

12.082

**Messaggio
concernente la modifica del Codice penale
e del Codice penale militare
(Prolungamento dei termini di prescrizione dell'azione penale)**

del 7 novembre 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica del Codice penale e del Codice penale militare concernente il prolungamento dei termini di prescrizione dell'azione penale.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2009 M 08.3806 Termini di prescrizione per i reati economici
(N 3.6.09, Jositsch; S 10.12.09)

2010 M 08.3930 Termini di prescrizione per i reati economici
(S 12.3.09, Janiak; N 3.3.10)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

7 novembre 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Le mozioni «Termini di prescrizione per i reati economici» (Jositsch 08.3806/Janiak 08.3930), dal tenore identico e presentate rispettivamente il 15 e il 18 dicembre 2008, incaricano il Consiglio federale di prolungare i termini di prescrizione penale per i reati economici. Le Camere federali hanno accolto entrambe le mozioni.

Giacché non esiste una definizione precisa del concetto di «reato economico» e i termini di prescrizione devono essere, per quanto possibile, definiti per tutti i reati secondo il medesimo criterio, ossia in base alla gravità oggettiva del reato, desumibile dalla pena massima comminata, il Consiglio federale propone quanto segue.

Al fine di prorogare i termini di prescrizione per i reati economici, il Consiglio federale intende portare da sette a dieci anni il termine di prescrizione generale del diritto penale per i delitti di cui all'articolo 97 capoverso 1 lettera c del Codice penale svizzero e all'articolo 55 capoverso 1 lettera c del Codice penale militare. Tale prolungamento si applica tuttavia soltanto ai delitti più gravi, passibili di una pena massima di tre anni. Il termine di prescrizione per i delitti meno gravi, per i quali è comminata una pena più lieve, rimane invariato a sette anni.

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Mandato parlamentare

Rispettivamente il 15 e il 18 dicembre 2008 il consigliere nazionale Daniel Jositsch e il consigliere agli Stati Claude Janiak hanno presentato due mozioni (08.3806/08.3930) dal tenore identico che incaricano il nostro Consiglio di presentare un progetto di legge teso a prolungare i termini di prescrizione del diritto penale per i reati economici.

Il 25 febbraio 2009 il nostro Consiglio ha proposto di accogliere le mozioni. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato la mozione Jositsch rispettivamente il 3 giugno 2009 e il 10 dicembre 2009, mentre la mozione Janiak è stata accolta il 12 marzo 2009 dal Consiglio degli Stati e il 3 marzo 2010 dal Consiglio nazionale.

Come constatato dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) nel rapporto del 30 ottobre 2009¹, negli ultimi anni è aumentata – per svariate ragioni – la durata dei procedimenti penali. Le autorità di perseguimento penale si vedono perciò talvolta costrette a non perseguire un reato perché già caduto in prescrizione. La CAG-N ritiene pertanto opportuno riesaminare il sistema di prescrizione, prendendo in considerazione un eventuale prolungamento dei termini. La Commissione osserva tuttavia che un prolungamento dei termini di prescrizione non sarebbe indicato in tutti i casi, in ragione delle difficoltà probatorie che potrebbero sorgere poiché il reato e il processo sarebbero più distanti nel tempo. Secondo la Commissione, il mancato svolgimento di un processo non è di norma dovuto alla prescrizione. Anche la presenza di difficoltà probatorie può infatti comportare la mancata conclusione di un processo. La Commissione ritiene che un mezzo efficace per permettere di concludere un procedimento penale entro termini ragionevoli sia quello di attribuire risorse sufficienti alle autorità di perseguimento penale. Si esprime inoltre a favore di un sistema di prescrizione per quanto possibile coerente in tutti gli ambiti del diritto penale; un sistema secondo cui la durata di prescrizione sia determinata in base agli stessi criteri per tutti i reati e sia graduale.

1.1.2 Critiche al diritto in materia di prescrizione

Entrambe le mozioni criticano la brevità degli attuali termini di prescrizione per i grandi reati economici, che costringe sempre più di frequente le autorità di perseguimento penale a rinunciare al perseguimento oppure a lavorare in tempi estremamente ridotti. Ciò avviene sempre quando i fatti sono molto complessi, come ad esempio nei casi «Oil for Food» e «Swissair».

¹ www.parlamento.ch > Documentazione > Rapporti > Rapporti delle commissioni legislative > Commissione degli affari giuridici CAG > Rapporti CAG-N

Per gli esempi addotti va osservato che, vista l'epoca in cui sono stati commessi gli atti, i termini di prescrizione erano retti dal vecchio diritto, più favorevole agli autori di reato². Come hanno giustamente osservato alcuni partecipanti alla consultazione, questi casi possono solo in parte giustificare la necessità di prolungare i termini di prescrizione per i reati economici. Infatti, i problemi di prescrizione non si sarebbero probabilmente più posti con il diritto attualmente in vigore³.

Da un sondaggio presso le autorità di perseguimento penale risulta tuttavia che nei procedimenti per reati economici la brevità dei termini di prescrizione non permette di svolgere tutte le indagini necessarie⁴. Anche due partecipanti alla consultazione si sono espressi in tal senso⁵.

La maggior parte dei reati economici viene alla luce non subito dopo essere stata commessa, bensì soltanto in un secondo momento, il che, a seconda delle circostanze, può voler dire dopo parecchi anni. Di norma i procedimenti penali in ambito economico richiedono molto tempo e rischiano pertanto di cadere in prescrizione. Nella maggior parte dei casi, a una lunga istruzione da parte del pubblico ministero segue, dopo il rinvio a giudizio, un lungo periodo in cui i giudici studiano gli atti. Vari strumenti processuali (p. es. istanze probatorie, richieste di proroga dei termini, procedure di assistenza giudiziaria, ecc.) possono causare ulteriori ritardi.

Nel 2006 sono stati presentati vari interventi parlamentari, soprattutto correlati al caso «Swissair», che affrontavano l'argomento dei termini di prescrizione per i reati economici. Nella misura in cui riguardano la prescrizione dell'azione penale, li illustriamo brevemente qui di seguito.

Gruppo socialista, interrogazione urgente (06.1068): Swissair. La giustizia rischia il «grounding»?

L'interrogazione verteva sui motivi dell'imminente prescrizione e sulle possibilità di evitarla. Chiedeva inoltre se il nostro Consiglio ritenesse adeguate le nuove regole penali in materia di prescrizione anche in caso di reati economici complessi. Il nostro Consiglio non si è espresso in merito ai motivi dell'imminente prescrizione poiché il procedimento penale era di competenza del Cantone di Zurigo. Per quanto riguarda la possibilità di evitarla, il nostro Collegio ha sostanzialmente affermato che in teoria è ipotizzabile revocare il divieto di retroattività nel caso di nuove normative più restrittive in materia di prescrizione. Ha tuttavia aggiunto che è indegno di uno Stato di diritto adeguare a posteriori una legge in modo da poter ottenere l'esito desiderato in un caso specifico. Per quanto attiene all'adeguatezza dei termini di prescrizione, il nostro Consiglio ha spiegato che il problema principale risiede nel dimostrare chi, quando, con quali conoscenze e con quali intenzioni ha preso una determinata decisione o l'ha approvata. Più il tempo passa, più diventa difficile ricostruire e dimostrare determinati fatti.

² Cfr. n. 1.1.4

³ Riassunto dei risultati della procedura di consultazione sul rapporto e l'avamprogetto di modifica del Codice penale e del Codice penale militare; prolungamento dei termini di prescrizione dell'azione penale, del marzo 2012. Pubblicato sul sito: www.admin.ch > Documentazione > Legislazione > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse (qui appresso: Riassunto della consultazione), pag. 8.

⁴ Il sondaggio è stato condotto nell'ambito di una tesi di dottorato. Cfr. Grisch 2006, pag. 65 seg.

⁵ Riassunto della consultazione, pag. 10.

Bea Heim, domanda (06.5107): Caso Swissair e prescrizione

L'intervento chiedeva al nostro Consiglio se fosse disposto a esaminare e, se necessario, proporre una modifica dell'articolo 337 capoverso 1 vCP (divieto di retroattività), per evitare che il caso «Swissair» venisse archiviato in quanto caduto in prescrizione. Nella sua risposta, il nostro Collegio ha affermato – come già fatto rispondendo all'interrogazione urgente del Gruppo socialista – che è indegno di uno Stato di diritto adeguare a posteriori una legge in modo da poter ottenere l'esito desiderato in un caso specifico (cfr. sopra).

