



14 ottobre 2025

20.504 Iniziativa parlamentare Flach

La tortura deve figurare come fattispecie a sé stante nel diritto penale svizzero

Rapporto sui risultati della consultazione



Indice

1	Osservazioni generali	3
2	Elenco dei partecipanti	3
3	Pareri contrari	3
3.1	Argomenti	3
3.2	Varianti, proposte di modifica e altre osservazioni a livello di contenuto	4
4	Pareri favorevoli	5
4.1	Argomenti	5
4.2	Varianti, proposte di modifica e altre osservazioni a livello di contenuto	6
5	Consultazione	8
	Anhang / Annexe / Allegato	9

Sintesi

Il progetto preliminare 20.504 Iv.Pa. Flach mira a introdurre una fattispecie della tortura nel diritto penale svizzero. In sede di consultazione, è stato respinto da 21 Cantoni, un partito e 4 organizzazioni ed è stato approvato da 4 Cantoni, 5 partiti, 12 organizzazioni e un privato.

1 Osservazioni generali

La consultazione sul progetto preliminare 20.504 Iv.Pa. Flach «La tortura deve figurare come fattispecie a sé stante nel diritto penale svizzero» si è svolta dal 18 dicembre 2024 al 2 aprile 2025. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, i partiti rappresentati in seno all'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna, nonché dell'economia e altre organizzazioni interessate.

Si sono espressi 25 Cantoni, 6 partiti e 18 organizzazioni o altri partecipanti. In totale sono dunque pervenuti 49 pareri. Il progetto preliminare volto a introdurre una fattispecie della tortura nel diritto penale svizzero è stato respinto da 21 Cantoni, un partito e 4 organizzazioni ed è stato approvato da 4 Cantoni, 5 partiti, 12 organizzazioni e un privato. Un partecipante ha assunto una posizione neutrale e si è espresso sull'impostazione materiale di un'eventuale fattispecie.

Quattro organizzazioni e un Cantone hanno espressamente rinunciato a prendere posizione¹.

2 Elenco dei partecipanti

In allegato figura un elenco dei Cantoni, dei partiti, delle organizzazioni e dei privati che hanno partecipato alla consultazione.

3 Pareri contrari

3.1 Argomenti

Ventuno Cantoni², un partito³ e 4 organizzazioni⁴ respingono il progetto preliminare volto a introdurre una fattispecie della tortura nel diritto penale svizzero, essenzialmente per i motivi seguenti.

Alcuni partecipanti ritengono che, non essendoci lacune di diritto penale, il progetto preliminare non apporti alcun valore aggiunto sul piano legislativo: il diritto vigente permette già di punire gli atti di tortura e l'assistenza giudiziaria è garantita⁵. La Svizzera rispetta già i suoi

¹ Hanno rinunciato a esprimersi il Tribunale federale, il Cantone di Soletta, l'Unione svizzera degli imprenditori USI, la Società svizzera di psichiatria forense SSPF e l'Associazione svizzera dei magistrati ASM.

² AG, AI, AR, BL, BE, FR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, ZG, ZH.

³ UDC.

⁴ CDDGP, CCPCS, CMP, FSFP.

⁵ AG, AI, AR, BL, BE, FR, GE, GL, GR, JU, CDDGP, NE, NW, OW, SG, CMP, UDC, SZ, TI, FSFP, ZG, ZH.

obblighi derivanti dalla Convenzione dell'ONU contro la tortura⁶ (UNCAT) secondo il diritto vigente⁷. Il compito del diritto penale è quello di tutelare interessi legali che sono di particolare importanza per la pacifica convivenza sociale, non di inviare un segnale politico⁸.

Parimenti, i problemi di delimitazione con altri reati comportano il rischio di ridondanze e ambiguità, che a loro volta potrebbero risultare in incertezze giuridiche⁹. Non vi sono indizi che in Svizzera sussistano lacune nella repressione della tortura tali da giustificare una nuova norma penale¹⁰. Infine, alcuni temono che l'introduzione di una fattispecie della tortura possa far aumentare il carico lavorativo e i costi per le autorità di perseguimento penale¹¹.

3.2 Varianti, proposte di modifica e altre osservazioni a livello di contenuto

Nonostante la loro opposizione di massima, in caso di attuazione del progetto diversi partecipanti hanno espresso preferenze per le varianti presentate, avanzato proposte di modifica e formulato osservazioni di massima sull'impostazione materiale di una fattispecie della tortura.

