

Rapporto

numero	data	Dipartimento
	13 giugno 2012	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare 9 novembre 2010 presentata nella forma
generica da Alex Pedrazzini, Jacques Ducry e cofirmatari "Dovere di
segnalazione degli abusi sui bambini. *Basta al: «non so, non ho visto,
se c'ero dormivo»*"**

1. PREMESSA

Con l'iniziativa in rassegna i deputati Pedrazzini, Ducry e cofirmatari hanno chiesto «*di inserire nella legislazione cantonale*» una norma del tipo «*chiunque ha notizia di un reato contro l'integrità fisica, psichica o sessuale di una persona minore di 16 anni ha l'obbligo di informarne il Ministero pubblico*».

Le finalità dell'iniziativa, come risulta dal testo della stessa, sono di evitare - per quanto possibile - che si producano situazioni in cui una persona, pur a conoscenza di odiosi atti contro bambini o adolescenti, non segnali queste circostanze al Ministero pubblico, impedendo quindi che gli atti criminosi di queste persone siano fermati. La cronaca recente ha evidenziato in modo flagrante la pertinenza e l'attualità delle argomentazioni dell'iniziativa e il fatto che, anche nella realtà ticinese, possono verificarsi fatti di una gravità inaudita che avrebbero potuto essere almeno in parte evitati.

Senza entrare nel merito di chi, addirittura, cerca disgustosamente di trarre profitto dalle violenze subite dai propri figli, molte persone, pur intuendo o sospettando che certi fatti accadono, non sentono sufficientemente forte il dovere morale e civico di impedire che questi fatti si riproducano.

L'iniziativa, in questo senso, ha il merito di intervenire in un ambito delicatissimo, perché tocca la sfera più intima dei membri più deboli della nostra comunità, e richiede proprio per questo la massima fermezza da parte della comunità e dell'autorità pubblica.

2. VALUTAZIONI COMMISSIONALI

La Commissione - che condivide unanimemente le finalità dell'iniziativa - ha discusso a più riprese, chinandosi in particolare su alcuni degli aspetti più delicati e rilevanti che l'introduzione di un tale obbligo di informazione/segnalazione/denuncia comporterebbe.

1. Cerchia delle persone protette dall'obbligo d'informazione

La Commissione si è chinata sulla questione di sapere se non sia opportuno estendere l'obbligo di informazione/segnalazione/denuncia anche ad altre tipologie di reati, rilevando

come anche altre fasce della popolazione - in particolare anziani e persone incapaci di discernimento - presentano un bisogno accresciuto di protezione.

Per quanto riguarda, almeno, gli incapaci di discernimento, vi sono motivi per ritenere che essi (al pari di molti minorenni) non siano in grado di tutelarsi autonomamente, per esempio denunciando l'autore di reati nei loro confronti, di modo che un obbligo di informare simile a quello chiesto dai promotori dell'iniziativa è altrettanto opportuno, se non necessario.

Sebbene l'aspetto "seriale" sia, verosimilmente, meno pronunciato rispetto a quanto accade con riferimento ai minorenni, vi sono esempi, anche nella cronaca recente, di abusi disgustosi perpetrati contro persone incapaci di discernimento (per esempio ricoverati in strutture psichiatriche) che avrebbero forse potuto essere evitati tramite una più attiva informazione/segnalazione/denuncia verso l'autorità inquirente.

La Commissione invita quindi il Consiglio di Stato a valutare anche questa tipologia di vittime.

2. Persone riguardate dall'obbligo di segnalazione

Il Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (*di seguito* CPP), entrato in vigore il 1° gennaio 2011, prevede una serie di disposizioni che danno ad alcune categorie di persone la facoltà di non deporre quali testimoni.

L'art. 302 cpv. 3 CPP, in modo logico, stabilisce che «*l'obbligo di denuncia* [imposto alle autorità penali dall'art. 302 cpv. 1 CPP] *non concerne le persone che hanno facoltà di non rispondere o di non deporre conformemente agli articoli 113 capoverso 1, 168, 169 e 180 capoverso 1*».

Di seguito sono riportati gli articoli menzionati all'art. 302 cpv. 3 CPP.

