

MESSAGGIO
del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente le disposizioni sulla prescrizione
in materia di contravvenzione

(del 28 settembre 1945)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

Statuendo con recenti decisioni sopra ricorsi inoltrati contro decreti governativi di multe applicate per contravvenzioni alle leggi sulla caccia, sulla pesca, a quella forestale cantonale, ecc. la Camera dei ricorsi penali ha giudicato che l'azione penale in materia di contravvenzioni a leggi cantonali si prescrive nel termine di 6 mesi dal giorno in cui il contravventore ha commesso il reato e si prescrive comunque definitivamente, nonostante eventuali interruzioni, nel termine di un anno, se la legge cantonale non contiene disposizioni circa la prescrizione.

La motivazione datane dalla Camera dei ricorsi è la seguente. Secondo la giurisprudenza anteriore, nel silenzio della legge, alle contravvenzioni rette dal diritto cantonale si applicavano i termini di prescrizione del Codice penale ticinese (art. 76). Per le contravvenzioni faceva stato il termine più breve ivi stabilito, cioè il termine di 3 anni.

Con l'entrata in vigore del Codice penale svizzero, che ha abrogato le leggi penali dei Cantoni, è a quello, per affinità di materia, che deve aver riguardo, non potendosi ragionevolmente ritenere imprescrittibile il reato contravvenzionale.

Ora, secondo l'art. 109 del CPS, l'azione penale in materia di contravvenzione si prescrive nel termine di 6 mesi: e secondo l'art. 72, che regola la sospensione e l'interruzione della prescrizione, l'azione si prescrive in ogni caso nel termine di 1 anno.

Le contravvenzioni a leggi cantonali possono dividersi in due grandi categorie:

- a) quelle attribuite per il giudizio alle Autorità giudiziarie cantonali, costituite prevalentemente se non esclusivamente dalle violazioni previste dalla vigente legge sull'ordine pubblico del 29 maggio 1941, nella quale sono state riprodotte essenzialmente le disposizioni del decreto legislativo 25 gennaio 1934 concernente i provvedimenti straordinari per la tutela dell'ordine pubblico e quelle sulle trasgressioni contemplate nel libro III del cessato nostro Codice penale;
- b) quelle attribuite per il giudizio ad Autorità amministrative cantonali, sparse in gran numero di leggi speciali. Citiamo ad esempio le contravvenzioni in materia di caccia, di pesca, di forestale, di leggi sanitarie, di mercimonio

ambulante, di leggi stradali, in materia di bollo, di tasse (tasse sui pianoforti, tasse sui cani, sulle lotterie, sull'esercizio del commercio, ecc.), le contravvenzioni alla legge sulla tariffa in materia di registro fondiario, alla legge sul plus valore e via dicendo.

Ad a)

Le contravvenzioni di cui a lett. a) vengono perseguite secondo la procedura stabilita al Capo I della legge di procedura per le contravvenzioni del 29 maggio 1941: decreto d'accusa del Procuratore pubblico, contenente la proposta di pena; in caso di opposizione alla proposta di pena, trasmissione degli atti al Pretore, rispettivamente alle Assise pretoriali, secondo che la pena da applicarsi è inferiore o superiore ad una multa di Fr. 500.—.

Per tutte queste contravvenzioni — quantomeno per tutte le contravvenzioni contemplate nella legge sull'ordine pubblico — il legislatore ha stabilito che l'azione penale si prescrive nel termine di due anni dal fatto o dall'omissione punibile.

Ad b)

Le contravvenzioni di cui a lett. b) vengono perseguite, salvo disposizioni speciali, con la procedura stabilita al Capo II della citata legge di procedura per le contravvenzioni: giudizio amministrativo del Dipartimento competente secondo la materia, facoltà di ricorso al Consiglio di Stato contro il decreto dipartimentale e facoltà di appello alla Camera dei ricorsi penali contro la decisione governativa. Una disposizione speciale, derogante a questa procedura, merita di essere rilevata, per la sua importanza: quella contenuta all'art. 46 della legge sul bollo stabilente che il giudizio del Consiglio di Stato sulle contravvenzioni è definitivo.