Walter Schmied, domanda (06.1089): Prescrizione delle azioni penali nel caso Swissair

L'intervento chiedeva quale fosse la probabilità che, grazie alla prescrizione, gli accusati possano evitare una sentenza definitiva e se il nostro Consiglio fosse disposto ad adottare misure qualora emergesse che le parti hanno tentato di tergiversare nell'attesa che i reati commessi cadano in prescrizione. Nella sua risposta, il nostro Consiglio ha illustrato i reati contestati che sarebbero caduti in prescrizione nell'estate 2008. Il nostro Collegio non ha specificato se entro tale data sarebbe stata emanata una sentenza definitiva. Quanto all'adozione di misure, il nostro Consiglio ha addotto argomenti analoghi a quelli della risposta all'interrogazione urgente del Gruppo socialista (divieto di retroattività, cfr. sopra).

Luc Recordon, postulato (06.3362): Funzionamento opportuno della giustizia in materia di reati economici

Il postulato incaricava il nostro Consiglio di presentare un elenco di misure legislative od organizzative tese a garantire lo svolgimento e la conclusione dei procedimenti penali e civili entro termini utili anche in caso di reati economici molto complessi. Nella sua risposta, il nostro Consiglio ha rinviato ai vari strumenti previsti nel Codice di procedura penale (CPP)⁶, all'epoca in elaborazione, che permettono di tenere conto del principio di celerità: introduzione del «modello pubblico ministero», ampliamento del principio di opportunità, procedura abbreviata e limitazione dei rimedi giuridici. Il nostro Collegio ha fatto notare che con il passare del tempo diventa sempre più difficile accertare i fatti giuridicamente rilevanti e che, a partire dal 2002, vigono regole più severe in materia di prescrizione dell'azione penale. Ha pertanto ritenuto che le disposizioni in materia di prescrizione fossero adeguate anche nel caso di procedimenti penali molto complessi. Il 13 giugno 2008 il Consiglio nazionale ha tolto di ruolo il postulato Recordon.

Bea Heim, iniziativa parlamentare (06.402): Diritto di prescrizione nel Codice penale

L'iniziativa parlamentare si proponeva in particolare di prolungare i termini di prescrizione dei reati proponendo anche di vagliare una normativa analoga a quella prevista nel diritto tedesco e austriaco (decorrenza della prescrizione a partire dal momento in cui l'atto produce i suoi effetti). Il 3 marzo 2009 il Consiglio nazionale ha deciso, con 159 voti contro 30, di non dare seguito all'iniziativa, adducendo in particolare di non voler modificare sostanzialmente il sistema di prescrizione in

modo tale da rendere determinante – per la decorrenza della prescrizione - il momento in cui l'atto produce i suoi effetti.

1.1.3 Diritto vigente in materia di prescrizione

Scopo della prescrizione

Il principio della prescrizione trova la sua giustificazione nel fatto che il torto arrecato da un reato e la colpa del reo diminuiscono con il passare del tempo e, dopo un certo numero di anni, il perseguimento penale e l'esecuzione della pena appaiono sproporzionati. Se la personalità dell'autore del reato muta con il passare del tempo, la funzione socialmente rieducativa della pena appare meno importante. Anche il turbamento della pace giuridica causato dal reato si attenua con il trascorrere del tempo; l'esigenza punitiva della collettività – non necessariamente quella della vittima – si placa. Dal punto di vista processuale, con il passare del tempo aumenta il rischio che i fatti determinanti non possano essere ricostruiti o che possano esserlo soltanto in maniera incompleta (difficoltà probatorie). Ne possono pertanto conseguire errori giudiziari. D'altronde i termini di prescrizione pongono anche un limite al perseguimento penale sgravando l'apparato inquirente e obbligando le autorità ad accelerare la procedura (principio di celerità)⁷.

Prescrizione dell'azione penale e della pena

Il diritto penale vigente distingue tra la prescrizione dell'azione penale (art. 97 segg. e 109 del Codice penale⁸ [CP]; art. 55 e 60e del Codice penale militare del 13 giugno 1927⁹ [CPM]) e la prescrizione della pena (art. 99 segg. CP; art. 57 CPM)¹⁰. Alla scadenza del termine di prescrizione dell'azione penale le autorità penali non possono più perseguire il reato. Per contro, se prima della scadenza del termine di prescrizione è stata pronunciata una sentenza di primo grado, la prescrizione si estingue conformemente all'articolo 97 capoverso 3 CP (art. 55 cpv. 3 CPM). La prescrizione della pena pone invece fine all'esecuzione di una sentenza passata in giudicato.

Le mozioni ci chiedono unicamente di presentare un progetto concernente il prolungamento dei termini di prescrizione dell'azione penale¹¹, per cui quanto segue si riferisce esclusivamente a quest'ultima.

Determinazione dei termini di prescrizione dell'azione penale

In linea di massima il termine di prescrizione è determinato in funzione della gravità oggettiva del reato, desumibile dalla pena massima comminata dalla legge.

In virtù dell'articolo 97 capoverso 1 CP (art. 55 cpv. 1 CPM) l'azione penale per crimini¹² e delitti¹³ si prescrive:

⁷ Müller 2007, prima dell'art. 97 n. marg. 31 segg.

⁸ RS 311.0

⁹ RS 321.0

¹⁰ Cfr. anche gli art. 184 e 185 CPM concernenti la prescrizione di pene disciplinari.

¹¹ Cfr. le motivazioni delle mozioni al n. 1.1.2.

¹² Per la definizione cfr. l'art. 10 cpv. 2 CP e l'art. 12 cpv. 2 CPM.

¹³ Per la definizione cfr. l'art. 10 cpv. 3 CP e l'art. 12 cpv. 3 CPM.

- in 30 anni, se per il reato è comminata la pena detentiva a vita (lett. a);
- in 15 anni, se per il reato è comminata una pena detentiva superiore a tre anni (lett. b);
- in sette anni, se per il reato è comminata un'altra pena (lett. c).

Secondo l'articolo 109 CP (art. 60e CPM) le contravvenzioni¹⁴ si prescrivono in tre anni.

In deroga ai termini menzionati, nel caso di determinati gravi reati sessuali e violenti commessi contro persone minori di 16 anni, l'azione penale non si prescrive prima che la vittima abbia compiuto 25 anni¹⁵. Determinati reati quali, ad esempio, il genocidio oppure i reati sessuali o di pornografia commessi su minori impuberi sono addirittura imprescrittibili¹⁶.

Accanto alle norme sulla prescrizione dell'azione penale della Parte generale del Codice penale (PG-CP) e della Parte prima del CPM, nella Parte speciale del CP (PS-CP) e nella Parte seconda del CPM¹⁷ come pure in vari atti normativi federali speciali¹⁸ figurano disposizioni derogatorie. Tali disposizioni accorciano o prolungano i termini di prescrizione e prevalgono sulle disposizioni della PG-CP e della Parte prima del CPM. Per il diritto penale accessorio va inoltre considerato l'articolo 333 capoverso 6 CP, che adegua in ampia misura alle norme sulla prescrizione di cui agli articoli 97 segg. CP gli atti normativi federali non ancora riveduti contenenti disposizioni penali.

Decorrenza del termine di prescrizione

Il termine di prescrizione decorre dal momento in cui l'autore commette il reato (art. 98 CP e 56 CPM). L'eventuale realizzarsi dell'evento è irrilevante. Ciò significa che un reato può prescrivarsi prima che si produca il danno¹⁹.

1.1.4 Revisioni delle norme sulla prescrizione dell'azione penale

La modifica del 2001/2002 delle norme sulla prescrizione dell'azione penale ha istituito una normativa sostanzialmente nuova e semplificata.

Nel diritto anteriore era possibile sospendere i termini di prescrizione di venti, dieci, cinque e un anno (art. 70 e 109 vCP); il termine era sospeso se l'autore del reato scontava una pena detentiva all'estero (art. 72 n. 1 vCP). Inoltre la prescrizione s'interrompeva per ogni atto d'istruzione o decisione del giudice nei confronti

¹⁴ Per la definizione cfr. l'art. 103 CP e l'art. 60 CPM.

¹⁵ Art. 97 cpv. 2 CP, art. 55 cpv. 2 CPM.

¹⁶ Art. 101 cpv. 1 CP, art. 59 cpv. 1 CPM, art. 123b Cost. in combinazione con l'art. 101 cpv. 1 lett. e (nuova) e 3 terzo periodo (nuovo) CP o art. 59 cpv. 1 lett. e (nuova) e 3 terzo periodo (nuovo) CPM; cfr. in merito n. 1.1.4.

¹⁷ P. es. per i delitti contro l'onore (art. 178 cpv. 1 CP, art. 148b CPM) e per l'interruzione della gravidanza (art. 118 cpv. 4 CP).

