

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CAPALOZZA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 OTTOBRE 1958

Modificazione dell'articolo 277, capoverso, del Codice di procedura penale

ONOREVOLI SENATORI. — È noto che la giurisprudenza ha ritenuto che i casi di mandato di cattura obbligatoria *quoad poenam* dell'articolo 253 del Codice di procedura penale, modificato dalla legge 18 giugno 1955, numero 517, non riguardino i reati previsti da leggi speciali anteriori (in particolare, la legge fallimentare), le quali sanciscano autonomamente l'obbligatorietà del mandato di cattura, con il conseguente divieto della concessione della libertà provvisoria, in applicazione del vigente capoverso dell'articolo 277 del Codice di procedura penale. La dottrina è molto divisa.

Annota lo Spinelli: « Sarebbe singolare che non fosse più obbligatorio il mandato di cattura e fosse consentita la libertà provvisoria per reati gravi quali il peculato (articolo 314), la falsità in atti pubblici (articolo 476), la distruzione di materie prime o di prodotti agricoli o industriali ovvero di mezzi di produzione (art. 499), la violenza carnale (art. 519), l'infanticidio (articolo 578), l'istigazione o l'aiuto al suicidio (art. 580), il sequestro di persona aggravato (art. 605), il furto doppiamente aggravato (art. 625, ultimo comma), la rapina (art. 628), l'estorsione (art. 629), e non fosse consentita la libertà provvisoria per la bancarotta fraudolenta, che riguarda interessi o beni sociali ed individuali di minore en-

tità ». Si tratta, come ognuno vede, di un tipico argomento *ab absurdo*.

La norma dell'articolo 253 modificato risponde ad una esigenza profonda, già concretata nell'articolo 13 della Costituzione, ed è stata preparata da larghi dibattiti qualificati. È una riforma, non è un occasionale ed estemporaneo aggiustamento tecnico: sicchè non può prescindersi, nell'interpretazione, dall'elemento storico, mentre la restrizione imposta dalla Cassazione lo ignora del tutto e finisce con recidere le linfe vivificanti, con lo spegnere l'anima stessa della modificazione innovatrice.

Ci soccorrono parecchi passi dei lavori preparatori, che sono vasti e complessi, non essendo la legge n. 517 del 1955 originata soltanto dal disegno governativo De Pietro (1) e derivando, invece, esplicitamente dalla fusione della proposta Leone ed altri (2) e della proposta Capalozza (3) col disegno governativo Zoli (4), presentati nella

(1) Atti della Camera, II Legislatura, Doc. n. 1121 del 3 agosto 1954.

(2) Atti della Camera, I Legislatura, Doc. n. 2588 del 13 marzo 1952.

(3) Atti della Camera, I Legislatura, Doc. n. 2117 del 1° agosto 1951.

(4) Atti della Camera, I Legislatura, Doc. n. 3008 del 13 novembre 1952.

I Legislatura, e dalla proposta Leone ed altri (5) col mentovato disegno De Pietro, presentati nella II Legislatura, e, implicitamente, con l'apporto di parecchie altre iniziative (6).

I vari brani illustrativi, per i concetti che esprimono, non possono attenersi esclusivamente ai reati previsti dal Codice. Sarebbe incomprensibile — oltre che arbitrario, nel silenzio della legge — una discriminazione tra i reati del codice e quelli della legislazione speciale.

« Sono state apportate notevoli innovazioni per quanto concerne i casi di obbligatorietà e facoltatività del mandato di cattura e la custodia preventiva, *in ossequio all'articolo 13 della Costituzione* » (7).

« *Ispirandosi al favore per la libertà, che informa la Costituzione*, si è ritenuto che il mandato di cattura debba emettersi soltanto nei casi nei quali la coscienza sociale, in consonanza con le esigenze processuali, reclama *senza contrasto* che le persone indiziate siano poste sotto custodia. Basterà allora che sussistano indizi sufficienti perchè sia giustificata l'esclusione di ogni ulteriore apprezzamento discrezionale del magistrato, in relazione alla *necessità* di assicurare la custodia dell'imputato » (8).