Per quanto riguarda la prescrizione dell'azione penale, è da rilevare che alcune leggi la disciplinano, mentre molte altre sono al riguardo silenti. Per quest'ultime fa quindi stato — secondo le decisioni della Camera dei ricorsi penali — la prescrizione di 6 mesi, rispettivamente di 1 anno, stabilita dal CPS.

Delle leggi speciali che disciplinano la prescrizione citiamo, ad esempio, la legge sul bollo stabilente un termine di prescrizione di 5 anni ed il decreto legislativo 15 settembre 1938 introducendo l'imposta sul maggior valore immobiliare, fissante un identico termine: la legge regolante l'esercizio del commercio stabilente un termine di prescrizione di tre mesi; quella di procedura tributaria stabilente un termine di 5 anni.

Non prevedono invece termini di prescrizione in materia di contravvenzione il decreto legislativo circa la tariffa per le operazioni nel registro fondiario, le leggi cantonali sulla pesca e sulla caccia, la legge forestale cantonale (del resto queste ultime leggi, che non sono in sostanza che una applicazione e un adattamento della relativa legislazione federale, non potrebbero prevedere, salvo che per le contravvenzioni riservate esclusivamente ai Cantoni, un termine di prescrizione diverso da quello federale).

Fra altre leggi cantonali che, pur contenendo norme sulle contravvenzioni non stabiliscono il termine di prescrizione della relativa azione penale, possiamo citare: il decreto legislativo 14 settembre 1920 circa la tassa sui cani, quella introducendo una tassa sui pianoforti, veicoli, ecc., la legge sulle lotterie e i giuochi d'azzardo, il decreto esecutivo concernente l'esercizio degli apparecchi automatici o macchinette da giuoco, la legge sul mercimonio ambulante; la legge sanitaria; il decreto legislativo regolante il lavoro nelle macellerie e salsamenterie; la legge sugli esercizi pubblici; la legge sul bollo negli esercizi pubblici; la legge sui cinematografi; la legge sulle materie esplosive; il decreto legislativo sugli scavi nell'alveo dei laghi,

fiumi e torrenti; la legge sulla polizia stradale; la legge sulla circolazione con veicoli a motore e velocipedi; la legge cantonale sull'utilizzazione delle acque; la legge sulle funi metalliche; infine la legge sull'inventario obbligatorio.

Nessuno dubiterà, di fronte alla nuova giurisprudenza della Camera dei ricorsi penali, della necessità di colmare queste lacune e di stabilire per tutte le contravvenzioni a leggi cantonali un termine di prescrizione possibilmente uniforme e più lungo di quello previsto dal Codice penale svizzero: il quale, se appena si consideri la complessità del nostro sistema procedurale, quale consacrato nella recente legge di procedura per le contravvenzioni del 29 maggio 1941, per l'accertamento e il perseguimento di un reato contravvenzionale, appare di primo acchito eccessivamente breve.

In qual modo colmare tali lacune e quale termine di prescrizione deve essere introdotto?

Una soluzione a prima vista assai semplice potrebbe essere raggiunta introducendo una disposizione che regoli la prescrizione nella legge di procedura per le contravvenzioni. Senonché, la prescrizione è istituto di diritto materiale, non procedurale.

Un'altra soluzione, certamente la più conforme ai dettami della tecnica legislativa, consisterebbe nel rivedere ciascuna legge ove siano previste contravvenzioni, introducendovi una speciale disposizione regolante il termine di prescrizione. Ma un tale procedimento dev'essere sconsigliato, in quanto comporterebbe un interminabile lavoro di revisione di gran numero di leggi o decreti speciali, di vecchia e di recente data, molti dei quali converrebbe altresì modificare o completare in altre parti che non riguardano la prescrizione: lavoro che conviene rinviare a quando ci si voglia accingere ad una revisione generale di molte nostre leggi amministrative; che, se venisse intrapreso nel solo intento di disciplinare l'istituto della prescrizione con quella urgenza che le circostanze comandano, comporterebbe inoltre il rischio di lasciar poi dimenticare anche da parte del più accorto legislatore parecchie di quelle leggi, che non è cosa facile inventariare.