Art. 168 CPP (Facoltà di non deporre per legami personali)

¹*Hanno facoltà di non deporre:*

- a. *il coniuge o il convivente di fatto dell'imputato;*
- b. *chi ha figli in comune con l'imputato;*
- c. *i parenti o affini in linea retta dell'imputato;*
- d. *i fratelli o sorelle e fratellastri o sorellastre dell'imputato, nonché i loro coniugi;*
- e. *i fratelli o sorelle e fratellastri o sorellastre del coniuge dell'imputato, nonché i loro coniugi;*
- f. *i genitori affiliati, gli affiliati e i fratelli o sorelle affiliati dell'imputato;*
- g. *il tutore, curatore o assistente dell'imputato.*

²*La facoltà di non deporre secondo il capoverso 1 lettere a ed f sussiste anche se il matrimonio è sciolto oppure qualora in una famiglia affiliante il rapporto di affiliazione non sussista più.*

³*L'unione domestica registrata è equiparata al matrimonio.*

⁴*La facoltà di non deporre non sussiste se:*

- a. *il procedimento penale concerne un reato di cui agli articoli 111-113, 122, 140, 184, 185, 187, 189, 190 o 191 CP; e*
- b. *il reato è stato commesso a danno di una persona con cui il testimone ha un legame personale a tenore dei capoversi 1-3.*

Art. 169 CPP (Facoltà di non deporre per protezione di sé stesso o di persone vicine)

¹ Chiunque può rifiutare la testimonianza se la sua deposizione originasse elementi a suo carico in modo tale da:

- a. poterlo rendere penalmente responsabile;
- b. poterlo rendere civilmente responsabile, sempreché l'interesse di garantire la sua protezione prevalga su quello del perseguimento penale.

² La facoltà di non deporre sussiste anche se con la sua deposizione l'interessato originasse elementi a carico di una persona a lui vicina ai sensi dell'articolo 168 capoversi 1-3; è fatto salvo l'articolo 168 capoverso 4.

³ Chiunque può rifiutare la testimonianza se con la sua deposizione esponesse a un grave pericolo la sua vita o la sua integrità fisica o la vita o l'integrità fisica di una persona a lui vicina ai sensi dell'articolo 168 capoversi 1-3 oppure esponesse se stesso o una tale persona a un altro grave svantaggio non evitabile con misure protettive.

⁴ La vittima di un reato contro l'integrità sessuale ha in ogni caso facoltà di non rispondere alle domande concernenti la sua sfera intima.

Art. 180 CPP (Posizione giuridica)

¹ Le persone di cui all'articolo 178 lettere b-g¹ non sono tenute a deporre; si applicano loro per analogia le disposizioni sull'interrogatorio dell'imputato.

² L'accusatore privato (art. 178 lett. a) è tenuto a deporre dinanzi al pubblico ministero e dinanzi al giudice, nonché dinanzi alla polizia se l'interrogatorio è effettuato su mandato del pubblico ministero. Sono inoltre applicabili per analogia le disposizioni concernenti i testimoni, ad eccezione dell'articolo 176.

Vi sono poi altre fattispecie nelle quali una persona può rifiutarsi di testimoniare e, pertanto, a cui non può essere imposto di procedere a una informazione/segnalazione/denuncia all'autorità penale.

Art. 170 CPP (Facoltà di non deporre per segreto d'ufficio)

¹ I funzionari ai sensi dell'articolo 110 capoverso 3 CP come pure i membri di autorità hanno facoltà di non deporre in merito a segreti loro confidati in virtù della loro veste ufficiale o di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni.

² Essi sono tenuti a deporre se ne sono stati autorizzati per scritto dalla loro autorità superiore.

³ L'autorità superiore rilascia l'autorizzazione a deporre quando l'interesse all'accertamento della verità prevale su quello al mantenimento del segreto.

¹ Art. 178 - Definizione

È interrogato in qualità di persona informata sui fatti:

- a. chi si è costituito accusatore privato;
- b. chi al momento dell'interrogatorio non ha ancora compiuto 15 anni;
- c. chi, per limitata capacità di discernimento, non è in grado di comprendere l'oggetto dell'interrogatorio;
- d. chi, pur non essendo imputato, non può essere escluso quale autore o compartecipe del reato da elucidare o di un reato connesso;
- e. chi, in qualità di coimputato, deve essere interrogato in merito a un reato che non gli è contestato;
- f. chi, in un altro procedimento, è imputato per un fatto in rapporto con il reato da elucidare;
- g. chi, nell'ambito di un procedimento penale contro un'impresa, è stato o potrebbe essere designato rappresentante della stessa, come pure i suoi collaboratori.

