



Sintesi dei risultati dell'indagine conoscitiva

sul rapporto esplicativo e l'avamprogetto

relativi all'ordinanza sulla commissione peritale federale incaricata di valutare l'idoneità alla terapia dei criminali internati a vita

Berna, 26 giugno 2013

Indice

Elenco dei partecipanti all'indagine conoscitiva e abbreviazioni	3
1. Cantoni	3
2. Organizzazioni e istituzioni invitate	4
3. Altri partecipanti	4
I. Introduzione	5
1. Antefatti	5
II. Panoramica dei risultati dell'indagine conoscitiva	5
1. Scopi del progetto	5
2. Valutazione generale	6
3. Le critiche principali	6
III. Osservazioni sull'avamprogetto	6
1. Osservazioni generali	6
2. Articolo 1 Statuto	6
3. Articolo 2 Compiti	7
4. Articolo 3 Composizione	7
5. Articolo 7 Comitato	7
6. Articolo 8 Ricusazione	8
7. Articolo 9 Deliberazioni	8
8. Articolo 10 Rapporto	8
9. Articolo 11 Competenze	8
10. Articolo 13 Protezione dei dati	9
11. Articolo 15 Indennità	9

Elenco dei partecipanti all'indagine conoscitiva e abbreviazioni

1. Cantoni

Partecipanti	Abbreviazioni
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	VS
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE

Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU

2. Organizzazioni e istituzioni invitate

Conferenza dei governi cantonali (ha rinunciato a esprimersi)	CdC
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia	CDDGP
Conférence des Chefs des services pénitentiaires cantonaux (ha rinunciato a esprimersi)	CCSPC
Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (ha rinunciato a esprimersi)	CAIS
Conferenza svizzera degli stabilimenti di detenzione (ha rinunciato a esprimersi)	CSSD
Associazione Svizzera del Patronato e del Lavoro Sociale nella Giustizia prosaj	prosaj
Associazione svizzera dei magistrati	ASM
Federazione svizzera degli avvocati	FSA
Società Svizzera di Psichiatria Forense	SSPF
Conferenza svizzera dei procuratori pubblici (ha rinunciato a esprimersi)	KdSS

3. Altri partecipanti

Unione democratica di centro	UDC
Partito borghese democratico	PBD
Centre Patronal, Paudex / Bern	CP
Groupe d'accueil et d'action psychiatrique, Lausanne	graap

I. Introduzione

1. Antefatti

L'8 febbraio 2004 Popolo e Cantoni hanno accettato l'iniziativa popolare «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia» (art. 123a della Costituzione federale [Cost.]¹). Il Consiglio federale ha in seguito fissato al 1° agosto 2008 l'entrata in vigore delle disposizioni esecutive nel Codice penale.

Come chiesto dall'iniziativa popolare, le disposizioni esecutive escludono l'esame automatico dell'internamento a vita, senza tuttavia violare i principi dettati dal diritto internazionale: L'autorità cantonale d'esecuzione delle pene incarica, su richiesta dell'interessato o d'ufficio, la Commissione peritale federale di esaminare se sono emerse nuove conoscenze scientifiche che permettono di curare la persona internata. In base al rapporto della Commissione peritale, l'autorità cantonale d'esecuzione delle pene decide se proporre un trattamento. Se da tale trattamento risulta che è possibile ridurre nettamente la pericolosità dell'autore, il giudice commuta l'internamento a vita in un trattamento stazionario.

Secondo l'articolo 387 capoverso 1^{bis} del Codice penale (CP)² il Consiglio federale è incaricato di emanare un'ordinanza sulla commissione peritale federale incaricata di valutare l'idoneità alla terapia dei criminali internati a vita (di seguito: Commissione peritale). L'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha elaborato un'avamprogetto di ordinanza³ e un rapporto esplicativo⁴. Il 26 ottobre 2012 il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha avviato un'indagine conoscitiva presso le cerchie interessate al di fuori dell'Amministrazione federale. L'indagine si è conclusa il 31 gennaio 2013.

Complessivamente sono pervenuti 34 pareri⁵. Hanno risposto 31 dei 36 interpellati (26 Cantoni e 10 organizzazioni / istituzioni). Uno ha espressamente rinunciato a pronunciarsi in merito. In 4 hanno partecipato spontaneamente all'indagine conoscitiva.