¹⁸ P. es. l'art. 11 cpv. 1 della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA, RS 313.0), l'art. 105 della legge del 12 giugno 2009 sull'IVA (LIVA, RS 641.20) e l'art. 36 della legge federale del 20 giugno 2003 sul diritto penale minorile (DPMIn, RS 311.1).

¹⁹ Müller 2007, art. 98 n. marg. 2.

dell'autore oppure in seguito all'impugnazione di una decisione, per riprendere a decorrere successivamente. Tuttavia, l'azione penale si prescriveva in ogni caso non appena il termine ordinario di prescrizione era superato della metà (del doppio nel caso delle contravvenzioni e dei delitti contro l'onore). Il reato non poteva più cadere in prescrizione dopo che una sentenza era passata formalmente in giudicato (art. 72 n. 2 vCP).

La revisione del 2001/2002 ha abrogato gli istituti della sospensione e dell'interruzione (fatto salvo l'art. 11 cpv. 3 DPA). In compenso, i termini di prescrizione sono stati prolungati del doppio, in modo da corrispondere ai termini di prescrizione assoluti previsti dal vecchio diritto. Il termine di prescrizione per le contravvenzioni è stato portato a tre anni. Ai termini di prescrizione del diritto penale accessorio si applica la regola di modulazione di cui all'articolo 333 capoverso 6 CP. Affinché l'azione penale non si prescriva, non occorre più una sentenza passata formalmente in giudicato, bensì soltanto una sentenza di primo grado²⁰. Sono stati inoltre introdotti criteri speciali di prescrizione per reati gravi commessi sui minori (art. 97 cpv. 2 CP e 55 cpv. 2 CPM).

Nell'ambito dell'attuazione dell'iniziativa sull'imprescrittibilità (art. 123b Cost.), il 22 giugno 2011 il nostro Consiglio ha adottato il pertinente messaggio e il disegno di legge²¹. L'articolo 101 capoverso 1 lettera e (nuova) e 3 terzo periodo (nuovo) CP (e art. 59 cpv. 1 lett. e [nuova] e 3 terzo periodo [nuovo] CPM) concretizza l'imprescrittibilità di determinati reati sessuali commessi ai danni di minori impuberi. Le Camere federali hanno discusso il progetto nella sessione primaverile e in quella estiva del 2012, approvandolo nella votazione finale del 15 giugno 2012²².

1.1.5 Avamprogetto

Basandosi sulle due mozioni «Termini di prescrizione per i reati economici»²³, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha elaborato unavamprogetto di modifica del CP e del CPM corredato del pertinente rapporto esplicativo.

L'avamprogetto proponeva di portare da 7 a 10 anni il termine generale di prescrizione del diritto penale per i delitti. Tale aumento riguardava tuttavia soltanto i delitti gravi, per i quali è comminata «una pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria». Il termine di prescrizione per i delitti meno gravi, cui è comminata una pena più mite, restava di 7 anni (cfr. il confronto qui appresso).

²⁰ Art. 97 cpv. 3 CP, art. 55 cpv. 3 CPM.

²¹ FF 2011 5393

²² FF 2012 5233

²³ Cfr. n. 1.1.1

Art. 97 cpv. 1 CP,
Art. 55 cpv. 1 CPM
(diritto vigente)

¹ L'azione penale si prescrive:

- a. in trent'anni, se per il reato è comminata la pena detentiva a vita;
- b. in quindici anni, se per il reato è comminata una pena detentiva superiore a tre anni;
- c. in sette anni, se per il reato è comminata un'altra pena.

Art. 97 cpv. 1 AP-CP,
Art. 55 cpv. 1 AP-CPM
(avamprogetto)

¹ L'azione penale si prescrive:

- a. in trent'anni, se per il reato è comminata la pena detentiva a vita;
- b. in quindici anni, se per il reato è comminata una pena detentiva superiore a tre anni;
- c. in dieci anni, se per il reato è comminata una pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria;
- d. in sette anni, se per il reato è comminata un'altra pena.

Con decisione del 12 ottobre 2011 il nostro Consiglio ha incaricato il DFGP di porre in consultazione l'avamprogetto corredato di rapporto esplicativo²⁴. Il DFGP ha pertanto invitato i Cantoni, i partiti rappresentati in Parlamento, le istituzioni e le cerchie interessate a esprimere un parere entro il 21 gennaio 2012.

1.1.6 Procedura di consultazione

In sede di consultazione hanno espresso un parere 51 partecipanti, tra cui 25 Cantoni, 5 partiti, 4 associazioni mantello nazionali dell'economia e 11 organizzazioni o istituzioni. Sei partecipanti hanno espressamente rinunciato a esprimersi sui contenuti: l'Unione delle città svizzere, l'Unione svizzera degli imprenditori, il Tribunale federale, il Tribunale penale federale, il Tribunale militare di cassazione e l'Associazione svizzera dei magistrati²⁵.

31 partecipanti alla consultazione hanno approvato il progetto in gran parte senza riserve²⁶. 14 partecipanti l'hanno invece respinto²⁷.

I commenti e le critiche dei singoli partecipanti saranno illustrati in particolare nel capitolo che motiva la soluzione proposta e nel commento ai singoli articoli²⁸.

²⁴ L'avamprogetto e il rapporto esplicativo sono consultabili sul sito: www.admin.ch > Affari politici > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive > Procedure concluse > 2011 > Dipartimento federale di giustizia e polizia.

²⁵ Per maggiori dettagli cfr. il Riassunto della consultazione, pubblicato sul sito: www.admin.ch > Documentazione > Legislazione > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse

²⁶ 22 Cantoni, 3 partiti rappresentati nell'Assemblea federale, 2 associazioni mantello nazionali dell'economia e 4 organizzazioni o istituzioni.

²⁷ 3 Cantoni, 2 partiti rappresentati nell'Assemblea federale, 2 organizzazioni mantello nazionali dell'economia e 7 organizzazioni o istituzioni.

²⁸ Cfr. n. 1.3 e n. 2.

1.2

La nuova normativa proposta

Per attuare le mozioni «Termini di prescrizione per i reati economici» proponiamo una nuova normativa il cui contenuto corrisponde sostanzialmente all'avamprogetto posto in consultazione²⁹.

Secondo alcuni partecipanti il tenore dell'articolo 97 capoverso 1 lettera c AP-CP (art. 55 cpv. 1 lett. c AP-CPM) era poco chiaro³⁰. Il testo dell'articolo 97 capoverso 1 CP (art. 55 cpv. 1 CPM) è stato pertanto rielaborato dal punto di vista redazionale; proponiamo pertanto la seguente formulazione³¹:

Art. 97 cpv. 1 CP,
Art. 55 cpv. 1 CPM
(diritto vigente)

Art. 97 cpv. 1 D-CP,
art. 55 cpv. 1 D-CPM
(disegno)

¹ L'azione penale si prescrive:

- a. in trent'anni, se per il reato è comminata la pena detentiva a vita;
- b. in quindici anni, se per il reato è comminata una pena detentiva superiore a tre anni;
- c. in sette anni, se per il reato è comminata un'altra pena.

¹ L'azione penale si prescrive:

- a. in 30 anni, se la pena massima comminata è una pena detentiva a vita;
- b. in 15 anni, se la pena massima comminata è una pena detentiva superiore a tre anni;
- c. in 10 anni, se la pena massima comminata è una pena detentiva di tre anni;
- d. in 7 anni, se la pena massima comminata è un'altra pena.

Prolungando i termini di prescrizione si intende concedere alle autorità di perseguimento penale e ai giudici più tempo per le indagini e il giudizio, in particolare in caso di reati gravi del diritto penale ordinario, militare e accessorio nell'ambito della criminalità economica. Anche se non permette di eliminare il problema della prescrizione dei reati economici, questa soluzione consente almeno di attenuarlo.

1.3

Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1

Rinuncia a una definizione della nozione di «reato economico»

La Svizzera non conosce alcuna definizione precisa delle nozioni di «reato economico» e di «criminalità economica», e gli esponenti della dottrina dubitano che sarà mai possibile trovarne una³².

Anche se vi fa capo nel titolo dell'articolo 24 CPP, il legislatore non fornisce alcuna definizione della nozione di «criminalità economica». A concretizzazione di questo concetto vago sono elencate le fattispecie penali che vi rientrano, ossia i reati previsti al titolo secondo e undicesimo della Parte speciale del CP (reati patrimoniali e falsità in documenti) nonché all'articolo 24 capoverso 1 CPP (organizzazione crimi-

²⁹ Per l'avamprogetto cfr. n. 1.1.5.

³⁰ Riassunto della consultazione, pag. 11.

³¹ Cfr. n. 2.

