

Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di revisione totale della legge sulle multe disciplinari

(Attuazione della mozione Frick 10.3747. Potenziare il sistema delle multe disciplinari per sgravare le autorità penali e i cittadini)

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La legge del 24 giugno 1970¹ sulle multe disciplinari (LMD) è in vigore a livello federale dal 1° gennaio 1973. Ha dato buoni risultati per quanto concerne il sanzionamento delle contravvenzioni di lieve entità previste dalla legge federale del 19 dicembre 1958² sulla circolazione stradale (LCStr). Fino all'entrata in vigore, il 1° gennaio 2011, del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007³ (CPP), tutti gli altri reati sono stati sanzionati secondo le disposizioni procedurali cantonali. Con il CPP la Confederazione ha disciplinato in modo definitivo il diritto di procedura penale a livello federale⁴, in virtù delle competenze sancite dall'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999⁵ (Cost.).

Da allora i Cantoni non possono più emanare prescrizioni procedurali penali proprie per il perseguimento e il giudizio *di reati contro le leggi federali*. Il CPP non pregiudica invece le competenze dei Cantoni in merito al disciplinamento delle procedure di perseguimento e di giudizio di reati contro *disposizioni penali cantonali e comunali* (p. es. il disturbo della quiete notturna, la raccolta delle deiezioni canine, il mancato rispetto degli orari di apertura nel settore alberghiero e della ristorazione). Il diritto federale permette ai Cantoni di disciplinare autonomamente gli ambiti menzionati che non riguardano il diritto penale (p. es. la gestione dei rifiuti). Alcuni Cantoni hanno mantenuto una propria procedura della multa disciplinare per le

1 LMD del 24 giugno 1970, RS **741.03**

2 RS **741.01**

3 RS **312.0**

4 Messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale del 21 dicembre 2005, FF **2006** 989, 1000, 1106.

5 RS **101**

contravvenzioni alle loro disposizioni cantonali⁶. Questo dimostra che esiste l'esigenza di perseguire le infrazioni di poco conto in una procedura semplificata.

Il CPP stesso non prevede una procedura della multa disciplinare, tuttavia, all'articolo 1 capoverso 2 sono fatte salve le norme procedurali disciplinate in altre leggi federali (p. es. la LMD e la legge federale del 22 marzo 1974⁷ sul diritto penale amministrativo [DPA]). Questa disposizione offre esplicitamente la possibilità di introdurre una procedura generale della multa disciplinare a livello federale.

1.2 Mozione Frick

Con la mozione 10.3747 il Consigliere di Stato Frick e 33 cofirmatari chiedono di potenziare il sistema delle multe disciplinari per sgravare le autorità penali e i cittadini. La proposta del Consiglio federale di accogliere la mozione è stata seguita dal Consiglio degli Stati il 16 dicembre 2010⁸ e dal Consiglio nazionale, quale seconda Camera, il 13 aprile 2011⁹. La mozione chiede di esaminare quali infrazioni semplici all'ordinamento giuridico possono essere sottoposte al sistema delle multe disciplinari oltre a quelle già previste dal diritto attuale. Il Consiglio federale è stato incaricato di elaborare un progetto di legge e il corrispondente rapporto.

1.3 La normativa proposta

La LMD attuale è applicata esclusivamente a un solo ambito giuridico, ossia alle violazioni delle disposizioni sulla circolazione stradale. La nuova normativa intende

⁶ THOMAS HANSJAKOB, Ordnungsbussen - im SVG, bei Cannabiskonsum oder überhaupt? In: Liber amicorum per Andreas Donatsch, Schulthess Juristische Medien AG, Züri-go/Basilea/Ginevra 2012, p. 323 segg.; San Gallo: art. 9 seg. della Strafprozessverordnung del 23 novembre 2010 sGS 962.11; Grigioni: Verordnung über die Erhebung von Ordnungsbussen bei Jagdrechtsübertretungen del 10 agosto 2004 BR 740.030, Verordnung über die Erhebung von Ordnungsbussen bei Fischereirechtsübertretungen dell'8 dicembre 2003 BR 760.160, art. 30 segg. della kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung del 18 aprile 2011 BR 496.100, art. 5 segg. della Verordnung zum Gesundheitsgesetz del 16 dicembre 2008 BR 500.010, art. 18a segg. delle Ausführungsbestimmungen zum Gastwirtschaftsgesetz del 22 dicembre 1998 BR 945.110; Appenzello Interno: Verordnung über die Ordnungsbussen del 15 giugno 2009 n. 311.010 della Gesetzessammlung; Argovia: § 38 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung del 16 marzo 2010 SAR 251.200; Turgovia: § 51 des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege del 17 giugno 2009 RB 271.1; Sciaffusa: Verordnung über den unmittelbaren Busseneinzug dell'11 luglio 1989 SHR 311.101; Berna: Verordnung über die Ordnungsbussen del 18 settembre 2002 BSG 324.111; Basilea Città: Verordnung über die direkte Erhebung von Bussen für Übertretungen des baselstädtischen Rechts del 6 dicembre 2005 SG 257.115; Zugo: è in elaborazione l'emanazione di una Übertretungsstrafgesetzes (ÜStG), disponibile solo in tedesco: http://www.zug.ch/behoerden/kantonsrat/kantonsratsvorlagen_geschaefte/2123/?searchterm=üstg; Neuchâtel: art. 6, cpv. 2, della loi d'introduction du code de procédure pénale suisse del 27 gennaio 2010, RSN 322.0, decisione del 30 dicembre 2011 concernant les infractions pouvant être sanctionnées selon un tarif, RSN 322.00; Obwald: Verordnung über die direkte Bussenausschüttung durch die Kantonspolizei und weitere Kontrollorgane del 25 ottobre 2007 GDB 310.41; Lucerna: Verordnung über die Ordnungsbussen del 22 dicembre 1972 SRL n. 314.