« Quantunque la Costituzione ammetta la carcerazione preventiva (art. 13, ultimo comma), tuttavia non si può trascurare che essa dichiara (stesso articolo, prima parte) la libertà personale diritto inviolabile e che l'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva (art. 27, secondo comma). Si è creduto di interpretare lo spirito di tali precetti, nel senso che la libertà personale deve essere limitata solo nei casi nei quali *la gravità delle imputazioni o la*

necessità di interrompere la consumazione di reati di una certa rilevanza ovvero di intervenire subito dopo che questi siano stati commessi, trovino la coscienza della collettività consenziente a che i colpevoli vengano sottoposti alla detenzione che ne assicuri la presenza nel processo » (9).

« Il disegno di legge rappresenta un tentativo, in parte fruttuoso, *di avvicinamento alle norme della Costituzione* » (10).

« Si sono introdotte nell'articolo 253 le seguenti modificazioni. Si è lasciata immutata, per quanto riguarda i delitti contro la personalità dello Stato, la misura del massimo di dieci anni, ma si è spostato il minimo da due a cinque anni. Nel n. 2 (che concerne gli altri delitti) è prescritto che debba trattarsi di delitti punibili con l'ergastolo o con reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a quindici anni: vi rientrano i reati di *gravità massima, per i quali è pienamente giustificata la coercizione processuale*. I delitti preveduti ai nn. 3, 4 e 5, che non sempre rientrano, per ragione della quantità della pena, tra quelli preveduti nei nn. 1 e 2, sono, per evidenti ragioni, tra quelli che *ledono beni essenziali della persona e della società e suscitano allarme non minore di quelli compresi nei numeri precedenti* » (11).

Ci si è, poi, intrattenuti ampiamente sulla eliminazione del mandato di cattura obbligatorio per la violenza carnale, per la rapina e per l'estorsione: e l'eliminazione è stata votata in base a rilievi che sono puntuali ed attuali per ogni specie di reato, in qualunque testo legislativo prevista (12).

« Fra le due tendenze (quella di rendere facoltativo sempre il mandato di cattura e quello di classificare una serie abbondante di casi, selezionati qualitativamente e quantitativamente, di obbligatorietà del mandato

(5) Atti della Camera, II Legislatura, Doc. n. 30 del 25 luglio 1953.

(6) Cfr. Atti della Camera, I Legislatura, III Commissione 25 marzo 1953, pagg. 904-905 (relatore Leone).

(7) Atti della Camera, doc. n. 2588 cit., pag. 6.

(8) Atti della Camera, Doc. n. 3008 cit., pag. 5 (n. 9). Identicamente: Atti della Camera I Legislatura, III Commissione cit., pag. 910 (relatore Leone); Atti della Camera, Doc. n. 1121 cit., pag. 14, n. 38).

(9) Atti della Camera, Doc. n. 3008 cit., pagg. 3-4 (n. 5).

(10) Atti del Senato, II Legislatura, 2ª Commissione, 10 giugno 1955, pag. 164, (relatore Picchiotti).

(11) Atti della Camera, Doc. n. 3008 cit., pag. 5 (n. 9).

(12) Atti della Camera, III Commissione cit., 27 maggio 1958, pag. 265 sgg.

LEGISLATURA III - 1958 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di cattura), il Comitato ha creduto di adottare una via intermedia, nel senso di ridurre i casi di obbligatorietà del mandato di cattura » (13).

« I casi in cui il mandato di cattura è obbligatorio sono pochi » (14).

Non è il caso di soffermarsi sul significato e sul valore da attribuirsi ai lavori preparatori. Peraltro, la scelta che precede ci sembra succosa e, soprattutto, idonea a dimostrare che l'intendimento della legge, nel senso da noi accolto, scaturisce dall'opinione di coloro che hanno partecipato alla sua elaborazione e, altresì, che la giurisprudenza prevalente è ben lungi dall'aderire ai concetti informativi della legge.

Dalla cornice dei lavori preparatori risalta il rilievo della più appropriata interpretazione tecnica.

