

**Rapporto esplicativo
concernente la modifica del Codice penale svizzero e del
Codice penale militare – Proroga dei termini di prescrizione
dell'azione penale**

(Attuazione delle mozioni Jositsch 08.3806 / Janiak 08.3930)

del 10 agosto 2011

Compendio

Le mozioni dal tenore identico «Termini di prescrizione per i reati economici» (Jositsch 08.3806 / Janiak 08.3930), presentate rispettivamente il 15 e il 18 dicembre 2008, incaricano il Consiglio federale di prolungare i termini di prescrizione penali per reati economici. Entrambe sono state in seguito accolte dalle Camere federali.

Siccome non esiste una definizione precisa del concetto di «reati economici» e i termini di prescrizione devono essere, per quanto possibile, determinati per tutti i reati secondo il medesimo criterio, ossia la gravità oggettiva del reato desumibile dalla pena massima comminata, l'avamprogetto propone quanto segue.

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

1 Situazione iniziale

1.1 Mandato parlamentare

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

Come illustrato nelle mozioni, gli attuali termini di prescrizione per i reati economici gravi sono così brevi che spesso occorre rinunciare al perseguimento oppure lavorare in tempi estremamente ridotti, come sempre avviene nelle vicende di particolare complessità, quali ad esempio i casi «Swissair» e «Oil for Food».

Il 25 febbraio 2009 il Consiglio federale ha proposto di accogliere le mozioni, infine trasmesse dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati¹.

Nel rapporto del 30 ottobre 2009², la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha constatato che da alcuni anni e per vari motivi i procedimenti penali durano sempre più a lungo, cosicché talvolta le autorità inquirenti devono rinunciare a perseguire un reato perché caduto in prescrizione. Ritiene pertanto opportuno riesaminare il sistema di prescrizione, prendendo in considerazione un'eventuale proroga dei termini. La CAG-N evidenzia tuttavia che prolungare i termini non costituisce la panacea, dato che più tempo trascorre tra il reato e il dibattimento in giudizio, maggiori sono le difficoltà probatorie. In genere, il fallimento di un processo non è imputabile alla sopravvenienza della prescrizione. Infatti, anche le difficoltà probatorie possono impedire il buon fine di un processo. Un modo efficace per portare a termine il perseguimento penale in tempo utile consisterebbe, per esempio, nel mettere risorse sufficienti a disposizione delle autorità inquirenti. La CAG-N è inoltre favorevole a un sistema di prescrizione quanto più coerente possibile in tutti gli ambiti del diritto penale, con termini di prescrizione determinati in base ai medesimi criteri per tutti i reati e differenziati in maniera equilibrata.

1.2 Interventi parlamentari analoghi

Nel 2006 sono stati presentati vari interventi parlamentari, soprattutto correlati al caso «Swissair», che illustriamo brevemente qui di seguito, per quanto riguardano la prescrizione dell'azione penale.

1.2.1 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. Inoltre, si voleva sapere se il Consiglio federale riteneva le nuove regole

¹ Mozione Jositsch: accolta dal Consiglio nazionale il 3.6.2009 e dal Consiglio degli Stati il 10.12.2009; Mozione Janiak: accolta dal Consiglio degli Stati il 12.3.2009 e dal Consiglio nazionale il 3.3.2010.

² Disponibile (in tedesco e francese) all'indirizzo seguente:
http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2008/d_bericht_n_k12_0_20083930_0_20091030.htm.

penali in materia di prescrizione adeguate anche in caso di reati economici complessi. Il Consiglio federale 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 evitare l'imminente prescrizione, il Collegio governativo ha sostanzialmente affermato che in teoria è ipotizzabile revocare il divieto di retroattività nel caso di nuove normative più restrittive in materia di prescrizione. Tuttavia, è indegno di uno Stato di diritto aggiustare 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 Consiglio federale 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.

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

Al Consiglio federale è stato chiesto 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» venga archiviato in quanto caduto in prescrizione. Nella sua risposta, il Consiglio federale ha affermato – come già fatto rispondendo all'interrogazione urgente del Gruppo socialista (cfr. n. 1.2.1) – che è indegno di uno Stato di diritto aggiustare a posteriori una legge in modo da poter ottenere l'esito desiderato in un caso specifico.

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

È stato chiesto qual è la probabilità che gli accusati, grazie alla prescrizione, riescano a evitare una sentenza definitiva e se il Consiglio federale sarebbe disposto ad adottare misure qualora emergesse che le parti hanno tentato di allungare i tempi nell'attesa che i reati commessi cadano in prescrizione. Nella sua risposta, il Consiglio federale ha illustrato i reati contestati che sarebbero caduti in prescrizione nell'estate 2008. Il Collegio governativo non ha specificato se entro tale data sarebbe stata emanata una sentenza definitiva. Quanto all'adozione di misure, il Consiglio federale ha addotto i medesimi argomenti illustrati nella risposta all'interrogazione urgente del Gruppo socialista (divieto di retroattività; cfr. n. 1.2.1).