⁷ RS 313.0

⁸ BU 2010 S 1346

⁹ BU 2011 N 701

ampliare considerevolmente il campo di applicazione della menzionata legge, estendendo la procedura della multa disciplinare a numerose altre leggi che prevedono contravvenzioni di lieve entità come nella LCStr. A tal fine occorre sottoporre l'attuale LMD a una revisione totale¹⁰.

La LMD vigente costituisce la base per la nuova normativa. Infatti, la nuova legge riprende numerose disposizioni della vigente LMD. Anche l'attuale struttura è ritenuta adatta per la nuova procedura della multa disciplinare ampliata, che continuerà ad essere regolamentata in un atto normativo separato e indipendente dal CPP. Si rinuncia ad integrare la nuova normativa nel CPP anche per non renderlo ancora più voluminoso, poiché è già composto di 457 articoli.

L'avamprogetto prevede i reati contro il diritto federale perseguiti e giudicati in base al diritto vigente secondo una procedura disciplinata dal CPP oppure dalla LMD. Materialmente l'avamprogetto completa le prescrizioni procedurali del Codice di diritto processuale penale per le contravvenzioni di lieve entità. I reati che attualmente non sono perseguiti e giudicati secondo il vigente CPP non sono oggetto della revisione. Si tratta segnatamente dei reati il cui giudizio compete alle autorità amministrative federali e viene pronunciato secondo la DPA. L'articolo 65 DPA prevede già una procedura abbreviata per i reati di poca entità. Per questo motivo non è ritenuto necessario estendere la procedura della multa disciplinare a questi casi. La motivazione della mozione si riferisce inoltre soltanto a procedure che finora erano disciplinate dal CPP e perseguite dalle autorità cantonali di polizia.¹¹

Riguardo alla classificazione e alla procedura l'avamprogetto si basa sull'attuale LMD. Menziona soltanto le leggi e non le singole fattispecie per le quali va introdotta la procedura della multa disciplinare. Considerate le numerose contravvenzioni, la selezione dei reati è delegata al Consiglio federale. L'attuale elenco dei reati della circolazione stradale comprende circa 20 pagine. Questo modo di procedere permette di reagire tempestivamente a cambiamenti, poiché sia l'elenco dei reati sia l'importo delle multe possono essere adeguati in un'ordinanza del Consiglio federale, senza che il Parlamento debba occuparsi di ogni modifica. La procedura della multa disciplinare è resa obbligatoria al fine di garantire un'applicazione uniforme del diritto. Se i presupposti legali sono adempiti, l'applicazione di tali disposizioni procedurali non è lasciata alla discrezione dei Cantoni.

Il 28 settembre 2012 le Camere federali hanno deciso di rivedere¹² la legge del 3 ottobre 1951¹³ sugli stupefacenti (LStup). L'introduzione di una procedura della multa disciplinare per il consumo di stupefacenti con effetti del tipo della canapa intende semplificare il perseguimento di infrazioni lievi alla menzionata legge. Occorre chiedersi se integrare nella nuova LMD la procedura della multa disciplinare prevista dalla legislazione sugli stupefacenti. Il vantaggio sarebbe quello di disciplinare in un unico atto normativo tutte le procedure della multa disciplinare. Ciò nonostante si rinuncia a integrare le nuove disposizioni della LStup nel presente avamprogetto, perché la procedura della multa disciplinare applicata al consumo di

¹⁰ In seguito alla revisione totale, la nuova legge avrà un'altra collocazione nella raccolta sistematica (RS), poiché non verrà applicata soltanto al codice stradale ma includerà anche altri ambiti.

