



3 aprile 2017

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

Rapporto sui risultati della procedura
di consultazione

Indice

1	In generale	3
2	Elenco dei pareri pervenuti	3
3	Compendio dei risultati della procedura di consultazione.....	3
3.1	Obiettivi del progetto	3
3.2	Valutazione generale	4
4	Pareri sulle singole disposizioni del progetto preliminare.....	4
4.1	Codice penale del 21 dicembre 1937	4
4.1.1	Articolo 53 lettera a; riduzione del limite massimo	5
4.1.2	Articolo 53 lettera a; riparazione per contravvenzioni e multa alle imprese secondo l'articolo 102 CP	5
4.1.3	Articolo 53 lettera c; ammissione dei fatti.....	6
4.2	Diritto penale minorile del 20 giugno 2003	7
4.3	Codice penale militare del 13 giugno 1927.....	7
4.4	Altre osservazioni.....	8
5	Accessibilità al pubblico.....	8

In sintesi

La consultazione sulla modifica del disciplinamento concernente la riparazione è stata svolta dal 20 ottobre 2016 al 3 febbraio 2017.

La proposta di revisione raccoglie il consenso di una grande maggioranza. Sia sul fronte dei sostenitori che degli oppositori sono tuttavia stati sollevati dei dubbi quanto all'urgenza dell'intervento. In merito alla riduzione del limite massimo, una grande maggioranza predilige la variante 1. Lo stesso vale per l'ammissione dei fatti da parte dell'autore e la menzione esplicita che la riparazione si applichi anche alle contravvenzioni.

1 In generale

La procedura di consultazione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale sul progetto preliminare relativo alla modifica dell'articolo 53 CP (PP-CP) si è svolta dal 20 ottobre 2016 al 3 febbraio 2017. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, i partiti rappresentati in Parlamento, le associazioni mantello dei Comuni, delle Città, delle regioni di montagna e dell'economia e altre organizzazioni interessate.

Si sono espressi 26 Cantoni, 5 partiti politici, 10 organizzazioni e altri partecipanti. Complessivamente sono pervenuti 41 pareri.

Tre organizzazioni¹ hanno espressamente rinunciato a esprimersi.

2 Elenco dei pareri pervenuti

L'elenco dei Cantoni, partiti, organizzazioni e persone che hanno risposto figura in allegato.

3 Compendio dei risultati della procedura di consultazione

3.1 Obiettivi del progetto

La Commissione ritiene che il campo d'applicazione dell'articolo 53 CP debba essere formulato in modo più restrittivo e a tal fine 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 restringere ulteriormente il campo d'applicazione e propone di limitare la riparazione ai casi in cui entra in linea di conto 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 deve essere possibile anche in caso di contravvenzioni e multe alle imprese secondo l'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.

¹ Unione delle città svizzere, Unione svizzera degli imprenditori, Associazione svizzera dei magistrati.

Tutte le novità menzionate dovrebbero essere recepite anche nel Codice penale militare (CPM; RS 321.0), mentre nel diritto penale minorile (DPM; RS 311.0) 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 le persone solvibili possano riscattarsi dal perseguimento penale e dalla punizione.

3.2 Valutazione generale

Fra i 41 partecipanti, 23 sostengono il progetto di revisione e 14 lo respingono. Fra i sostenitori vi sono 14 Cantoni², 5 partiti rappresentati nell'Assemblea federale³, un'associazione mantello nazionale dell'economia⁴ e 3 organizzazioni⁵. Pur non respingendo il progetto, 4 partecipanti si dicono scettici quanto alla necessità di una revisione⁶. A respingere il progetto sono 8 Cantoni⁷ e 6 fra organizzazioni e istituzioni⁸.

Sui singoli punti del progetto, i partecipanti si sono espressi nel modo seguente:

- Riduzione del limite massimo della riparazione (art. 53 lett. a PP-CP)

La variante 1 (pena detentiva sino a un anno con la condizionale, pena pecuniaria con la condizionale o multa) quale riduzione del limite massimo della riparazione è sostenuta da 18 partecipanti⁹.

