



13.430

Iniziativa parlamentare
Responsabilità in caso di liberazione condizionale e regime
aperto

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

del 17 maggio 2018

Compendio

La presente iniziativa parlamentare propone di estendere il campo d'applicazione dell'articolo 380a del Codice penale in modo da sancire la responsabilità dello Stato indipendentemente dal fatto che un suo dipendente abbia commesso un atto illecito o che a quest'ultimo sia addebitata una colpa. Lo Stato sarà ritenuto responsabile se un autore di reato cui viene accordato il regime aperto provoca un danno recidivando. La nuova normativa si prefigge di evitare che le conseguenze di atti gravi commessi da recidivi in caso di liberazione condizionale o di regime aperto debbano essere assunti unicamente da singole persone.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 4 giugno 2013 la consigliera nazionale Natalie Rickli ha presentato un'iniziativa parlamentare che chiede di elaborare una base legale affinché l'ente pubblico competente si assuma la responsabilità per il danno che risulta se una persona condannata per un grave reato di natura violenta o sessuale è liberata condizionalmente o beneficia del regime aperto e, in tali circostanze, commette nuovamente uno di questi reati. La corrispondente disposizione sarebbe analoga all'articolo 380a del Codice penale (CP)¹ che disciplina la responsabilità in caso di soppressione dell'internamento a vita.

Il 14 agosto 2014 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (di seguito: la Commissione) ha esaminato l'iniziativa decidendo, con 13 voti contro 8 e 2 astensioni, di darvi seguito conformemente all'articolo 109 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento (LParl). Il 17 novembre 2014 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha approvato questa decisione con 5 voti contro 5 e 2 astensioni e il voto preponderante del presidente (art. 109 cpv. 3 LParl).

1.2 Lavori della Commissione

La Commissione ha dedicato quattro sedute all'elaborazione di un progetto preliminare. Nell'ambito di questi lavori, il 7 aprile 2017 ha sentito una delegazione della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e quindi ha sottoposto alla propria Camera la proposta di togliere dal ruolo l'oggetto. Dopo che il Consiglio nazionale il 16 giugno 2017 ha rifiutato di togliere dal ruolo l'iniziativa, con 109 voti contro 77 e 10 astensioni, la Commissione ha ripreso i lavori e nella seduta del 18 maggio 2018 ha adottato il presente progetto preliminare con 10 voti contro 8 e 5 astensioni. Una minoranza della Commissione (*Mazzone, Bauer, Leutenegger Oberholzer, Fehlmann-Rielle, Flach, Merlini, Naef, Pardini*) ritiene che una normativa che disciplini questo ambito non sia necessaria e auspica che si rinunci ad attuare l'iniziativa parlamentare.

Conformemente alla legge del 18 marzo 2005³ sulla consultazione (LCo), il progetto preliminare sarà sottoposto a consultazione. Nei suoi lavori la Commissione si è avvalsa della collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia, conformemente all'articolo 112 capoverso 1 LParl.

1 RS 311.0
2 RS 171.10
3 RS 172.061

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Contesto nel diritto vigente

La *responsabilità per il danno illecitamente cagionato* è disciplinata negli articoli 41 e seguenti del Codice delle obbligazioni (CO)⁴. Essa richiede l'adempimento di cinque criteri: un atto o un'omissione di carattere illecito, un danno, un nesso di causalità tra l'atto o l'omissione e il danno e una colpa. Le leggi federali e cantonali possono tuttavia derogare a queste disposizioni per quanto riguarda l'obbligo di risarcimento o di riparazione dei danni cagionati da pubblici funzionari o impiegati nell'esercizio delle loro attribuzioni ufficiali (art. 61 cpv. 1 CO). La Confederazione e i Cantoni si sono avvalsi di questa possibilità. Come nel diritto privato, nei casi in cui non è più possibile ripristinare una situazione conforme al diritto si tratta di instaurare una riparazione del danno sotto forma di indennizzo per la violazione del diritto.

La Confederazione e tutti i Cantoni, salvo Ginevra e Lucerna, prevedono una responsabilità causale primaria ed esclusiva dello Stato per i danni derivanti da atti illeciti commessi dai loro dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni. Questo significa che è esclusivamente lo Stato a rispondere del danno causato dai propri dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, indipendentemente da un'eventuale loro colpa e a condizione che vi sia un rapporto di causalità tra l'atto illecito e il danno. Queste condizioni corrispondono a quelle dell'articolo 41 CO, salvo che non è richiesta alcuna colpa. Il Cantone di Ginevra, invece, sottopone la sua responsabilità all'esigenza supplementare di una colpa dei propri dipendenti. Lucerna ha introdotto una lieve responsabilità causale con presunzione di colpa. In altri termini, il Cantone non risponde per il danno se può provare che nessuna colpa ricade sui suoi dipendenti⁵.