Per quanto riguarda le varianti presentate, 2 Cantoni in linea di massima contrari e un partito prediligono la variante 1 adducendo, tra le altre cose, la sua conformità con gli obblighi di diritto internazionale secondo l'UNCAT¹². In questo contesto, un Cantone chiede la collocazione sistematica nel titolo diciottesimo del Codice penale¹³ (CP) tra i reati contro i doveri d'ufficio e professionali¹⁴.

Tre Cantoni e un'organizzazione preferiscono la variante 2¹⁵ adducendo l'insorgere di possibili problemi di delimitazione in caso di restrizioni a singoli gruppi di persone e la mancanza di oggettività nella distinzione tra autorità od organizzazioni politiche e organizzazioni mafiose o privati.

Per quanto riguarda la competenza in materia di perseguimento penale, un Cantone sostiene una competenza della Confederazione in relazione alla pertinente collocazione nel titolo dodicesimo^{bis} o dodicesimo^{ter} tra i crimini di diritto internazionale¹⁶, in quanto essa dispone di conoscenze specialistiche ed esperienza in materia. Un altro Cantone ritiene logica, per la variante 2, la collocazione nel titolo primo tra i reati contro la vita e l'integrità della persona¹⁷.

In relazione al comportamento punibile, 2 partecipanti indicano che l'uso legittimo della forza da parte dello Stato non può in nessun caso ricadere sotto la fattispecie della tortura¹⁸. Secondo altri partecipanti, il reato proposto nel progetto preliminare è formulato in modo troppo vago, per cui è da temere che in sede di applicazione i giudici debbano assumere la funzione

⁶ RS 0.105

⁷ AR, BL, BE, FR, GE, GL, GR, JU, NW, SH, CMP, TI, ZH.

⁸ AR, GL, GR, CDDGP, NE, NW, OW, SH, CMP, SZ, TI, FSFP, ZG.

⁹ GL, GR, NW, OW, SH, CMP, TG, UR, FSFP, ZH.

¹⁰ AI, AR, SH, CMP.

¹¹ BL.

¹² GR, JU, UDC.

¹³ RS 311.0

¹⁴ GR.

¹⁵ AG, BE, CCPCS, OW.

¹⁶ BE.

¹⁷ OW.

¹⁸ CCPCS, BE.

del legislatore¹⁹. Ad esempio, non è sufficientemente chiaro quale soglia debba essere superata perché sussista un atto di tortura²⁰. D'altro canto, la fattispecie non è coerente: alcuni partecipanti criticano che solo le lesioni gravi al corpo o alla salute fisica o mentale sarebbero considerate tortura mentre quelle che non raggiungono questa soglia non potrebbero costituire tortura²¹. Parimenti, l'elenco di intenzioni specifiche è esaustivo, contrariamente all'articolo 1 UNCAT, ed esclude torture commesse per motivi sadistici²². Infine, vari partecipanti ritengono troppo miti le pene previste; chiedono di adeguarle ai reati di tortura nel titolo dodicesimo^{bis23}.

4 Pareri favorevoli

4.1 Argomenti

Quattro Cantoni²⁴, 5 partiti²⁵, 12 organizzazioni²⁶ e un privato approvano il progetto preliminare volto a introdurre una fattispecie della tortura nel diritto penale svizzero, essenzialmente per i motivi seguenti.

Sul piano politico, diversi partecipanti rimandano all'impegno svizzero per i diritti umani e la lotta alla tortura, al guadagno in termini di credibilità nel contesto internazionale e alla necessità di un'armonizzazione tra la politica interna e quella estera²⁷. L'introduzione di una fattispecie della tortura è fondamentale, da un lato, per la coerenza e la conformità dell'ordinamento giuridico svizzero e, dall'altro, per preservare la reputazione della Svizzera a livello internazionale²⁸. Alcuni partecipanti ritengono che l'introduzione di una fattispecie di questo tipo permetterebbe alla Svizzera di adempiere i suoi obblighi derivanti dall'UNCAT^{29 30}. Vari partecipanti sottolineano anche la lotta all'impunità, proprio alla luce di una possibile giurisdizione universale³¹.

In relazione alla legittimazione penale a favore dell'introduzione del reato di tortura vengono avanzati diversi argomenti: il rispetto della dignità umana quale bene giuridico dell'ordinamento giuridico svizzero³², la protezione delle vittime³³, l'invio di un segnale nonché un effetto deterrente e preventivo³⁴. Il legislatore può valutare adeguatamente il grado di illiceità di una violazione tanto grave dei diritti umani soltanto introducendo una norma penale specifica³⁵. I

¹⁹ FR, GL, GR, JU, NW, CMP, TI.

