



Berna, 7 dicembre 2018

13.430

Iniziativa parlamentare

Responsabilità in caso di liberazione condizionale e regime aperto

Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

Indice

1	Introduzione.....	3
2	Elenco dei partecipanti	3
3	Sintesi dei risultati	3
3.1	Valutazione generale dell'avamprogetto	3
3.2	Approvazione senza riserve.....	3
3.3	Approvazione con riserve.....	4
3.4	Rifiuto	4
3.4.1	Messa in questione del reinserimento sociale progressivo e aumento del rischio di recidiva	4
3.4.2	Nessuna analogia con il vigente articolo 380a CP	5
3.4.3	Aumento delle procedure giudiziarie.....	5
3.4.4	Aumento del fabbisogno di posti e sovraffollamento delle strutture carcerarie	5
3.4.5	Aumento dei costi e del carico di lavoro.....	6
3.4.6	Aumento dei costi legati direttamente alla responsabilità.....	6
3.4.7	Minaccia per la sicurezza nelle strutture carcerarie	6
3.4.8	Difficoltà a reclutare personale competente	7
3.4.9	Tutela della vittima già sufficiente	7
3.4.10	Disparità di trattamento delle vittime	7
3.4.11	Disparità di trattamento dei membri delle autorità cantonali.....	8
3.4.12	Sproporzione del progetto preliminare	8
3.4.13	Costituzionalità del progetto preliminare	8
3.4.14	Nesso causale tra la decisione di concessione del regime aperto e la recidiva.....	9
3.4.15	Regresso.....	9
3.4.16	Responsabilità in caso di recidiva commessa all'estero.....	10
3.4.17	Pregiudizio all'indipendenza delle autorità giudiziarie	10
3.4.18	Rischio di fomentare o suffragare un'errata percezione popolare	10
3.4.19	Dissimulazione dei problemi reali	10
3.4.20	Iniziativa popolare simile non riuscita.....	11
3.4.21	Maggioranza debole nelle commissioni competenti	11
3.4.22	Applicabilità del progetto preliminare al diritto penale minorile	11
3.4.23	Limitazione della responsabilità ai casi di recidiva in senso stretto	11
3.4.24	Relazione con l'azione civile promossa in via adesiva	11
3.4.25	Studio dell'impatto del progetto preliminare	12
3.4.26	Alternativa al progetto preliminare	12
4	Consultazione dei pareri.....	12
5	Elenco dei partecipanti alla consultazione.....	13
5.1	Cantoni / Kantone / Cantons	13
5.2	Partiti politici / Parteien / Partis politiques.....	13
5.3	Organizzazioni interessate e privati / Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers	14

1 Introduzione

L'iniziativa parlamentare Rickli 13.430 del 4 giugno 2013 «Responsabilità in caso di liberazione condizionale e regime aperto» chiede di elaborare una disposizione legale analoga all'articolo 380a del Codice penale (CP; RS 311.0). La disposizione deve prevedere che l'ente pubblico competente si assuma la responsabilità per il danno risultante dalla recidiva di un reato grave di natura violenta o sessuale se l'autore la commette durante una libertà condizionale o un regime aperto decisi da un'autorità sottoposta al detto ente. Il 14 agosto 2014 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha deciso di dare seguito all'iniziativa e il 17 novembre 2014 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha approvato tale decisione.

Il 17 maggio 2018 la CAG-N ha adottato un progetto preliminare corredato da rapporto esplicativo con il quale mira a estendere la responsabilità dello Stato sancita all'articolo 380a CP anche ai danni provocati dalle recidive di uno dei reati di cui all'articolo 64 capoverso 1 CP durante un regime aperto. Una minoranza della CAG-N propone di non entrare nel merito.

La procedura di consultazione relativa al progetto preliminare e al rapporto esplicativo, iniziata il 24 maggio, si è conclusa il 14 settembre 2018.

Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali, i partiti rappresentati in seno all'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna nonché dell'economia, le università con una facoltà di diritto e altre 23 organizzazioni e istituzioni interessate.

Sono pervenute 46 risposte; 5 di esse rinunciano esplicitamente a esprimere un parere (Tribunale federale, Tribunale penale federale, Unione delle città svizzere, Unione Democratica di Centro e Associazione dei Comuni Svizzeri). Le restanti risposte si compongono di:

- 25 pareri dei Cantoni AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH;
- 5 pareri dei partiti PBD, PPD, PLR, PS, PVL;
- 1 parere dell'associazione mantello dell'economia USAM;
- 10 pareri delle organizzazioni e istituzioni ASM, CDDGP, CDSPC, CP, CPS, GDS, IKAGO, SSDP, SSDPM, Unine.

2 pareri sono stati presentati spontaneamente dalle organizzazioni CLDJP e SDRCA.

2 Elenco dei partecipanti

In allegato figurano i Cantoni, i partiti, le organizzazioni e i privati che hanno partecipato alla consultazione.