Un'ultima soluzione, che abbiamo preferita ad ogni altra, perché semplice, rapida e immune dagli inconvenienti suaccennati, consiste nel promulgare una speciale legge che in tema di prescrizione disciplini tutte le contravvenzioni a leggi cantonali con una norma uniforme, riservate le esistenti disposizioni speciali.

Il termine di prescrizione dell'azione è fissato in tre anni: questa durata ci sembra necessaria dati gli inevitabili ritardi che spesso si verificano, in materia di contravvenzioni attribuite al giudizio di Autorità amministrative, fra il giorno della consumazione del reato e quello della sua scoperta e l'accertamento dell'autore, ecc. ecc. Un tale termine è del resto conforme a quello stabilito dalla giurisprudenza anteriormente all'entrata in vigore del CPS e fece stato, prima della nuova giurisprudenza, per lunga pratica.

La prescrizione decorre, secondo l'identica norma già stabilita nella legge sull'ordine pubblico, dal fatto o dall'omissione punibile. Ciò è conforme del resto alla norma generale stabilita dal CPS (art. 71) applicabile anche alle contravvenzioni, secondo cui la prescrizione decorre dal giorno in cui l'imputato ha compiuto il reato, salve le inflessioni di cui ai successivi capoversi del citato articolo (reato eseguito mediante atti successivi e reato continuato).

Restano riservate le disposizioni speciali esistenti che non ci sembra opportuno abrogare. Così permane il termine di prescrizione di 2 anni fissato nella legge sull'ordine pubblico, osservando che le contravvenzioni ivi previste possono essere perseguite con maggior rapidità che non quelle attribuite al giudizio delle Autorità

amministrative: e sussistono pure i termini di prescrizione già stabiliti in alcune leggi amministrative, accennate nella prima parte del presente messaggio (esempio: prescrizione quinquennale delle contravvenzioni alla legge sul plus valore e in materia tributaria).

Abbiamo infine ritenuto necessario regolare anche la prescrizione della pena con un termine di due anni (sia desso l'arresto o la multa) sembrandoci anche qui troppo breve il termine di un anno stabilito dal CPS.

Vi preghiamo, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, di voler accogliere l'annesso disegno di legge, raccomandandolo, data l'urgenza, alla Vostra sollecita attenzione.

Per il Consiglio di Stato,

il Presidente:

il Cons. Segr. di Stato:

Bolla

Forni

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

regolante la prescrizione in materia di contravvenzioni

(del)

Il Gran Consiglio

della Repubblica e Cantone del Ticino

su proposta del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Art. 1. — L'azione per le contravvenzioni previste da leggi cantonali si prescrive nel termine di tre anni dal fatto o dall'omissione punibile.

Se la contravvenzione è stata eseguita mediante atti successivi, l'azione decorre dal giorno in cui è stato compiuto l'ultimo atto.

Se la contravvenzione è continuata, l'azione decorre dal giorno in cui è cessata la continuazione.

Gli atti di istruttoria non interrompono il corso della prescrizione.

Art. 2. — La pena si prescrive nel termine di due anni da quando la condanna è cresciuta in giudicato.

Le dilazioni accordate dall'Autorità competente per l'esecuzione della pena (espiazione dell'arresto o pagamento della multa) sospendono il corso della prescrizione.

Art. 3. — Rimangono riservate le disposizioni sulla prescrizione dell'azione e della pena contenute in leggi speciali.

Art. 4. — Il presente decreto entra in vigore con la sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone, trascorso il termine di referendum.