Il presente rapporto rappresenta una sintesi dei risultati dell'indagine conoscitiva. È stato tenuto conto non soltanto dei pareri espressi in merito alle critiche principali, ma anche di singole opinioni. Per le motivazioni più dettagliate si rimanda ai pareri originali.

II. Panoramica dei risultati dell'indagine conoscitiva

1. Scopi del progetto

Il Consiglio federale ha illustrato i compiti, il funzionamento e la composizione della Commissione peritale nel suo messaggio sull'attuazione dell'articolo 123a Cost. relativo all'internamento a vita di criminali estremamente pericolosi⁶. L'avamprogetto di ordinanza concreta le disposizioni in materia nonché quelle contenute nella legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)⁷ e nell'ordinanza sull'organizzazione del Gover-

¹ RS 101

² RS 311

³ http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/lebenslange_verwahrung/entw-fachkommission-i.pdf

⁴ http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/lebenslange_verwahrung/erl-fachkommission-i.pdf

⁵ Hanno espresso un parere 26 Cantoni, 2 partiti e 6 organizzazioni e istituzioni.

⁶ Messaggio concernente la modifica del Codice penale svizzero nella sua versione del 13 dic. 2002 (Attuazione dell'art. 123a della Costituzione federale relativo all'internamento a vita di criminali estremamente pericolosi), FF 2006, 822 segg. (di seguito: messaggio sull'attuazione).

⁷ RS 172.010

no e dell'Amministrazione (OLOGA)⁸.

2. Valutazione generale

Nel complesso, L'avamprogetto è stato accolto in maniera positiva e i partecipanti non hanno espresso critiche di carattere sostanziale. Una parte degli interpellati ha accolto positivamente in particolare la trasparenza nell'ambito delle valutazioni. Le critiche e proposte mirate riguardavano soltanto dei singoli punti.

3. Le critiche principali

Molti pareri vertono sulla composizione della Commissione peritale (assenza di interdisciplinarietà, cfr. art. 3), la tutela giurisdizionale o il diritto di essere sentiti della persona interessata (cfr. art. 8 e 11 cpv. 3) e sul rapporto da redigere all'attenzione dell'autorità competente (art. 10).

III. Osservazioni sull'avamprogetto

1. Osservazioni generali

AG ritiene che, in quanto organo federale, la Commissione peritale costituisca un corpo estraneo nell'ambito dell'esecuzione delle pene e delle misure, che è di competenza cantonale. TG considera l'ordinanza prematura e auspica che entri in vigore al più presto tra dieci anni.

Il compito delle commissioni peritali cantonali concordatarie di valutare la pericolosità dell'autore e l'analisi della curabilità dell'autore, ovvero il futuro compito della Commissione peritale, pur presentando occasionali sovrapposizioni, non sono identici e per questo motivo vanno delimitati chiaramente (BS; esprimono un parere simile anche SO e LU).

La FSA critica l'assenza di diritti di partecipazione dell'internato a vita evidenziando la necessità d'integrare l'ordinanza con svariati punti (parere sulla composizione del comitato, possibilità di ricorso in caso di violazione delle regole in materia di rikusazione; diritto di consultare gli atti; diritto di esprimere un parere sul rapporto; diritto di porre domande supplementari; diritto di essere rappresentati da una difesa obbligatoria).

Per quanto riguarda la terminologia nell'ordinanza e nel rapporto esplicativo occorre sostituire il termine «autorità di esecuzione delle pene» con «autorità di esecuzione» visto che si tratta principalmente di una misura (SG, ZH, GR, CDDGP).

NE si attende numerosi mandati di traduzione costosi viste la procedura trilingue e le probabili rikusazioni per parzialità. ZH e VS chiedono se la procedura di valutazione della Commissione peritale comporti emolumenti. TI presume che la stima dei costi per la Commissione peritale sia troppo bassa.

2. Articolo 1 Statuto

Le norme dell'OLOGA in materia di composizione e durata della carica applicabili alle commissioni extraparlamentari non sono adatte per la Commissione peritale, perché potrebbero portare a problemi di reclutamento (ZH: disposizioni troppo rigide; TI, AG, CDDGP: durata della carica troppo breve). La FSA ritiene, per contro, che la durata della carica sia troppo lunga.

Per ZH occorre precisare nel testo dell'ordinanza che la Commissione peritale è vincolata a

⁸ RS 172.010.1

direttive.