La legislazione della Confederazione e dei Cantoni disciplina inoltre a quali condizioni lo Stato può rivalersi sui dipendenti responsabili per il danno (cfr. il n. 3 di seguito, ad cpv. 3).

Quando l'atto all'origine del danno consiste, come nel caso evocato dall'iniziativa, in un atto giuridico (decisione o sentenza), secondo la giurisprudenza del Tribunale federale non è sufficiente che esso successivamente si riveli erroneo, contrario alla legge o addirittura arbitrario per essere considerato un atto illecito. Affinché sia dato il carattere illecito è necessario piuttosto che, al momento della decisione, sia stato violato un importante dovere d'ufficio⁶. Questa esigenza si applica anche se la persona danneggiata non era parte al procedimento nell'ambito del quale la decisio-

⁴ RS 220

⁵ V. Gross Jost / Pribnow Volker, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Berna 2013, N 381 seg. con rimandi; Tanquerel Thierry, La responsabilité de l'Etat pour acte licite, in: Favre Anne-Christine / Martenet Vincent / Poltier Etienne (ed.), La responsabilité de l'Etat, Ginevra/Zurigo/Basilea 2012, pag. 85 segg., 91, lett. F con rimandi.

⁶ DTF 123 II 577 consid. 4d/dd pag. 582; DTF 120 Ib 248 consid. 2b pag. 249; DTF 118 Ib 163 consid. 2 pag. 164; Heer Marianne, in: Niggli/Wiprächtiger (ed.), Basler Kommentar, Strafrecht II, Art. 111–392 StGB, 3ª ed., Basilea 2013, N 3 ad art. 380a con rimandi.

ne è stata presa, benché ciò sia criticato da una parte della dottrina⁷. È dunque necessario che il dipendente dello Stato commetta un errore particolare nel prendere una decisione. In tal modo, in sostanza la responsabilità dello Stato è limitata ai casi di colpa grave.

Determinate leggi escludono inoltre espressamente il carattere illecito delle decisioni non conformi al diritto. L'articolo 6 capoverso 2 della legge zurighese del 14 settembre 1969⁸ sulla responsabilità esclude qualsiasi responsabilità in caso di decisioni modificate nell'ambito di una procedura di ricorso, se l'impiegato di un'autorità inferiore non ha agito in malafede; secondo l'articolo 12 della legge federale del 14 marzo 1958⁹ sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (LResp), in un procedimento per responsabilità non può essere riesaminata la legittimità di provvedimenti, decisioni e sentenze cresciuti in giudicato; l'articolo 19 capoverso 2 lettera a della legge federale del 22 giugno 2007¹⁰ concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (LFINMA) esclude ogni responsabilità se non sono stati violati importanti doveri d'ufficio.

Dato che la responsabilità per atto illecito è esclusa, si pone la questione di un'eventuale responsabilità per atto lecito.

Il diritto al risarcimento di un danno dovuto a un atto permesso dalla legge può fondarsi sull'attuazione dei diritti costituzionali (p. es. la garanzia della proprietà, la libertà personale, l'uguaglianza giuridica, la tutela della buona fede) o su una forma di politica sociale, se sembra ingiusto che il danneggiato ne sopporti da solo le conseguenze¹¹.

A livello federale, secondo l'articolo 146 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.)¹², la Confederazione risponde unicamente dei danni illecitamente causati dai suoi organi nell'esercizio delle attività ufficiali. Ciò non esclude tuttavia indennizzi in caso di atti leciti¹³. Né il costituente né il legislatore hanno però introdotto un disciplinamento generale corrispondente alla responsabilità per atti illeciti. Vi sono invece disciplinamenti puntuali quali l'indennità in caso di espropriazione¹⁴ o l'indennità ai Comuni e agli abitanti tenuti a fornire alloggio alle truppe ed agli animali dell'esercito^{15 16}.

I Cantoni che hanno disciplinato per legge il settore hanno introdotto una responsabilità per atti leciti nella forma di una disposizione generale o nella forma di disposizioni particolari, limitate a determinate attività¹⁷.

