

10.519

**Iniziativa parlamentare
Modifica dell'articolo 53 CP**

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione
degli affari giuridici del Consiglio nazionale**

del 13 ottobre 2016

Compendio

La normativa attuale è stata oggetto di continue critiche. Per tenerne conto occorre dunque limitare la possibilità di una riparazione. Da un lato si intende ridurre l'attuale limite massimo di due anni di detenzione e dall'altro l'autore dovrà ammettere i fatti.

L'articolo 53 del Codice penale (CP) è stato introdotto nel 2007 con la revisione della parte generale del CP e prevede l'impunità se l'autore effettua una riparazione. La versione vigente della disposizione è applicata, tra l'altro, se sono adempiuti i requisiti per una pena con la condizionale ai sensi dell'articolo 42 CP. In base a quest'ultimo una pena con la condizionale può ammontare al massimo a due anni di detenzione. Il tenore dell'articolo 53 CP non chiede inoltre che l'autore ammetta effettivamente i fatti.

Sono emersi casi che hanno suscitato l'impressione che l'applicazione della disposizione in questione equivalga a un «riscatto della pena». Questo induce a dedurre che, in alcuni casi, l'articolo 53 CP non viene applicato con la giusta interpretazione. Come reazione è stato proposto di stralciare del tutto detta disposizione dal CP. Il Parlamento ha però respinto un intervento parlamentare pertinente nel 2012. La Commissione propone perciò di restringere il campo d'applicazione della disposizione riducendo il limite massimo di due anni di detenzione. La Commissione sottopone due varianti: secondo la maggioranza una riparazione sarà possibile soltanto se come punizione entra in linea di conto una pena detentiva sino a un anno con la condizionale, una pena pecuniaria con la condizionale o una multa (variante 1). Una minoranza della Commissione vuole abbassare ulteriormente il limite massimo riducendolo a una pena pecuniaria con la condizionale o a una multa (variante 2). A prescindere dalle due varianti, l'autore dovrà inoltre ammettere i fatti.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 14 dicembre 2010 il consigliere nazionale Daniel Vischer ha presentato un'iniziativa parlamentare con cui chiede di modificare e integrare la riparazione ai sensi dell'articolo 53 del Codice penale¹ (CP) in modo che, da un lato, la pena prevista sia una pena detentiva con la condizionale di un anno al massimo e, dall'altro, che l'autore abbia ammesso i fatti e si sia dichiarato colpevole.

L'11 novembre 2011 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha esaminato l'iniziativa e ha deciso con 18 voti contro 7 e 1 astensione di darvi seguito in base all'articolo 109 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento (LParl). La sua omologa del Consiglio degli Stati ha approvato questa decisione il 18 giugno 2012 con 8 voti contro 4 e nessuna astensione (art. 109 cpv. 3 LParl).

1.2 Lavori della Commissione

L'11 ottobre 2012 e il 3 ottobre 2013 la Commissione si è occupata dell'ulteriore modo di procedere in relazione all'iniziativa menzionata. L'11 ottobre 2012 ha deciso di trattarla a prescindere dai lavori di revisione dell'ordinamento sanzionatorio e di svolgere innanzitutto audizioni di specialisti del ramo. Il 3 ottobre 2013 sono stati perciò sentiti rappresentanti della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia e della Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (ora Conferenza dei procuratori della Svizzera). Successivamente l'Amministrazione è stata incaricata di elaborare un progetto preliminare. Il 20 febbraio 2014 la Commissione ha deciso di sospendere i lavori finché non fosse pronta la revisione del diritto sanzionatorio. Il 12 novembre 2015 li ha ripresi e ha deciso di elaborare un progetto preliminare. Riunitasi il 18 agosto 2016, la Commissione ha deciso, con 14 voti contro 1 e 9 astensioni, di accordare la preferenza alla variante 1 (maggioranza) e di integrare la variante 2 (minoranza) nel testo da porre in consultazione. La Commissione ha approvato il presente rapporto in occasione della seduta del 13 ottobre 2016.