¹¹ Cfr. BU 2010 S 1345 seg.; BU 2011 N 700 segg.

¹² FF 2012 7197

¹³ RS 812.121

canapa esige regolamentazioni speciali, ad esempio riguardo alla confisca di stupefacenti e alla rinuncia ad infliggere una multa disciplinare per le infrazioni lievi. Non sarebbe adeguato introdurre nella LMD generale disposizioni che rivestono importanza soltanto per le contravvenzioni alla LStup. Considerando la specificità del reato e lo stretto legame tra disposizioni penali e quelle sull'impunità, la procedura della multa disciplinare per consumo di canapa deve continuare a essere disciplinata nella LStup.

2 **Commento alle singole disposizioni della legge sulle multe disciplinari**

Articolo 1 Principi

Le modifiche rispetto alla vigente LMD derivano dall'estensione dell'elenco di leggi e dal nuovo diritto di procedura penale. Sono state inoltre apportate modifiche redazionali e inerenti alla classificazione, che non hanno alcun effetto sul contenuto essenziale.

Le lettere a-j menzionano le singole leggi per cui viene applicata la procedura della multa disciplinare. L'avamprogetto mantiene l'applicazione della procedura menzionata alla legge sulla circolazione stradale e la estende ad altre leggi. Per determinare gli ambiti che richiedono l'applicazione della procedura della multa disciplinare, si è esaminato quali fattispecie penali previste nel diritto federale siano idonee a essere giudicate secondo detta procedura.

L'avamprogetto propone in linea di massima di sottoporre alla procedura della multa disciplinare anche le contravvenzioni di lieve entità alla legge sull'alcool del 21 giugno 1932¹⁴, alla legge federale del 20 marzo 2009¹⁵ sul trasporto di viaggiatori (legge sul trasporto di viaggiatori, LTV), alla legge federale del 3 ottobre 1975¹⁶ sulla navigazione interna (LNI), alla legge federale del 9 ottobre 1992¹⁷ sulle derrate alimentari, alla legge federale del 3 ottobre 2008¹⁸ concernente la protezione contro il fumo passivo, alla legge forestale del 4 ottobre 1991¹⁹ (LFO), alla legge sulla caccia del 20 giugno 1986²⁰ (LCP), alla legge federale del 21 giugno 1991²¹ sulla pesca (LFSP) e alla legge federale del 17 giugno 2011²² sulla metrologia (LMetr). Queste leggi disciplinano anche fattispecie che non sono adatte alla procedura della multa disciplinare, perché sono rette dal diritto penale amministrativo oppure perché prevedono regolarmente multe più alte. Nel caso della legge federale del 3 ottobre 2008²³ concernente la protezione contro il fumo passivo, si proporrebbe come fattispecie adatta al giudizio con la procedura della multa disciplinare ad

14 **RS 680**
15 **RS 745.1**
16 **RS 747.201**
17 **RS 817.0**
18 **RS 818.31**
19 **RS 921.0**
20 **RS 922.0**
21 **RS 923.0**
22 **RS 941.20**
23 **RS 818.31**

esempio soltanto l'articolo 5 capoverso 1 lettera a per l'importo massimo della multa di 300 franchi.

La legge federale del 16 dicembre 2005²⁴ sugli stranieri (LStr) nonché la legge del 26 giugno 1998²⁵ sull'asilo (LAsi) non figurano nell'elenco delle leggi a cui viene applicata la procedura della multa disciplinare. Alcuni Cantoni prevedono sì la procedura della multa disciplinare per contravvenzioni lievi alle leggi menzionate²⁶, ma nei casi in cui viene fermato uno straniero occorre di regola effettuare ulteriori accertamenti. Spesso non è subito chiaro se il soggiorno in Svizzera richieda un'autorizzazione (p. es. esonero dal permesso in caso di soggiorno in qualità di turista), da quanto tempo la persona in questione soggiorna in Svizzera oppure se è pendente una procedura di permesso o di proroga nei suoi confronti. In questi casi è necessario eseguire ulteriori chiarimenti per determinare l'effettiva commissione della contravvenzione e stabilire la pena adeguata.

Capoverso 2

La procedura abbreviata secondo l'articolo 65 capoverso 1 DPA adempie ampiamente i requisiti di una procedura semplificata, per cui la procedura della multa disciplinare è prevista soltanto per le leggi federali che non sottostanno (esclusivamente) al diritto penale amministrativo, ma che prevedono anche un perseguimento penale a livello cantonale. Per questo motivo, la legge sull'energia del 26 giugno 1998²⁷ (LEne) oppure la legge sugli impianti elettrici del 24 giugno 1902²⁸ (LIE) non sono menzionate all'articolo 1.