3 Sintesi dei risultati

3.1 Valutazione generale dell'avamprogetto

40 partecipanti sono contrari al progetto preliminare, mentre 3 sono favorevoli, di cui uno con riserve.

3.2 Approvazione senza riserve

Due partecipanti approvano senza riserve il progetto preliminare:

- un partito: PBD
- un'associazione mantello dell'economia: USAM

I due partecipanti rimarcano che il progetto preliminare delimita chiaramente la responsabilità dello Stato: i dipendente statali non rispondono personalmente del danno¹, sono interessate dalla disposizione solo le recidive di reati obiettivamente gravi indicati in un catalogo² e la responsabilità è limitata alla durata del regime aperto³.

Apprezzano che il progetto preliminare rappresenta una forma di protezione delle vittime ai sensi della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5)⁴: nei singoli casi contemplati dalla disposizione, gli interessi della vittima vengono messi in primo piano rispetto al reinserimento sociale progressivo dei rei⁵.

3.3 Approvazione con riserve

Un partecipante⁶ sostiene l'estensione del campo di applicazione dell'articolo 380a CP così come proposta nel progetto preliminare. Sottolinea tuttavia che questa modifica non può comportare il rifiuto dei regimi aperti alla fine dell'esecuzione di una pena: il principio del reinserimento sociale progressivo dei rei non può essere messo in questione.

3.4 Rifiuto

40 partecipanti si oppongono al progetto preliminare:

- 25 Cantoni (ossia tutti i Cantoni partecipanti): AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH;
- 3 partiti: PLR, PS, PVL;
- 12 organizzazioni e istituzioni: ASM, CDDGP, CDSPC, CLDJP, CP, CPS, GDS, IKAGO, SDRCA, SSDP, SSDPM, Unine.

3.4.1 Messa in questione del reinserimento sociale progressivo e aumento del rischio di recidiva

La maggior parte dei partecipanti contrari al progetto preliminare⁷ ritiene che le nuove disposizioni mettano in discussione il reinserimento sociale progressivo dei rei. Si tratta di un sistema, dimostratosi molto efficace e previsto dal diritto federale, che si prefigge di preparare al meglio alla liberazione definitiva i condannati a una pena detentiva o a una misura privativa della libertà, affinché non commettano più reati. Se il progetto preliminare venisse adottato, per ridurre al minimo i rischi per lo Stato, le autorità potrebbero rifiutarsi di concedere il regime aperto agli autori dei reati di cui all'articolo 64 capoverso 1 CP o comunque limitare notevolmente le concessioni⁸. È infatti impossibile garantire l'assenza totale di recidive⁹, sebbene i metodi per prevederle migliorino incessantemente¹⁰. La scelta tra la concessione e il rifiuto di un regime aperto dovrebbe però fondarsi solo su criteri legali, e non economici, come invece potrebbe accadere con le disposizioni proposte¹¹. Se l'iniziativa parlamentare persegue invece l'obiettivo di abbandonare il sistema di reinserimento sociale progressivo, allora dovrebbe farlo in modo esplicito¹².

¹ PBD

² PBD, USAM

³ PBD, USAM

⁴ PBD

⁵ USAM

⁶ PPD

⁷ AI, AR, BE, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH, PS, PVL, CDDGP, CDSPC, CLDJP, CP, CPS, GDS, SSDP, Unine

⁸ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, PLR, PS, PVL, ASM, GDS, CDDGP, CDSPC, CLDJP, CP, CPS, IKAGO, SSDP, SSDPM, Unine

⁹ AI, AR, BL, FR, GE, GL, GR, JU, OW, TG, TI, UR, VD, ASM, CDDGP, CDSPC, CLDJP, CP, CPS, SSDP

¹⁰ SSDP

¹¹ ZG

¹² GL, SO, ZH, CP

Una conseguenza della diminuzione nelle concessioni del regime aperto è che i rei entrerebbero in contatto con la libertà solo all'ultimo momento, ossia al momento della liberazione definitiva, senza alcuna preparazione¹³. Visto il contributo determinante del regime aperto al reinserimento sociale progressivo dei rei, in particolare dei condannati per reati gravi di natura violenta o sessuale¹⁴, la diminuzione di tale regime renderebbe più difficile, se non addirittura impossibile, raggiungere l'obiettivo dell'esecuzione delle pene o delle misure¹⁵.

Nel concedere la libertà condizionale, le autorità potrebbero essere spinte a diminuire il periodo di prova, così da limitare il più possibile il periodo di responsabilità del competente ente pubblico per un eventuale danno¹⁶. Ciò si opporrebbe al compito affidato dalla legge ai servizi di assistenza riabilitativa, che non sarebbero più in grado di accompagnare nelle migliori condizioni il liberato condizionalmente né di esercitare su di lui un'influenza positiva. Il periodo di prova non verrebbe più prorogato, nemmeno se la proroga si ritenesse necessaria per prevenire altri reati¹⁷.