Il progetto preliminare con le due varianti è posto in consultazione conformemente alla legge del 18 marzo 2005³ sulla consultazione (LCo). Durante i lavori la Commissione, ai sensi dell'articolo 112 capoverso 1 LParl, si è avvalsa del sostegno del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

1 RS 311.0
2 RS 171.10
3 RS 172.061

2.1**Situazione iniziale nel diritto vigente**

L'articolo 53 CP è entrato in vigore il 1° gennaio 2007. Inserita nella parte generale del CP, la disposizione è applicabile a tutti i reati previsti dal CP e dal diritto penale accessorio. L'articolo 53 CP annovera la riparazione tra i tre possibili motivi di impunità oltre alla punizione priva di senso (art. 52 CP) e all'autore duramente colpito (art. 54 CP).

L'articolo 53 CP prevede che si prescinda dal procedimento penale, dal rinvio a giudizio o dalla punizione se l'autore ha risarcito il danno o ha intrapreso tutto quanto si poteva ragionevolmente pretendere da lui per riparare al torto da lui causato, qualora le condizioni per la sospensione condizionale della pena siano adempiute secondo l'articolo 42 CP e l'interesse del pubblico e del danneggiato all'attuazione del procedimento penale sia di scarsa importanza.

Come primo elemento, l'applicazione dell'articolo 53 CP presuppone che l'imputato debba avere risarcito il danno o intrapreso tutto quanto si poteva ragionevolmente pretendere da lui per riparare al torto da lui causato. Il risarcimento del danno può avvenire sotto forma di pagamento a titolo di indennizzo, sempre che sia possibile effettuarlo in natura o quantificare il danno. Se le persone non sono finanziariamente in grado di risarcire completamente il danno, non per questo sono escluse per principio dall'impunità: hanno infatti la facoltà di provare che hanno intrapreso tutto quanto si poteva ragionevolmente pretendere da loro per cercare di riparare al torto causato. In tal senso si può anche pensare a forme alternative di riparazione: per esempio pubblicare una rettifica in caso di reati contro l'onore, ripristinare la situazione legale (p. es. riparando o ripulendo un bene danneggiato o insudiciato) o semplicemente porgere scuse, fare gesti di riconciliazione o regali. Anche fornire una prestazione che torni a vantaggio del danneggiato è ipotizzabile, come per esempio trasportare la vittima di un infortunio o simili⁴.

Come seconda premessa, l'articolo 53 CP menziona l'esigenza che l'atto in questione possa essere punito con una sospensione condizionale della pena (cfr. art. 42 CP). In questo caso occorre che siano adempiute le condizioni sia oggettive sia soggettive. La riparazione può dunque avvenire mediante una pena detentiva sino a un massimo di due anni. Non è invece chiaro che cosa valga per le contravvenzioni: in base al tenore della disposizione, esse sono escluse da una riparazione; secondo l'articolo 105 capoverso 1 CP non possono infatti essere emesse con la condizionale. Lo stesso vale per le multe alle imprese secondo l'articolo 102 CP. Nella dottrina prevale l'opinione secondo cui anche in queste due costellazioni debba essere possibile una riparazione, sempre che non si manifestino circostanze sfavorevoli secondo l'articolo 42 CP⁵.

Il terzo requisito posto dall'articolo 53 CP consiste nella scarsa importanza che l'attuazione del procedimento penale riveste per l'interesse del pubblico e del danneggiato.

⁴ Cfr. in proposito Franz Riklin, in: M. A. Niggli / H. Wiprächtiger (ed.), *Basler Kommentar, Strafrecht I*, 3^a edizione, Basilea 2013, art. 53 N 9 segg.

⁵ Cfr. in proposito Franz Riklin, loc. cit., art. 53 N 25 seg. con ulteriori rinvii.