²⁰ CCPCS.

²¹ AR, GL, GR, JU, NW, SH, CMP, TI, FSFP.

²² GE.

²³ AR, FR, GL, GR, JU, SH, CMP, TI.

²⁴ BS, LU, VD, VS.

²⁵ PEV, PLR, pvl, PES, PS.

²⁶ ACAT, Amnesty International, apt, TPF, Freikirchen.ch, CIG-CH, OMCT, Ordre des Avocats GE, PARAT, TRIAL, UNIBE, UNIGE.

²⁷ Amnesty International, PEV, PLR, Freikirchen.ch, PES, CIG-CH, PS, UNIBE, VS.

²⁸ apt, PLR, PES, LU.

²⁹ RS 0.105

³⁰ PLR, pvl, PES, PS, UNIBE, UNIGE, VS.

³¹ Amnesty International, apt, PES, CIG-CH, OMCT, TRIAL.

³² PEV, PLR, PARAT.

³³ Amnesty International, PES, VS, OMCT.

³⁴ apt, PEV, PLR, Freikirchen.ch, pvl, PES, TRIAL.

³⁵ CIG-CH, LU, VS, UNIBE.

sostenitori si attendono anche che il progetto preliminare crei un quadro giuridico che permetta un'assistenza giudiziaria in materia penale più ampia possibile³⁶.

Alcuni partecipanti ritengono che il progetto apporti chiarezza e certezza giuridica in materia³⁷. Atti che stravolgono completamente obblighi statali di astenersi e di protezione devono essere designati esplicitamente come tortura e non essere sussunti sotto fattispecie generali³⁸. Infatti non tutti gli atti di tortura possono essere sussunti sotto fattispecie generali del CP, per cui risulta una lacuna legale³⁹. Inoltre, il Tribunale penale federale (TPF) ritiene vantaggioso, sul piano dell'economia procedurale, integrare il diritto penale fondamentale con una fattispecie specifica della tortura, così da evitare di valutare e giudicare gli atti di tortura in base a una combinazione di altre fattispecie del diritto penale fondamentale.

4.2 Varianti, proposte di modifica e altre osservazioni a livello di contenuto

I sostenitori del progetto hanno espresso le seguenti preferenze riguardo alle varianti di fattispecie presentate, avanzato proposte di modifica e formulato osservazioni di massima sull'impostazione materiale di una fattispecie della tortura.

Due Cantoni, 3 partiti e 2 organizzazioni approvano la variante 1, in particolare perché è più conforme agli impegni internazionali derivanti dall'UNCAT e perché l'elemento centrale, ossia l'abuso del monopolio statale o parastatale dell'uso della forza, è fondamentale per il particolare grado di illiceità di una fattispecie della tortura⁴⁰. Uno di questi partiti e le 2 organizzazioni propongono di includere esplicitamente anche i privati che assumono compiti statali nonché i membri di un'organizzazione criminale o terroristica⁴¹.

Due Cantoni, 2 partiti, 10 organizzazioni e un privato sostengono la variante 2, in particolare perché contempla una più ampia cerchia di autori, consente di trattare in maniera uniforme tutti i casi di tortura, rafforza la protezione delle vittime e garantisce una maggiore conformità con i reati di tortura previsti nel CP⁴². Inoltre, la variante 2 corrisponde alla nozione di tortura ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁴³. Un partecipante propone inoltre di considerare la variante 1 una fattispecie qualificata comportante un inasprimento della pena se gli autori sono membri di un'autorità statale o parastatale in senso stretto o se si tratta di un privato che svolge compiti pubblici⁴⁴.

Invocando le conoscenze specialistiche della autorità federali, la maggioranza dei partecipanti approva una competenza della Confederazione, in particolare nel caso di reati commessi all'estero⁴⁵. Soltanto un'organizzazione sostiene la competenza cantonale nel perseguimento penale⁴⁶. La maggioranza dei partecipanti favorevoli al progetto preliminare

³⁶ apt, PLR, CIG-CH, Ordre des Avocats GE.

³⁷ PEV, Freikirchen.ch.

³⁸ LU.

³⁹ VS, TRIAL.

⁴⁰ BS, PEV, Freikirchen.ch, PLR, pvl, LU, UNIBE; mentre TRIAL ha sostenuto la variante 2, il suo parere include proposte dettagliate di modifica nel caso in cui la Commissione optasse per la variante 1.