In questo modo il rischio di recidiva non farebbe che aumentare, in contraddizione con l'obiettivo del progetto preliminare di aumentare la sicurezza pubblica¹⁸. Le recidive non sarebbero inoltre coperte dalla responsabilità proposta dal progetto preliminare, poiché i relativi atti non verrebbero commessi nel quadro di un regime aperto¹⁹.

3.4.2 Nessuna analogia con il vigente articolo 380a CP

L'articolo 380a CP, a cui si ispira l'iniziativa parlamentare, è stato adottato in concomitanza con l'internamento a vita. Il suo obiettivo è evitare che le autorità mettano in libertà una persona internata a vita (che dovrebbe quindi restare in detenzione per tutta la sua vita) con troppa leggerezza. Le pene e l'internamento ordinario partono però da tutt'altro presupposto, ossia reinserire nella società il reo²⁰, anche quando si è reso colpevole di un reato di cui all'articolo 64 capoverso 1 CP²¹. Non c'è quindi alcuna motivazione per applicare per analogia alle pene o ad altre misure detentive le argomentazioni relative all'internamento a vita²².

3.4.3 Aumento delle procedure giudiziarie

Il progetto preliminare potrebbe portare a una diminuzione delle concessioni del regime aperto e, a causa dei ricorsi contro le decisioni di rifiuto delle autorità di esecuzione, a un aumento considerevole delle procedure giudiziarie²³.

3.4.4 Aumento del fabbisogno di posti e sovraffollamento delle strutture carcerarie

La diminuzione delle concessioni del regime aperto aumenterebbe anche i giorni di detenzione nelle

e, di conseguenza, il loro fabbisogno di posti²⁴. Ciò potrebbe sfociare in un maggiore affollamento delle strutture carcerarie e acuire il fenomeno del sovraffollamento²⁵.

¹³ AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZH, PS, PVL, ASM, CDDGP, CDSPC, CLDJP, CP, CPS, IKAGO, GDS, SSDP, SSDPM, Unine

¹⁴ CDDGP

¹⁵ AI, AR, BE, BS, FR, GE, GR, NE, NW, OW, SH, SO, TG, UR, VS, ZG, CDDGP, Unine

¹⁶ GR, CPS

¹⁷ GR

¹⁸ AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, PLR, PS, PVL, ASM, CDDGP, CDSPC, CLDJP, GDS, SSDP, CP, CPS, IKAGO, SSDP, Unine

¹⁹ VD, CPS, SSDP

²⁰ AI, AR, FR, GL, GR, OW, SH, SO, TG, ZG, CDDGP

²¹ AI, AR, GL, OW, SH, TG, ZG, CDDGP

²² AI, AR, GL, GR, JU, OW, SH, SO, TG, ZG, CDDGP, CLDJP

²³ AG, FR, GE, TI, VD

²⁴ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, NW, OW, SH, TI, UR, ZH, CDDGP, CDSPC, CLDJP, SSDP, Unine

²⁵ GE, JU, TI, VD, CDSPC, Unine

Un partecipante²⁶ ritiene che la popolazione carceraria crescerebbe non solo per il sopracitato motivo, ma anche per l'aumento delle recidive causato dalla liberazione dei detenuti senza reinserimento sociale.

3.4.5 Aumento dei costi e del carico di lavoro

L'aumento dei giorni di detenzione²⁷ e dei ricorsi contro le decisioni di rifiuto del regime aperto²⁸ causerebbero un onere supplementare ai Cantoni, che dovrebbero anche indennizzare i detenuti in caso di illiceità del rifiuto o di ritardo nella concessione del regime aperto²⁹.

Allo stesso modo crescerebbe anche il carico di lavoro per gli attori del sistema della giustizia penale³⁰. Le strutture di esecuzione potrebbero pertanto vedersi costrette ad aumentare il personale³¹.

Un partecipante³² ritiene che il rapporto esplicativo è in torto se sottintende che la nuova disposizione non dovrebbe avere importanti conseguenze finanziarie per i Cantoni. Aggiunge anche che l'esecuzione delle pene detentive costa ai cittadini già più di due milioni di franchi al giorno e si chiede pertanto se i promotori dell'iniziativa vogliano aumentare ulteriormente questo importo.

3.4.6 Aumento dei costi legati direttamente alla responsabilità

Diversi partecipanti³³ sottolineano che i costi di indennizzo legati alla responsabilità possono essere molto elevati, in particolare per i Cantoni più piccoli³⁴, anche nell'eventualità in cui si prevedano pochi casi. Per quanto il Cantone possa rivalersi sull'autore della recidiva, le prospettive di successo del regresso dipenderebbero dalla solvibilità dell'autore, che di regola è piuttosto scarsa³⁵.