La variante 2 (pena pecuniaria con la condizionale o multa) è sostenuta da 4 partecipanti¹⁰.

Fra i contrari al progetto, 8¹¹ si sono espressi per la variante 1 e nessuno per la variante 2 nell'eventualità che la riforma venga attuata.

- Menzione della multa (art. 53 lett. a PP-CP)

La menzione esplicita della multa trova 14 pareri favorevoli¹² e 3¹³ contrari.

- Ammissione dei fatti (art. 53 lett. c PP-CP)

Il nuovo requisito dell'ammissione dei fatti trova 19 consensi¹⁴ e 9 opposizioni¹⁵.

4 Pareri sulle singole disposizioni del progetto preliminare

4.1 Codice penale del 21 dicembre 1937¹⁶

Articolo 53

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, l'autorità competente prescinde dal proce-

² AI, BS, FR, GL, JU, LU, OW, SH, SO, TG, TI, UR, ZG, ZH

³ PPD, PLR, pvl, PS, UDC

⁴ USAM

⁵ CP, CCPS, SSPDM

⁶ BE, BL, NW, SZ

⁷ AG, AR, GE, GR, NE, SG, VD, VS

⁸ Bär & Karrer, CDDGP, SSDP, CPS, UNIGE, UNIL

⁹ AI, BS, FR, GL, JU, LU, OW, SH, SO, TI, UR, ZG, ZH, PLR, pvl, PS, USAM, CCPCS

¹⁰ TG, PPD, UDC, CP

¹¹ AG, AR, GR, NE, SG, CDDGP, SSDP, CPS

¹² BE, BS, GE, LU, OW, SO, SZ, UR, VD, ZH, PPD, Bär & Karrer, UNIGE, UNIL

¹³ JU, NE, CPS

¹⁴ BE, BS, GL, JU, LU, NE, SO, SZ, TI, UR, VD, VS, ZH, PPD, PLR, pvl, PS, USAM, CCPCS

¹⁵ FR, GE, GR, OW, Bär & Karrer, SSDP, CPS, UNIGE, UNIL

¹⁶ RS 311.0

dimento penale, dal rinvio a giudizio o dalla punizione qualora:

- a. **(Variante 1, maggioranza)** come punizione entri 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) come punizione entri in linea di conto una pena pecuniaria con la condizionale o una multa;
- b. *l'interesse del pubblico e del danneggiato all'attuazione del procedimento penale sia di scarsa importanza; e*
- c. *l'autore ammetta i fatti.*

4.1.1 Articolo 53 lettera a; riduzione del limite massimo

I sostenitori del progetto appoggiano con un'ampia maggioranza la variante 1¹⁷, concordando che occorre restringere il campo d'applicazione ma non nella misura prevista dalla variante 2. Secondo alcuni partecipanti la riparazione non deve essere riservata ai casi bagatellari, poiché se le conseguenze e la pena sono di lieve entità il reato bagatellare rientra nel motivo di impunità per punizione priva di senso conformemente all'articolo 52 CP¹⁸.

Alcuni partecipanti considerano del tutto adeguato il limite massimo previsto nell'attuale articolo 53 CP e ritengono quindi inutile procedere a modifiche¹⁹. Altri si oppongono invece espressamente al progetto²⁰, osservando che una restrizione del campo d'applicazione ridurrebbe ulteriormente anche il margine d'apprezzamento delle autorità penali²¹. Viene altresì respinta la critica secondo cui sarebbe possibile «acquistare l'esenzione dalla pena», poiché la compensazione può essere anche di natura non finanziaria e l'articolo 53 lettera b CP prevede che l'interesse del pubblico e del danneggiato all'attuazione del procedimento penale sia di scarsa importanza²². Secondo alcuni²³, il limite massimo non ha sino ad ora comportato problemi nella prassi. Da ultimo c'è chi sottolinea l'importanza di mantenere nel Codice penale la compensazione fra autore e vittima²⁴.