⁴¹ PEV, Freikirchen.ch, UNIBE.

⁴² ACAT, Amnesty International, apt, TPF, PES, CIG-CH, OMCT, Ordre des avocats GE, PS, TRIAL, UNIGE, VD, VS.

⁴³ Ordre des avocats GE.

⁴⁴ CIG-CH, TRIAL.

⁴⁵ ACAT, Amnesty International, CIG-CH, LU, OMCT, PARAT, TRIAL, UNIBE.

⁴⁶ UNIGE.

approva la collocazione tra i reati contro la vita e l'integrità della persona⁴⁷. Quattro organizzazioni sostengono l'imprescrittibilità della norma penale, un'organizzazione è contraria⁴⁸. Tre organizzazioni chiedono di prevedere l'esclusione dell'immunità relativa⁴⁹. Un partito e 3 organizzazioni approvano l'applicabilità dell'«universalità limitata»⁵⁰. In assenza di una base di diritto internazionale, il TPF è contrario a un principio dell'universalità che vada oltre quello *aut dedere aut iudicare*, in quanto potrebbe violare la sovranità di altri Stati.

Per quanto riguarda l'impostazione della fattispecie, il Ministero pubblico della Confederazione esprime la seguente critica: il progetto preliminare si basa sul testo dell'UNCAT e pertanto il suo campo di applicazione è più ristretto di quello degli articoli 264a capoverso 1 lettera f e 264c capoverso 1 lettera c CP, che puniscono la tortura anche come crimine contro l'umanità e crimine di guerra. Occorre evitare che diversi articoli del CP contengano definizioni della tortura divergenti⁵¹. Anche il TPF critica una definizione della tortura nel CP che si scosta da quelle esistenti. Un altro partecipante propone di sostituire la formulazione «grandi sofferenze o un grave danno al corpo o alla salute fisica o psichica», contenuta anche nelle disposizioni summenzionate, con «dolore o sofferenze acute» («grosse Schmerzen oder Leiden»), in sintonia con l'UNCAT⁵².

Un partito e 2 organizzazioni propongono di introdurre un'aggravante per gli atti commessi su larga scala⁵³. Inoltre, un'organizzazione è favorevole a integrare una fattispecie della tortura con una fattispecie di trattamento degradante⁵⁴. Un'altra organizzazione propone di introdurre una fattispecie penale supplementare volta a punire gli atti preparatori punibili che evidenzino l'intenzione di commettere un atto di tortura⁵⁵.

Un Cantone, 2 partiti e 2 organizzazioni approvano l'intenzione specifica dell'autore o della cerchia di autori⁵⁶. A loro avviso, è proprio questa intenzione che contraddistingue la natura della tortura e costituisce la differenza determinante rispetto ad altri reati. Questa precisazione garantisce inoltre il rispetto del principio di determinatezza nonché la chiarezza e la comprensibilità della disposizione⁵⁷. Un'organizzazione raccomanda di inserire nella fattispecie soggettiva anche l'intenzione discriminatoria sancita nell'UNCAT⁵⁸.

Sei organizzazioni sono contrarie a inserire nella nuova fattispecie l'intenzione specifica dell'autore o della cerchia di autori perché crea una differenza rispetto ai reati di tortura previsti nel CP⁵⁹ e rende la disposizione proposta più restrittiva del diritto internazionale, che cita

⁴⁷ ACAT, Amnesty International, apt, TPF, PEV, Freikirchen.ch, LU, PS, UNIBE, UNIGE, VS.

⁴⁸ ACAT, TPF, CIG-CH, OMCT, TRIAL.

⁴⁹ ACAT, CIG-CH, TRIAL.

⁵⁰ PEV, Freikirchen.ch, OMCT, Ordre des avocats GE.

⁵¹ Il parere si limita a questa osservazione qualitativa; il MPC non si esprime né a favore né contro l'introduzione di una fattispecie della tortura.

⁵² PARAT; l'elemento della fattispecie «grandi sofferenze o un grave danno al corpo o alla salute fisica o psichica» è criticato anche da alcuni partecipanti contrari al progetto preliminare, v. sopra.

⁵³ ACAT, PEV, TRIAL.

⁵⁴ PARAT.

⁵⁵ ACAT.

⁵⁶ PEV, Freikirchen.ch, PS, UNIBE, VS.

⁵⁷ Freikirchen.ch, UNIBE.