³² Weber 2008, n. marg. 1; Herren 2006, pag. 5; Schnell 2007, pag. 3; Schmid 1985, pag. 150 seg.

nale, finanziamento del terrorismo, riciclaggio di denaro, carente diligenza in operazioni finanziarie, corruzione di pubblici ufficiali)³³.

Un'altra indicazione su che cosa si possa intendere per reato economico è fornita, ad esempio, nell'articolo 51 della legge dell'11 giugno 2009 del Cantone di Berna sull'introduzione del Codice di procedura civile, del Codice di procedura penale e della legge di diritto processuale penale minorile³⁴. Nei casi importanti di criminalità economica, il perseguimento dei reati compete al pubblico ministero cantonale in presenza di almeno due delle caratteristiche seguenti: (1) si tratta in prevalenza di reati contro il patrimonio (art. 137–172^{ter} CP), di falsità in atti (art. 251–257 CP) o di riciclaggio di denaro (art. 305^{bis}, 305^{ter} CP); (2) il caso è complesso e richiede indagini molto intense; (3) il reato concerne un cospicuo importo di denaro e il dossier è voluminoso; (4) esistono connessioni intercantionali o internazionali; (5) vi sono numerosi imputati, parti lese o imprese coinvolte; (6) è necessaria la consulenza di esperti contabili; (7) sussiste la probabilità di promuovere l'accusa dinanzi al tribunale penale economico. L'ultima condizione è soddisfatta se sono presenti le seguenti caratteristiche: predominanza di reati contro il patrimonio, di falsità in atti o di riciclaggio di denaro; necessità che i giudici dispongano di conoscenze particolari in materia economica ed elevato numero di mezzi di prova scritti (art. 55 EG ZSJ).

Stando alla dottrina, per criminalità economica si può intendere l'insieme dei reati commessi nell'esercizio di un'attività economica abusando della fiducia necessaria alla vita economica e che arrecano danno, oltre che agli interessi individuali, anche agli interessi collettivi. La rilevanza della criminalità economica si mostra inoltre nell'elevato potenziale lesivo, nell'elevato numero di casi e di parti lese e nella complessità dei fatti, che richiedono indagini intense e spesso hanno implicazioni internazionali³⁵. Alcuni autori includono tra le caratteristiche anche l'assenza di violenza fisica o restringono il campo ai crimini e ai delitti³⁶.

Le caratteristiche citate si applicano a una serie eccezionalmente ampia di reati perpetrati per sfruttare il sistema economico legale a scopi criminali. I reati economici non sono contemplati soltanto dal diritto penale ordinario, ma anche da quello accessorio³⁷.

Tuttavia, in questi casi non si tratta di per sé di reati economici; possono infatti essere classificati o meno come tali a seconda del contesto in cui sono commessi. Le caratteristiche citate sono quindi soltanto indizi dell'eventuale presenza di un reato economico.

³³ Müller 2001, pag. 425.

³⁴ EG ZSJ; BSG 271.1

³⁵ Herren 2006, pag. 5.

³⁶ Queloz 1999, pag. 28 segg.; Blattner 2001, pag. 407; Weber 2001, n. marg. 3.

³⁷ I reati economici sono ad esempio contemplati nell'ambito della proprietà intellettuale, della concorrenza sleale, del diritto in materia di mercati finanziari, della legislazione in materia alimentare e di agenti terapeutici, del diritto fiscale, del diritto sul materiale bellico e le armi, del diritto doganale e dell'applicazione di sanzioni internazionali.

1.3.2 Prolungamento dei termini generali di prescrizione dell'azione penale

Alla luce di quanto illustrato al numero 1.3.1, proponiamo di rinunciare alla definizione della nozione di «reato economico» e di non introdurre un termine di prescrizione specifico per i reati economici³⁸. Intendiamo invece prolungare i termini generali di prescrizione previsti dal diritto penale. Definendo i termini di prescrizione secondo gli stessi criteri per tutti i reati, ossia in base alla gravità oggettiva del reato desumibile dalla pena massima comminata dalla legge, intendiamo preservare la coerenza delle norme sulla prescrizione.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione approva (in parte esplicitamente) questo approccio³⁹. Alcuni ritengono invece che in tal modo il progetto vada oltre quanto chiesto dalle mozioni⁴⁰. Pur essendone consapevoli, riteniamo che dei termini di prescrizione specifici dovrebbero essere introdotti soltanto eccezionalmente (cfr. n. 1.3.3) e pertanto confermiamo, per i motivi summenzionati, la proposta di prolungare in generale i termini di prescrizione, limitandoci tuttavia a modificare il termine di prescrizione dell'azione penale contro i delitti gravi (cfr. qui di seguito).

Prolungamento del termine di prescrizione soltanto per i delitti

Il disegno propone di prolungare soltanto i termini di prescrizione per i delitti (art. 97 cpv. 1 lett. c D-CP, art. 55 cpv. 1 lett. c D-CPM). Questo perché nell'ambito della criminalità economica possono rivelarsi problematici termini di prescrizione troppo brevi. Non ci è del resto noto alcun caso di reato economico in cui i termini di prescrizione più lunghi (p. es. di 15 anni) per i crimini si siano rivelati troppo brevi o insufficienti. Prolungare i termini di prescrizione per i crimini sarebbe inoltre problematico sotto il profilo del principio di celerità e dell'acquisizione delle prove⁴¹. Termini di prescrizione troppo lunghi rendono più difficili l'istruzione e vi è il rischio che i fatti giuridicamente rilevanti non possano essere accertati o non possano esserlo in modo soddisfacente. Non riteniamo pertanto opportuno prolungare i termini di prescrizione previsti per i crimini (art. 97 cpv. 1 lett. a e b CP, art. 55 cpv. 1 lett. a e b CPM). Le stesse considerazioni possono essere fatte anche per i reati imprescrittibili, ma sono state ritenute inadeguate al contesto o comunque meno importanti rispetto ad altri fattori (p. es. maggiore protezione possibile per i minori, gravità eccezionale del reato e portata internazionale).

Alcuni partecipanti alla consultazione ritengono che tali argomenti potrebbero essere adottati anche contro la revisione proposta in questa sede⁴². Fermo restando che essi possono essere adottati contro qualsiasi prolungamento dei termini di prescrizione, riteniamo tuttavia che nel decidere in merito alla portata del prolungamento dei termini di prescrizione il nostro Consiglio abbia tenuto debitamente conto dei problemi probatori e del principio di celerità (cfr. qui di seguito).

³⁸ Cfr. anche n. 1.3.3.

³⁹ Riassunto della consultazione, pag. 7, 9 seg.

⁴⁰ Riassunto della consultazione, pag. 9.

⁴¹ Il termine di conservazione previsto dal diritto commerciale è ad esempio di soli 10 anni.

⁴² Riassunto della consultazione, pag. 8.

Non intendiamo prolungare neppure il termine di prescrizione di tre anni per le contravvenzioni⁴³, nonostante il fatto che taluni reati economici del diritto penale ordinario⁴⁴ e numerosi reati del diritto penale accessorio costituiscano contravvenzioni e possano – come osserva giustamente un partecipante alla consultazione – costituire fattispecie complesse che richiedono accertamenti onerosi⁴⁵. Riteniamo tuttavia che, vista la lieve gravità di tali reati, un prolungamento del termine di prescrizione non sia opportuno. Il suddetto partecipante osserva inoltre che, se commesse intenzionalmente, tali contravvenzioni sono di una certa gravità⁴⁶. Per questi reati sarebbe tuttavia più opportuno aumentare le pene, il che comporterebbe comunque un prolungamento del termine di prescrizione.

Portata del prolungamento del termine di prescrizione dell'azione penale per i delitti

Nel disegno di legge proponiamo di portare da sette a dieci anni il termine di prescrizione dell'azione penale per i delitti. Questa proposta è stata accolta con favore da svariati partecipanti alla consultazione⁴⁷.

Le seguenti considerazioni ci hanno portato a proporre di prolungare di tre anni il termine di prescrizione.

Prolungando il termine di prescrizione dei delitti a dieci anni si mantiene una determinata differenziazione rispetto ai termini di prescrizione previsti per i crimini. Vista la diversa gravità delle due categorie di reati, tale differenziazione è assolutamente necessaria.

Abbiamo inoltre tenuto conto del fatto che i reati economici vengono spesso scoperti e denunciati soltanto alcuni anni dopo la commissione, mentre il termine di prescrizione inizia a decorrere dal momento della commissione del reato⁴⁸, e i procedimenti contro i reati economici richiedono di regola parecchio tempo⁴⁹.