4.1.2 Articolo 53 lettera a; riparazione per contravvenzioni e multa alle imprese secondo l'articolo 102 CP

Praticamente tutti i partecipanti alla consultazione sono favorevoli, sia per motivi di chiarezza che di maggior adesione alla prassi²⁵, a introdurre espressamente nella legge la possibilità di riparazione per le multe²⁶. UNIGE sostiene la modifica, ma osserva quanto sia contraddittorio perseguire un abbassamento del limite massimo della riparazione consentendo nel contempo di applicare la riparazione alle imprese senza prevedere alcun limite.

JU ritiene che l'articolo 53 attualmente vigente non si applichi alle contravvenzioni e che una modifica comporterebbe il rischio di un sensibile aumento degli oneri. Le contravvenzioni rappresentano infatti una forma di reato molto diffusa, che richiede processi celeri. Se la riparazione fosse possibile, sarebbero comunque necessari accertamenti per stabilire se le condizioni sono adempiute.

¹⁷ AI, BS, FR, GL, JU, LU, OW, SH, SO, TI, UR, ZG, ZH, PLR, pvl, PS, USAM, CP, CCPCS

¹⁸ BS, GL, JU, NW, SO, UR, ZG, ZH, USAM

¹⁹ AG, AR, BE, BL, NW, SZ, VD, CDDGP, SSDP

²⁰ GE, GR, NE, SG, VS, Bär & Karrer, CPS, UNIGE, UNIL

²¹ GE, GR, CPS, UNIL

²² GE, NE, SG, Bär & Karrer, UNIL

²³ SG, Bär & Karrer, UNIL

²⁴ NE, SP, in termini analoghi SG

²⁵ BE, BS, GE, LU, OW, SO, SZ, UR, VD, Bär & Karrer, in termini analoghi UNIL

²⁶ BE, BS, GE, LU, OW, SO, SZ, UR, VD, ZH, PPD, Bär & Karrer, UNIGE, UNIL

Come la CPS, NE considera inutile la modifica adducendo che l'articolo 102 CC prevede già oggi la riparazione per le contravvenzioni e le multe alle imprese.

4.1.3 Articolo 53 lettera c; ammissione dei fatti

Il nuovo requisito relativo all'ammissione dei fatti²⁷ è accolto favorevolmente da una grande maggioranza²⁸. Alcuni partecipanti sostengono che già oggi si chiede all'autore di ammettere i fatti, perlomeno implicitamente²⁹. UR ritiene che con la nuova norma i fatti saranno accertati in misura sufficiente e verranno condotte meno indagini di polizia. Ne conseguirà una maggior certezza del diritto a beneficio di tutte le parti coinvolte e della collettività. VD non si oppone al progetto, ma osserva che sarebbe più opportuno prevedere la condizione che l'autore ammetta i fatti essenziali ai fini dell'apprezzamento, esattamente come fa l'articolo 358 capoverso 1 del Codice di procedura penale (CPP; RS 312.0).

GR respinge il progetto, adducendo che non sarebbero più possibili intese fondate su una «dichiarazione di disinteresse» della parte lesa e sul riconoscimento delle pretese di diritto civile dell'autore senza che siano state riconosciute le circostanze oggettive e soggettive del reato.

Secondo OW, con questa nuova condizione l'articolo 53 CP non sarebbe più applicabile in una serie di casi. Anzitutto, la mancanza di prove risultante dalla rinuncia a un procedimento penale non consentirebbe di accertare i fatti in vista di un'ammissione. Inoltre, per motivi personali molti autori non sono disposti a far fronte alle conseguenze di diritto privato che possono derivare dalla confessione di un reato. Dal momento che formalmente non viene svolto un procedimento penale non vi sono neanche i mezzi di prova e vale la presunzione di innocenza.