A) Per l'articolo 56 delle norme di attuazione del Codice di procedura penale di cui al regio decreto 28 maggio 1931, n. 602, « le disposizioni del Codice di procedura penale si osservano anche rispetto ai reati *preveduti da leggi speciali*, in quanto non sia diversamente disposto ». Ed il Manzini spiega: « La legge processuale penale è applicabile a tutti i procedimenti penali relativi a reati (delitti o contravvenzioni) preveduti dal Codice penale o *da altre leggi dello Stato* ed in genere a tutti i procedimenti giudiziari riguardanti la realizzabilità o la realizzazione di una pretesa punitiva dello Stato, derivante da reato ».

B) Lo stesso concetto, quanto alla legge n. 517 del 1955 — e perciò anche quanto all'istituto del mandato di cattura obbligatorio — è ribadito dall'articolo 18 del decreto presidenziale 25 ottobre 1955, n. 932: « Quando *nelle leggi e nei decreti* sono richiamati istituti o disposizioni del Codice di procedura penale, il richiamo si intende fatto alle corrispondenti disposizioni modificate della legge 18 giugno 1955, n. 517 ».

(13) Atti della Camera, III Commissione cit., 27 maggio 1958, pag. 265.

(14) Atti della Camera, III Commissione cit., 27 maggio 1958, pag. 274 (Ministro De Pietro).

C) L'articolo 253, n. 2, modificato parla di delitto per il quale la *legge* stabilisce una determinata pena: non il Codice, ma *ogni legge penale*. Così come, del resto, negli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 8, 15, 16, eccetera, del Codice penale e nell'articolo 25 della Costituzione.

D) Non può stabilirsi un rapporto tra leggi speciali successive al Codice (per esempio, la legge fallimentare), derogatrici ad una regola generale, ed una legge generale (la riforma del Codice di procedura penale) successiva alla legge speciale e riferentesi a tutti i reati.

E) Il commercio clandestino o fraudolento di sostanze stupefacenti, di cui all'articolo 446 del Codice penale, è punito con le sanzioni della legge speciale 22 ottobre 1954, n. 1041, la quale elabora organicamente la materia ed estende e caratterizza le ipotesi criminose del ridetto articolo 446. Va da sé che, ciò stante, non vi sarebbe stato motivo per una esplicita inclusione dei reati di cui all'articolo 446 tra quelli per cui è obbligatorio il mandato di cattura, qualora la legislazione speciale fosse stata esclusa dal nuovo sistema processuale: infatti, la misura della pena è, bensì, inferiore, nella legge speciale, al minimo di cinque anni e al massimo di quindici anni, ma il disposto dell'articolo 25 della legge n. 1041 del 1954 rende obbligatorio il mandato di cattura. Ciò significa, evidentemente, che l'articolo 253 n. 4 vuol sottrarre, in via eccezionale, alcuni reati, previsti da una legge speciale, alla regola generale del Codice.

I lavori preparatori dimostrano che si è tenuta presente la legislazione speciale.

L'onorevole Riccio, relatore alla Camera, ha affermato: « Desidero rimanga agli atti che il riferimento all'articolo 446 del Codice penale è soltanto indicativo e non tassativo, perchè queste ipotesi sono state previste dalla legge speciale. L'obbligatorietà del mandato di cattura permane non soltanto per il commercio clandestino o fraudolento di sostanze stupefacenti, previsto dall'articolo 446

LEGISLATURA III - 1958 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del Codice penale, ma anche per le ipotesi previste dalla legge speciale » (15).

Stralciamo dalla discussione in Senato: « PIOLA. Dopo l'approvazione di questo articolo, desidero far presente che al n. 4 dell'articolo stesso ci si riferisce ai reati di commercio clandestino e fraudolento di sostanze stupefacenti, preveduto dall'articolo 446 del Codice penale. Ora, vi è anche una legge speciale riguardante questa materia. La dizione che abbiamo testè approvata non deve quindi far ritenere che la citazione dell'articolo 446 del Codice penale sia tassativa: essa è soltanto informativa. DE PIETRO, *Ministro di grazia e giustizia*. La legge speciale, alla cui emanazione io stesso ho partecipato, tratta di casi specifici per quanto si riferisce al commercio di tali sostanze, e non fa che aumentare le pene previste dal Codice penale. PIOLA. Resta dunque inteso che ci si riferisce alla legge speciale, sebbene non sia citata nell'articolo » (16).