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

Il postulato incaricava il Consiglio federale di presentare un elenco di misure legislative od organizzative tese a garantire, entro termini ragionevoli, il buon esito dei procedimenti penali e civili riguardanti reati commerciali, compresi quelli più complessi. Nella sua risposta, il Consiglio federale ha rinviato ai vari strumenti previsti nel Codice di procedura penale svizzero (CPP³) che permettono di adempiere il principio di celerità: introduzione del «modello pubblico ministero», ampliamento del principio di opportunità, procedura abbreviata e limitazione dei rimedi giuridici. Ha fatto notare che con il passare del tempo diventa sempre più difficile accertare i

³ Codice di diritto processuale penale svizzero del 5.10.2007, RS 312.0.

fatti giuridicamente rilevanti e che, a partire dal 2002, vigono regole più severe in materia di prescrizione dell'azione penale. Il Consiglio federale 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.

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

L'iniziativa si proponeva in particolare di prolungare i termini di prescrizione dei reati. Ha proposto di vagliare, tra l'altro, una normativa analoga a quelle previste nel diritto tedesco e austriaco (decorrenza della prescrizione sin dalla realizzazione dell'evento). Il 3 marzo 2009 il Consiglio nazionale ha deciso, con 159 voti contro 30, di non dare seguito all'iniziativa, adducendo in particolare come motivazione di non voler modificare sostanzialmente il sistema di prescrizione al fine di rendere la realizzazione dell'evento determinante per la decorrenza della prescrizione.

1.3 Breve panoramica della situazione giuridica attuale in materia di termini di prescrizione dell'azione penale

1.3.1 Scopo dei termini di prescrizione

Il principio della prescrizione si giustifica in quanto il torto arrecato da un reato e la colpa del reo diminuiscono con il passare del tempo e, da questo punto di vista, il perseguimento penale e l'esecuzione della pena appaiono sproporzionati. Se la personalità dell'autore del reato muta con il passare del tempo, l'aspetto del reinserimento sociale mediante la pena appare meno importante. Inoltre, 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), comportando talvolta errori giudiziari. Tuttavia, i termini di prescrizione moderano anche l'impegno da approfondire nel perseguimento penale, da un lato sgravando l'apparato inquirente e dall'altro obbligando le autorità ad accelerare la procedura⁴.

1.3.2 Prescrizione dell'azione penale e della pena

Il diritto penale vigente distingue tra la prescrizione dell'azione penale (art. 97 segg. e 109 CP⁵; art. 55 e 60e del CPM⁶) e la prescrizione della pena (art. 99 segg. CP; art. 57 CPM)⁷. La sopravvenienza della prescrizione dell'azione penale impedisce alle autorità penali di continuare a 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

⁴ P. Müller, in M. A. Niggli/H. Wiprächtiger (ed.), Basler Kommentar Strafrecht I, 2^a ed. 2007, prima dell'art. 97 N 31 segg.

⁵ RS 311.0

⁶ RS 321.0

⁷ Cfr. anche gli art. 184 e 185 CPM sulla la prescrizione di pene disciplinari.

(art. 55 cpv. 3 CPM). La prescrizione della pena pone invece fine all'esecuzione di una sentenza passata in giudicato.

Nelle mozioni si spiega che spesso, in caso di reati economici complessi, non è possibile portare a termine il procedimento penale con una sentenza oppure occorre lavorare in tempi estremamente ridotti. L'interesse verte quindi sul periodo compreso tra la commissione del reato e la pronuncia di una sentenza di primo grado, ossia la prescrizione dell'azione penale. Pertanto, quanto di seguito riguarda unicamente quest'ultima.

1.3.3 Determinazione dei termini di prescrizione dell'azione penale e decorrenza

In linea 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 crimini e delitti si prescrive:

- 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).

Le contravvenzioni si prescrivono in tre anni (art. 109 CP e 60e CPM).

In deroga ai termini menzionati, nel caso di determinati reati sessuali e violenti gravi commessi contro minori di 16 anni, l'azione penale non si prescrive mai prima che la vittima abbia compiuto 25 anni (art. 97 cpv. 2 CP e 55 cpv. 2 CPM). Determinati reati quali, per esempio, il genocidio e i reati sessuali e di pornografia commessi su minori impuberi sono addirittura imprescrittibili (art. 101 cpv. 1 CP e 59 cpv. 1 CPM; art. 123b Cost. in combinato disposto con l'art. 101 cpv. 1 lett. e [nuova] e 3 terzo periodo [nuovo] CP e art. 59 cpv. 1 lett. e [nuova] e 3 terzo periodo [nuovo] CPM; in merito cfr. n. 1.3.4).

Oltre alle norme in materia di prescrizione dell'azione penale della Parte generale del Codice penale e del Codice penale militare, disposizioni derogatorie figurano nella Parte speciale di entrambi i codici (ad es. per i delitti contro l'onore, art. 178 CP e 148b CPM), come pure in vari atti normativi speciali federali⁸, i quali accorciano o prolungano in parte i termini di prescrizione e prevalgono sulle disposizioni della Parte generale del Codice penale e del Codice penale militare. Per il diritto penale accessorio va inoltre considerato l'articolo 333 capoverso 6 CP, che adegua in ampia misura gli atti normativi federali non ancora riveduti contenenti norme penali al diritto in materia di prescrizione di cui agli articoli 97 segg. CP.