Art. 171 CPP (Facoltà di non deporre per segreto professionale)

¹*Gli ecclesiastici, gli avvocati, i difensori, i notai, i consulenti in brevetti, i medici, i dentisti, i farmacisti, le levatrici, come pure gli ausiliari di questi professionisti hanno facoltà di non deporre in merito a segreti loro confidati in virtù della loro professione o di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio della medesima.*

²*Essi sono tenuti a deporre se:*

- a. *sottostanno a un obbligo di denuncia; o*
- b. *i sensi dell'articolo 321 numero 2 CP, sono stati liberati dal segreto dal titolare del segreto o, per scritto, dall'autorità competente.*

³*Anche se il depositario del segreto ne è stato liberato, l'autorità penale tiene conto del segreto professionale qualora il depositario renda verosimile che l'interesse del titolare del segreto al mantenimento del segreto prevale su quello all'accertamento della verità.*

⁴*Rimane salva la legge del 23 giugno 2000 sugli avvocati.*

Con riferimento all'iniziativa, occorre innanzitutto rilevare come, notoriamente, i «reati contro l'integrità fisica, psichica o sessuale di una persona minore di 16 anni» avvengano soprattutto nell'ambito della cerchia familiare allargata. Ne consegue, di tutta evidenza, che l'obbligo di segnalazione/informazione/denuncia incomberebbe innanzitutto a un membro della famiglia nei confronti di un altro membro della famiglia.

A questo proposito, la Commissione si è chinata sulla questione di sapere se un tale obbligo sia compatibile con la preminente procedura penale federale. In proposito si rileva come l'art. 168 cpv. 4 CPP non conferisca la facoltà di non deporre a una persona che abbia un legame di parentela con l'accusato, se quest'ultimo ha commesso un grave reato nei confronti di un parente del testimone (o per analogia, del denunciante). Questo obbligo non può invece essere imposto a una persona che abbia un legame di parentela con l'accusato, se la persona vittima del reato non è legata al testimone da un legame di parentela.

L'obbligo di deporre non è neppure (completamente) imposto alla vittima stessa del reato «contro l'integrità sessuale» (art. 169 cpv. 4 CPP), restrizione comprensibilissima da un punto di vista umano e psicologico, ma che - per definizione, e come conferma la cronaca recente - può portare a situazioni particolarmente insoddisfacenti in termini di prevenzione dei reati.

Ciò premesso, la Commissione è del parere che l'obbligo di informazione/segnalazione/denuncia - per quanto in alcune costellazioni fattuali potrebbe rivelarsi inefficace - abbia comunque una sua utilità e, perlomeno per quei casi in cui non si pone in contrasto con il preminente diritto federale, meriti di essere attentamente valutato e, se del caso, introdotto.

Sanzione in caso di violazione dell'obbligo di segnalazione

Il CPP non prevede esplicitamente sanzioni nel caso in cui l'art. 302 CPP - che prevede l'obbligo di denuncia per le autorità penali - non sia ossequiato.

La Commissione è del parere che l'assenza di una sanzione vanificherebbe completamente lo scopo della norma, perché ridurrebbe l'obbligo di segnalazione/informazione/denuncia a mero, declamatorio obbligo "morale", senza alcuna conseguenza

per gli eventuali trasgressori. Secondo la Commissione la gravità delle conseguenze di una mancata segnalazione/informazione/denuncia di certi fatti giustifica di assortire il relativo obbligo di un'adeguata sanzione in caso di violazione.

Rischio di segnalazioni "facili"

La Commissione si è pure chinata sulle delicatissime conseguenze che l'introduzione di un tale obbligo di segnalazione/informazione/denuncia potrebbe comportare, ritenuto che l'imposizione di un obbligo di segnalazione/informazione/denuncia - per di più assortito da una sanzione - potrebbe indurre alcuni cittadini a segnalare fatti senza particolare rilevanza penale, anche solo per evitare il rimprovero di non aver tempestivamente segnalato quanto da loro osservato.

La Commissione ha inoltre considerato il fatto che i reati oggetto dell'obbligo di segnalazione/informazione/denuncia sono tra i più infami e infamanti del nostro diritto penale e una persona sospettata di questi reati - anche se poi risulta scagionata da ogni accusa o sospetta - continuerà, agli occhi di larghe fasce della popolazione, a portare un marchio tanto indelebile quanto odioso. Queste situazioni debbono essere, per quanto possibile, evitate.