⁷ Poltier Etienne, La responsabilité de l'Etat pour acte illicite: l'exigence d'illicéité, in: Favre Anne-Christine / Martenet Vincent / Poltier Etienne (ed.), La responsabilité de l'Etat, Ginevra/Zurigo/Basilea 2012, pag. 74 con rimandi.

⁸ Haftungsgesetz, LS 170.1.

⁹ RS 170.32

¹⁰ RS 956.1

¹¹ V. Tanquerel Thierry, *ibid.*, pag. 85–86, cifra I.

¹² RS 101

¹³ Tanquerel Thierry, *ibid.*, pag. 93, lett. B, n. 1.

¹⁴ Art. 26 cpv. 2 Cost.

¹⁵ Art. 131 della legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM; RS 510.10).

¹⁶ Per altri esempi cfr. Tanquerel Thierry, *ibid.*, pag. 93 segg., lett. B.

¹⁷ Per maggiori dettagli e rimandi cfr. Tanquerel Thierry, *ibid.*, pag. 97 segg., lett. C.

Infine, in relazione al caso particolare della responsabilità per i danni risultanti da atti giuridici, occorre menzionare che Popolo e Cantoni, nella votazione dell'8 febbraio 2004, hanno esteso la responsabilità dello Stato per i danni causati in caso di soppressione dell'internamento a vita dei criminali sessuomani o violenti (art. 123a cpv. 2, secondo periodo Cost., attuato con l'art. 380a CP). Lo Stato risponde per il danno indipendentemente da un'eventuale colpa del proprio dipendente e da un'eventuale illiceità¹⁸, nonché a prescindere dal passaggio in giudicato dell'atto giuridico. La responsabilità si estende pertanto sia ai casi in cui l'azione dello Stato è illecita, sia a quelli in cui è lecita, nonché ai comportamenti con o senza colpa. La presente iniziativa parlamentare si prefigge di istituire una responsabilità analoga.

2.2 Attuazione dell'iniziativa parlamentare

L'esperienza ha mostrato che i casi sollevati nell'iniziativa sono fortunatamente rari e che, nonostante l'assenza di un obbligo legale, gli enti pubblici interessati hanno risarcito le vittime. Ciò è avvenuto anche nel caso dei tragici eventi evocati dall'iniziativa (omicidi di Lucie nel 2009 nel Cantone di Argovia e di Marie nel 2013 nel Cantone di Vaud). La Commissione ritiene tuttavia che non sia giusto che singole persone debbano assumere da sole le conseguenze di atti gravi commessi da criminali recidivi nell'ambito del regime aperto. È invece equo che l'ente pubblico nel suo insieme assuma il rischio inerente alla risocializzazione dei detenuti. Per i motivi esposti nel numero 3, la Commissione ritiene adeguato introdurre una responsabilità statale analoga a quella voluta dal costituente nell'articolo 123a capoverso 2 Cost. e concretizzata nell'articolo 380a CP. Propone pertanto di estendere il campo d'applicazione di quest'ultima disposizione.

2.3 Parere della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Dopo aver espresso il proprio parere in merito al progetto della Commissione il 17 marzo 2017, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha incaricato due suoi rappresentanti di esporre oralmente la sua posizione durante la seduta commissionale del 7 aprile 2017. La CDDGP respinge sia l'idea di fondo dell'iniziativa parlamentare, sia l'attuazione prevista. Secondo la CDDGP il progetto mira essenzialmente a mettere in discussione il sistema di reinserimento graduale che tuttavia è sancito in maniera vincolante dal diritto federale. Non è affatto chiaro perché le vittime di reati commessi nell'ambito del regime aperto abbiano un trattamento diverso rispetto alle vittime di altri reati commessi in circostanze diverse. La normativa proposta contribuirebbe inoltre a rafforzare la percezione del pubblico, molto problematica, che tende ad attribuire alle autorità la responsabilità dei reati. Infine, la CDDGP attira l'attenzione sulle conseguenze che il nuovo disciplinamento potrebbe comportare: ci si dovrà probabilmente attendere una notevole diminuzione del numero di autorizzazioni di regime penitenziario aperto. Ciò sarebbe però controproducente poiché gli autori di reati sarebbero rimessi in libertà senza essere preparati e aumenterebbe pertanto il

¹⁸ Dupuis et al., Code pénal, Petit commentaire, Basilea 2012, n. 2 ad art. 380a; Heer Marianne, ibid., n. 7 ad art. 380a.

rischio di recidiva. La tendenza ad autorizzare un numero ridotto di regimi aperti a sua volta comporterebbe un aumento dei giorni di carcerazione con un incremento dei costi legati all'esecuzione delle pene.