Il termine di prescrizione decorre dal momento in cui l'autore commette il reato (art. 98 CP e 56 CPM). L'eventuale realizzazione dell'evento è irrilevante per la decorrenza del termine, vale a dire che un reato può prescrivarsi prima che si produca il danno⁹.

⁸ Ad es. l'art. 11 cpv. 1 della legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA, RS 313.0) per le contravvenzioni e l'art. 36 della legge federale del 20.6.2003 sul diritto penale minorile (DPMIn, RS 311.1).

⁹ P. Müller, Basler Kommentar Strafrecht I, loc. cit., art. 98 N 2.

1.3.4 Revisioni del diritto in materia di prescrizione dell'azione penale

La modifica del diritto in materia di prescrizione dell'azione penale, avvenuta nel 2001/2002, ha istituito una normativa sostanzialmente nuova e semplificata in materia di prescrizione.

Nel diritto anteriore era possibile sospendere i termini di prescrizione di venti, dieci, cinque e un anno (art. 70 e 109 vCP)¹⁰. Inoltre la prescrizione s'interrompeva per ogni atto d'istruzione o decisione del giudice nei confronti dell'autore o in seguito all'impugnazione di una decisione¹¹. Tuttavia, l'azione penale si prescriveva in ogni caso non appena il termine ordinario di prescrizione era superato della metà (del doppio nei casi di contravvenzione e delitto contro l'onore; cfr. art. 72 n. 2 vCP). Il reato non poteva più cadere in prescrizione dopo che una sentenza era passata formalmente in giudicato.

La revisione del 2001/2002 ha abrogato gli istituti della sospensione e dell'interruzione¹². 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 grado. Sono stati inoltre introdotti criteri speciali di prescrizione per reati gravi commessi su minori (art. 97 cpv. 2 CP e 55 cpv. 2 CPM).

Al momento è in corso l'attuazione legislativa dell'iniziativa sull'imprescrittibilità (art. 123b Cost.): il DFGP sta concretizzando l'imprescrittibilità di determinati reati sessuali commessi su minori impuberi negli articoli 101 capoverso 1 lettera e [nuova] e terzo periodo [nuovo] CP nonché 59 capoverso 1 lettera e [nuova] e terzo periodo [nuovo] CPM.

2 Attuazione del mandato parlamentare

Come accennato in precedenza, entrambe le mozioni sono riconducibili ai casi «Oil for Food» e «Swissair».

La vicenda «Oil for Food» verteva su possibili violazioni della legge del 22 marzo 2002 sugli embarghi (LEmb, RS 946.231). 16 delle 55 imprese con sede in Svizzera non hanno subito alcun procedimento penale in quanto i reati erano già caduti in prescrizione – all'epoca il termine di prescrizione era di soli cinque anni in virtù del principio dell'applicazione della legge più favorevole (lex mitior).

Nel caso «Swissair» il problema era che rischiavano di cadere in prescrizione le fattispecie dell'amministrazione infedele (art. 158 CP), delle false indicazioni su attività commerciali (art. 152 CP) e dei favori concessi a un creditore (art. 167 CP). Si temeva la prescrizione di questi reati in seguito all'impugnazione di una condanna di primo grado. In virtù del principio dell'applicazione del diritto più favorevole, a

¹⁰ Il termine era sospeso se l'autore del reato scontava una pena detentiva all'estero (art. 72 n. 1 vCP).

¹¹ In tal modo il termine riprendeva a decorrere (art. 72 n. 2 vCP).

¹² Fatto salvo l'art. 11 cpv. 3 DPA.

tali reati continuava ad applicarsi, infatti, un termine di prescrizione assoluto di sette anni e mezzo¹³.

2.1 Il concetto di «reati economici»

La Svizzera non conosce alcuna definizione precisa dei concetti di «reato economico» e di «criminalità economica» e gli esponenti della dottrina dubitano che sarà mai possibile trovarne una¹⁴.

Il legislatore non fornisce alcuna definizione del concetto di «criminalità economica»¹⁵ pur utilizzandolo nel titolo dell'articolo 24 CPP. A concretizzazione di questo concetto vago sono elencate le pertinenti fattispecie penali che vi rientrano, ossia i reati previsti al titolo secondo e undicesimo del Codice penale (reati patrimoniali e falsità in documenti) nonché all'articolo 24 capoverso 1 CPP (organizzazione criminale, finanziamento del terrorismo, riciclaggio di denaro, carente diligenza in operazioni finanziarie, corruzione di pubblici ufficiali)¹⁶.