D'altro canto nel decidere in merito alla portata del prolungamento del termine abbiamo tenuto conto anche dell'argomento presentato in sede di consultazione secondo cui prolungando in modo eccessivo il termine di prescrizione si rende più difficoltosa l'acquisizione delle prove e aumenta il rischio che le autorità di perseguimento penale debbano sospendere un procedimento o che il giudice debba assolvere gli imputati per mancanza di prove. Nel caso dei reati economici che vengono scoperti e denunciati parecchio tempo dopo la commissione, un termine di prescrizione più lungo costituisce un presupposto indispensabile per permettere di acquisire le prove materiali (p. es. documenti) e impedire che i procedimenti siano sospesi a causa della prescrizione del reato. Tuttavia la difficoltà specifica consiste nel dimostrare gli elementi soggettivi del reato. Col passare del tempo tale dimostrazione diviene di norma sempre più difficile. D'altra parte abbiamo tenuto presente anche il

⁴³ Art. 109 CP, art. 60e CPM.

⁴⁴ P. es. l'inosservanza delle norme legali sulla contabilità, art. 325 CP.

⁴⁵ Riassunto della consultazione, pag. 12. A tali reati si applica il termine di prescrizione di tre anni di cui all'art. 333 cpv. 1 CP, salvo che il diritto penale accessorio non preveda altrimenti (p. es. art. 11 cpv. 1 DPA).

⁴⁶ Riassunto della consultazione, pag. 12.

⁴⁷ Riassunto della consultazione, pag. 9.

⁴⁸ Cfr. art. 98 CP, art. 56 CPM.

⁴⁹ Cfr. n. 1.1.2.

principio di celerità, proponendo di prolungare il termine di prescrizione soltanto in modo moderato.

Abbiamo inoltre tenuto conto del fatto che un termine di prescrizione più lungo non serve a nulla se le autorità di perseguimento penale e i giudici non dispongono di risorse sufficienti e appropriate (p. es. periti). Anche parecchi partecipanti alla consultazione hanno sottolineato quest'aspetto. Alcuni ritengono che il problema della prescrizione dei reati economici non sia dovuto tanto ai termini di prescrizione, quanto piuttosto alle scarse risorse delle autorità di perseguimento penale⁵⁰.

Un altro argomento, oltre a quelli appena menzionati, a sfavore di un termine di prescrizione ancora più lungo è il fatto che la revisione 2001/2002⁵¹ ha ridimensionato il problema dei termini di prescrizione brevi in quanto, per escludere la prescrizione, è necessario soltanto che sia stata pronunciata una sentenza di prima istanza prima della scadenza del termine. Rispetto a quanto succedeva prima della revisione, le autorità di perseguimento penale e i tribunali di prima istanza hanno pertanto più tempo per le indagini e il giudizio dei reati economici. Alcuni partecipanti ritengono peraltro che per motivi inerenti alla certezza del diritto occorrerebbe rinunciare, in mancanza di una reale necessità, a una nuova revisione del diritto in materia di prescrizione soltanto a dieci anni dall'ultima revisione⁵².

Inoltre, gli articoli 358 segg. del CPP in vigore dal 1° gennaio 2012 prevedono la procedura abbreviata. Dettato da motivi di economia processuale, questo strumento consente alle parti che si sono accordate riguardo alla colpevolezza, alla pena e alle pretese civili di sottoporre il caso al giudizio del giudice competente, omettendo talune fasi del procedimento, soprattutto della procedura preliminare⁵³. La procedura abbreviata si attaglia proprio ai casi complessi di criminalità economica. L'omissione di determinate fasi procedurali aumenta infatti la probabilità di riuscire a pronunciare una sentenza di primo grado prima della scadenza del termine di prescrizione anche in casi complessi di criminalità economica. La procedura risulta accelerata anche dall'introduzione del «modello pubblico ministero», che rinuncia al giudice istruttore evitando così doppioni che dilatano i tempi.

Diversificazione dei termini di prescrizione dei delitti in funzione della comminatoria (gravità del reato)

Come per i crimini, anche per i delitti la legge commina pene diverse a seconda della gravità del reato. Tuttavia, a differenza di quanto previsto per i crimini, il termine di prescrizione per i delitti non è progressivo ma uniforme e nel diritto vigente è pari a sette anni⁵⁴.

Per i delitti più gravi è prevista una pena massima di tre anni di detenzione. Il tenore della comminatoria penale è il seguente: «una pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria». Oltre alla maggior parte dei delitti del diritto penale ordinario,

⁵⁰ Riassunto della consultazione, pag. 10.

⁵¹ Cfr. n. 1.1.4.

⁵² Riassunto della consultazione, pag. 8.

⁵³ Messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale, FF 2006 989 1197.

⁵⁴ Cfr. n. 1.1.3.

rientrano in tale categoria anche molti delitti del diritto penale militare e di quello accessorio, come pure molti reati economici⁵⁵.

Ai delitti meno gravi si applicano pene quali «una pena detentiva fino a due anni o una pena pecuniaria»⁵⁶ o «una pena detentiva fino a un anno o una pena pecuniaria»⁵⁷. Per i delitti di lieve entità le pene massime sono una pena pecuniaria pari a 30, 90 o 180 aliquote giornaliere⁵⁸.

Per tenere adeguatamente conto delle varie comminatorie penali, ossia della diversa gravità dei reati, proponiamo di portare a dieci anni il termine di prescrizione dell'articolo 97 capoverso 1 lettera c D-CP (art. 55 cpv. 1 lett. c D-CPM) soltanto per i delitti (più gravi) per cui la pena massima comminata è una pena detentiva di tre anni.

Proponiamo invece di lasciare invariato a sette anni il termine per i delitti di scarsa o media gravità (comminatorie più lievi; art. 97 cpv. 1 lett. d D-CP e 55 cpv. 1 lett. d D-CPM).

Vari partecipanti alla consultazione approvano esplicitamente la distinzione proposta⁵⁹. Per contro due partecipanti la respingono adducendo che il diritto penale non distingue tra delitti «gravi» e «lievi»⁶⁰.

Riteniamo che non sarebbe appropriato rinunciare a una distinzione dei termini di prescrizione nell'ambito dei delitti, poiché il termine di prescrizione di dieci anni non si applicherà soltanto ai reati economici (complessi) che rischiano di cadere in prescrizione, bensì anche alla maggior parte dei delitti «normali» del diritto penale ordinario e militare nonché a molti delitti del diritto penale accessorio. Nel caso di questi delitti «normali» il termine di prescrizione non si rivelerà probabilmente quasi

⁵⁵ Diritto penale ordinario: p. es. false indicazioni su attività commerciali (art. 152 CP), amministrazione infedele (art. 158 n. 1 CP), riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} n. 1 CP), omissione della contabilità (art. 166 CP). Diritto penale accessorio: p. es. concorrenza sleale (art. 23 cpv. 1 della legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale [LCSI], RS **241**) o i delitti del diritto in materia di mercati finanziari (art. 46 cpv. 1 e art. 47 cpv. 1 della legge dell'8 novembre 1934 sulle banche [LBCR], RS **952.0**; art. 148 cpv. 1 della legge del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi [LICol], RS **951.31**).

⁵⁶ Art. 88 cpv. 2 della legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA, RS **748.0**) in combinazione con l'art. 333 cpv. 2 lett. b CP. Nell'ambito del progetto di armonizzazione delle pene nel Codice penale, nel Codice penale militare e nel diritto penale accessorio è previsto di inasprire la pena, comminando «una pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria». In merito cfr. il rapporto esplicativo, pag. 60; consultabile all'indirizzo: www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1935/Bericht.pdf.

⁵⁷ Tra cui figurano, nell'ambito dei reati economici, per esempio la carente diligenza in operazioni finanziarie (art. 305^{ter} CP) o semplici infrazioni doganali (art. 118 segg. della legge del 18 marzo 2005 sulle dogane [LD, RS **631.0**), violazioni semplici del diritto in materia di proprietà intellettuale (p. es. art. 81 cpv. 1 della legge del 25 giugno 1954 sui brevetti [LBI, RS **232.14**]; art. 61 cpv. 1 della legge del 28 agosto 1992 sulla protezione dei marchi [LPM, RS **232.11**]) come pure violazioni della legge del 22 marzo 2002 sugli embarghi (art. 9 cpv. 1 LEmb; RS **946.231**).

⁵⁸ Tale comminatoria penale è prevista, per esempio, per reati economici del diritto penale accessorio commessi colposamente (p. es. art. 33 cpv. 3 della legge del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico [LMB, RS **514.51**], art. 47 cpv. 3 della legge del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari [LDerr, RS **817.0**] o art. 86 cpv. 3 della legge del 15 dicembre 2000 sugli agenti terapeutici [LATer, RS **812.21**]). Nell'ambito dell'armonizzazione delle norme penali, è previsto di aumentare le pene pecuniarie massime portandole da 30 e 90 aliquote giornaliere a 180 aliquote giornaliere o a una pena detentiva fino a sei mesi. Cfr. il rapporto esplicativo (www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1935/Bericht.pdf), pag. 7.