Un partecipante³⁶ sostiene che le recidive per i reati di cui all'articolo 64 capoverso 1 CP non sono rare. In caso di rapina commessa durante un regime aperto, lo Stato potrebbe pertanto dover rimborsare alla vittima i beni rubati dal recidivo. Contrariamente a quanto sostenuto nel rapporto esplicativo, la nuova norma potrebbe quindi causare un elevato numero di casi in cui l'ente pubblico dovrà rispondere del danno. Pertanto gli oneri dei Cantoni potrebbero aumentare notevolmente, tanto più che il progetto preliminare non fissa un limite al risarcimento del danno.

L'adozione del progetto preliminare metterebbe i Cantoni in una situazione assurda: o pagheranno di più a causa della nuova responsabilità, o pagheranno di più per l'aumento dei posti di detenzione volto a evitare il più possibile i casi di responsabilità³⁷.

3.4.7 Minaccia per la sicurezza nelle strutture carcerarie

La prassi restrittiva per la concessione del regime aperto potrebbe anche portare a una diminuzione degli sforzi dei detenuti per beneficiare di condizioni più favorevoli e a una riduzione degli stimoli a rispettare le regole della vita carceraria³⁸. I detenuti condannati per reati di cui all'articolo 64 capoverso 1 CP, in particolare, non avrebbero alcun interesse a dimostrare una

²⁶ Unine

²⁷ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, CDDGP, CDSPC, CLDJP, CPS, SSDP, Unine

²⁸ AG, FR, TI

²⁹ AI, AR, NW, SH, TG, CDDGP

³⁰ NE

³¹ TI, VD, CDSPC, SSDP

³² Unine

³³ AI, AR, GL, GR, JU, OW, SH, TG, UR, CDDGP, CLDJP

³⁴ GL

³⁵ SH

³⁶ GE

³⁷ BS, NW

³⁸ VD, CDDGP, CDSPC

buona condotta durante l'esecuzione della loro pena, né a riflettere sugli atti da loro commessi e sugli aspetti problematici della loro personalità³⁹. Ciò potrebbe rappresentare un rischio per la sicurezza e l'ordine negli stabilimenti per l'esecuzione delle pene⁴⁰.

3.4.8 Difficoltà a reclutare personale competente

L'introduzione di una responsabilità causale dello Stato e della possibilità di regresso contro i membri delle autorità competenti potrebbe rappresentare un ostacolo al reclutamento di personale competente, in particolar modo per i posti di responsabilità più esposti⁴¹. Si rischia di bloccare lo spirito d'iniziativa e la capacità decisionale delle autorità competenti⁴², con una conseguente diminuzione della qualità del lavoro svolto⁴³. Sarebbe altresì più complicato reclutare esperti e membri delle commissioni che giudicano la pericolosità di un reo⁴⁴.

3.4.9 Tutela della vittima già sufficiente

Alcuni partecipanti⁴⁵ ritengono che il diritto in vigore, in particolare la LAV, il Codice delle obbligazioni (CO; RS 220) e le leggi federali e cantonali sulla responsabilità, tuteli sufficientemente la vittima. In particolare, se determinate condizioni sono adempite, la LAV permette alle vittime di ottenere dallo Stato l'indennizzo del danno e la riparazione morale⁴⁶. Tale sistema assicura una determinata politica sociale, dà risultati soddisfacenti e ricorda che la responsabilità del crimine commesso ricade solo sul suo autore⁴⁷. Evita anche che la vittima, che oltre che di questi aiuti gode di prestazioni di diverse assicurazioni sociali⁴⁸, sia costretta ad affrontare da sola le conseguenze di reati gravi⁴⁹. Il progetto preliminare è pertanto inutile⁵⁰.

3.4.10 Disparità di trattamento delle vittime

Numerosi partecipanti⁵¹ reputano che la disparità di trattamento tra le vittime di reati gravi commessi nel quadro di un regime aperto e le altre vittime di reati gravi possa essere problematica e che il progetto preliminare violi l'articolo 8 capoverso 1 della Costituzione (Cost; RS 101)⁵². Una tale disparità può spiegarsi solo con l'intenzione di ridurre al minimo le possibilità di ottenere un regime aperto⁵³. Se si volesse migliorare la tutela (finanziaria) delle vittime, ciò dovrebbe essere fatto mediante una revisione della LAV⁵⁴. Sarebbe inoltre utile mostrare una maggiore apertura alle conoscenze scientifiche che dimostrano che, laddove questa forma di giustizia esiste, le vittime sono molto favorevoli alla giustizia riparativa, in particolare alla mediazione⁵⁵.

Un partecipante⁵⁶ teme che questa disuguaglianza venga utilizzata da alcuni per richiedere che lo Stato si faccia completamente carico dei danni subiti dalle vittime.