Capoverso 3

L'obiettivo della procedura della multa disciplinare è quello di sgravare le autorità di perseguimento penale da inutili oneri, semplificando la sanzione di infrazioni lievi. Sono oggetto della procedura della multa disciplinare le contravvenzioni al diritto federale, la cui punibilità risulta indubbia e non richiede ulteriori accertamenti.

L'importo massimo di una multa disciplinare è come finora fissato a 300 franchi. Si rinuncia ad elevarlo a 400 oppure a 500 franchi. Una minoranza del Consiglio nazionale contraria alla mozione Frick ritiene che la procedura permetta di creare in modo semplice una base per generare entrate statali supplementari. Mantenendo lo stesso importo massimo, s'intende contrastare tale argomento. In seguito al rincaro (calcoli basati sul rincaro dal 1970 al 1993), nel 1996 l'importo massimo della multa disciplinare è stato aumentato a 300 franchi.²⁹ Se si tiene conto del rincaro cumulato negli ultimi vent'anni, l'importo massimo di 300 franchi corrisponde a un importo

²⁴ RS 142.20

²⁵ RS 142.31

²⁶ Cantone di Uri: elenco delle multe disciplinari n. 1.10 nel Reglement über die Erhebung von Ordnungsbussen del 9 giugno 2009 (Ordnungsbussenreglement, OBR), Urner Rechtsbuch 3.9223; Cantone di San Gallo: art. 9 e allegato n. 13 della Strafprozessverordnung del 23 novembre 2010 sGS 962.11.

²⁷ RS 730.0

²⁸ RS 734.0

²⁹ FF 1993 III 581, 585.

odierno di 343 franchi³⁰. Questa lieve differenza non giustifica quindi l'aumento dell'importo massimo a 400 oppure a 500 franchi. Nelle nuove disposizioni generali del Codice penale svizzero l'importo massimo imponibile per le contravvenzioni è stato inoltre diminuito da 40 000 franchi a 10 000 franchi (art. 106 cpv. 1 CP), per cui, nonostante il rincaro, non è necessario aumentare la multa disciplinare.

Anche nei casi in cui l'importo della multa pregiudica l'applicazione della procedura della multa disciplinare, la procedura del decreto d'accusa estesa prevista nel CPP permette di sanzionare le contravvenzioni in una procedura semplice e rapida. È possibile decidere anche in un secondo momento se è opportuno aumentare la pena per la multa disciplinare.

Nell'ordinanza esecutiva relativa al presente atto normativo il Consiglio federale stabilirà l'ammontare delle multe per i singoli reati sotto forma di un importo fisso, semplificando così la procedura. Queste multe a importo fisso sono inflitte a prescindere dalle capacità finanziarie. Anche se si volesse tenere conto delle diverse capacità finanziarie degli imputati, resterebbe poco margine per la graduazione, poiché il torto è minimo e la colpa, giudicata in base al modo e all'intensità, presenta poche differenze. Di norma le persone interessate non considerano le multe disciplinari inique e approvano la semplificazione della procedura. Il vantaggio del trattamento semplificato, celere e meno costoso compensa la limitazione dei diritti procedurali.

Capoverso 4

La procedura della multa disciplinare è una procedura penale semplificata, che permette di riscuotere la multa disciplinare nel luogo in cui è stata commessa l'infrazione. Deve essere garantita la possibilità di intraprendere subito tutti i passi necessari alla procedura. A tal fine non è tenuto conto né dei precedenti né della situazione personale dell'imputato. Non è necessario svolgere interrogatori sulla persona o ricorrere a testimoni. Questa regola vale solo se nessuno è stato lesa o posto in pericolo (cfr. art. 2 cpv. 2 lett. a). Una persona terza interessata dall'atto dispone di propri diritti procedurali. Né le autorità di perseguimento penale né l'imputato possono escludere terzi dalla procedura applicando la procedura della multa disciplinare.

Articolo 2 Presupposti

Capoverso 1

L'applicazione della procedura della multa disciplinare presuppone che l'infrazione possa essere accertata in loco dal personale dell'organo di polizia. L'accertamento può essere eseguito anche con un impianto di sorveglianza automatico (p. es. mediante una telecamera di sorveglianza in luoghi pubblici), ad esempio in occasione di un controllo di velocità. Si tratta di reati frequenti di lieve entità che possono essere trattati senza formalità.

³⁰ Indice nazionale dei prezzi al consumo, stato del 31 dicembre 1993 su 100.4 punti, stato del 31 dicembre 2012 su 115.0 punti (base maggio 1993 = 100 punti), <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/05/02/blank/data.html>, disponibile soltanto in tedesco e in francese.