⁵⁹ Riassunto della consultazione, pag. 9.

⁶⁰ Riassunto della consultazione, pag. 9.

mai problematico. D'altro canto sarebbe difficilmente giustificabile un termine di prescrizione di 10 anni per un tipo di delitto la cui gravità è pressoché pari a quella di una contravvenzione (p. es. pene massime corrispondenti a una pena pecuniaria di 30 o 90 aliquote giornaliere). Del resto una distinzione dei termini di prescrizione esiste anche nell'ambito dei crimini⁶¹.

1.3.3 Soluzioni respinte

In alternativa alla soluzione proposta in questa sede, nell'ambito dell'attuazione delle mozioni «Termini di prescrizione per i reati economici» sono state valutate due altre varianti.

Elenco di reati economici con un termine di prescrizione specifico

È stata valutata l'introduzione di un elenco di reati economici nel CP (e CPM) cui si sarebbe applicato un termine di prescrizione specifico (più lungo). Tale termine di prescrizione avrebbe derogato al principio generale secondo cui la prescrizione dell'azione penale dipende in linea di massima dalla gravità oggettiva del reato, desumibile dalla pena massima comminata dalla legge.

Per l'elenco di reati sono state considerate le due varianti seguenti:

- a. i reati economici soggetti a un termine di prescrizione più lungo avrebbero potuto essere enumerati in un elenco (analogo p. es. a quello previsto agli art. 97 cpv. 2 CP e 55 cpv. 2 CPM) nel titolo sesto del Codice penale e nel titolo quinto del Codice penale militare. Per poter stilare tale elenco andrebbe tuttavia definita in modo preciso la nozione di «reato economico», così da poter garantire che tutti i reati che rientrano in tale nozione figurino nell'elenco in questione;
- b. per evitare una definizione precisa, il titolo sesto del Codice penale e il titolo quinto del Codice penale militare avrebbero potuto prevedere un termine speciale di prescrizione applicabile in generale ai reati di cui al titolo secondo e al titolo undicesimo – in cui sono frequenti i reati economici del diritto penale ordinario – nonché ad altri singoli reati del Codice penale (ad. es. analogamente all'art. 24 CPP).

Tale soluzione è stata ritenuta problematica e quindi respinta per i motivi illustrati qui di seguito.

Variante a: non esiste una definizione precisa del termine «reato economico» (cfr. n. 1.3.1) ed è lecito dubitare dell'opportunità di definire il concetto. Sussiste infatti il rischio che, in un secondo tempo, la definizione possa rivelarsi imprecisa, unilaterale o inappropriata. Essendo l'economia e le sue regole – e quindi di pari passo i comportamenti delittuosi⁶² – in continuo mutamento, il rischio che un tale elenco di reati sia potenzialmente incompleto è notevole.

Variante b: l'introduzione di un termine di prescrizione speciale per tutti i reati previsti al titolo secondo e undicesimo del Codice penale porrebbe il problema che proprio l'ambito dei reati patrimoniali (titolo secondo) conosce fattispecie penali che

⁶¹ Cfr. art. 97 cpv. 1 lett. a e b CP.

⁶² Weber 2008, n. marg. 16; Herren 2006, pag. 7.

non sono considerate tipici reati economici, quali per esempio la rapina (art. 140 CP) o l'estorsione (art. 156 CP). I due titoli contemplano inoltre sia crimini che delitti, e queste due categorie di reati sono soggetti a termini di prescrizione differenti. Vista la diversa gravità dei reati, non è giustificato uniformare questi termini di prescrizione.

Entrambe le varianti: un altro aspetto che depone a sfavore delle due proposte è dato dal fatto che l'elenco di reati si applicherebbe soltanto al diritto penale ordinario, escludendo i numerosi atti normativi del diritto penale accessorio che contemplano reati economici. Il termine di prescrizione speciale sarebbe inoltre contrario al principio secondo cui il termine di prescrizione nel diritto penale si fonda sulla gravità oggettiva del reato (cfr. n. 1.1.3). Per motivi di uguaglianza giuridica e di coerenza delle norme sulla prescrizione occorre pertanto evitare, nella misura del possibile, di applicare termini di prescrizione diversi a reati di gravità comparabile. Anche la CAG-N si è espressa in tal senso nel suo rapporto del 30 ottobre 2009 (cfr. n. 1.1.1).

Inizio della prescrizione a partire dalla realizzazione dell'evento

È stata inoltre esaminata la possibilità di modificare l'inizio del termine di prescrizione (art. 98 CP e art. 56 CPM) prevedendo una normativa analoga a quella prevista nell'articolo 78a del Codice penale tedesco. In Germania la prescrizione decorre non appena il reato è compiuto. Se tuttavia gli effetti del reato si producono soltanto in un secondo tempo, la prescrizione decorre da quel momento. Una normativa analoga figura anche nell'articolo 58 del Codice penale austriaco. Questa variante è stata proposta dall'iniziativa parlamentare Bea Heim (06.402)⁶³.

Una revisione dell'articolo 98 CP (art. 56 CPM) in tal senso è stata tuttavia respinta per i motivi illustrati qui di seguito.

Il diritto in materia di prescrizione è stato riesaminato e riveduto da poco tempo (2001/2002, cfr. n. 1.1.4). Per motivi inerenti alla certezza del diritto, non è dunque opportuno che la prescrizione subisca nuovamente una modifica radicale. Inoltre, una tale normativa non includerebbe tutti i reati economici, bensì soltanto i reati di evento, ossia i reati per i quali, affinché la fattispecie sia adempiuta, oltre alla commissione dell'atto è necessaria anche la realizzazione di un determinato evento (p. es. danno patrimoniale). Molti reati economici sono invece reati di condotta per i quali, affinché la fattispecie sia adempiuta, è sufficiente la commissione dell'atto. La realizzazione di un evento non rientra dunque nella fattispecie. Ne conseguirebbe pertanto una mancanza di uniformità. Infine, tale variante non sarebbe in grado di raccogliere consensi politici. Il 3 marzo 2009 il Consiglio nazionale ha infatti deciso a grande maggioranza di non dare seguito all'iniziativa parlamentare Bea Heim (06.402)⁶⁴.

⁶³ Cfr. n. 1.1.2.

⁶⁴ Boll. Uff. 2009 N 58.

Soluzioni alternative proposte dai partecipanti alla consultazione

In sede di consultazione sono state proposte alcune soluzioni alternative⁶⁵.

È stato osservato che si potrebbe inasprire la pena comminata per determinati reati (p. es. amministrazione infedele semplice, art. 158 n. 1 CP), il che comporterebbe un termine di prescrizione più lungo. Il nostro Consiglio è tuttavia contrario a questa proposta. L'aumento della pena comminata per i reati economici richiederebbe una definizione precisa del termine «reato economico», il che è quasi impossibile oltreché inappropriato per i motivi menzionati in precedenza. Affinché questi reati siano soggetti a un termine di prescrizione più lungo occorrerebbe qualificarli come crimini; vista la diversa gravità dei reati tale qualifica non sarebbe giustificabile (cfr. sopra alla variante «Elenco dei reati»).

È stato inoltre proposto di reintrodurre l'istituto della sospensione del termine di prescrizione. Tuttavia non lo riteniamo opportuno, poiché tale istituto è stato abolito nel 2001/2002 al fine di semplificare le norme sulla prescrizione.

Respingiamo, poiché impraticabile, anche la proposta di prolungare in generale i termini di prescrizione se in un caso è ad esempio coinvolta una società oppure se in qualità di danneggiati o autori del reato sono coinvolte un determinato numero di persone.

1.3.4 Revisioni scartate

Introduzione di una disposizione transitoria nelle norme sulla prescrizione (divieto di retroattività)

Il divieto di retroattività del diritto penale significa che ogni atto deve essere giudicato secondo la legge in vigore al momento della sua commissione (art. 2 cpv. 1 CP). Il Codice penale non può pertanto applicarsi agli atti commessi prima della sua entrata in vigore. Il divieto di retroattività è tuttavia relativizzato dal principio della «lex mitior»: se l'autore ha commesso un reato prima dell'entrata in vigore del Codice penale e il giudizio avviene dopo, si applica il nuovo Codice se più favorevole all'autore (art. 2 cpv. 2 CP). Nel diritto in materia di prescrizione il principio della «lex mitior» è sancito esplicitamente dall'articolo 389 CP. Secondo tale disposizione, è possibile applicare un nuovo termine di prescrizione a un fatto commesso prima dell'entrata in vigore di tale termine soltanto se quest'ultimo è più favorevole per l'autore.