La riparazione si ritrova testualmente anche nel Codice penale militare del 13 giugno 1927⁶ (CPM) all'articolo 45. Anche il diritto penale minorile del 20 giugno 2003⁷ (DPMin) contiene una disposizione inerente alla riparazione ma, contrariamente al diritto penale applicabile agli adulti, essa è formulata già oggi in modo molto più restrittivo: un'impunità come conseguenza di una riparazione è infatti possibile soltanto se come punizione entra in linea di conto un'ammonizione conformemente all'articolo 22 DPMin. Il minore deve inoltre risarcire il danno, per quanto possibile, con una prestazione personale (cfr. art. 21 cpv. 1 lett. c DPMin).

2.2 La nuova normativa

La Commissione ritiene che il campo d'applicazione dell'articolo 53 CP debba essere formulato in modo più restrittivo e presenta due varianti. La maggioranza propone di rendere possibile una riparazione soltanto se come punizione entra in linea di conto una pena detentiva sino a un anno con la condizionale, una pena pecuniaria con la condizionale o una multa (variante 1). Una minoranza della Commissione vuole abbassare ulteriormente il limite massimo e propone di prevedere una pena pecuniaria con la condizionale o una multa (variante 2). Introducendo la multa nell'articolo 53 CP la Commissione intende precisare, in entrambe le varianti, che una riparazione dovrebbe essere possibile anche in caso di contravvenzioni e multe alle imprese ai sensi dell'articolo 102 CP.

La Commissione vorrebbe inoltre far dipendere l'applicazione dell'articolo 53 CP, in entrambe le varianti, da un nuovo requisito: diversamente da quanto accade oggi, l'autore deve ammettere i fatti.

Tutte le novità menzionate dovrebbero essere recepite anche nel CPM, mentre nel DPMin troverebbe ingresso soltanto la nuova condizione in base alla quale l'autore ha ammesso i fatti (cfr. n. 3.2).

Con le novità proposte la Commissione spera di contrastare l'impressione secondo cui soltanto le persone solvibili si possono «riscattare» dal perseguimento penale e dalla punizione.

2.3 Rinuncia a determinati interventi normativi

La Commissione ha inoltre vagliato la possibilità di iscrivere nel casellario giudiziale le sentenze e le decisioni di non luogo a procedere che prescindono da una punizione e che sono state precedute da una riparazione. Indipendentemente da questo oggetto, nel messaggio concernente la legge sul casellario giudiziale⁸ il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento una proposta concernente l'iscrizione di tutte le sentenze (art. 19 cpv. 1 lett. c n. 1 D-LCaGi) e di tutte le decisioni di non luogo a procedere secondo gli articoli 53, 54 o 55a capoverso 3 CP (art. 23 cpv. 1 D-LCaGi) che prescindono da una punizione. Nei dibattiti conclusivi il Parlamento ha tuttavia rifiutato di iscrivere nel casellario giudiziale le decisioni di non luogo a procedere motivando la sua decisione essenzialmente con il fatto che, nella ponderazione, la

⁶ RS 321.0

⁷ RS 311.1

⁸ FF 2014 4929

presunzione d'innocenza ha prevalso sull'interesse al perseguimento penale. Ha ritenuto in particolare che un eventuale imputato non sarebbe in grado di opporsi a una decisione di non luogo a procedere⁹. La votazione finale sulla legge sul casellario giudiziale si è svolta il 17 giugno 2016¹⁰. In considerazione di questa recente decisione, nel presente rapporto si rinuncia a trattare nuovamente la questione dell'iscrizione nel casellario giudiziale.

3 Commenti ai singoli articoli

3.1 Codice penale¹¹

Art. 53 lett. a

Nuovi limiti massimi

Secondo il diritto vigente una riparazione è possibile sino a una pena detentiva con la condizionale di due anni. La Commissione reputa troppo elevato questo limite massimo, dato che anche nel caso di cause penali relativamente gravi è possibile una riparazione. L'iniziativa parlamentare chiede di ridurre il limite massimo e propone una pena detentiva con la condizionale di un anno. A proposito della riduzione del limite massimo la Commissione presenta due varianti.