S'intende applicare la procedura della multa disciplinare soltanto in caso di pene di poco conto. La procedura limita considerevolmente³¹ i diritti procedurali dell'autore del reato sanciti nella Costituzione federale e nella Convenzione del 4 novembre 1950³² per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Se l'imputato accetta la multa disciplinare, rinuncia a numerose garanzie costituzionali come, ad esempio, al diritto d'esser sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.), alla garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.), al diritto d'esser giudicato da un tribunale indipendente e imparziale (art. 30 cpv. 1 Cost.), al diritto della pronuncia della sentenza pubblica (art. 30 cpv. 3 Cost.) e al diritto di far esaminare la sentenza da un tribunale superiore (art. 32 cpv. 3 Cost.), nonché alle regole per la commisurazione della pena previste dalla procedura penale ordinaria che tengono conto della colpevolezza e della situazione finanziaria.

Rispetto alla LMD vigente, il *capoverso 1* è stato modificato in quanto i principi per l'applicazione della procedura sono stati formulati in modo positivo. Il contenuto resta invariato.

Capoverso 2

Lettera a

La procedura della multa disciplinare è esclusa se in seguito all'infrazione l'imputato ha posto in pericolo o leso qualcuno, oppure ha causato danni materiali. In questi casi occorre di regola effettuare ulteriori accertamenti. Se sono stati causati danni a persone, le disposizioni penali rilevanti (applicate p. es. alle lesioni semplici o alle lesioni gravi) possono essere determinate soltanto quando è stata stabilita l'entità del danno. Le persone che hanno subito un danno in seguito al reato dispongono inoltre di propri diritti procedurali. Possono esprimersi in merito ai fatti oppure far valere pretese civili che vanno oltre il campo di applicazione della procedura della multa disciplinare. Se sono coinvolti terzi non è possibile eseguire una procedura senza formalità.

Lettera b

Il principio dell'economia procedurale permette di giudicare più infrazioni in un'unica procedura. Se i reati commessi dall'imputato non sono tutti menzionati nell'elenco delle multe disciplinari della rispettiva ordinanza secondo l'articolo 12 AP-LMD, è applicata la procedura ordinaria, anche se uno dei reati potrebbe essere giudicato con la procedura della multa disciplinare.

Lettera c

Se l'imputato si oppone alla procedura della multa disciplinare per una o più infrazioni, viene applicata la procedura ordinaria. Non deve motivare la sua decisione. La lettera c riprende la formulazione attuale dell'articolo 3a capoverso 2 primo periodo LMD. Questa disposizione tiene conto del diritto al rispetto delle garanzie procedurali secondo l'articolo 29 segg. Cost. e l'articolo 6 numero 1 CEDU.

³¹ JEANNERET, les amendes d'ordre dans le désordre, in: RPS 127 2009 p. 321 segg., p. 334.
³² RS 0.101

Capoverso 3

Le sanzioni applicabili ai minori sono disciplinate nella legge federale del 20 giugno 2003³³ (DPMIn). I minori sono passibili di una multa massima di 2000 franchi soltanto dopo il compimento dei quindici anni (art. 24 cpv. 1 DPMIn). L'applicazione della procedura della multa disciplinare è quindi esclusa per i minori che non hanno raggiunto la menzionata età; in questi casi è applicata la procedura penale minorile.

Articolo 3 Concorso

Capoverso 1

Nella procedura della multa disciplinare la pena è stabilita in base alla tariffa prevista nell'ordinanza del Consiglio federale. Ogni reato è punito con una determinata multa. Se l'imputato ha violato più prescrizioni per cui è prevista una multa disciplinare è applicato il principio della cumulazione. Le pene sono cumulate ed è inflitta una multa complessiva. Il Consiglio federale ha la competenza di prevedere eccezioni, come dimostra la vigente ordinanza del 4 marzo 1996³⁴ concernente le multe disciplinari (OMD). Ha, infatti, escluso l'addizione delle multe, se oltre al parcheggio o alla fermata del veicolo a motore in zona di divieto di fermata è commessa un'altra infrazione del traffico stazionario (art. 2 lett. a OMD), se una persona è responsabile nella fattispecie sia come detentore del veicolo, sia come conducente del veicolo (art. 2 lett. b OMD) oppure se non sono stati rispettati due o più norme generali della circolazione, segnali o demarcazioni che hanno il medesimo scopo di protezione (art. 2 lett. c OMD).