3. Articolo 2 Compiti

L'UDC approva che la Commissione peritale intervenga soltanto su mandato di un'autorità d'esecuzione. Il Cantone VD ritiene tuttavia che l'intervento della Commissione peritale (art. 2 lett. a dell'avamprogetto: «su istanza dell'autorità competente») contraddica il tenore dell'articolo 64c CP («d'ufficio»).

PBD approva la doppia competenza della Commissione peritale (esame delle nuove conoscenze scientifiche e applicazione al caso concreto). Secondo ZH la competenza per l'esame dello stato di salute attuale deve essere sancita nell'ordinanza. VD ritiene che la pericolosità dell'autore debba essere valutata anche dalla Commissione peritale.

Secondo VD l'ordinanza deve precisare cosa s'intende per «nuove conoscenze scientifiche».

Secondo BE e CDDGP occorre introdurre esplicitamente nell'ordinanza la possibilità di verificare la curabilità dell'internato a vita già mentre questo sconta la pena. TG chiede che siano disciplinati gli intervalli di tempo tra le verifiche periodiche.

BL e UDC ritengono che il compito d'informare (art. 2 lett. d) sia poco chiaro e discutibile; andrebbe in ogni caso interpretato in senso stretto. Secondo PBD è sufficiente che il pubblico sia informato ogni quattro anni.

4. Articolo 3 Composizione

AG, PBD e UDC approvano il numero dei membri della Commissione peritale. TI chiede che le tre lingue ufficiali siano rappresentate adeguatamente nella Commissione peritale. Visto che la disposizione in materia di ricusazione può portare a situazioni in cui mancano membri che redigano il rapporto nella lingua della procedura, GE chiede di aumentarne il numero a 15 o di far valutare la curabilità dell'internato a vita da specialisti cantonali. Pur approvando la possibilità di nominare esperti stranieri, AG e PBD ritengono che il loro numero debba essere limitato; TG respinge detta possibilità. UDC invita a non scegliere prevalentemente oppositori all'iniziativa popolare sull'internamento.

Numerosi partecipanti (13) hanno tematizzato la composizione della commissione peritale. I suoi membri devono disporre delle necessarie competenze nel settore della psichiatria forense o in quello terapeutico (SG, ZH, GR, CDDGP). BL, invece, approva la formulazione cumulativa.

Secondo ZH non è chiaro se l'articolo 3 capoverso 2 si riferisca anche agli psicologi specializzati. CDDGP auspica che siano nominati anche psicologi dotati delle necessarie conoscenze specifiche. BS ritiene che l'interdisciplinarietà sia importante: l'idoneità alla terapia va valutata in base alla pericolosità pubblica e quindi occorre allestire una prognosi legale, il che richiede conoscenze specifiche in materia di diritto penale, di criminologia e di esecuzione. Anche OW, VD e BE hanno tematizzato l'interdisciplinarietà e chiedono che, oltre ai medici, siano rappresentati anche giuristi e specialisti in materia di esecuzione penale (esprimono un parere simile anche GR, TG, LU e PBD). graap chiede inoltre che vengano coinvolte guide spirituali o specialisti dei settori sociale ed educativo.

5. Articolo 7 Comitato

CP non ritiene appropriato il sistema dei comitati e propone di incaricare la Commissione peritale nel suo insieme di adottare i rapporti sull'idoneità alla terapia con un quorum di sette membri. UDC approva il sistema dei comitati sottolineando tuttavia che il risultato materiale non deve essere anticipato dalla composizione del comitato; visto che le decisioni riguardanti una persona internata a vita sono essenziali, BL chiede di introdurre una maggioranza qualificata e di aumentare a sei il numero dei membri del comitato.

6. Articolo 8 Ricusazione

ZH propone di definire come ulteriore motivo di ricusazione anche la partecipazione a una precedente perizia.

FSA osserva che nemmeno il «presidente decano» può essere parziale. GL propone, in caso di parzialità dell'intera presidenza, di prevedere come rappresentante il membro della commissione più anziano per nomina e non per età.

VD e LU chiedono che la persona internata a vita possa far valere motivi di ricusazione. I pareri di BS, TI, BE, TG, CDDGP e FSA vanno nella stessa direzione (cfr. il rapporto ad art. 11).