³⁹ CDDGP

⁴⁰ VD, CDDGP, CDSPC

⁴¹ BE, GR, OW, TG, UR, VD, CDDGP, CDSPC

⁴² CPS

⁴³ OW, TG, UR, PLR, CDDGP

⁴⁴ GR, VD, CPS

⁴⁵ AR, BE, BS, FR, GR, JU, LU, SZ, UR, VD, ZH, PVL, GDS, SSDP

⁴⁶ FR, JU, LU, ZH

⁴⁷ VD

⁴⁸ PVL

⁴⁹ GR, ZH

⁵⁰ FR, SZ

⁵¹ AG, AI, AR, BE, BS, GE, GR, JU, NW, OW, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, ASM, CCDGP, CLDJP, CP, CPS, IKAGO

⁵² ZH

⁵³ AI, AR, BS, NW

⁵⁴ AG, IKAGO, Unine

⁵⁵ Unine

⁵⁶ CP

Il progetto preliminare inoltre dà luogo a una disparità di trattamento tra le vittime di un reato di cui all'articolo 64 capoverso 1 CP commesso durante il periodo di regime aperto e le vittime di altri reati commessi anch'essi durante lo stesso tipo di regime⁵⁷.

3.4.11 Disparità di trattamento dei membri delle autorità cantonali.

Un partecipante⁵⁸ ritiene che i membri delle autorità cantonali sarebbero esposti a una disparità di trattamento, poiché il regresso nei loro confronti non è disciplinato allo stesso modo in tutti i Cantoni. Questa situazione irritante andrebbe evitata.

3.4.12 Sproporzione del progetto preliminare

Molti partecipanti mettono in dubbio la necessità di adottare una nuova disposizione legale: di fatto si tratta di casi rari⁵⁹ per i quali in passato gli enti pubblici interessati hanno indennizzato le vittime spontaneamente, nonostante l'assenza di obblighi legali⁶⁰. Bisogna tenere in considerazione anche gli sforzi intrapresi per prevenire questi casi dalla psichiatria forense e dai Cantoni nell'ambito della valutazione e del trattamento del rischio⁶¹.

Alcuni pareri⁶² indicano che la responsabilità proposta dal progetto preliminare, per via del rinvio all'articolo 64 capoverso 1 CP, potrebbe applicarsi potenzialmente a più di una cinquantina di reati, mentre secondo il rapporto esplicativo essa si applica solo a quelli più gravi. Le decisioni di regime aperto sono numerose nell'iter detentivo di un condannato e comprendono tutte le forme di alleggerimento dell'esecuzione della sanzione previste dal diritto vigente⁶³; non è dunque possibile affermare che le conseguenze pratiche della modifica saranno poche⁶⁴.

Un partecipante⁶⁵ critica il progetto preliminare poiché non sancisce che la gravità dell'atto commesso in recidiva deve essere pari a quella del primo reato. Su questa base giudica la disposizione proposta sproporzionata: l'autorità che condanna una persona per violenza carnale dovrà rispondere dei danni provocati dal condannato, anche se quest'ultimo dopo la concessione della libertà condizionale commette un incendio intenzionale.

3.4.13 Costituzionalità del progetto preliminare

Diversi partecipanti⁶⁶ mettono in dubbio la costituzionalità del progetto preliminare. La legislazione in materia di esecuzione delle pene e delle misure spetta infatti esclusivamente ai Cantoni⁶⁷ e non si capisce come la modifica proposta possa essere indispensabile per l'esecuzione di compiti di competenza esplicitamente federale⁶⁸. Non basandosi sulla competenza in materia di diritto penale e di procedura penale conferita alla Confederazione dall'articolo 123 Cost.⁶⁹, il progetto preliminare rappresenterebbe una minaccia per la sovranità e le competenze cantonali⁷⁰. Se si dovesse dare seguito al progetto preliminare, sarebbe perciò indispensabile verificarne la costituzionalità⁷¹.

⁵⁷ VD

⁵⁸ GR

⁵⁹ AG, VS, ASM, CDSPC

⁶⁰ GE

⁶¹ GL, CDDGP, CDSPC

⁶² GE, VD, CDSPC

⁶³ VD, CDSPC

⁶⁴ GE, VD

⁶⁵ VS

⁶⁶ GR, LU, ZH, CPS

⁶⁷ GR, CPS

⁶⁸ CPS

⁶⁹ GR, ZH

⁷⁰ UR, VD, ZH

⁷¹ LU

Pure ipotizzando una competenza legislativa federale in materia, diversi partecipanti⁷² reputano ingiustificato e addirittura contraddittorio che un Cantone debba rispondere (senza colpe e in assenza di atti illeciti) per un danno causato da una recidiva commessa durante un regime aperto, quando, concedendo questo regime, si è limitato ad applicare il diritto federale⁷³. Questa responsabilità in assenza di atti illeciti dovrebbe limitarsi a casi eccezionali⁷⁴ e avere un'esplicita base costituzionale, diversamente da quanto invece accade per il progetto preliminare⁷⁵. Si ritiene che la Confederazione dovrebbe quanto meno rispondere dei danni insieme ai Cantoni⁷⁶ e a questo proposito sono state indirizzate alcune critiche al rapporto esplicativo⁷⁷. Esso spiega infatti che la Confederazione può essere ritenuta responsabile solo se il Tribunale federale ordina direttamente un regime aperto, ma non se rinvia il caso per nuova decisione all'autorità cantonale indicando di concedere un tale regime. In quest'ultimo caso, è irritante che i Cantoni rispondano dei danni causati da una recidiva⁷⁸.