Capoverso 2

Per legge la procedura della multa disciplinare non è applicata se l'importo della multa ammonta al doppio dell'importo massimo, ovvero a 600 franchi. La procedura è quindi applicata solo in caso di pene lievi. Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) l'applicazione dell'articolo 6 CEDU dipende (anche) dalla comminatoria penale astratta. Ha confermato l'applicazione dell'articolo 6 CEDU³⁵, considerando la conversione di una multa di 500 franchi a una pena detentiva. A prescindere dall'importo della multa inflitta con la procedura della multa disciplinare, l'articolo 6 CEDU non è violato, perché l'autore del reato può opporsi alla menzionata procedura (cfr. art. 10 AP-LMD e n. 6.2 più sotto)

Articolo 4 Organi di polizia competenti

Capoverso 1

Secondo l'articolo 14 CPP i Cantoni determinano le proprie autorità penali. Per analogia l'articolo 4 capoverso 1 dell'avamprogetto prevede che i Cantoni designino gli organi competenti per la riscossione delle multe disciplinari. I Cantoni possono

³³ RS 311.1

³⁴ RS 741.031

³⁵ Sentenza Weber contro la Svizzera del 22 maggio 1990, n. 11034/84, n. 34 seg.

delegare questa competenza totalmente o in parte ai Comuni, dove la polizia comunale persegue l'infrazione.

Secondo l'articolo 178 capoverso 3 Cost. è possibile delegare compiti della polizia a privati, a condizione che la delega del compito sia formalmente prevista in una legge, risponda al pubblico interesse e sia proporzionata. A differenza dell'ambito delle attività economiche, lo Stato non può privatizzare del tutto la garanzia della sicurezza sociale, ovvero lasciare il compito a privati. Sebbene la Costituzione non preveda pertinenti restrizioni, la dottrina è del parere che vi sia un nucleo centrale di compiti amministrativi non delegabili. In tale contesto rientra anche il perseguimento penale in senso stretto.³⁶ Se il personale di sicurezza privato viene impiegato in via subordinata, ovvero se nell'esercizio delle attività è sottoposto a un rigoroso controllo da parte del personale statale e non dispone di alcun margine di manovra, non si è in presenza di un trasferimento di compiti statali a privati. In questi casi il personale di sicurezza si limita a fornire un sostegno ai servizi statali.³⁷

Alla stregua del diritto vigente, l'avamprogetto non esclude la delega a privati. Compete ai Cantoni determinare una delega nel rispetto delle pertinenti regole vigenti oppure creare basi legali cantonali affinché quest'ultima sia possibile.

Capoverso 2

I membri degli organi di polizia possono riscuotere le multe soltanto se eseguono la loro funzione ufficiale. I privati non devono avere alcun dubbio sulla funzione dei membri di polizia. Gli agenti di polizia devono quindi essere in grado di esibire un documento se fermano una persona che ha commesso un'infrazione per cui è comminata una multa disciplinare.

È invece stato proposto di rinunciare all'obbligo di uniforme. La disposizione all'articolo 4 capoverso 2 OMD è obsoleta. A seconda delle disposizioni cantonali applicate, gli agenti di polizia possono accertare infrazioni gravi anche se indossano abiti civili. Ad esempio capita spesso di vedere pattuglie di polizia in civile sulle autostrade. È quindi giustificato rinunciare all'obbligo di uniforme per le infrazioni lievi che possono essere sanzionate secondo la procedura della multa disciplinare.

Anche nella modifica della LStup, decisa dalle Camere federali, che riguarda la riscossione di multe per il consumo della canapa si è rinunciato all'obbligo di uniforme.³⁸

Articolo 5 Procedura generale

L'articolo 5 disciplina la procedura per le nuove leggi aggiunte. La procedura per il codice stradale è invece retta dall'articolo 6. L'avamprogetto mantiene la vigente

³⁶ Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 2 marzo 2012 in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010 Sicurezza interna: chiarire competenze, FF 2012 3973, 4055 segg. e 4097 segg. con riferimento al Rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005 sulle società militari private, FF 2006 587; a G. Biaggini, St. Galler Kommentar all'art. 178 Cost, 2^a ed. Zurigo/Basilea/Ginevra 2008, Rz. 28; nonché a W. Kälin/A. Lienhard/J. Wyttenbach, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, in: ZSR 126/2007 I, p. 74

³⁷ Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 2 marzo 2012 in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010 Sicurezza interna: chiarire competenze, FF 2012 3973; 4056.

³⁸ **FF** 2012 7197

procedura della multa disciplinare nell'ambito del codice stradale adeguandola alla formulazione decisa dalle Camere federali per la procedura della multa disciplinare applicata alla legislazione in materia di circolazione stradale³⁹. Il nuovo capoverso 4 prevede la procedura penale ordinaria se l'autore del reato non è stato identificato oppure è sconosciuto. Poiché nella procedura della multa disciplinare l'infrazione deve essere accertata in loco, l'imputato dovrebbe di norma essere noto.

Articolo 6 Procedura in caso di reati in materia di circolazione stradale

L'articolo 6 riprende la procedura della multa disciplinare in caso di reati in materia di circolazione stradale nonché il principio, nella versione decisa di recente dal Parlamento⁴⁰, secondo il quale la responsabilità civile è assunta dal detentore.