La preoccupazione dei redattori della « novella » appare giustificata solo dando per ammesso che i reati previsti da leggi speciali siano regolati dall'articolo 253, n. 2, del Codice di procedura penale modificato: chè, se così non fosse, non avrebbe senso una così insistente, qualificata e concorde attenzione chiarificatrice.

Deve concludersi, per usare la terminologia dell'onorevole Amatucci (17), che nella selezione qualitativa per cui è obbligatorio il mandato di cattura, l'articolo 253, ai nn. 1, 3, 4 e 5 abbia elencato tanto delitti previsti dal codice, quanto delitti previsti da leggi speciali, e che, al n. 2, abbia incluso, nella selezione quantitativa, tutti i delitti previsti dal codice e dalle leggi speciali.

Sotto l'impero del codice di procedura penale Rocco, quando l'obbligatorietà del man-

dato di cattura era stabilita da una legge speciale che taceva circa la libertà provvisoria, questa nonostante qualche contrasto, non si ammetteva la libertà provvisoria o la si ammetteva, rispettivamente, nei casi in cui il reato, per l'entità della pena edittale, rientrasse o meno nelle ipotesi dell'articolo 253, n. 3. « Il problema veniva inquadrato, stabilendo tra l'articolo 239 della legge fallimentare e l'articolo 253 del Codice di procedura penale una stretta, intima relazione. Solo a prezzo di questo legame era possibile negare l'ammissibilità della libertà provvisoria, in quanto il divieto della concessione del beneficio si riferiva solo ai reati indicati nell'articolo 253 del Codice di procedura penale e, quindi, alla obbligatorietà del mandato di cattura, che discendeva dal disposto dell'articolo 253. Così si veniva a riconoscere esplicitamente che da questo conseguiva la ammissibilità della libertà provvisoria » (Zaccone).

Con un improvviso capovolgimento, la giurisprudenza, che sosteneva il divieto della libertà provvisoria, incardinandolo nell'articolo 253 del Codice di procedura penale, proclama ora che l'articolo 239 della legge fallimentare è svincolato dal principio generale del Codice; che trattasi di norma che fa eccezione a tale principio; che l'obbligo del mandato di cattura, ivi sancito, discende non dal principio del codice, bensì dal particolare tipo di reato.

Ciò è inaccettabile.

Col testo modificato dell'articolo 277, si è voluto unificare legislativamente il divieto di libertà provvisoria per tutti i casi nei quali il mandato di cattura è obbligatorio, vuoi disposto nel codice, vuoi disposto in leggi speciali, eliminando i dubbi sorti in precedenza, quando era in vigore l'originario articolo 277, e fermi restando, beninteso, i confini di cui all'attuale articolo 253, n. 2.

Meraviglia, d'altronde, che il Supremo Collegio, che ha sempre difeso il canone interpretativo per cui la legge vive di vita propria, abbia quasi fatto perno su una frase isolata, dispersa e per di più equivoca della relazione ministeriale (n. 48: « La Corte di cassazione ha deciso nel senso più fa-

(15) Atti della Camera, II Legislatura, III Commissione, 27 maggio 1955, pag. 268.

(16) Atti del Senato, II Legislatura, 2ª Commissione, 10 giugno 1955 (pom.) pag. 219.

(17) Atti della Camera, II Legislatura, III Commissione cit., pag. 265.

vorevole all'imputato. Tale decisione, che è la più conforme al diritto vigente, tuttavia testimonia di una inefficienza della legge, perchè appare più razionale porre sullo stesso piano agli effetti della concessione della libertà provvisoria, tutti i casi di mandato di cattura obbligatorio») e le abbia sacrificato lo spirito della legge, i principi generali del diritto comune, i criteri informatori della riforma processuale e lo stesso complesso dei restanti lavori preparatori, smentendo il procedimento logico da essa seguito prima della riforma del 1955: allora agganciava l'istituto della libertà provvisoria ad un severo articolo 253, per negarla, allorchè il mandato di cattura obbligatorio fosse sancito in *leges extra vagantes*, nei casi in cui il precedente sistema la escludeva, malgrado che il capoverso dell'articolo 277 si riferisse all'articolo 253 e non alle *leges extra vagantes*; ora lo sgancia da un più mite articolo 253, per escluderla in tutti i casi, allegando che l'articolo 277 non si richiama più all'articolo 253.