3.4.14 Nesso causale tra la decisione di concessione del regime aperto e la recidiva

Un partecipante⁷⁹ ritiene che la responsabilità proposta dal progetto preliminare non presenti un nesso causale adeguato.

Un altro partecipante⁸⁰ fa notare che il rapporto esplicativo non si esprime sulla questione del modo di stabilire un nesso causale tra la libertà condizionale e la recidiva né sulla possibilità di troncane tale nesso (ed eventualmente a quali condizioni).

3.4.15 Regresso.

Diversi partecipanti⁸¹ sottolineano che l'autorità di esecuzione non decide mai da sola se concedere il regime aperto, ma sulla base di rapporti e raccomandazioni di istituzioni, di servizi di assistenza riabilitativa, di commissioni specializzate e di esperti. Il progetto preliminare prevede un regresso solo contro i membri dell'autorità che ha ordinato il regime aperto e né gli esperti né le varie commissioni competenti sono membri di tali autorità⁸². Non vi è alcun motivo per la quale gli esperti psichiatri o i membri della commissione per l'esame della pericolosità che hanno fornito le perizie su cui si è fondata la decisione dell'autorità di esecuzione non possano essere oggetto di regresso⁸³; tanto più che l'attuale giurisprudenza del Tribunale federale limita notevolmente la possibilità per le autorità di distaccarsi dalle perizie⁸⁴.

Se i Cantoni istituissero una possibilità di regresso contro gli esperti e i membri delle commissioni competenti, ammesso che ciò venisse loro concesso, tutte le perizie si esprimerebbero contro la concessione del regime aperto, che quindi non verrebbe più richiesto. È per questo motivo che l'esperto dovrebbe rispondere solo dell'ineccepibilità delle sue perizie e non delle recidive dei rei sottoposti a perizia⁸⁵.

Un partecipante⁸⁶ critica la mancanza di chiarezza nel rapporto esplicativo per quanto concerne la responsabilità degli esperti: ci si limita a segnalare che nel caso concreto occorre chiarire se la valutazione del perito abbia un nesso causale adeguato con il danno oppure se

⁷² AG, AR, GL, GR, LU, OW, SH, TG, UR, PLR, ASM, CDDGP, GDS, SSDP

⁷³ AG, AR, GL, GR, JU, LU, OW, SH, TG, UR, CDDGP, CLDJP, PLR, PS, SSDP

⁷⁴ PS, CDSPC, CP, CPS

⁷⁵ CP

⁷⁶ AG

⁷⁷ AG, AR, GL, GR, OW, SH, TG, CDDGP

⁷⁸ AG, TG

⁷⁹ GR

⁸⁰ ASM

⁸¹ GR, SO, VS, CLDJP, CPS

⁸² JU, CLDJP

⁸³ VS, CPS

⁸⁴ CPS

⁸⁵ LU, CPS

⁸⁶ GR

tale nesso sia stato interrotto dalla decisione dell'autorità, senza tuttavia fornire ulteriori spiegazioni.

3.4.16 Responsabilità in caso di recidiva commessa all'estero

Affinché lo Stato risponda del danno, per il progetto preliminare è necessario solamente che venga commessa una recidiva durante un regime aperto; il luogo in cui accade è irrilevante. Poiché secondo l'articolo 66c capoverso 3 CP l'espulsione è eseguita appena il condannato sia liberato condizionalmente dall'esecuzione della pena o della misura⁸⁷, le vittime di recidive commesse all'estero da una persona liberata condizionalmente ed espulsa potrebbero quindi appellarsi all'autorità svizzera che ha ordinato il regime aperto⁸⁸. La Confederazione e i Cantoni dovrebbero perciò affrontare domande di indennizzo provenienti dall'estero per reati senza legami diretti con la Svizzera⁸⁹.

Questo rischio potrebbe limitare a singole eccezioni la concessione della libertà condizionale agli stranieri da espellere, che invece dovrebbe rappresentare la norma⁹⁰.

3.4.17 Pregiudizio all'indipendenza delle autorità giudiziarie

Poiché le decisioni in materia di regime aperto competono alle autorità giudiziarie, il timore che lo Stato debba rispondere dei danni commessi nel quadro di questo regime potrebbe pregiudicare l'indipendenza e la capacità di azione dei giudici e dei procuratori⁹¹. L'indipendenza dei tribunali potrebbe essere pregiudicata anche nel quadro delle procedure di ricorso⁹².