Un'altra indicazione su che cosa si può intendere per reato economico è fornita, per 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 minorile (EG ZSJ, BSG 271.1, disponibile in tedesco e francese). Nei casi rilevanti 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 di documenti (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) la somma delittuosa e il numero di atti sono elevati; (4) esistono connessioni intercantonali o internazionali; (5) sono numerose le persone accusate, le parti lese o le imprese coinvolte; (6) occorre fare capo a esperti contabili; (7) sussiste la possibilità di promuovere l'accusa dinanzi al tribunale penale economico¹⁷.

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 lesivi di interessi collettivi oltre a quelli individuali. La rilevanza della criminalità economica risiede inoltre nell'elevato potenziale lesivo, l'elevato numero di casi e di parti lese e la complessità dei fatti, che richiedono

¹³ Presunto momento di commissione del reato tra gennaio e ottobre 2001; procedimento di primo grado nel primo semestre del 2007; prescrizione nel corso del 2008.

¹⁴ C. Weber, Aktuelle Entwicklungen im Wirtschaftsstrafrecht, in: Jusletter 23.06.2008, n. marg. 1; P. Herren, Misswirtschaft gemäss Art. 165 StGB, 2006, § 1 pag. 5; B. Schnell, Wirtschaftskriminalität, 2007, pag. 3; N. Schmid, Wirtschaftskriminalität in der Schweiz, in: ZSR, vol. 104, 1985, pag. 150 seg.

¹⁵ Messaggio del 28.1.1998 sulla modifica del Codice penale, della procedura penale federale e della legge sul diritto penale amministrativo, FF **1998** 1095, 1110 seg., messaggio del 21.12.2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale, FF **2006** 989, 1047.

¹⁶ Cfr. anche P. Müller, Überforderung von Strafrecht und Strafverfolgung im Kampf gegen Wirtschaftskriminalität, in: Der Schweizer Treuhänder, 5/01, pag. 425.

¹⁷ Il pubblico ministero promuove l'accusa dinanzi al tribunale penale economico nelle cause penali che presentano le caratteristiche seguenti: predominanza di reati contro il patrimonio, di falsità in documenti 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).

indagini intense e spesso hanno implicazioni internazionali¹⁸. Alcuni autori includono anche l'assenza di violenza fisica o restringono il campo a crimini e delitti¹⁹.

Le caratteristiche citate si applicano a una serie eccezionalmente ampia di reati perpetrati per sfruttare il sistema economico legale a scopi criminali. I cosiddetti reati economici non rientrano soltanto nell'ambito del diritto penale fondamentale, ma anche in molti atti legislativi del diritto penale accessorio²⁰.

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

2.2 Varianti di attuazione respinte

2.2.1 Un elenco di reati economici nel Codice penale (militare)

Come illustrato al numero 1.3.3, in linea di principio la prescrizione dell'azione penale dipende dalla gravità oggettiva del reato desumibile dalla pena massima comminata dalla legge. In deroga a tale principio, per determinati gruppi di reati il legislatore ha introdotto normative speciali in materia di prescrizione.

In sede di attuazione delle mozioni è stata vagliata l'introduzione nel Codice penale (militare) di un *elenco di reati* economici ai quali applicare un termine di prescrizione speciale (più lungo), in deroga ai principi citati. Sono state considerate le due varianti seguenti:

- a. I reati economici soggetti a un termine di prescrizione più lungo potrebbero figurare *singolarmente* in un elenco di reati nel titolo sesto del Codice penale o nel titolo quinto del Codice penale militare (ad es. in analogia agli art. 97 cpv. 2 CP e 55 cpv. 2 CPM). In tal caso andrebbe tuttavia *definito* il concetto di «reato economico», per poter attribuire all'elenco i corrispondenti reati.
- b. Per evitare una definizione precisa, il titolo sesto del Codice penale e il titolo quinto del Codice penale militare potrebbero contemplare un termine speciale di prescrizione applicabile *in generale* ai reati di cui al titolo secondo e al titolo undicesimo²¹ nonché ad *altri singoli* reati del Codice penale (ad. es. analogamente all'art. 24 CPP).

L'introduzione di un tale elenco di reati è stata ritenuta problematica e quindi *respinta* per i motivi illustrati qui di seguito:

- *Variante a*: come accennato al numero 2.1, non esiste una definizione precisa del concetto di «reati economici». È lecito dubitare dell'opportunità di definire

¹⁸ P. Herren, *Misswirtschaft*, op. cit., pag. 5.

¹⁹ N. Queloz, *Criminalité économique et criminalité organisée: comment les différencier?* in: *Wirtschaftskriminalität*, S. Bauhofer et al. (ed.), 1999, pag. 28 segg.; L. R. Blattner, *Über-sicht über die wichtigsten Tatbestände des StGB wirtschaftskriminellen Charakters*, in: *Der Schweizer Treuhänder*, 5/01, pag. 407; C. Weber, *Aktuelle Entwicklungen im Wirt-schaftsstrafrecht*, op. cit., n. marg. 3.