Per certi delitti la revisione parziale del diritto in materia di prescrizione proposta in questa sede costituisce un inasprimento del diritto vigente (cfr. n. 1.3.2), per cui alle fattispecie commesse prima dell'entrata in vigore del nuovo termine di prescrizione andrà applicato quello vecchio (più favorevole).

Il legislatore ha la possibilità di derogare a questa regola se lo prevede esplicitamente nella legge (art. 389 cpv. 1 prima parte del periodo CP) e in presenza di motivi importanti⁶⁶. Il legislatore si è tuttavia avvalso di questa possibilità soltanto per

⁶⁵ Riassunto della consultazione, pag. 11 seg. Per motivi di uniformità, un partecipante ha suggerito di introdurre anche nel CP e nel CPM i termini di prescrizione proposti nell'ambito della revisione del diritto in materia di responsabilità civile (pag. 11).

⁶⁶ Stratenwerth 2005, § 4 n. marg. 11.

i reati sessuali contro i minori⁶⁷. Per tale motivo il presente disegno rinuncia all'introduzione di una deroga, nonostante l'opinione contraria espressa da un partecipante alla consultazione⁶⁸.

Prolungamento del termine di prescrizione nel diritto penale delle imprese

La punibilità dell'impresa è disciplinata negli articoli 102 CP e 59a CPM. Un'impresa è punita con una multa fino a cinque milioni di franchi se, nell'esercizio di attività commerciali conformi allo scopo imprenditoriale, vi è commesso un crimine o un delitto che, per carenza organizzazione interna, non può essere ascritto a una persona fisica determinata (art. 102 cpv. 1 CP, art. 59a cpv. 1 CP). In presenza di determinati reati l'impresa è punita a prescindere dalla punibilità delle persone fisiche qualora le si possa rimproverare di non avere preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili (art. 102 cpv. 2 CP, art. 59a cpv. 2 CPM).

La dottrina non è concorde nel giudicare se nel caso dell'articolo 102 CP (art. 59a CPM) si tratta di una mera norma di imputazione del reato in questione (crimine o delitto) o di una fattispecie penale a sé stante, vale a dire di una contravvenzione (art. 103 CP)⁶⁹. Se la si giudica una mera norma di imputazione, il termine di prescrizione dell'azione penale è retto dall'articolo 97 capoverso 1 CP (art. 55 cpv. 1 CPM). Se invece la si giudica una fattispecie a sé stante il termine di prescrizione è di tre anni (art. 109 CP, art. 60e CPM).

In sede di consultazione un partecipante ha criticato la mancata inclusione nell'avamprogetto del diritto penale delle imprese, asserendo che, trattandosi nel caso dell'articolo 102 CP di una contravvenzione, dopo soli tre anni le imprese non possono più essere perseguite. Tale termine sarebbe a suo giudizio troppo breve, poiché l'istruzione penale contro l'impresa può essere avviata soltanto se le indagini non permettono di accertare la responsabilità di una persona fisica⁷⁰.

Il termine di prescrizione relativamente breve per le contravvenzioni nel diritto penale delle imprese appare problematico soltanto a prima vista per le ragioni esposte qui di seguito. La colpa contestata all'articolo 102 CP (art. 59a CPM) non consiste nella commissione del reato, bensì nella carenza organizzazione dell'impresa. Fintanto che tale carenza persiste, il reato non può essere imputato a una persona fisica. Si tratta quindi di un reato di durata, e la prescrizione non decorre fintanto che la carenza non è eliminata (art. 98 lett. c CP)⁷¹. Abbiamo inoltre rinunciato a prolungare il termine di prescrizione delle contravvenzioni in ragione della lieve entità di questi reati. Se si considera la figura di reato dell'articolo 102 CP (art. 59a CPM) una contravvenzione, la rinuncia al prolungamento vale ovviamente anche per il diritto penale delle imprese. La previsione di un termine di prescrizione specifico (più lungo) nel diritto penale delle imprese non si giustifica per motivi di coerenza (cfr. n. 1.3.2) e, visto che la condotta imputata all'impresa è di gravità inferiore rispetto al reato, appare inappropriata⁷².

⁶⁷ Art. 97 cpv. 4 CP, art. 55 cpv. 4 CPM nonché art. 101 cpv. 3 terzo periodo CP; art. 59 cpv. 3 terzo periodo CPM del progetto, sottoposto a referendum, di legge federale che attua l'articolo 123b della Costituzione federale sull'imprescrittibilità dei reati sessuali o di pornografia commessi su fanciulli impuberi (FF 2012 5233).

⁶⁸ Riassunto della consultazione, pag. 11.

⁶⁹ Niggli/Gfeller 2007, art. 102 n. marg. 18 segg.

⁷⁰ Riassunto della consultazione, pag. 12.

⁷¹ Niggli/Gfeller 2007, art. 102 n. marg. 45 segg.

⁷² Niggli/Gfeller 2007, art. 102 n. marg. 42.

Prolungamento del termine di prescrizione dei reati commessi da minori

L'articolo 36 del diritto penale minorile del 20 giugno 2003⁷³ (DPMIn) disciplina i termini di prescrizione dell'azione penale per i reati minori di 18 anni. Come per il diritto penale degli adulti, in linea di massima i termini dipendono dalla gravità oggettiva del reato. Tuttavia ai giovani adulti si applicano termini di prescrizione decisamente più brevi. Infatti, l'articolo 36 capoverso 1 DPMIn stabilisce un termine di prescrizione di cinque anni per i reati per i quali la Parte speciale del Codice penale commina una pena detentiva superiore a tre anni (crimini). Se la comminatoria prevede una pena detentiva fino a tre anni (delitti), il termine di prescrizione è di tre anni. I delitti passibili di un'altra pena (p. es. pena detentiva fino a un anno o pena pecuniaria) e le contravvenzioni cadono in prescrizione dopo un anno. In deroga all'articolo 36 capoverso 1 DPMIn, in caso di reati violenti gravi commessi su minori di 16 anni, l'azione penale non si prescrive prima che la vittima abbia compiuto 25 anni (art. 36 cpv. 2 DPMIn).

Questi termini di prescrizione più brevi sono giustificati in quanto il diritto penale minorile è retto da principi diversi da quelli applicati nel diritto penale degli adulti. Il diritto penale minorile è infatti imperniato sulla persona del reo e mira soprattutto alla rieducazione di quest'ultimo. L'accento è posto sulla personalità e sullo sviluppo del giovane. Gli scopi perseguiti non sono l'espiazione e la rivalsa delle vittime, bensì la rieducazione, l'incoraggiamento e l'integrazione⁷⁴. In particolare, la punizione va inflitta a breve distanza temporale dalla commissione del reato. Pertanto non ha alcun senso pronunciare una misura protettiva o una pena per un reato che il giovane ha commesso molto tempo addietro⁷⁵.

Per i motivi citati e vista l'improbabilità di trovare giovani reati tra gli autori di reati economici – la cui età media va dai 30 a 35 anni circa – appare sproporzionato e inopportuno rivedere i termini speciali di prescrizione dell'azione penale di cui all'articolo 36 capoverso 1 DPMIn.

Prolungamento della prescrizione in materia di confisca

Conformemente all'articolo 70 capoverso 3 CP (art. 51a cpv. 3 CPM), il diritto di ordinare la confisca si prescrive in sette anni. Un eventuale termine di prescrizione più lungo per l'azione penale si applica anche alla confisca. Riteniamo pertanto che nell'ambito della presente revisione non occorra adeguare la prescrizione in materia di confisca, nonostante il parere contrario di singoli partecipanti alla consultazione⁷⁶.

1.3.5 Ripercussioni su altre leggi

Attualmente un prolungamento dei termini di prescrizione si ripercuoterebbe su varie altre leggi federali, e in particolare sull'articolo 60 capoverso 2 del Codice delle obbligazioni⁷⁷ (CO), secondo il quale se un'azione deriva da un atto punibile a

⁷³ RS 311.1

⁷⁴ Gürber/Hug/Schläfli 2007, art. 2 n. marg. 1.

⁷⁵ Gürber/Hug/Schläfli 2007, art. 36 n. marg. 1.

⁷⁶ Riassunto della consultazione, pag. 12.

⁷⁷ RS 220

riguardo del quale la legislazione penale stabilisce una prescrizione più lunga, questa si applica anche all'azione civile⁷⁸.

