

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore JODICE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 1966

Modificazioni agli articoli 157, 159 e 172 del Codice penale

ONOREVOLI SENATORI. — Com'è noto, l'articolo 157 del Codice penale vigente disciplina quella particolare causa di estinzione del reato che è costituita dalla « prescrizione del reato ». Gli articoli 172 e 173 del Codice penale, invece, disciplinano la cosiddetta prescrizione delle pene, nel senso che hanno ad oggetto l'estinzione delle pene della reclusione, della multa, dell'arresto e della ammenda, per effetto del decorso del tempo.

In realtà, le suddette norme contengono la regolamentazione di un istituto giuridico essenzialmente unico, qual'è appunto quello che si fonda sulla perdita del diritto dello Stato di far punire il colpevole, per effetto del decorso del tempo, senza che gli organi preposti all'instaurazione, allo svolgimento ed alla definizione del procedimento penale abbiano compiuto attività di sorta, ovvero, se, pur avendole iniziate, non abbiano, entro un certo termine, definito la controversia ed infine, nell'ipotesi della estinzione delle pene, non abbiano fatto eseguire la condanna irrevocabile emessa dal Giudice.

È a tutti noto il fondamento giuridico dell'istituto. Basti dire che il decorso del tempo *attenua enormemente l'interesse dello Stato a far accertare il reato ed eseguire la pena*, sia per lo svanire del ricordo del fatto, che

dell'eco e delle conseguenze sociali di esso, elementi questi che presiedono all'esercizio del magistero punitivo. Se poi non abbia avuto luogo alcuna istruttoria, o, *quam maxime*, non abbia avuto inizio alcun procedimento penale, si comprende agevolmente il perchè dell'estinzione del reato, di fronte alla impossibilità o per lo meno alla notevole difficoltà di far luogo ad una compiuta istruttoria, per la scomparsa delle tracce obiettive, dei testimoni, eccetera.

Senonchè, pare al proponente che l'istituto giuridico in discorso, nella sua attuale disciplina, presenta un difetto essenziale, la cui rimozione è urgente ed inderogabile, se non si vuol porre in crisi una notevole categoria di reati, per i quali l'interesse punitivo dello Stato non è certo trascurabile: intendendo parlare dei reati di minore gravità, i quali son soggetti a prescrizioni brevi.

Sovente, infatti, accade che, durante il lungo tempo occorrente per completare la istruttoria relativa ai reati di maggiore gravità, maturi il periodo prescrizione stabilito per i reati di minore gravità, che, connessi con quelli, non possono essere trattati separatamente. La connessione, in questi casi, finisce per operare praticamente come causa, sia pure mediata, della inevitabile

prescrizione di tali minori reati; la cui persecuzione non è meno necessaria all'ordine giuridico turbato dal fatto commesso dal reo.

Il problema, che ha indubbiamente carattere generale, si evidenzia in particolar modo in relazione ai reati contravvenzionali, specie quelli suscettivi della sola pena dell'ammenda, i quali concorrono con i reati maggiori, principalmente omicidi colposi o lesioni colpose.

L'esperienza giudiziaria insegna che spesso le contravvenzioni per modeste infrazioni, come omessa segnalazione di deviazione, velocità eccessiva, omessa predisposizione dei dispositivi prescritti, inosservanza dell'obbligo di tenere la mano destra nella circolazione sulle strade, eccetera concorrono con reati di lesioni colpose di cui spesso costituiscono anche la causa. Orbene, accade che in questi casi, specie per procedimenti pendenti presso talune Preture notoriamente oberate di lavoro, l'istruttoria occorrente per i reati maggiori dura lungo tempo, non solo per il notevole carico di lavoro pendente presso quegli uffici, ma anche per le intrinseche necessità stesse dell'istruttoria. Si noti che spesso occorre chiamare i lesi più volte per farli sottoporre a perizia, giacché la guarigione avviene in un decorso di tempo lungo. Sovente poi occorre che passi altro tempo per consentire al periziente una attenta osservazione per la formulazione del parere sulla sussistenza di postumi invalidanti, il cui carattere di permanenza nel tempo implica un giudizio preventivo che non si può certo esprimere immediatamente dopo la cessazione del processo morboso.