²⁰ I reati economici rientrano, ad es., nell'ambito della proprietà intellettuale (LBI, LPM), della concorrenza sleale (LCSl), del diritto in materia di mercati finanziari (LBCR, LICol, LBVM), della legislazione in materia alimentare e di agenti terapeutici (LATER, LDAL, LOTC), del diritto fiscale (LIFD, LIVA), del diritto sul materiale bellico e le armi (LMB, LArm), del diritto doganale (LD) e dell'applicazione di sanzioni internazionali (LEmb).

²¹ Nei due titoli sono frequenti i cosiddetti reati economici del diritto penale fondamentale.

il concetto. Sussiste infatti il rischio che, in un secondo tempo, tale definizione possa rivelarsi insufficiente, unilaterale e inappropriata. Essendo l'economia e le sue regole – e quindi di pari passo i comportamenti delittuosi²² – in continuo mutamento, grande è il rischio che un tale elenco di reati sia potenzialmente incompleto.

- *Variante b*: un termine di prescrizione speciale per tutti i reati previsti al titolo secondo e undicesimo del Codice penale porrebbe da un lato il problema che proprio l'ambito dei reati patrimoniali (titolo secondo) conosce fattispecie penali non considerate tipici reati economici, quali per esempio la rapina (art. 140 CP) o l'estorsione (art. 156 CP). Dall'altro, i due titoli contemplano crimini e delitti, soggetti a termini di prescrizione differenti. Uguagliare questi termini di prescrizione non si giustifica vista la diversa gravità dei reati.
- *Entrambe le varianti*: un altro aspetto che depone a sfavore delle due proposte consiste nel fatto che tale elenco di reati si applicherebbe soltanto al diritto penale fondamentale escludendo i numerosi atti legislativi del diritto penale accessorio che contemplano reati economici. Il termine di prescrizione speciale è inoltre contrario al principio secondo il quale il termine di prescrizione nel diritto penale dipende dalla gravità oggettiva del reato (cfr. n. 1.3.3). Per motivi di uguaglianza giuridica e di coerenza del diritto in materia di prescrizione occorrerebbe evitare, nella misura del possibile, di applicare termini di prescrizione diversi a reati di gravità comparabile. Anche la CAG-N ha espresso una tale opinione nel suo rapporto del 30 ottobre 2009 (cfr. n. 1.1).

2.2.2 Inizio della prescrizione sin dalla realizzazione dell'evento / revisione dell'articolo 98 CP

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 tedesca (art. 78a del Codice penale tedesco²³). Nel diritto tedesco la prescrizione decorre non appena il reato è compiuto. Se l'evento del reato si realizza soltanto in un secondo tempo, la prescrizione decorre da quel momento. Una normativa analoga figura anche nell'articolo 58 del Codice penale austriaco²⁴. Tale variante è stata proposta dall'iniziativa parlamentare Bea Heim (06.402; cfr. n. 1.2.5).

Una revisione dell'articolo 98 CP (art. 56 CPM) è stata tuttavia *respinta* per i motivi seguenti:

- il diritto in materia di prescrizione è stato riesaminato e riveduto da poco tempo (2001/2002, cfr. n. 1.3.4). Per motivi di certezza del diritto, andrebbe evitato di riformare ancora il sistema della prescrizione;

²² C. Weber, Aktuelle Entwicklungen im Wirtschaftsstrafrecht, op. cit., n. marg. 16; P. Herren, Misswirtschaft, op. cit., pag. 7.

²³ Consultabile all'indirizzo: http://bundesrecht.juris.de/stgb/_78a.html.

²⁴ Consultabile all'indirizzo: <http://www.jusline.at/index.php?cpid=ba688068a8c8a95352ed951ddb88783e&lawid=11&paid=58>.

- una tale normativa non includerebbe tutti i cosiddetti reati economici, bensì soltanto i reati di evento²⁵. Molti sono invece i reati di condotta²⁶. Ne conseguirebbe una mancanza di uniformità;
- inoltre, tale variante non sarebbe in grado di raccogliere consensi politici. Il 3 marzo 2009 il Consiglio federale ha deciso, a grande maggioranza, di non dare seguito all’iniziativa parlamentare Bea Heim (06.402) (cfr. n. 1.2.5).

2.3 Variante di attuazione proposta: proroga dei termini di prescrizione generali del diritto penale

Per garantire la coerenza del diritto in materia di prescrizione ed evitare una nuova modifica radicale del sistema della prescrizione, l’avamprogetto propone di rivedere l’articolo 97 capoverso 1 CP (art. 55 cpv. 1 CPM) prolungando i termini di prescrizione generali del diritto penale. Tale proroga non si applicherebbe soltanto ai cosiddetti reati economici, bensì, in linea di principio, a tutti i reati disciplinati nel diritto penale fondamentale, militare e accessorio.

2.3.1 Quali termini di prescrizione prolungare?

I crimini e i delitti²⁷ che possono essere considerati reati economici cadono in prescrizione dopo 15, rispettivamente sette anni.