Variante 1 (maggioranza)

Allineandosi alla riduzione del limite massimo chiesta dall'iniziativa parlamentare, la maggioranza della Commissione propone che una riparazione sia possibile soltanto se come punizione entra in linea di conto una pena detentiva sino a un anno con la condizionale, una pena pecuniaria con la condizionale o una multa.

Variante 2 (minoranza)

Una minoranza della Commissione vuole invece abbassare il limite massimo a una pena pecuniaria con la condizionale o a una multa. L'ulteriore abbassamento del limite massimo prende parzialmente in considerazione soprattutto la precedente critica¹² mossa alla disposizione. In tal modo, in sostanza, si limita l'applicabilità della riparazione contrastando, di conseguenza, l'impressione di «riscattare» la punizione. Il limite massimo ridotto corrisponde alla competenza decisionale penale del pubblico ministero. Occorre tuttavia osservare che, nell'ambito dei casi di poca importanza in cui la colpa e le conseguenze del fatto sono di lieve entità, esiste già il motivo d'impunità di cui all'articolo 52 CP (punizione priva di senso). Con la variante 2 i campi d'applicazione delle due disposizioni si avvicinano perciò notevolmente.

⁹ Boll. Uff. **2016** N 394 segg.; Boll. Uff. **2016** S 302 segg.

¹⁰ FF **2016** 4315

¹¹ RS **311.0**

¹² Iv. Pa. Joder del 15 dic. 2010 (10.522 «Abrogazione della riparazione secondo l'articolo 53 CP»); all'iniziativa non è stato dato seguito il 7 marzo 2012.

Diritto sanzionatorio riveduto (entrambe le varianti)

Le formulazioni scelte nelle due varianti prendono già in considerazione la modifica della disciplina delle sanzioni decisa dal Parlamento il 19 giugno 2015¹³, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2018. La pena pecuniaria ammonterà quindi per principio a 180 aliquote giornaliere al massimo (art. 34 cpv. 1 nCP) e continuerà a poter essere pronunciata con la condizionale (art. 42 cpv. 1 nCP). A determinate condizioni il giudice potrà anche pronunciare una pena detentiva invece di una pena pecuniaria (art. 41 cpv. 1 nCP). La pena pecuniaria continua così a prevalere su quella detentiva. Non è quindi necessario menzionare – come peraltro è stato fatto anche nelle comminatorie penali – la possibilità della pena detentiva breve con la condizionale al posto della pena pecuniaria con la condizionale. Ciò non toglie che una riparazione deve rimanere possibile anche quando la pena pecuniaria con la condizionale è commutata in una pena detentiva sino a sei mesi con la condizionale ai sensi dell'articolo 41 capoverso 1 nCP. Come nel diritto vigente, non è determinante il tipo di sanzione, bensì l'esecuzione della pena con la condizionale (art. 42 cpv. 1 nCP).

Altre modifiche (entrambe le varianti)

Nel diritto in vigore continua a non essere chiaro se la riparazione sia possibile anche per le contravvenzioni e le multe alle imprese secondo l'articolo 102 CP. Per quanto riguarda la multa alle imprese, si tratta in fin dei conti di stabilire a quale tipo di reato si applica l'articolo 102 CP¹⁴. Non si può negare che, sotto diversi aspetti, la responsabilità dell'impresa rappresenta un caso speciale nel CP. Tuttavia, secondo tutte e tre le versioni linguistiche ufficiali la pena comminata all'articolo 102 CP è una multa e non esistono motivi validi per qualificare la norma penale come qualcosa di diverso da una contravvenzione. Sospendere una procedura in seguito a riparazione non è possibile nel caso delle multe: queste sono infatti sempre comminate senza condizionale e, in base al diritto vigente, non soddisfano quindi le condizioni per applicare una punizione con la condizionale.