Bär & Karrer fanno valere che il requisito della confessione potrebbe essere dissuasivo per tutte le persone coinvolte poiché spesso, oltre alle sanzioni penali, vengono adottati provvedimenti amministrativi e vi è il rischio che venga chiamata in causa anche la responsabilità civile³⁰. Non è peraltro chiaro se l'ammissione comprenda soltanto che si confermino i fatti oppure anche l'adempimento di tutte le condizioni oggettive o addirittura soggettive³¹. Nella prassi si è rivelata particolarmente difficile la confessione della componente soggettiva, poiché spesso la riparazione avviene prima che abbia inizio il procedimento penale, ossia quando questi aspetti non sono ancora stati chiariti.

La SSDP osserva che è concettualmente impossibile ammettere fatti ancora sconosciuti. Di conseguenza in questi casi l'applicabilità dell'articolo 53 CP è esclusa. Per accertare i fatti occorre invece imperativamente aprire un'inchiesta penale, anche nei casi più chiari.

La CPS ritiene inutile la nuova condizione poiché il Tribunale federale e la dottrina la considerano già ora indispensabile ai fini dell'interesse pubblico.

UNIGE aggiunge che il progetto comporta un problema tecnico-procedurale. Nel caso in cui l'imputato ammette i fatti e il pubblico ministero decide successivamente di non applicare l'articolo 53 CP sorgono infatti problemi in relazione ai metodi probatori vietati di cui all'articolo 140 CPP. La situazione è simile a quella del rito abbreviato, che è conforme ai

²⁷ L'espressione «ammissione dei fatti» è preferibile al termine «confessione». Nel presente capitolo si riportano i termini utilizzati nei pareri.

²⁸ BE, BS, GL, JU, LU, NE, SO, SZ, TI, UR, VD, VS, ZH, PPD, PLR, pvl, PS, USAM, CCPCS. VS non si oppone al progetto.

²⁹ BE, NE, UNIGE. Per BE occorre assolutamente che, dinanzi alle autorità di perseguimento penale e ai giudici, si possa pretendere soltanto una confessione dei fatti veri e propri e non della loro qualificazione giuridica.

³⁰ In termini analoghi UNIL.

³¹ In termini analoghi GE. L'interpretazione e l'applicazione porrebbero problemi a proposito di concetti tecnici relativi a un comportamento punibile. Ad esempio non è chiaro se l'autore di una truffa debba ammettere anche elementi quali il dolo, oppure se sia sufficiente che riconosca di aver agito per negligenza.

diritti fondamentali soltanto se, in caso di rifiuto, le dichiarazioni fatte dalle parti in vista del rito abbreviato non possono essere usate nella procedura ordinaria.

UNIL ravvisa un'incoerenza qualora la riparazione conduca a un decreto di abbandono: il decreto di abbandono equivale infatti a una decisione finale assolutoria che, per definizione, è incompatibile con un'ammissione di colpa.

4.2 Diritto penale minorile del 20 giugno 2003³²

Articolo 21 cpv. 1 lett. c

¹ *L'autorità giudicante prescinde da una punizione se:*

- c. il minore ha risarcito il danno, per quanto possibile, con una prestazione personale o si è particolarmente impegnato per riparare al torto da lui causato, e se:*
 - 1. come punizione entra in linea di conto soltanto un'ammonizione conformemente all'articolo 22,*
 - 2. l'interesse del pubblico e del danneggiato all'attuazione del procedimento penale è minimo, e*
 - 3. il minore ammette i fatti;*

Fra le modifiche proposte con il nuovo articolo 53 PP-CP, soltanto l'ammissione dei fatti viene ripresa, poiché nel DPM la riparazione è soggetta a un disciplinamento sensibilmente più restrittivo rispetto al diritto penale degli adulti. Gran parte dei partecipanti alla consultazione non si è pertanto pronunciata. I pareri espressi riprendono quanto già osservato in relazione all'articolo 53 PP-CP (cfr. n. 4.1.3).