⁵⁸ UNIBE; indirettamente anche OMCT; cfr. art. 1 par. 1 UNCAT.

⁵⁹ Art. 264a cpv. 1 lett. f e art. 264c cpv. 1 lett. c CP.

l'intenzione specifica a titolo di esempio, non in modo esaustivo⁶⁰. Alcuni partecipanti osservano che l'elenco esclude, tra gli altri, i motivi sadistici⁶¹.

Un partito e 3 organizzazioni ritengono proporzionato il quadro normativo previsto⁶². Un partito e un'organizzazione ritengono troppo miti le pene comminate; chiedono di adeguarle ai reati di tortura di cui nel titolo dodicesimo^{bis63}.

Quattro organizzazioni propongono alla CAG-N specifiche fattispecie penali adeguate, in sintonia con i rispettivi pareri⁶⁴.

5 Consultazione

Secondo l'articolo 9 della legge federale del 18 marzo 2005⁶⁵ sulla procedura di consultazione e l'articolo 16 dell'ordinanza del 17 agosto 2005⁶⁶ sulla procedura di consultazione, sono accessibili al pubblico la documentazione posta in consultazione, i pareri pervenuti (scaduto il termine per rispondere) e il rapporto sui risultati (dopo che il Consiglio federale ne ha preso atto). Questi documenti sono disponibili in formato elettronico sulla piattaforma di pubblicazione del diritto federale⁶⁷.

⁶⁰ ACAT, Amnesty International, apt, CIG-CH, OMCT, TRIAL; il TPF non ha respinto esplicitamente un'intenzione specifica della cerchia di autori, ma ha criticato gli argomenti addotti nel rapporto esplicativo ritenendoli poco convincenti.

⁶¹ Amnesty International, OMCT, TRIAL; questa circostanza è criticata anche da partecipanti contrari al progetto preliminare, v. sopra.

⁶² ACAT, TPF, PEV, Freikirchen.ch.

⁶³ PLR, PARAT.

⁶⁴ ACAT, Amnesty International, PARAT, UNIBE.

⁶⁵ RS 172.061

⁶⁶ RS 172.061.1

⁶⁷ <https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2024/102/cons_1>.

Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu
Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

PES	Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES
PEV	Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV

PLR	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero PS
pvl	Grünliberale Partei Schweiz glp Parti vert'libéral suisse pvl Partito verde liberale svizzero pvl
UDC	Schweizerische Volkspartei SVP Union démocratique du centre UDC Unione democratica di centro UDC

Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati

ACAT	Action des chrétiens pour un monde sans torture ni peine de mort Aktion der Christen für eine Welt frei von Folter und Todesstrafe Azione dei cristiani per un mondo senza tortura né pena di morte
Amnesty International	Amnesty International Section Suisse
apt	association pour la prévention de la torture asociación para la prevención de la tortura association for the prevention of torture
CCPCS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten KKPKS Conférence des commandants des polices cantonales CCPCS Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali CCPCS
CDDGP	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police CCDJP Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia CDDGP
CIG-CH	Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission Sezione svizzera della Commissione internazionale di giuristi CIG-CH
CMP	Schweizerische Staatsanwaltschaftskonferenz SSK Conférence suisse des Ministères publics CMP Conferenza svizzera dei Ministeri pubblici CMP
Freikirchen.ch	Dachverband Freikirchen & christliche Gemeinschaften Schweiz
FSFP	Verband Schweizerischer Polizei-Beamter Fédération Suisse Fonctionnaires de Police Federazione Svizzera Funzionari di Polizia FSFP
MPC	Bundesanwaltschaft Ministero pubblico della Confederazione
OMCT	World Organisation Against Torture
Ordre des avocats GE	Ordre des avocats de Genève

PARAT	Partei für Rationale Politik, Allgemeine Menschenrechte und Teilhabe
TPF	Bundesstraengericht Tribunal pénal fédéral Tribunale penale federale Tribunal penal federal
TRIAL	TRIAL International
UNIBE	Human Rights Law Clinic (HRLC) dell'Università di Berna
UNIGE	Université de Genève

Verzicht auf Stellungnahme / Renonciation à une prise de position / Rinuncia a un parere

- Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
- Cantone di Soletta
- Schweizerische Gesellschaft für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie SGFP
Société Suisse de Psychiatrie Forensique SSPF
Società Svizzera di Psichiatria Forense SSPF
- Schweizerischer Arbeitgeberverband
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori USI
- Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter SVR
Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire ASM
Associazione svizzera dei magistrati ASM