3.4.18 Rischio di fomentare o suffragare un'errata percezione popolare

Il progetto preliminare potrebbe fomentare o suffragare la problematica impressione popolare secondo cui non sono gli autori dei reati a dover rispondere in prima linea dei loro atti, ma le autorità, e in particolare le autorità di esecuzione delle sanzioni penali⁹³. Ancor peggio, in virtù della possibilità di regresso dello Stato contro i propri dipendenti, potrebbe indurre a pensare che questi ultimi siano i responsabili del danno causato dalla recidiva⁹⁴. Ciò rappresenta un ostacolo alla constatazione da parte del reo della propria responsabilità personale, una tappa essenziale per il suo reinserimento sociale⁹⁵. Non può essere questo l'obiettivo del progetto preliminare⁹⁶.

Molto probabilmente il regresso contro il reo non modificherà la percezione dell'opinione pubblica, secondo cui è l'ente pubblico ad essere responsabile in primo luogo⁹⁷.

3.4.19 Dissimulazione dei problemi reali

L'iniziativa rende lo Stato responsabile per legge delle recidive commesse durante un regime aperto e tende quindi a deviare l'attenzione della popolazione dai veri problemi della società e dalla loro discussione (p. es. l'identificazione delle cause che possono portare a un'aggressione)⁹⁸.

⁸⁷ CLDJP

⁸⁸ JU, CDDGP, CLDJP

⁸⁹ CDDGP

⁹⁰ JU, CLDJP

⁹¹ BE, LU, ZH, SSDP

⁹² OW, ZH

⁹³ AI, AR, BE, BS, GL, JU, LU, NE, NW, SH, SZ, VD, CDSPC, CLDJP, CP, CPS, GDS

⁹⁴ NW, SO

⁹⁵ JU, VS

⁹⁶ SH

⁹⁷ CP

⁹⁸ GDS

3.4.20 Iniziativa popolare simile non riuscita

Un partecipante⁹⁹ ricorda che nel 2014 l'iniziativa popolare «Responsabilità per la recidiva di criminali sessuomani o violenti», i cui obiettivi erano affini a quelli del progetto preliminare, non ottenne il numero necessario di firme.

3.4.21 Maggioranza debole nelle commissioni competenti

Un partecipante¹⁰⁰ si oppone al progetto preliminare adducendo la maggioranza appena sufficiente in seno alle CAG.

3.4.22 Applicabilità del progetto preliminare al diritto penale minorile

Un partecipante¹⁰¹ indica che è necessario disciplinare se la responsabilità che scaturisce dal progetto preliminare si applica anche nell'ambito del diritto penale minorile (DPMIn; RS 311.1).

Due altri partecipanti¹⁰² rifiutano l'applicazione per analogia del progetto preliminare nell'ambito del DPMIn, nonostante il vigente articolo 380a CP si applichi per analogia (art. 1 cpv. 2 lett. n DPMIn). Secondo l'articolo 2 DPMIn, la protezione e l'educazione del minore sono il fulcro del sistema. Il diritto penale minorile si basa sull'autore dell'atto, conseguentemente la sanzione e la gestione della sua esecuzione devono incentrarsi sui singoli individui. Il regime aperto, che è parte integrante di questo sistema, è necessario per ragioni pedagogiche e per ridurre la possibilità di recidiva. Una delle conseguenze del progetto preliminare potrebbe tuttavia essere che la libertà condizionale non venga più concessa.

3.4.23 Limitazione della responsabilità ai casi di recidiva in senso stretto

Un partecipante¹⁰³ parte dal presupposto che la responsabilità causale istituita dal progetto preliminare si limiti ai casi in cui il nuovo reato commesso corrisponde a quello per cui è stata pronunciata la condanna. Secondo il progetto preliminare questa corrispondenza non è data, poiché l'unica condizione relativa al nuovo reato è che esso compaia nella lista di cui all'articolo 64 capoverso 1 CP. Nel decidere se concedere o meno un regime aperto, l'autorità dovrebbe dunque prendere in considerazione il rischio di recidiva per numerosi reati. In questo quadro, prevedere le possibilità di recidiva in modo affidabile sarebbe impossibile e l'autorità non prenderebbe più nemmeno in considerazione la possibilità di accordare la libertà condizionale. Si sarebbe ottenuta una migliore certezza del diritto sostituendo la formulazione del progetto preliminare «eine solche Tat begeht» con «eine Tat wie die Anlasstat begeht».

3.4.24 Relazione con l'azione civile promossa in via adesiva

Un partecipante¹⁰⁴ attira l'attenzione sul rapporto tra la responsabilità dello Stato sancita dal progetto preliminare e l'azione civile promossa in via adesiva di cui all'articolo 122 e seguenti del Codice di procedura penale (CPP; RS 312.0). In particolare, si chiede se la vittima di una recidiva potrà far valere sempre pretese di diritto privato desunte dal reato secondo l'articolo 119 capoverso 2 lettera b CPP o se invece potrà chiedere soltanto l'azione penale secondo l'articolo 119 capoverso 2 lettera a CPP. Il progetto preliminare potrebbe pertanto sfavorire la vittima rispetto al diritto vigente, contrariamente a quanto a prima vista si potrebbe pensare.