2.4 Argomenti della minoranza (non entrare in materia)

Una minoranza della Commissione (*Mazzone, Bauer, Leutenegger Oberholzer, Fehlmann-Rielle, Flach, Merlini, Naef, Pardini*) condivide la valutazione della CDDGP e boccia l'idea di fondo dell'iniziativa parlamentare, la quale in definitiva propugna l'introduzione di una responsabilità dello Stato per atti legittimi. Una simile responsabilità metterebbe inoltre in discussione il sistema di reinserimento graduale degli autori di reati, di cui il regime aperto e il rilascio anticipato con la condizionale sono importanti strumenti, e non permetterebbe di continuare a raggiungere altrettanto efficacemente l'obiettivo dell'esecuzione della pena, ossia fare in modo che la persona non commetta più reati dopo essere stata rilasciata.

3 Commento alle singole disposizioni

Titolo 7a CP

Art. 380a

Capoverso 1 lettera a (nuovo)

Come per l'articolo 380a capoverso 1 lettera b CP, si tratta di sancire una *responsabilità dello Stato* indipendente dall'esistenza di un atto illecito o di colpa da parte dei dipendenti pubblici: lo Stato sarà ritenuto responsabile se una persona condannata per un certo tipo di reato, ottenuto un alleggerimento dell'esecuzione delle pene e delle misure, provoca un danno recidivando.

È tenuto a rispondere per il danno l'*ente pubblico* da cui dipende l'autorità che ha preso la decisione di autorizzare il regime aperto dato che quest'ultima, non avendo personalità giuridica, non può farlo. Concretamente, spetta al Cantone cui appartiene l'autorità risarcire la vittima, poiché compete ai Cantoni eseguire le sentenze pronunciate dai loro tribunali penali e dalle autorità penali della Confederazione (art. 372 CP). Eccezionalmente, la Confederazione può essere ritenuta responsabile se, in seguito a un ricorso, il Tribunale federale ordina un regime aperto, ma non se rinvia il caso all'autorità cantonale per nuova decisione.

La nuova disposizione riguarda tutte le *decisioni sull'adozione di un regime meno severo per l'esecuzione delle pene e delle misure*.

Mentre l'articolo 380a capoverso 1 lettera b CP si riferisce a persone nei cui confronti è stato ordinato l'internamento, la nuova disposizione si fonda sulla categoria di atti che hanno condotto a una sentenza. Il criterio determinante è la *gravità obiettiva del reato*.

La nuova disposizione rappresenta una forma di protezione delle vittime ai sensi della legge federale del 23 marzo 2007¹⁹ concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV). Essa riguarda pertanto i *reati obiettivamente gravi che hanno leso direttamente l'integrità fisica, psichica o sessuale della vittima* (cfr. art. 1 cpv. 1 LAV). Rinvia dunque al catalogo dell'articolo 64 capoverso 1 CP, che comprende un elenco di reati *gravi e pericolosi*²⁰. Il catalogo è esteso mediante una clausola residuale vincolata alla condizione che l'autore abbia gravemente pregiudicato o voluto pregiudicare l'integrità fisica, psichica o sessuale di un'altra persona. L'articolo 64 capoverso 1 CP comprende quindi tutti i reati gravi che pregiudicano l'integrità fisica, psichica o sessuale della vittima.

La nuova disposizione limita la responsabilità dello Stato ai *criminali recidivi*, ossia ai casi in cui l'autore commette nuovamente un grave reato che pregiudica l'integrità fisica, psichica o sessuale della vittima. Sono dunque esclusi i danni risultanti da altri atti. È indispensabile che vi sia un parallelismo fra i reati che comportano la responsabilità dell'ente pubblico e quelli per cui la persona recidiva è stata condannata. Tale parallelismo emerge già dalla nozione stessa di «recidiva», che è data unicamente se il nuovo reato appartiene alla stessa fattispecie di quello commesso in precedenza. Grazie a questo parallelismo la responsabilità dello Stato può essere adeguatamente limitata.

Il danno è definito come nel diritto privato, ossia quale diminuzione involontaria del patrimonio della vittima e include anche la riparazione ai sensi degli articoli 47 e 49 del Codice delle obbligazioni. Pertanto, la nozione di danno non deve essere definita in modo specifico nella nuova disposizione di legge. Deve avere un *nesso causale* con l'esecuzione in regime aperto della pena o della misura alla quale l'autore è stato condannato.