Va poi considerato che spesso un medesimo processo ha ad oggetto più lesioni colpose, col risultato che il solo ricercare i vari lesi, le cui residenze, nel frattempo, han subito mutamenti vari, è problema di non facile soluzione, come quello della spedizione del processo da questa a quella Pretura per l'espletamento delle correlative rogatorie. Nè, peraltro, si può pretendere che una rogatoria debba essere espletata con precedenza assoluta sugli altri affari. Del resto, anche se in un ufficio siano costituite apposite sezioni rogatorie, sorge il problema

di dare una successione cronologica all'espletamento delle varie rogatorie richieste.

Anche in tempi recentissimi, come si può constatare presso la Suprema Corte di cassazione, la declaratoria di estinzione dei reati minori, specie contravvenzionali, ha la sua causa unica nell'elaborata istruttoria richiesta dai reati di maggiore gravità. Ed il discorso poi potrebbe continuare a maggior ragione per i reati minori connessi con quelli di particolare gravità come l'omicidio, la rapina, il sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, eccetera, nei quali il complesso di forme prescritte per l'espletamento dell'istruttoria accentua il problema.

In conseguenza delle prescrizioni di reati minori, in situazioni di connessione simili, vengono eccitati i poteri degli organi disciplinari per i provvedimenti di loro competenza a carico di magistrati, cancellieri, od ausiliari vari, per l'accertamento delle singole responsabilità che sono alla base delle prescrizioni siffatte.

Ora, senza minimamente voler sindacare i termini di tali accertamenti, mi preme segnalare che al legislatore non può sfuggire che nella maggior parte dei casi simili, che costituiscono un'infinita serie (basterebbe chiedere al competente Ufficio della Corte suprema di cassazione quante segnalazioni han fatte nell'ultimo anno ai Procuratori generali per la estinzione di reati minori connessi con reati maggiori, specie di reati contravvenzionali connessi con reati contro la incolumità individuale alla radice della lamentata estinzione del potere punitivo dello Stato non sta tanto l'inerzia o la negligenza di questo o quel magistrato o funzionario, quanto, piuttosto, l'imprecisione del sistema di diritto sostanziale, che contempla la fissazione di un termine prescrizionale assai breve per taluni reati minori, malgrado la prevedibile frequenza con cui essi possono essere contestati in connessione con reati più gravi suscettivi di lunga ed elaborata istruttoria.

Si è ben lungi, con le presenti note, dal tentativo di contrabbandare un rimedio che è e deve essere di carattere contingente, come un mezzo per la rimozione della ben nota crisi della Giustizia e della risoluzione

dei problemi ad essa connessi, se ed in quanto sussistono; nè si è in tema di valutazione della portata della crisi e dei problemi stessi. Tuttavia, non si può dissimulare il pericolo che, fino ad una radicale riforma del Codice sostanziale e più ancora di quello processuale, che condiziona indubbiamente il primo, talune forme di reati restino sostanzialmente impunte per il costante ostacolo della prescrizione sopradetta. Col risultato che infrazioni che, nonostante la tenuità della pena, turbano profondamente la coscienza sociale, ovvero costituiscono una situazione di grave pericolo per la sicurezza, rimangono senza persecuzione, a tutto detrimento del magistero punitivo.

Questo, adunque, nell'articolo 157 del Codice penale è soggetto ad un sistema fin troppo meccanico di commisurazione dei termini e delle condizioni dell'operatività della prescrizione, per quel che concerne i relativi casi di connessione. Nè è vera l'illazione per cui, essendo tenue la pena, sarebbe ugualmente tenue l'interesse dello Stato, alla persecuzione del reo, perchè, anzi, la vigente legislazione, specie quella in materia di contravvenzioni stradali, offre una cospicua messe di esempi opposti, cioè di infrazioni che suscitano maggiore allarme sociale, nonostante, per ragioni di politica legislativa che non è qui il caso di discutere, la pena per essi prevista sia relativamente modesta.