Tuttavia, nei casi «Oil for Food» e «Swissair» si sono rivelati problematici soltanto i termini di prescrizione previsti per i delitti. Nell’ambito della criminalità economica non è noto nessun caso in cui il termine di prescrizione di 15 anni applicato ai crimini si sia rivelato troppo breve o insufficiente²⁸. Pertanto l’avamprogetto non prende in considerazione di prolungare il termine di prescrizione di 15 anni previsto per i crimini (art. 97 cpv. 1 lett. b CP e 55 cpv. 1 lett. b CPM). La proroga di tale termine appare inoltre problematica alla luce del principio di celerità; vi si oppongono anche motivi inerenti all’acquisizione delle prove²⁹. Termini di prescrizione troppo lunghi ostacolano l’inchiesta, con il rischio che non sia possibile accertare (a sufficienza) i fatti giuridici rilevanti³⁰.

Di conseguenza, l’avamprogetto propone di prolungare soltanto il termine di prescrizione per i *delitti*, disciplinato nell’articolo 978 capoverso 1 *lettera c* CP rispettivamente nell’articolo 55 capoverso 1 *lettera c* CPM.

²⁵ Affinché la fattispecie sia adempiuta, oltre alla commissione dell’atto è necessaria anche la realizzazione di un determinato evento (p. es. danno patrimoniale).

²⁶ Affinché la fattispecie sia adempiuta, è sufficiente la commissione dell’atto. Un eventuale evento non rientra nella fattispecie.

²⁷ Le contravvenzioni non sono state prese in considerazione. A tale proposito cfr. anche il n. 2.4.1.

²⁸ Il fatto che un termine di sette anni è considerato troppo breve per l’inchiesta, mentre uno di 15 anni è ritenuto sufficiente risulta anche da un sondaggio condotto presso i pubblici ministeri in occasione della redazione di una dissertazione. Cfr. D. Grisch, Die strafrechtliche Verjährung der Wirtschaftskriminalität als Ausdruck der Klassenjustiz, Diss. Züri-go, 2006, pag. 65 seg.

²⁹ Il termine di conservazione previsto nel diritto commerciale è ad es. di soli dieci anni.

³⁰ In linea di principio, le stesse argomentazioni possono essere addotte anche per i reati imprescrittibili; non sono tuttavia state ritenute opportune in tale contesto, ove è stato dato maggior rilievo ad altri argomenti (p. es. tutela massima dei bambini, gravità eccezionale del reato e portata internazionale).

2.3.2 In che misura prolungare il termine di prescrizione per delitti?

Optando per questa soluzione, sorge la questione della misura in cui prolungare il termine di prescrizione per i delitti. È necessaria una determinata differenziazione rispetto ai termini di prescrizione per i crimini, data la diversa gravità dei reati.

Nel decidere l'entità del prolungamento occorre tenere conto del fatto che, nella maggior parte dei casi, i cosiddetti reati economici non vengono alla luce appena commessi, bensì, per esempio, soltanto dopo il crollo di un costrutto societario fraudolento, il che in determinate circostanze può voler dire parecchi anni. Anche la denuncia scatta soltanto allora. 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 con rinvio a giudizio segue 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 produrre ulteriori ritardi.

Va invece considerato che più è lungo il termine di prescrizione, più appare difficile la situazione probatoria³¹ e più aumenta il rischio che le autorità inquirenti debbano archiviare il procedimento per mancanza di prove o che i giudici debbano assolvere gli imputati. Inoltre il termine di prescrizione, per quanto lungo che sia, è inutile se le autorità inquirenti e i giudici non dispongono delle risorse necessarie (p. es. know-how, personale).

Nel caso «Swissair» addotto dagli autori delle mozioni il problema risiedeva in particolare nel fatto che una sentenza avrebbe dovuto passare formalmente in giudicato entro il breve termine di prescrizione (cfr. introduzione n. 2), altrimenti la metà dei reati denunciati sarebbe caduta in prescrizione. La revisione del diritto in materia di prescrizione (cfr. n. 1.3.4) ha attenuato tale problema, in quanto per escludere la prescrizione è sufficiente una sentenza di primo grado pronunciata entro il termine di prescrizione. Le autorità inquirenti e i giudici di primo grado dispongono quindi di più tempo per indagare e giudicare i reati economici.

Inoltre gli articoli 358 segg. CPP, in vigore dal 1° gennaio 2011, prevedono uno strumento di economia processuale, la cosiddetta procedura abbreviata, la quale 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 preliminare³². La procedura abbreviata si applicherà proprio ai casi complessi di criminalità economica. L'omissione di determinate fasi procedurali aumenta la probabilità di riuscire a pronunciare una sentenza di primo grado entro un termine di prescrizione breve anche in casi complessi di criminalità economica. La procedura risulterà altresì accelerata dall'introduzione del «modello pubblico ministero», che rinuncia al giudice istruttore evitando così le lungaggini riconducibili a doppioni.

³¹ È vero che, per i casi di criminalità economica scoperti e denunciati a distanza di tempo, un lungo termine di prescrizione costituisce in pratica il presupposto per acquisire prove oggettive (p. es. documenti) e non dover archiviare il procedimento perché caduto in prescrizione. La particolare difficoltà consiste tuttavia proprio nel dimostrare soggettivamente la colpa degli autori. Con il passare del tempo diventa sempre più difficile addurre tale prova. In merito cfr. anche il n. 1.2.1 (interrogazione urgente del Gruppo socialista).