Nell'ambito dell'attuazione della mozione della CAG-N «Termini di prescrizione nel diritto in materia di responsabilità civile» (07.3763) è previsto di unificare il sistema di prescrizione del diritto in materia di responsabilità civile e di prolungare adeguatamente i termini. S'intende in particolare abolire il termine di prescrizione straordinario per le pretese risultanti da reati, abrogando l'articolo 60 capoverso 2 CO, poiché la sua applicazione ha sollevato diverse difficoltà nella prassi. Inoltre, la disposizione sarà sostituita in larga misura dal prolungamento del termine di prescrizione relativo – nel caso di danni alle persone anche del termine di prescrizione assoluto – proposto nel quadro della revisione del diritto in materia di responsabilità civile⁷⁹.

Ciò renderebbe prive di fondamento le critiche avanzate in sede di consultazione secondo cui il prolungamento dei termini di prescrizione del diritto penale comporterebbe, in forza dell'articolo 60 capoverso 2 CO, anche un prolungamento inaccettabile dei termini di prescrizione del diritto civile⁸⁰.

1.4 Interventi parlamentari

La modifica dei termini di prescrizione proposta in questa sede adempie gli interventi parlamentari menzionati al numero 1.1.1.

2 Commento ai singoli articoli

Articolo 97 capoverso 1 lettere a e b D-CP

Nell'ambito dell'attuale progetto le presenti disposizioni sono state sottoposte unicamente a una revisione redazionale. Dal punto di vista sostanziale i termini di prescrizione dell'azione penale non sono stati modificati.

Articolo 97 capoverso 1 lettera c D-CP

I delitti per cui è comminata una pena massima di tre anni saranno in futuro prescritti in dieci anni.

Con la formulazione qui proposta abbiamo tenuto conto della critica espressa in sede di consultazione secondo cui il tenore dell'articolo 97 capoverso 1 lettera c AP – CP (art. 55 cpv. 1 lett. c AP-CPM) era poco chiaro⁸¹. Il termine di prescrizione ora non si fonda più sulla gamma di possibili pene, bensì – come nelle lettere a e b – sulla

⁷⁸ Cfr. anche art. 760 cpv. 2 CO, art. 455 cpv. 2 del Codice civile (CC; RS 210) nonché le numerose disposizioni in materia di assicurazioni sociali.

⁷⁹ Cfr. il rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di revisione del diritto in materia di prescrizione, n. 4.6, pag. 21 seg. (www.ejpd.admin.ch > Temi > Economia > Legislazione > Termini di prescrizione nel diritto privato). L'avamprogetto intende abrogare nell'ambito della revisione del diritto in materia di prescrizione anche le disposizioni in altri atti legislativi che, come gli art. 60 cpv. 2 o 760 cpv. 2 CO rinviano alla prescrizione penale. (p. es. art. 455 cpv. 2 CC o art. 52 cpv. 4 LAVS).

⁸⁰ Riassunto della consultazione, pag. 10 seg.

⁸¹ Riassunto della consultazione, pag. 11.

pena massima comminata. Il nuovo termine di prescrizione di dieci anni si applicherà pertanto ai delitti cui è comminata una «pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria».

Ai delitti per cui la pena massima comminata è una pena detentiva di tre anni, ma per i quali una legge prevede un termine di prescrizione diverso (p. es. più breve), si continuerà ad applicare il termine di prescrizione specifico. Vale il principio secondo cui la norma speciale prevale su quella generale («lex specialis derogat generali»). All'interruzione della gravidanza secondo l'articolo 118 capoverso 3 si applica ad esempio un termine di prescrizione di tre anni (art. 118 cpv. 4 CP). Secondo l'articolo 178 capoverso 1 CP la calunnia (art. 174 CP) si prescrive in quattro anni e per l'oltraggio a uno Stato estero (art. 296 CP) o a istituzioni internazionali (art. 297 CP) si applica un termine di prescrizione di due anni (art. 302 cpv. 3 CP). Il principio «lex specialis derogat generali» si applica anche nell'ambito del diritto penale accessorio⁸².

Articolo 97 capoverso 1 lettera d D-CP

Ai delitti del diritto penale ordinario, militare e accessorio per i quali è prevista una pena massima più mite (p. es. «una pena detentiva di due anni o una pena pecuniaria» o «una pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere») si continuerà ad applicare il termine di prescrizione di sette anni⁸³.

Anche in questo caso i termini di prescrizione delle leggi speciali prevalgono sul termine di prescrizione generale di sette anni⁸⁴.

Articolo 55 capoverso 1 lettere a e b D-CPM

Sotto il profilo materiale i termini di prescrizione per i crimini non sono mutati. Le disposizioni sono state modificate dal punto di vista redazionale in analogia alle corrispondenti disposizioni del CP.

Articolo 55 capoverso 1 lettere c e d D-CPM

Le disposizioni sono sottoposte a revisione in analogia alle corrispondenti disposizioni del CP. Il commento all'articolo 97 capoverso 1 lettere c e d D-CP e le spiegazioni al numero 1.3 valgono anche per l'articolo 55 capoverso 1 lettere c e d D-CPM.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

In seguito al prolungamento del termine di prescrizione per i delitti passibili di una pena massima di tre anni di detenzione, non è escluso un aumento delle denunce come pure del numero e della durata dei procedimenti penali. Ne potrebbe conseguire un incremento del carico di lavoro delle autorità penali. Al momento è difficile

⁸² Art. 333 cpv. 1 e 6 CP.

⁸³ In merito a pene più miti per i delitti cfr. n. 1.3.2 e note 57 e 58.

⁸⁴ P. es. art. 173 (diffamazione) o art. 177 (ingiuria) in combinazione con l'art. 178 cpv. 1 CP.

stimare le possibili ripercussioni in termini di personale e di costi supplementari. È tuttavia improbabile che la revisione accresca la mole di lavoro delle autorità penali della Confederazione in una misura tale da non potervi far fronte con le risorse di personale esistenti. Non sono da prevedere altre ripercussioni.

3.2 Per i Cantoni

Le osservazioni del numero 3.1 valgono per analogia anche per le autorità di perseguimento penale dei Cantoni.

In sede di consultazione soltanto singoli Cantoni hanno espresso critiche a questo riguardo⁸⁵. La netta maggioranza dei Cantoni ha invece accolto il progetto con favore (cfr. n. 1.1.6).

4 Programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁸⁶ sul programma di legislatura 2011–2015.

5 Aspetti giuridici

Il progetto si fonda sull'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale⁸⁷ (Cost.), che conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare nel campo del diritto penale e della procedura penale.

Le presenti modifiche di legge sono del tutto compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

Il presente disegno non contiene alcuna delega di competenze legislative.

⁸⁵ Riassunto della consultazione, pag. 10.

⁸⁶ FF 2012 305 434

⁸⁷ RS 101

Bibliografia

- Blattner Lucius Richard, 2001, Übersicht über die wichtigsten Tatbestände des StGB wirtschaftskriminellen Charakters, in: Der Schweizer Treuhänder, 5/2001.
- Grisch Daniela, 2006, Die strafrechtliche Verjährung der Wirtschaftskriminalität als Ausdruck der Klassenjustiz, tesi di dottorato, Zurigo, 2006.
- Gürber Hansueli/Hug Christoph/Schläfli Patrizia, in M.A. Niggli/H. Wiprächtiger (a c. di), 2007, Basler Kommentar Strafrecht I, 2a edizione, Basilea: Helbling Lichtenhahn, 2007.
- Herren Peter, 2006, Misswirtschaft gemäss Art. 165 StGB, Zurigo: Schulthess, 2006.
- Müller Peter, 2001, Überforderung von Strafrecht und Strafverfolgung im Kampf gegen Wirtschaftskriminalität, in: Der Schweizer Treuhänder, 5/2001.
- Müller Peter, 2007, in M. A. Niggli / H. Wiprächtiger (a c. di), Basler Kommentar Strafrecht I, 2a edizione, Basilea: Helbling Lichtenhahn, 2007.
- Niggli Marcel Alexander/Gfeller Diego, 2007, in M.A. Niggli/H. Wiprächtiger (a c. di), Basler Kommentar Strafrecht I, 2a edizione, Basilea: Helbling Lichtenhahn, 2007
- Queloz Nicolas, 1999, Criminalité économique et criminalité organisé: comment les differencier?, in: Wirtschaftskriminalität, S. Bauhofer et al. (a c. di), Coira, Zurigo: Rüegger, 1999.
- Schmid Niklaus, 1985, Wirtschaftskriminalität in der Schweiz, in: ZSR, vol. 104, 1985.
- Schnell Beat, 2007, Wirtschaftskriminalität, Berna: Weblaw, 2007.
- Stratenwerth Günter, 2005, Schweizerisches Strafrecht AT I, 3., nuova edizione rielaborata, Berna: Stämpfli, 2005.
- Weber Christian, 2008, Aktuelle Entwicklungen im Wirtschaftsstrafrecht, in: Jusletter 23.06.2008.