L'articolo 6 disciplina l'assunzione della responsabilità civile da parte del detentore del veicolo, se il conducente non è identificato. Si potrebbe argomentare che la responsabilità civile del detentore rientra per lo meno in parte nel diritto materiale ovvero nella legge sulla circolazione stradale, poiché nel caso del principio applicato, secondo il quale un detentore a determinate condizioni assume la responsabilità civile dei reati commessi con il suo veicolo, si tratta di una disposizione di diritto materiale. La procedura applicata alla responsabilità civile del detentore fa invece parte del diritto processuale e quindi della procedura della multa disciplinare. Considerata la novità del disciplinamento, l'avamprogetto rinuncia a riordinare e frammentare le prescrizioni inerenti alla responsabilità civile del detentore. Contrariamente alle disposizioni speciali nel diritto penale degli stupefacenti sulla confisca e sulla rinuncia alla multa disciplinare, nel caso del menzionato disciplinamento della procedura applicata a conducenti identificati e non identificati si tratta di principi che rivestono importanza pratica per tutte le leggi soggette alla procedura della multa disciplinare; per questo motivo i principi menzionati non vanno disciplinati in una legge speciale.

L'avamprogetto rinuncia a riformulare in un disciplinamento generale la responsabilità civile del detentore nel diritto sulla circolazione stradale. Fatta salva la navigazione, non esistono ambiti in cui una persona terza è paragonabile al detentore del veicolo che, in virtù di una caratteristica speciale, è corresponsabile di un atto. Non è ritenuto necessario estendere tale principio alla navigazione, poiché la polizia della navigazione di norma ferma direttamente la persona che ha commesso l'infrazione.

Capoverso 4

Nell'ambito della circolazione stradale non è sempre noto chi ha commesso un'infrazione. Segnatamente nel caso di veicoli posteggiati una contravvenzione può essere accertata in assenza dell'imputato, che quindi non può essere identificato in loco. Anche nel caso degli impianti di sorveglianza automatici è necessario procedere a un'analisi e l'autore del reato rimane spesso ignoto. In questi casi la multa disciplinare è in una prima fase recapitata alla persona che figura nella licenza di

³⁹ Legge federale sulla circolazione stradale (LCStr), modifica del 15 giugno 2012, **FF** 2012 5259

⁴⁰ Legge federale sulla circolazione stradale (LCStr), modifica del 15 giugno 2012, **FF** 2012 5259

circolazione quale detentore o quale persona responsabile del veicolo. È determinante la caratteristica formale di detentore.

Capoverso 7

Il detentore ha la possibilità di indicare entro il termine di 30 giorni nome e indirizzo del colpevole e di confutare la presunzione di colpevolezza secondo il capoverso 4. Da questo momento, la procedura è rivolta nei confronti di questa persona.

Se il detentore del veicolo indica un terzo quale responsabile dell'infrazione, l'assunzione della responsabilità da parte del detentore o del terzo rimane irrisolta. Se la procedura avviata nei confronti del terzo non conferma il sospetto, il detentore è definitivamente giudicato secondo la legge, ma questa volta in una procedura ordinaria, poiché la procedura della multa disciplinare è già stata applicata nei suoi confronti.

Capoverso 8

Se non è possibile identificare il conducente del veicolo, il pagamento della multa spetta al detentore. Alle condizioni attualmente vigenti può discolarsi, se è in grado di spiegare in modo credibile che il veicolo è stato oggetto di furto, furto d'uso o appropriazione indebita, senza che potesse evitarlo malgrado la dovuta diligenza. In questi casi il detentore non ha potuto influire sull'utilizzo del veicolo e quindi sull'infrazione commessa.

Articolo 7 Spese

Nella procedura della multa disciplinare non sono rimosse spese. Grazie alla celerità della procedura e alla rinuncia a ulteriori accertamenti, di norma l'onere che ne consegue è minimo. L'imputato che accetta la procedura della multa disciplinare beneficia di tale vantaggio.

Articolo 8 Effetto giuridico

Se l'imputato accetta la multa disciplinare e la paga entro il termine previsto, la procedura è conclusa. L'effetto giuridico è garantito solo se la procedura della multa disciplinare è effettivamente applicabile o è correttamente applicata. Se a posteriori risulta che la procedura della multa disciplinare è stata applicata senza rispettare i presupposti di cui agli articoli 1, 2 e 3 AP-LMD, la multa non è considerata valida, poiché si tratta di una violazione di norme che determinano la validità. La disposizione vigente dell'articolo 11 capoverso 2 LMD, secondo la quale l'imputato oppure una persona interessata dall'infrazione può denunciare dinanzi al giudice che non sono state rispettate le prescrizioni per infliggere una multa disciplinare e di conseguenza il giudice annulla la multa disciplinare, è obsoleta.