³² Messaggio del 21.12 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale, FF 2006 989, 1197.

Sulla base di tali considerazioni, si propone di *aumentare* da sette a dieci anni il termine di prescrizione di cui all'articolo 97 capoverso 1 lettera c CP (art. 55 cpv. 1 lett. c CPM).

Un termine di prescrizione più lungo per i delitti (p. es. 12 anni) e quindi quasi identico a quello per i crimini, appare inappropriato vista la minore gravità dei reati.

2.3.3 Termini di prescrizione diversi in funzione della gravità dei delitti?

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 (pari a sette anni nel diritto vigente).

Per i delitti più gravi, tra i quali figurano anche molti reati economici del diritto penale fondamentale³³ e di quello accessorio³⁴, è comminata «una pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria». Molto raramente è comminata anche «una pena detentiva fino a due anni o una pena pecuniaria»³⁵. Per delitti meno gravi è comminata «una pena detentiva fino a un anno o una pena pecuniaria»³⁶. Per delitti di poco conto sono previste pene pecuniarie massime di 30, 90 e 180 aliquote giornaliere³⁷.

Per tenere adeguatamente conto delle varie comminatorie penali, ossia delle diverse gravità dei reati, l'avamprogetto propone di portare a dieci anni il termine di prescrizione dell'articolo 97 capoverso 1 lettera c CP (art. 55 cpv. 1 lett. c CPM) soltanto per quei delitti (gravi) passibili di «una pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria» (art. 97 cpv. 1 lett. c AP-CP e 55 cpv. 1 lett. c AP-CPM).

³³ 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).

³⁴ P. es. concorrenza sleale (art. 23 cpv. 1 della legge federale del 19.12.1986 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'8.11.1934 sulle banche [LBCR; RS 952.0]; art. 148 della legge del 23.6.2006 sugli investimenti collettivi [LICol; RS 951.31]).

³⁵ Art. 88 cpv. 2 della legge federale del 21.12.1948 sulla navigazione aerea (LNA, RS 748.0) in combinato disposto 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 aumentare le pene comminate a «una pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria». In merito cfr. il rapporto esplicativo, pag. 60; consultabile all'indirizzo: <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1935/Bericht.pdf>.

³⁶ Tra cui figurano, nell'ambito dei cosiddetti reati economici, per esempio la carente diligenza in operazioni finanziarie (art. 305^{ter} CP) o semplici infrazioni doganali (art. 118 segg. della legge del 18.3.2005 sulle dogane [LD, RS 631.0]), violazioni semplici del diritto in materia di proprietà intellettuale (p. es. art. 81 cpv. 1 della legge del 25.6.1954 sui brevetti [LBI, RS 232.14]; art. 61 cpv. 1 della legge del 28.8.1992 sulla protezione dei marchi [LPM, RS 232.11]) come pure violazioni della legge sugli embarghi (art. 9 cpv. 1 LEmb).

³⁷ Una tale comminatoria penale è prevista, per esempio, per reati economici del diritto penale accessorio commessi colposamente (p. es. violazioni colpose della legge del 13.12.1996 sul materiale bellico [LMB, RS 514.51], della legge del 9.10.1992 sulle derrate alimentari [LDerr, RS 817.0] o della legge del 15.12.2000 sugli agenti terapeutici [LA-Ter, RS 812.21]). Nell'ambito dell'armonizzazione delle norme penali, s'intende 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. In merito cfr. il rapporto esplicativo, pag. 7 (cit. nella nota a piè di pagina 32).

L'avamprogetto lascia invece invariato a sette anni il termine per i delitti di scarsa-media gravità (comminatorie più lievi; art. 97 cpv. 1 *lett. d* AP-CP e 55 cpv. 1 *lett. d* AP-CPM).

Non sarebbe opportuno rinunciare a una tale differenziazione. Infatti, il termine di prescrizione di dieci anni proposto non dovrà applicarsi soltanto ai reati economici (complessi) a rischio di prescrizione, bensì anche a delitti «normali» del diritto penale fondamentale, militare e accessorio, scarsamente problematici in termini di prescrizione. D'altronde sarebbe difficile giustificare un termine di prescrizione di dieci anni per un delitto di gravità assimilabile a quella di una contravvenzione (p. es. pena pecuniaria massima di 30 o 90 aliquote giornaliere).

2.3.4 Disposizioni transitorie in materia di prescrizione (retroattività)

Il divieto di retroattività nel diritto penale impone che ogni atto vada giudicato secondo la legge vigente al momento in cui è stato commesso (art. 2 cpv. 1 CP). Una legge penale non può dunque produrre effetto retroattivo su condotte tenute prima della sua entrata in vigore. Il divieto di retroattività è tuttavia relativizzato dal principio della legge più favorevole: all'autore che commette il crimine o il delitto prima dell'entrata in vigore della legge penale, ma è giudicato soltanto dopo, si applica la nuova legge penale se più favorevole (art. 2 cpv. 2 CP). In materia di prescrizione, il principio della *lex mitior* è espressamente sancito all'articolo 389 CP, in base al quale un nuovo termine di prescrizione può applicarsi a un fatto accaduto prima dell'entrata in vigore di tale termine soltanto se più favorevole all'autore.