La SSDPM ritiene che non vi sia alcuna urgenza di prevedere nella legge il nuovo requisito, poiché corrisponde a quanto avviene già oggi nella prassi. Nell'interesse di una maggiore chiarezza è comunque favorevole alla nuova disposizione.

AG approva la modifica, purché l'ammissione non debba comprendere anche le pretese civili.

4.3 Codice penale militare del 13 giugno 1927³³

Articolo 45

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, l'autorità competente prescinde dal procedimento penale, dal rinvio a giudizio o dalla punizione qualora:

- a. (variante 1, maggioranza) come punizione entri 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) come punizione entri in linea di conto una pena pecuniaria con la condizionale o una multa;
- b. l'interesse del pubblico e del danneggiato all'attuazione del procedimento penale sia di scarsa importanza; e*
- c. l'autore ammetta i fatti.*

³² RS 311.1

³³ RS 321.0

L'articolo 45 CPM ha lo stesso tenore dell'articolo 53 CP. Molti partecipanti alla consultazione hanno pertanto rinunciato a pronunciarsi esplicitamente sull'articolo 45 PP-CPM, oppure hanno formulato osservazioni sostanzialmente analoghe a quanto espresso in relazione all'articolo 53 PP-CP (cfr. n. 4.1).

4.4 Altre osservazioni

OW propone di esaminare di nuovo la questione relativa all'iscrizione nel casellario giudiziale nell'ambito della revisione dell'articolo 53 CP.

Secondo SG, occorre prevedere una normativa che consenta di addossare all'autore le spese procedurali nei casi in cui si prescinde dal procedimento conformemente all'articolo 53 CP.

TG avanza l'ipotesi che la riparazione nel CP e nel CPM possa essere limitata ai reati colposi. Se qualcuno commette intenzionalmente un reato danneggiando una persona pare quantomeno strano che, riparando al danno commesso, possa praticamente riscattarsi dalla punizione.

ZG osserva che entrambe le varianti dell'articolo 53 capoverso a PP-CP comporterebbero una riduzione dei casi in cui si prescinde dal procedimento penale, dal rinvio a giudizio o dalla sanzione rispetto al diritto attuale e quindi un aumento dei casi da sottoporre ai giudici. Il rapporto esplicativo dovrebbe menzionare tale aumento di carico di lavoro atteso per la giustizia penale.

Il PPD propone di escludere la possibilità di riparazione per i recidivi.

5 Accessibilità al pubblico

Conformemente all'articolo 9 della legge federale del 18 marzo 2015 sulla procedura di consultazione (RS 172.061), sono accessibili al pubblico, oltre alla documentazione relativa alla consultazione, i pareri pervenuti una volta scaduto il termine per rispondere e il rapporto sui risultati della consultazione dopo che l'autorità che l'ha indetta – in questo caso la Commissione – ne ha preso atto.

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
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
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

PPD	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti Démocrate-Chrétien PDC Partito Popolare Democratico PPD
PLR	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
pvl	Grünliberale Partei glp Parti vert'libéral pvl

	Partito verde liberale
PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS
UDC	Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faîtières de l'économie qui oeuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia

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

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

Bär & Karrer	Bär & Karrer Rechtsanwälte
CP	Centre patronal
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
CCPCS	Konferenz der kantonalen Polizeikommendanten KKPKS Conférence des commandants des polices cantonales CCPCS Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali CCPCS
SSDP	Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft SKG Société suisse de droit pénal SSDP Società svizzera di diritto penale SSDP
CPS	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz SSK Conférence des procureurs de Suisse CPS Conferenza dei procuratori della Svizzera CPS
SSDPM	Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege SVJ Société suisse de droit pénal des mineurs SSDPM Società svizzera di diritto penale minorile SSDPM
UNIGE	Università di Ginevra
UNIL	Università di Losanna

Organizzazioni che hanno rinunciato a esprimersi

- Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere

- Schweizerischer Arbeitgeberverband
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori
- Schweizer Vereinigung der Richterinnen und Richter
Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire
Associazione svizzera dei magistrati