A differenza del caso di responsabilità di cui all'articolo 380a capoverso 1 lettera b CP, che può intervenire in ogni momento tra la fine dell'internamento e il decesso del condannato, la *responsabilità* secondo la nuova disposizione è *limitata nel tempo*: sussiste esclusivamente durante l'esecuzione di pene o misure in regime aperto. Essa comincia pertanto al più presto con il regime aperto e termina al più tardi al momento della liberazione definitiva. Nel caso di una persona condannata a una pena detentiva di tre anni che è liberata condizionalmente dopo due anni e beneficia di un periodo di prova di un anno, la responsabilità dello Stato inizia con la liberazione condizionale. Se supera con successo il periodo di prova, la persona interessata è liberata definitivamente un anno più tardi. La responsabilità dello Stato termina in quel momento. Un'eventuale recidiva dopo la liberazione definitiva non sarebbe dunque coperta.

Capoverso 1 lettera b

Il *capoverso 1 lettera b* corrisponde al capoverso 1 del diritto vigente. È sottoposto a una modifica puramente redazionale in seguito all'introduzione del *capoverso 1 lettera a*. Dal profilo materiale rimane invariato.

¹⁹ RS 312.5

²⁰ FF 2005 4197, 4217 n. 2.2.1

Capoverso 2

Il *capoverso 2* non viene modificato rispetto al diritto vigente. La novità consiste nel fatto che ora si applicherà anche ai casi di responsabilità di cui al *capoverso 1 lettera a*. Un disciplinamento identico a quello dei casi di responsabilità di cui al *capoverso 1 lettera b* si giustifica per i motivi di seguito.

L'introduzione di una responsabilità causale dello Stato indipendentemente da un atto illecito non cambia niente al fatto che la responsabilità del danno incombe in primo luogo al criminale recidivo, il quale risponde nei confronti della vittima in seguito a un atto illecito (art. 41 CO). Lo Stato di conseguenza può esercitare il *regresso* contro quest'ultimo. A tale riguardo la nuova disposizione rimanda alle pertinenti disposizioni del Codice delle obbligazioni che sono applicabili per analogia quale diritto pubblico suppletivo.

Per quanto riguarda la *prescrizione*, la nuova disposizione rimanda al Codice delle obbligazioni che prevede un termine di prescrizione relativo di un anno a contare dal giorno in cui la parte lesa ha avuto conoscenza del danno e della persona tenuta al risarcimento, e un termine di prescrizione assoluto di dieci anni dal giorno dell'atto che ha causato il danno (art. 60 cpv. 1 CO). Questi termini sono usuali in questo ambito e corrispondono in particolare a quelli dell'azione di responsabilità per atti illeciti nei confronti della Confederazione (art. 20 cpv. 1 LResp). Il rimando ha quale conseguenza di rendere le disposizioni del Codice delle obbligazioni applicabili per analogia quale diritto pubblico suppletivo.

Capoverso 3

Il *capoverso 3* non viene modificato rispetto al diritto vigente. La novità consiste nel fatto che si applicherà anche ai casi di responsabilità di cui al *capoverso 1 lettera a*. Un disciplinamento identico a quello dei casi di responsabilità di cui al *capoverso 1 lettera b* si giustifica per i motivi di seguito.

La responsabilità causale dello Stato, che non richiede alcuna colpa da parte dei propri dipendenti, copre anche i casi in cui sussiste una colpa. Se il danno è imputabile a un dipendente dell'ente pubblico responsabile, si pone dunque la questione se quest'ultimo possa esercitare un *regresso* contro il dipendente colpevole.

La Confederazione e tutti i Cantoni prevedono una simile possibilità di *regresso* nel loro diritto sulla responsabilità dello Stato. La Confederazione, ad esempio, ha introdotto un diritto di *regresso* nei confronti dei propri dipendenti che hanno provocato un danno intenzionalmente o per grave negligenza (art. 7 LResp). I Cantoni hanno normative analoghe, salvo due eccezioni²¹:

- il Cantone di Ginevra per il *regresso* rimanda alle disposizioni del Codice delle obbligazioni, le quali non prevedono alcuna limitazione della responsabilità all'intenzione e alla negligenza grave²²;

²¹ Jost Gross / Volker Pribnow, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Berna 2013, n. 4.5

²² Art. 6 della loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes del 24 feb. 1989; RS GE A 2 40

- il Cantone di Appenzello Interno prevede una simile limitazione della responsabilità soltanto per i casi di danno causato direttamente allo Stato²³
²⁴. Mancando una normativa cantonale, il regresso secondo l'articolo 61 CO è retto dalle disposizioni del diritto delle obbligazioni, le quali non prevedono alcuna limitazione della responsabilità.

