67 cpv. 1 AP-CP risp. 67a AP-CP) beneficeranno delle medesime regole di riesame che oggi si applicano all'interdizione di esercitare una professione (art. 67b cpv. 3, 4 e 5 lett. a AP-CP). Alle interdizioni qualificate si applicheranno termini più lunghi (art. 67b cpv. 5 lett. b e c AP-CP), giustificati dalla particolare protezione che dovrebbero garantire. Non sarebbe logico prevedere interdizioni di lunga durata che possano essere rimesse in questione a distanza di poco tempo. Sarebbe per contro ipotizzabile un riesame delle interdizioni una volta espiata una lunga pena o misura (come succede per l'internamento a vita terminata l'esecuzione della pena che lo precede; art. 64 cpv. 3 CP).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

5.2.1 Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101)

Secondo l'articolo 6 CEDU, ogni persona ha diritto che un tribunale statuisca su controversie concernenti i suoi diritti e i suoi doveri di carattere civile. L'interdizione di esercitare un'attività (una professione), secondo la giurisprudenza costante, tange un diritto di carattere civile (cfr. in particolare sentenza della Corte EDU del 28 giugno 1978, König, A/28); l'articolo 6 CEDU si applica agli aspetti civili se nel corso della procedura è possibile vietare l'esercizio di una professione (cfr. in particolare sentenza della Corte EDU del 15 dicembre 2005, Hurter c. Svizzera, n. 53146/99). Orbene, l'avamprogetto prevede che le interdizioni di esercitare

un'attività siano pronunciate dal giudice (che in parte ha l'obbligo di infliggerle). I requisiti di cui all'articolo 6 CEDU sono dunque adempiti ed è superfluo approfondire se tale articolo si applichi pure all'interdizione di svolgere un'attività extraprofessionale.

È ben vero che le attività professionali sono parte integrante della vita di una persona (art. 8 CEDU; sentenza della Corte EDU del 16 dicembre 1992, Niemitz c. Germania, A/251-B), ma la Convenzione non garantisce comunque un diritto di esercitare un'attività professionale. Può sussistere un'ingerenza nella vita privata se si vieta in ampia misura a una persona di svolgere attività professionali anche nella vita privata (Meyer-Ladewig, *Handkommentar EMRK*, 2a ed., 2006, ad art. 8 N9; sentenze della Corte EDU del 27 luglio 2004, Sidabras e al. c. Lituania, n. 55480/00 e 59330/00, 2004-VII). Le ingerenze nel diritto al rispetto della vita privata sono ammesse soltanto se previste dalla legge, se perseguono uno degli obiettivi di cui all'articolo 8 capoverso 2 CEDU e se necessarie in una società democratica. Nel presente caso la base legale e lo scopo delle misure proposte non necessitano di spiegazioni. Quanto al principio della proporzionalità, l'avamprogetto prevede varie graduazioni (interdizioni di carattere cogente o facoltativo; durata variabile, portata materiale dell'interdizione). I disciplinamenti proposti sono dunque in linea di principio conformi alla Convenzione, anche se l'articolo 67 capoverso 3 CP-AP (interdizione obbligatoria e durata minima di 10 anni) va considerato il limite massimo oltre il quale non è ragionevole spingersi.

Stando alla giurisprudenza della Corte, dall'articolo 8 CEDU discendono anche obblighi positivi per gli Stati contraenti, che nel presente caso rivestono una certa rilevanza. Nell'ordinamento giuridico vanno create le premesse necessarie affinché una persona possa opporsi all'ingerenza nella sua vita privata (cfr. ad es. sentenza della Corte EDU del 26 marzo 1985, X. e Y c. Paesi Bassi, A//91: punibilità mancante nel caso dello stupro di una disabile psichica; sentenza Corte EDU del 4 dicembre 2003, M.C. c. Bulgaria, n. 39272/98, ECHR 2003-XII: prova di una resistenza fisica come condizione di una condanna per stupro; sentenza della Corte EDU del 2 dicembre 2008, K.U. c. Finlandia, impossibilità di indurre il provider a cooperare per identificare l'autore di molestie sessuali nei confronti di un minore). L'abuso sessuale commesso su minori o su un'altra persona particolarmente vulnerabile costituisce un'ingerenza nella vita privata di tale persona. Le nuove interdizioni proposte, come pure l'obbligo di esigere un estratto del casellario giudiziale adempiono l'obbligo positivo di proteggere le vittime ai sensi dell'articolo 8 CEDU.

5.2.2 Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto ONU; RS 0.103.I)

Il diritto al lavoro, come previsto dall'articolo 6 del Patto ONU I, rafforza l'obbligo degli Stati parte a garantire il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto o accettato, in particolare il diritto di non venir indebitamente ostacolato in tale intento (cfr. *Comité des Droits économiques, sociaux et culturels, Le droit au travail, Observation générale no 18, adoptée le 24 novembre 2005, § 4*).

Per i motivi illustrati in precedenza (cfr. *supra* n. 5.1.2 e 5.2.1), l'interdizione di esercitare un'attività proposta dal progetto è compatibile con il Patto.

5.2.3 Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II; RS 0.103.2)

Le pertinenti disposizioni del Patto ONU II (art. 14, 17 e 26) coincidono in ampia misura con quelle della CEDU (cfr. *supra* n. 5.2.1).

5.2.4 Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107)

Conformemente all'articolo 19 di questa Convenzione, la Svizzera s'impegna ad adottare ogni misura atta a tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o ad entrambi, i suoi genitori, al suo rappresentante legale (o rappresentanti legali), oppure ad ogni altra persona che ne ha l'affidamento. Secondo l'articolo 34 della Convenzione, deve inoltre impegnarsi a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di violenza sessuale. Le innovazioni proposte dal presente progetto contribuiscono a onorare tali impegni.

5.2.5 Convenzione del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2007 sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale (Convenzione di Lanzarote)

Il 16 giugno 2010 la Svizzera ha firmato la Convenzione e il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di preparare un messaggio destinato al Parlamento in vista della ratifica.

Secondo l'articolo 5 capoverso 3 della Convenzione (www.conventions.coe.int; STE n. 201), ciascuna delle Parti adotta «le misure necessarie in campo legislativo o in altro campo, in conformità con l'ordinamento nazionale, per garantire che le condizioni di accesso alle professioni il cui esercizio implica un regolare contatto con minori siano tali da assicurare che i candidati non siano stati condannati per fatti di sfruttamento sessuale o abuso sessuale dei minori». Le disposizioni proposte nel presente avamprogetto costituiscono un passo determinante in vista dell'attuazione di tale impegno.

5.2.6 Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)

L'accordo sulla libera circolazione delle persone prevede un divieto di non discriminazione molto rigoroso (art. 2 e 7 lett. a; art. 9 cpv. 1 e 15 cpv. 1 dell'allegato). Non sono ammesse normative che prevedono una disparità di trattamento a motivo della cittadinanza di una persona o che, all'atto pratico, comportano una tale disparità.

Le norme che andranno previste nell'avamprogetto di legge sul casellario giudiziale dovranno consentire un controllo efficace degli antecedenti degli stranieri che si candidano a un'attività implicante contatti con minori o altre persone particolarmente

te vulnerabili senza violare il divieto di discriminazione previsto dall'accordo di libera circolazione.