Articolo 9 Imputati non domiciliati in Svizzera

L'imputato domiciliato all'estero che non paga immediatamente la multa deve prestare una garanzia adeguata per la medesima, a condizione che gli organi di polizia l'abbiano fermato in loco. Se l'imputato lascia la Svizzera prima che l'atto

sia stato accertato, ad esempio mediante un impianto di sorveglianza automatico, non è più possibile chiedere la garanzia.

Se l'imputato non vuole prestare la garanzia menzionata, le autorità possono avviare la procedura ordinaria e arrestarlo provvisoriamente per al massimo 24 ore (art. 217 cpv. 3 lett. b CPP). In caso di condanna nella procedura ordinaria, l'imputato è tenuto a rifondere le spese.

Articolo 10 Opposizione alla procedura della multa disciplinare

Capoversi 1 e 2

L'imputato decide volontariamente se intende accettare la multa disciplinare. Se non paga la multa oppure si oppone alla procedura viene applicata la procedura penale ordinaria in virtù del CPP e della PPMIn.

Articolo 11 Multa disciplinare nella procedura penale ordinaria

La multa disciplinare non deve essere obbligatoriamente pronunciata nella procedura della multa disciplinare, ma può essere inflitta anche nella procedura penale ordinaria. Se vanno giudicate anche altre infrazioni per cui è comminata una multa, il giudice dovrebbe indicare l'ammontare della multa disciplinare e della multa usuale comminata per una contravvenzione, affinché sia possibile risalire alla commisurazione della pena (art. 50 CP).

Il vigente articolo 11 capoverso 2 LMD, secondo cui la procedura della multa disciplinare non passa in giudicato se non sono adempiuti i presupposti per infliggere la multa disciplinare, è stato eliminato. Come già menzionato, i presupposti per la procedura della multa disciplinare secondo i nuovi articoli 1-3 sono norme che determinano la validità. Se una multa è inflitta senza rispettare le menzionate prescrizioni non è considerata valida.

Articolo 12 Esecuzione

La competenza per determinare i reati che sottostanno alla procedura della multa disciplinare e le tariffe è delegata al Consiglio federale. L'ordinanza risulta idonea per apportare rapide modifiche e reagire a situazioni concrete. Il Consiglio federale emana anche le altre disposizioni esecutive concernenti la legge. La formulazione «elenc...» dell'avamprogetto permette al Consiglio federale di allestire uno o più elenchi delle multe disciplinari. Il Consiglio federale determina o approva i moduli necessari per infliggere la multa disciplinare (art. 1, 3 e 12 AP-LMD).

3 Diritto transitorio

Non è necessario prevedere disposizioni transitorie. Se un imputato si oppone all'applicazione della procedura della multa disciplinare, può continuare a chiedere che sia applicata la procedura ordinaria prevista dal diritto vigente.

4 Ripercussioni

4.1 Per la Confederazione

Il presente avamprogetto non ha ripercussioni per la Confederazione.

4.2 Per i Cantoni e per i Comuni

L'avamprogetto sgrava le autorità di perseguimento penale e le autorità giudiziarie, semplificando la procedura per ulteriori leggi. I Cantoni riscuotono le multe poiché designano le autorità competenti per il perseguimento penale (art. 4 dell'avamprogetto). Le entrate delle multe confluiscono nelle casse cantonali e non hanno ripercussioni sul bilancio della Confederazione. Il numero delle procedure della multa disciplinare aumenterà, perché sarà applicata a un numero maggiore di leggi. Ne conseguono entrate supplementari nell'ambito della multa disciplinare, ma anche minori entrate nelle procedure penali ordinarie eseguite secondo il Codice di procedura penale. Si prevede che le entrate supplementari e quelle minori si equivaranno, poiché non sono create nuove fattispecie penali.

Sono invece previsti risparmi, non ancora quantificabili, delle spese delle autorità cantonali di perseguimento penale, poiché la più frequente applicazione dell'ordinanza della multa disciplinare sgrava le autorità menzionate.

4.3 Per l'economia

Non si prevede che l'avamprogetto avrà ripercussioni per l'economia.

5 Programma di legislatura

L'avamprogetto non è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁴¹ sul programma di legislatura 2011–2015.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

L'avamprogetto si fonda sull'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale, secondo il quale la legislazioni del diritto penale e del diritto di procedura penale compete alla Confederazione. Il presente avamprogetto è pertanto conforme alla Costituzione.

⁴¹ FF 2012 305

6.2

Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'avamprogetto è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera, segnatamente con l'articolo 6 CEDU. Il contravventore passibile di una multa disciplinare, non deve rinunciare ai diritti procedurali garantiti dalla convenzione. Può chiedere l'applicazione della procedura ordinaria che rispetta i diritti della convenzione.