7. Articolo 9 Deliberazioni

Secondo OW il termine «Beschlussfassung» impiegato nella versione tedesca è fuorviante se impiegato in relazione ai rapporti (BS esprime un parere simile). Considerato l'articolo 2 lettera a («beurteilt ») e l'articolo 10 («Bericht») BS propone di impiegare termini uniformi nell'articolo 9 («Beschlüsse»).

Secondo NW non deve essere concessa la possibilità di astenersi dal voto quando si tratta di approvare i rapporti (FSA esprime un parere simile). ZH ritiene che l'obbligo di votare non sia conciliabile con l'astensione dal voto ammessa secondo il rapporto esplicativo. FSA chiede una maggioranza qualificata per le decisioni negative.

Nella versione francese dell'avamprogetto e del rapporto esplicativo, VD, JU, FR e CP evidenziano la contraddizione tra i termini «majorité absolue» e «majorité simple».

8. Articolo 10 Rapporto

AG e CDDGP accolgono esplicitamente la trasparenza o l'obbligo di indicare il parere minoritario. NE, VD e BE chiedono che il rapporto illustri anche il parere maggioritario con la pertinente motivazione.

NW, temendo che l'indicazione del risultato della votazione e del parere minoritario permetta di risalire ai singoli votanti, propone di non illustrare il risultato della votazione.

GL ritiene ambigua l'espressione «parere minoritario con la pertinente motivazione» di cui al capoverso 1 lettera c e propone di sostituirla con «i pareri di singoli membri che si scostano dal parere maggioritario con la pertinente motivazione».

NE e FSA chiedono che l'ordinanza preveda un termine ordinatorio per la redazione del rapporto (FS: 6 mesi; NE: di norma poche settimane). Il rapporto deve inoltre essere redatto nella lingua della procedura (NE).

ZG ritiene che l'ordinanza debba obbligare la Commissione peritale, dopo la valutazione, a rispondere alle domande poste dall'autorità competente a titolo chiarificatorio.

SG, OW, SZ, BS, LU e CDDGP chiedono che l'ordinanza escluda la possibilità di impugnare direttamente il rapporto (VS esprime un parere simile).

9. Articolo 11 Competenze

Capoversi 1 e 2:

AG accoglie positivamente le competenze esaustive della Commissione peritale. BS, LU e CDDGP chiedono di vincolare il ricorso a specialisti esterni all'approvazione dell'autorità di esecuzione delle pene («sovranità procedurale») e quindi di abrogare il capoverso 2 o integrare il capoverso 1. GL solleva la questione dell'assunzione dei costi per questi accertamenti esterni, sottolineando che, secondo la normativa proposta, detti costi sarebbero a carico della Confederazione, il che andrebbe precisato nell'ordinanza.

Capoverso 3:

I diritti di partecipazione della persona internata a vita sono stati tematizzati da svariati partecipanti (9). Secondo LU l'ordinanza sulla Commissione peritale deve tenere conto delle critiche mosse nella letteratura alle commissioni peritali cantonali concordatarie secondo l'articolo 62d CP – in particolare l'assenza del diritto di essere sentiti e della possibilità di far valere motivi di riconsuazione – e vanno previste regole chiare. In questo senso anche VD, BS, TI, BE, TG, GE, CDDGP e FSA chiedono di disciplinare in modo più approfondito l'audizione della persona interessata (diritto di essere sentiti e assistiti da un difensore), visto che si tratta del diritto di essere sentiti previsto dal diritto amministrativo.

ZH chiede che l'ordinanza disciplini esplicitamente l'assenza del diritto di partecipazione (assenza di poteri coercitivi della Commissione peritale). ZH solleva inoltre la tematica del diritto di non deporre.

10. Articolo 13 Protezione dei dati

NE e VD qualificano come insufficienti le basi legali del trattamento e della registrazione dei dati; il tema va disciplinato in maniera più approfondita.

Secondo FR il capoverso 2 è troppo restrittivo (comunicazione di dati personali soltanto con il consenso esplicito dell'interessato) e deve essere formulato in maniera più ampia analogamente all'articolo 74 capoverso 1 lettere c e d CPP.

11. Articolo 15 Indennità

Secondo NE le indennità per i membri della Commissione peritale sono troppo basse (indennità giornaliera pari a 400 franchi conformemente all'articolo 8n capoverso 1 lettera a OLOGA).