Il problema è poi divenuto di palpitante attualità di fronte al moltiplicarsi degli adempimenti prescritti per gli organi di Giustizia, e, la cui inosservanza determina nullità radicali ed insanabili del procedimento, specie dopo i recenti assetti costituzionali attribuiti alla posizione del difensore nel processo penale e nel clima delle varie modifiche proposte per estendere anche all'istruttoria sommaria gli adempimenti di cui all'articolo 304-bis, *ter*, *quater* del Codice di procedura penale.

È indispensabile, perciò che il legislatore intervenga in questi casi con una disciplina che svincoli il termine prescrizionale previsto per il reato più grave a tutti i reati contestati in connessione. Di maniera che se un reato, per ragioni di connessione, viene

perseguito in ritardo per ragioni dipendenti dalla lungaggine istruttoria occorsa per il reato maggiore, si applica il maggior termine prescrizionale, per il più grave dei reati dedotti in contestazione. È in sostanza il riverbero in sede sostanziale di una situazione processuale che ha la sua tangibile rilevanza.

Del resto, nella vigente legislazione, già esiste un principio che postula l'accoglimento della proposta modificazione legislativa e ad esso occorrerà dare una più generale applicazione se non si vuole che determinati reati, che naturalmente concorrono spesso con reati di particolare gravità o complessa istruttoria, finiscano per essere puniti solo platonicamente. Invero, l'articolo 143 del vigente Codice stradale stabilisce che l'autorità giudiziaria pronunzia sentenza di non doversi procedere quando la contravvenzione non sia stata notificata nel termine prescritto nell'articolo 141. Ed in tale articolo si stabilisce che la notificazione degli estremi della contravvenzione prevista dal primo comma non è obbligatoria, quando la contravvenzione sia connessa con un delitto perseguibile di ufficio ovvero riguardi una persona che non risiede in Italia. Cioè, è sancita, già nella legislazione positiva vigente, la esenzione del reato dalla speciale causa di estinzione in dipendenza dell'omessa notificazione per i reati minori che concorrono con reati perseguibili di ufficio o riguardanti persona residente all'estero. Il legislatore si è posto, cioè, proprio un problema di speditezza dei procedimenti ed ha coordinato tale disciplina con i casi in cui l'adempimento di determinate formalità tipiche del processo contravvenzionale possa non aver luogo o per la sussistenza di beni maggiori infrazioni, ovvero, quando sussistono difficoltà nell'esecuzione della notificazione.

Ma se si volesse obiettare che l'articolo 143 riguarda un istituto affatto difforme da quello della prescrizione cioè quello della « perenzione » del minore reato contravvenzionale, a parte l'analogia tra i due istituti in discorso, basterebbe ricordare che una disciplina analoga a quella proposta già pre-

vista per una particolare ipotesi, nello stesso Codice penale vigente.

Infatti, se l'esecuzione della pena è subordinata alla scadenza di un termine o al verificarsi di una condizione, il tempo necessario per l'estinzione della pena decorre dal giorno in cui il termine è scaduto o la condizione si è avverata (articolo 172 del Codice penale). Sostanzialmente si ha qui una deroga al sistema generale che fissa l'inizio del termine prescrizione alla data in cui la sentenza diviene irrevocabile. E si ha una protrazione del predetto termine iniziale per ragioni di impossibilità, che non è solo di impossibilità — non certo di mero fatto — che condiziona il ritardo nella persecuzione del reato minore concorrente con uno maggiore. Analogo principio, poi, è dettato, in tema di reati condizionati, dall'articolo 158, per quel che concerne la prescrizione del reato.

Infine, la prescrizione del reato nel minor tempo oggi previsto si fonda su di una inerzia processuale che in relazione al processo in cui detto reato è contestato non sussiste, in quanto si impiega notevole tempo ad istruire il procedimento per i maggiori reati. L'applicazione della prescrizione al reato minore in questi casi è evidente frutto di una « *fictio* » che assolutamente non può presiedere all'arresto del magistrato punitivo.