Queste giuste e legittime preoccupazioni, che non vanno né sottostimate, né banalizzate e di cui occorrerà tenere conto nell'ambito della concretizzazione dell'iniziativa, non possono tuttavia - da sole - costituire un ostacolo per opporsi a un obbligo di segnalazione/informazione/denuncia il quale, oltre a rappresentare un messaggio di responsabilità civile e comunitaria, costituisce uno strumento di tutela dei più deboli tra i nostri concittadini.

3. ATTUABILITÀ GIURIDICA

L'art. 123 cpv. 1 della Costituzione federale prevede che *«la legislazione nel campo del diritto penale e della procedura penale compete alla Confederazione»*.

Per quanto attiene alla procedura penale, la Confederazione ha approfittato di questa competenza con il Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale, CPP), entrato in vigore il 1° gennaio 2011.

L'art. 302 cpv. 1 CPP prevede che *«se non sono esse stesse competenti per il perseguimento, le autorità penali sono tenute a denunciare alle autorità competenti i reati che hanno constatato o che sono stati loro segnalati nell'ambito della loro attività ufficiale»*.

Per quanto riguarda le autorità penali, esiste pertanto un obbligo di denuncia, che va quindi oltre il dovere di segnalazione richiesto dall'iniziativa. Secondo l'art. 302 cpv. 2 CPP *«la Confederazione e i Cantoni disciplinano l'obbligo di denuncia dei membri delle altre autorità»*, ovvero quelle non penali.

L'introduzione di un obbligo di denuncia nei confronti dei cittadini che non siano membri di un'autorità rischia quindi di essere in contrasto con il principio della preminenza del diritto federale.

Il messaggio del Consiglio federale concernente l'unificazione del diritto processuale penale del 21 dicembre 2005, commentando gli artt. 302 CPP, indica che *«l'obbligo di denuncia si distingue dall'obbligo di informazione o di notifica che incombe a persone appartenenti a talune categorie professionali. Dopo l'adozione del presente Codice tali obblighi continueranno a essere disciplinati dai Cantoni nella misura in cui avranno la*

competenza di legiferare nell'ambito delle categorie professionali in questione. I Cantoni continueranno per esempio a definire quali membri del personale medico hanno l'obbligo di annunciare alle autorità penali decessi dovuti a cause sospette o ignote» (FF 2006 1163).

L'art. 253 cpv. 4 CPP prevede per esempio che *«i Cantoni determinano quali membri del personale medico hanno l'obbligo di annunciare alle autorità penali decessi dovuti a cause sospette o ignote»*; il Cantone Ticino ha concretizzato questa norma con l'art. 68 cpv. 2 della Legge sanitaria, il quale recita che *«chiunque esercita una professione sanitaria a titolo indipendente o dipendente ha l'obbligo di informare il ministero pubblico di ogni caso di malattia, di lesione o di morte per causa certa o sospetta di reato venuto a conoscenza nell'esercizio della professione»*.

V'è da chiedersi se un obbligo di informazione come quello proposto dall'iniziativa - che si apparenta più all'obbligo di annuncio imposto a chi esercita le professioni sanitarie, che non a un obbligo di denuncia vero e proprio - rientri ancora in quella sfera di competenza che ancora spetta ai Cantoni nell'ambito dell'applicazione della procedura penale.

La questione è tutt'altro che scontata, ma richiede quantomeno un approfondimento attento: nel caso in cui se ne dovesse concludere che quanto proposto non è conforme al diritto federale, il Consiglio di Stato potrebbe farsi promotore di una riforma legislativa federale, così da colmare una lacuna che, agli occhi della Commissione, mostra col tempo di essere gravida di conseguenze negative per la tutela dei minorenni.

4. CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione della legislazione propone di dare seguito all'iniziativa parlamentare in oggetto, trasmettendola al Consiglio di Stato per l'elaborazione del progetto previsto dall'iniziativa.

Per la Commissione della legislazione:

Maurizio Agustoni, relatore

Beretta Piccoli L. - Caverzasio - Celio - Cereghetti -

Corti - Galusero - Ghisolfi - Giudici - Guerra - Gysin -

Mellini - Paparelli - Pedrazzini - Rückert - Viscardi