Per i casi in cui dovesse essere coinvolta la Confederazione, la nuova disposizione rimanda quindi alle pertinenti disposizioni della legge sulla responsabilità: agli articoli 7 e 9 LResp per le condizioni del regresso e all'articolo 21 LResp per la prescrizione. La nuova disposizione lascia invece ai Cantoni il compito di disciplinare nel proprio diritto il regresso nei confronti dei membri delle loro autorità, rispettando in tal modo il principio costituzionale dell'autonomia organizzativa dei Cantoni (art. 47 Cost.).

In molti casi le autorità prendono la decisione di autorizzare una forma di regime aperto fondandosi sulle perizie di esperti. Per quanto un perito rientri nel campo d'applicazione delle disposizioni in materia di responsabilità dello Stato, il diritto di regresso andrebbe esaminato fondandosi sulla LResp o sul pertinente diritto cantonale. In molti casi tuttavia i periti non sottostanno al diritto sulla responsabilità dello Stato poiché non sono dipendenti dell'ente pubblico, non sono un'autorità di quest'ultimo e non adempiono compiti sovrani. Occorrerebbe esaminare se l'ente pubblico può far valere pretese nei loro confronti sulla base dei rapporti contrattuali cui sono vincolati. Nel caso concreto sarebbe inoltre da chiarire se la valutazione del perito, che non prende alcuna decisione, abbia un nesso causale adeguato con il danno oppure se tale nesso sia stato interrotto dalla decisione dell'autorità.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

La Confederazione può essere ritenuta responsabile soltanto in casi eccezionali. La nuova disposizione non dovrebbe quindi avere conseguenze significative sulle finanze e sul personale della Confederazione.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni

Saranno soprattutto i Cantoni ad assumere la responsabilità prevista dalla nuova disposizione. È tuttavia impossibile stimare i costi che potrebbero derivarne. L'esperienza ha però mostrato che i casi cui si riferisce la nuova disposizione sono fortunatamente rari.

²³ Art. 5 cpv. 2 della Behördenverordnung del 15 giu. 1998; GS AI **170.010**
²⁴ Art. 26 cpv. 2 della Personalverordnung del 30 nov. 1998; GS AI **172.310**

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Contrariamente all'articolo 380a capoverso 1 lettera b CP, che si fonda direttamente sull'articolo 123a capoverso 2 secondo periodo Cost., la nuova disposizione non si fonda su alcuna base costituzionale esplicita. Tuttavia, il testo costituzionale da solo non è determinante per statuire se la Costituzione attribuisce una competenza alla Confederazione. Oltre alle competenze enunciate espressamente nella Costituzione (competenze esplicite), la Confederazione dispone anche di competenze implicite. Fra queste figurano, fra l'altro, attribuzioni della Confederazione che, pur non essendo sancite espressamente nella Costituzione, sono strettamente legate a competenze implicite o sono indispensabili per l'adempimento dei compiti espressamente affidati alla Confederazione. Così ad esempio, in settori come il diritto in materia di esecuzione e fallimento²⁵, lo stato civile²⁶, il registro fondiario²⁷ o la protezione dei minori e degli adulti²⁸, la competenza della Confederazione di legiferare in materia di responsabilità si basa sulla propria competenza di emanare norme di procedura. Nella fattispecie, la Confederazione può fondarsi sulla competenza (implicita) di emanare una disposizione di diritto della responsabilità che deriva dalla competenza di legiferare in materia di diritto penale²⁹. È pertanto autorizzata a disciplinare non soltanto le fattispecie puramente penali, bensì anche altri aspetti strettamente legati al diritto penale.

5.2 Forma dell'atto

La modifica di una legge federale deve avvenire nella stessa forma.

Le leggi federali sottostanno a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).

5.3 Subordinazione al freno alle spese

Il presente progetto preliminare non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. poiché non contiene né disposizioni in materia di sussidi né una base per crediti d'impegno o dotazioni finanziarie.

[Texte]

²⁵ Art. 5 della legge federale dell'11 apr. 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (LEF; RS **281.1**).

²⁶ Art. 46 del Codice civile svizzero (CC; RS **210**).

²⁷ Art. 955 CC

²⁸ Art. 440 cpv. 3 e 454 CC

²⁹ Art. 123 cpv. 1 Cost.