In realtà, l'ipotesi che spinge il proponente a segnalare alla vostra attenzione la imperfezione del sistema, è dettata soprattutto da un equivoco in cui, senza volerlo, incorre l'attuale formula legislativa. Questa, risentendo, è innegabile, delle conseguenze di un eccessivo schematismo aprioristico, tipico di tutte le legislazioni non ancorate solo al diritto naturale, e non importanti il massimo dell'ampiezza dei poteri discrezionali al giudice, nel campo del diritto sostanziale, presenta punte di eccessiva asprezza nei casi concreti, ovvero di eccessiva mitezza in casi particolari che le superiori esigenze del magistrato punitivo non possono ignorare. Ed è in fondo proprio una delle più salienti caratteristiche del diritto posi-

tivo o formale, quella del progressivo adattamento alle esigenze sociali non solo, ma anche a quelle esigenze che l'applicazione pratica del diritto di volta in volta manifesta.

Il problema dianzi segnalato non è un caso di introduzione di un correttivo dettato dall'esperienza giudiziaria, che attinge alle innegabili note ermeneutiche di un sistema che contiene già nel suo senso il fondamentale principio cui si è fatto riferimento, e di cui si chiede la traduzione in termini legislativi espliciti, a correzione dell'imprecisione ed erroneità dell'attuale disciplina.

Onorevoli colleghi, il pregio di una moderna legislazione è soprattutto quello di un sistema giuridico che si adegui, per quanto è possibile, alle esigenze ideali di una società civile e progredita. Ed è essenziale, in questa funzione, una stretta correlazione tra il legislatore e l'interprete, sicché questi possa sottoporre a quegli i correttivi che la quotidiana applicazione del diritto postula. Ma un legislatore che sia degno delle accennate esigenze di progresso e di civiltà deve essere particolarmente sensibile alle istanze che gli si rivolgono in riferimento a quel delicato momento legislativo che è costituito dalla disciplina di quei casi di estinzione della pretesa punitiva dello Stato, che sono determinati dall'inerzia del Magistrato punitivo in un determinato periodo di tempo; poichè una inconsulta ampiezza di tali casi potrebbe condurre a disfunzioni che sarebbero anche di riprovevole carenza legislativa, in un settore tanto delicato, quale quello che ho avuto l'onore di segnalarvi.

Rimane, infine, sempre il pregio di una legislazione punitiva che, pur temperata da dosi di equilibrio e di misura, proprie del moderno vivere civile, non indulga eccessivamente ai cavilli burocratici, per costellare di vizi e di dirimenti nullità il complesso e faticoso iter del processo penale e più ancora della stessa assenza del potere punitivo dello Stato.

È perciò che ho l'onore di sottoporvi il seguente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

All'articolo 157 del Codice penale è aggiunto il seguente comma:

« In tutti i casi di connessione previsti dall'articolo 45 del Codice di procedura penale, si applica la prescrizione stabilita per il reato di maggiore gravità, anche per i reati minori concorrenti ».

Art. 2.

All'articolo 159 del Codice penale, è aggiunto il seguente comma:

« Nel caso in cui si faccia luogo a separazione dei procedimenti, si applica l'istituto della sospensione e la prescrizione riprende il suo decorso dal giorno in cui è stato emesso il provvedimento di separazione ».

Art. 3.

L'articolo 172 del Codice penale, penultimo capoverso, è modificato come segue:

« Nel caso di concorso di reato si ha riguardo, per l'estinzione della pena, a quello tra di essi per cui sia inflitta la pena più grave, anche se le pene siano state inflitte con la medesima sentenza. Se, in qualsiasi stato e grado del procedimento di cognizione, si sia avuta separazione di procedimenti, si applica la disposizione dell'articolo 159, terzo comma, risultante dalla modificazione disposta innanzi ».

Art. 4.

La presente legge si applica ai procedimenti in corso, ove non siano compiute per la prima volta le formalità di apertura del dibattimento ovvero non sia stato emesso decreto penale di condanna.