Nonostante ciò, nella pratica accade che le contravvenzioni e le multe alle imprese vengano sospese in seguito a una riparazione, anche perché una parte della dottrina giustifica la situazione ritenendo che il legislatore non abbia inteso escludere gli autori della contravvenzione da questa possibilità. È tuttavia problematico il fatto che la riparazione sia ammessa per crimini e delitti, ma non per contravvenzioni e multe alle imprese. Il diritto in vigore va interpretato in modo che anche nel caso di contravvenzioni e multe alle imprese sia possibile una riparazione se, nonostante la multa (senza condizionale), si può formulare un pronostico favorevole ai sensi dell'articolo 42 CP¹⁵. Menzionando esplicitamente la multa si chiarisce la situazione.

¹³ FF 2015 3985

¹⁴ Cfr. in proposito Marcel Alexander Niggli / Diego R. Gfeller in: M. A. Niggli / H. Wiprächtiger (ed.), Basler Kommentar, Strafrecht I, 3ª edizione, Basilea 2013, art. 102 N 40 segg. e N 348 seg. con ulteriori rinvii. Il fatto che come reato entri in linea di conto soltanto un crimine o un delitto non permette di trarre conclusioni quanto alla tipizzazione dell'art. 102 CP, poiché il reato è una condizione oggettiva della punibilità; l'illiceità dell'atto commesso dall'impresa risiede nella sua carente organizzazione interna.

¹⁵ Cfr. in proposito Franz Riklin, loc. cit., art. 53 N 19 e 26 con ulteriori rinvii.

Art. 53. lett. c

Per quanto riguarda l'intenzione di far dipendere la sospensione della procedura dal fatto che l'imputato si dichiari egli stesso penalmente colpevole, come chiesto dall'iniziativa parlamentare, occorre sapere che una confessione può riferirsi soltanto a dei fatti e non alla qualificazione giuridica del comportamento dell'autore: l'imputabilità, per esempio, non può rientrare in una confessione. Inoltre, se l'istruttoria non ha chiarito definitivamente i fatti, possono sussistere incertezze in merito alla loro attribuzione a una disposizione penale. Per tutte queste ragioni la formulazione scelta nell'iniziativa parlamentare risulta problematica.

Viene invece ripresa la formulazione dell'articolo 352 capoverso 1 Codice di procedura penale¹⁶ (CPP). L'autore deve ammettere i fatti, ossia deve riconoscere le circostanze oggettive e soggettive che li hanno determinati. Ciò presuppone che i fatti siano stati debitamente chiariti¹⁷.

3.2 Diritto penale minorile del 20 giugno 2003¹⁸

Art. 21 cpv. 1 lett. c

Rispetto al diritto penale degli adulti, in quello minorile la riparazione è formulata in modo più restrittivo: innanzitutto l'impunità si limita ai casi in cui entra in linea di conto come punizione soltanto un'ammonizione secondo l'articolo 22 DPMIn, segnatamente se l'ammonizione appare verosimilmente sufficiente, nel singolo caso, per trattenere il minore dal commettere nuovi reati. In secondo luogo il minore deve risarcire il danno, per quanto possibile, con una prestazione personale. Tali regole speciali devono essere lasciate immutate. Delle modifiche proposte nell'articolo 53 PP-CP, soltanto l'ammissione dei fatti è perciò ripresa nel DPMIn (cfr. art. 21 cpv. 1 lett. c n. 3).

3.3 Codice penale militare del 13 giugno 1927¹⁹

Art. 45 Riparazione

Il tenore di questa disposizione è identico a quello dell'articolo 53 CP in vigore: le modifiche proposte nell'articolo 53 PP-CP valgono perciò anche per questa disposizione.

¹⁶ RS 312.0

¹⁷ DTF 137 I 16 consid. 2.3

¹⁸ RS 311.1

¹⁹ RS 321.0

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le modifiche proposte non hanno alcuna ripercussione finanziaria o sull'effettivo del personale.

5 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le modifiche proposte sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto si fonda sull'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale²⁰, che conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare nel campo del diritto penale e della procedura penale.

6.2 Delega di competenze legislative

Il presente progetto non contiene alcuna delega di competenze legislative.

6.3 Forma dell'atto

Nel caso del presente progetto si tratta della revisione di leggi federali.

²⁰ RS 101