⁹⁹ VD

¹⁰⁰ PS

¹⁰¹ BL

¹⁰² ZH, SSDPM

¹⁰³ ZH

¹⁰⁴ SO

3.4.25 Studio dell'impatto del progetto preliminare

Un partecipante¹⁰⁵ chiede un'analisi approfondita degli effetti della responsabilità istituita dal progetto preliminare. Le autorità di esecuzione potrebbero infatti rinunciare a concedere regimi aperti o concederne meno, per timore che lo Stato debba rispondere degli eventuali danni in caso di recidiva. Una possibilità opposta è che invece ne concedano di più, ritenendo che le potenziali vittime siano ad ogni modo tutelate. È perciò assolutamente necessario avere maggiori informazioni sugli effetti e le conseguenze finanziarie del vigente articolo 380a CP prima di poterne estendere il campo di applicazione.

3.4.26 Alternativa al progetto preliminare

Un partecipante¹⁰⁶ propone un'alternativa al progetto nel caso in cui la CAG-N restasse dell'idea che vi è necessità di incrementare in maniera generale la tutela delle vittime. Dalla valutazione della LAV del 2015 risulta che il limite legale di cui all'articolo 20 capoverso 3 LAV è troppo basso per alcune categorie di vittime di reati particolarmente gravi. Per migliorare la tutela delle vittime, sarebbe più adatta una modifica che segua tali raccomandazioni: sarebbe auspicabile verificare se è possibile costituire un fondo di garanzia nazionale e sussidiario con lo scopo di coprire i casi più gravi, nei quali il danno effettivo supera il limite legale e non è altrimenti indennizzabile.

4 Consultazione dei pareri

Conformemente all'articolo 9 della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (RS 172.061), la documentazione relativa alla consultazione, i pareri dei partecipanti (allo scadere dei termini della consultazione) e il rapporto sui risultati della consultazione (una volta che la CAG-N ne ha preso atto) saranno consultabili pubblicamente. Le versioni integrali dei pareri possono essere consultate presso la CAG-N o sul sito Internet www.parlament.ch > organi > commissioni > commissioni tematiche > commissioni degli affari giuridici > rapporti e oggetti posti in consultazione delle CAG.

¹⁰⁵ SDRCA

¹⁰⁶ ZH

5 Elenco dei partecipanti alla consultazione

5.1 Cantoni / Kantone / Cantons

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

5.2 Partiti politici / Parteien / Partis politiques

PBD/BDP/PBD	Partito borghese democratico PBD Bürgerlich-Demokratische Partei BDP Parti bourgeois-démocratique PBD
PLR/FDP/PLR	PLR. I Liberali Radicali FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLD. Ils Liberals
PPD/CVP/PDC	Partito Popolare Democratico PPD Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti Démocrate-Chrétien PDC
PS/SP/PS	Partito Socialista Svizzero PS Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS

PVL/GLP/PVL	Verdi liberali Svizzera Grünliberale Schweiz Vert'libéraux Suisse
UDC/SVP/UDC	Unione Democratica di Centro UDC Schweizerische Volkspartei SVP Union démocratique du Centre UDC

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

ASM/SVR/ASM	Associazione svizzera dei magistrati Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire Associazione dei Comuni Svizzeri Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses
CDDGP/KKJPD/CCDJP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDSPC/KKLJV/CCSPC	Conferenza dei direttori dei servizi penitenziari cantonali Konferenz der kantonalen Leiter Justizvollzug Conférence des chefs de services pénitentiaires cantonaux
CLDJP	Conférence latine des chefs des départements de justice et police
CP	Centre patronal
CPS/SSK/CPS	Conferenza dei procuratori della Svizzera Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz Conférence des procureurs de Suisse
GDS/DJS/JDS	Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz Juristes Démocrates de Suisse
IKAGO	Interkantonale Arbeitsgruppe der Opferanwältinnen
SGHVR/SDRCA	Schweizerische Gesellschaft für Haftpflicht- und Versicherungsrecht Société suisse du droit de la responsabilité civile et des assurances
SSDP/SKG/SSDP	Società svizzera di diritto penale Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft

Société Suisse de droit pénal

SSDPM/SVJ/SSDPM Società svizzera di diritto penale minorile
Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege
Société suisse de droit pénal des mineurs

TF/BGer/TF Tribunale federale
Bundesgericht
Tribunal fédéral

TPF/BStGer/TPF Tribunale penale federale
Bundestrafgericht
Tribunal pénal fédéral

UCS/SSV/UVS Unione delle città svizzere
Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses

Unine Università Neuchâtel
Universität Neuchâtel
Université de Neuchâtel

USAM/SGV/USAM Unione svizzera delle arti e mestieri
Schweizerischer Gewerbeverband
Union suisse des arts et métiers