Siccome per determinati delitti la proposta di revisione parziale del diritto in materia di prescrizione costituisce un inasprimento del diritto vigente (cfr. n. 2.3.3), ai fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore del nuovo termine continua ad applicarsi quello vecchio (più favorevole).

Il legislatore può derogare a questa regola prevedendo esplicitamente tale possibilità nella legge (art. 389 cpv. 1 prima parte del periodo CP) e se sussistono motivi importanti³⁸. Tuttavia, finora si è avvalso di tale possibilità soltanto per i reati sessuali commessi su minori (art. 97 cpv. 4 CP e 55 cpv. 4 CMP)³⁹.

L'avamprogetto rinuncia pertanto a introdurre una tale disposizione derogatoria.

2.4 Revisione di altre disposizioni?

2.4.1 Prescrizione dell'azione penale in caso di contravvenzioni

Alle contravvenzioni del diritto penale fondamentale si applica un termine di prescrizione di tre anni (art. 109 CP e 60e CPM). In base all'articolo 333 capoverso 1 CP lo stesso termine si applica se il diritto penale accessorio non prevede termini derogatori (p. es. art. 11 cpv. 3 DPA).

Vista la lieve gravità di questi reati, l'avamprogetto rinuncia ad aumentare il termine di prescrizione.

³⁸ G. Stratenwerth, *Schweizerisches Strafrecht AT I*, 2005, § 4 N 11.

³⁹ Prevista inoltre con l'attuazione nella legge dell'iniziativa sull'imprescrittibilità (cfr. n. 1.3.4).

2.4.2 Prescrizione dell'azione penale per reati commessi da minori

L'articolo 36 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 statuisce un termine di prescrizione di cinque anni per i reati passibili di una pena detentiva superiore a tre anni (crimini) secondo la Parte speciale del Codice penale. 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 al capoverso 1, 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 abbreviati 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 ispirato in primo luogo all'ideale rieducativo. L'accento è posto sulla personalità e sullo sviluppo del giovane. Gli scopi perseguiti non sono l'espiazione e la rivalsa, bensì l'educazione, l'incoraggiamento e l'integrazione⁴⁰. 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 addietro⁴¹.

Per i motivi citati e vista l'improbabilità di trovare giovani rei tra la cerchia di autori⁴² di reati economici, appare sproporzionato e inopportuno rivedere i termini speciali di prescrizione dell'azione penale di cui all'articolo 36 capoverso 1 DPMin.

2.4.3 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.

Di conseguenza, nell'ambito della revisione parziale proposta non occorre adeguare la prescrizione in materia di confisca.

2.5 Ripercussioni della revisione parziale 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 obbligazioni (CO; RS 220), secondo il quale, se un'azione deriva da un atto

⁴⁰ H. Gürber/C. Hug/P. Schläfli, Basler Kommentar Strafrecht I, op. cit., art. 2 N 1.

⁴¹ H. Gürber/C. Hug/P. Schläfli, Basler Kommentar Strafrecht I, op. cit., art. 36 N 1.

⁴² I criminali economici hanno in media tra i 35 e i 55 anni. In merito cfr. C. Weber, Aktuelle Entwicklungen im Wirtschaftsstrafrecht, op. cit., n. marg. 39.

punibile, a riguardo del quale la legislazione penale stabilisca una prescrizione più lunga, questa si applica anche all'azione civile⁴³.

Nell'ambito dell'attuazione della mozione CAG-N «Termini di prescrizione nel diritto in materia di responsabilità civile» (07.3763) si prevede di unificare il sistema di prescrizione del diritto in materia di responsabilità civile e di prolungare adeguatamente i termini. S'intende in particolare garantire che le vittime possano far valere il diritto al risarcimento anche per danni tardivi.

3 Aspetti giuridici

3.1 Costituzionalità

Secondo l'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), la legislazione nel campo del diritto penale e della procedura penale compete alla Confederazione. Il presente avamprogetto è pertanto conforme alla Costituzione.

3.2 Rapporto con il diritto internazionale

Non vi sono punti di contatto con il diritto internazionale.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione e per i Cantoni

In seguito al prolungamento del termine di prescrizione per i delitti passibili di «una pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria», 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. Attualmente è difficile stimare le possibili ripercussioni in termini di personale e di costi supplementari.

Tuttavia, è improbabile che la revisione accresca la mole di lavoro delle autorità penali della Confederazione in una misura cui non sia possibile far fronte con le risorse umane esistenti.

⁴³ Cfr. anche gli art. 760 cpv. 2 CO e 455 cpv. 2 CC nonché le numerose disposizioni in materia di assicurazioni sociali.