Va da sè che, dopo l'entrata in vigore della legge 18 giugno 1955, n. 517, norme particolari possono disciplinare in modo diverso, per singoli reati, il mandato di cattura e possono disporlo obbligatoriamente con l'espresso divieto della libertà provvisoria, in aggiunta ai casi dell'attuale articolo 253 del Codice di procedura penale, in guisa da rendere, in forza del nuovo testo dell'articolo 277, non concedibile la libertà provvisoria.

Gli atti della discussione parlamentare non offrono il benchè minimo appiglio a favore dell'avversata soluzione.

« In tema di libertà provvisoria, si è chiarito (art. 277) il divieto della concessione nei casi di obbligatorio del mandato di cattura: la norma attuale, che fa riferimento all'articolo 253, aveva dato luogo ad un grave problema in riferimento alla legge speciale » (18).

Al contrario, suffragano l'accolta tesi.

Il relatore onorevole Riccio, illustrando il testo proposto dal Comitato ristretto (che

(18) Atti della Camera, I Legislatura, III Commissione, 25 marzo 1953, cit., pag. 911 (rel. on. Leone).

era stato incaricato di riferire alla III Commissione della Camera) (19) spiegò: « Questo emendamento aggiuntivo è accompagnato dalla seguente nota: " Il Comitato si è trovato di fronte al grave problema della correlazione tra concessione della libertà provvisoria ed obbligatorio del mandato di cattura; ed ha ritenuto di risolverlo nel modo che segue: mantenere fermo il principio del divieto della concessione della libertà provvisoria nei casi di obbligatorio del mandato di cattura (*principio che si regge ancor più quando si consideri che, per effetto di una precedente proposta, sono stati notevolmente ridotti i casi di mandato di cattura obbligatorio*) (omissis) " » (20).

Quale è la « precedente proposta » di cui parla la nota illustrativa? È quella, pure contenuta nel testo del Comitato ristretto, relativa alla modificazione dell'articolo 253, in parte approvata: una proposta ancor più limitativa dei casi di mandato di cattura obbligatorio. Ebbene, il Comitato dichiara di aver tenuti presenti, in sede di elaborazione dell'articolo 277 cap., proprio i casi di mandato di cattura obbligatorio dell'articolo 253. Dal che emerge che la selezione quantitativa del numero 2 di esso articolo 253 è afferente anche alle leggi speciali.

Diversamente si giungerebbe all'effetto « praticamente iniquo e giuridicamente assurdo » (Pisapia) di peggiorare la situazione precedente. « Se si afferma, come si fa abitualmente, che il reato di favoreggiamento dei creditori comporta obbligatoriamente il mandato di cattura, bisogna ammettere che oggi, per tale reato, non è più ammissibile la libertà provvisoria! Il beneficio era, invece, ammissibile prima della legge 18 giugno 1955, n. 517. Lo stesso si verificherebbe per il reato di cui agli articoli 220 e 16, n. 3 ».

È significativo che il Leone, vigente il Codice non modificato, rilevò l'enormità che fosse inibita la concessione della libertà prov-

(19) Atti della Camera, II Legislatura, III Commissione, 30 luglio 1954, pagg. 131-132.

(20) Atti della Camera, II Legislatura, III Commissione, 27 maggio 1955, pag. 264 e sgg.

visoria per le violazioni contravvenzionali di cui al decreto-legge presidenziale 3 settembre 1946, n. 330, punite con pena detentiva e importanti l'obbligatorietà del mandato di cattura.

Ancora: si giungerebbe alla sbalorditiva e paradossale conseguenza che, per la legge posteriore n. 517 del 1955 — che è dichiaratamente più favorevole — dovrebbe essere revocata la libertà provvisoria, concessa in base alla legge anteriore, nei casi di obbligatorietà del mandato di cattura per reati punibili con una pena inferiore a quella di cui all'originario articolo 253!

Per tutto quanto sopra esposto, non v'ha chi non veda che si risolve in una tipica eterogenesi della *mens legis* l'argomento addotto dal Supremo Collegio, che la modificazione del testo dell'articolo 277 cap. costituisce la manifestazione di volontà legislativa di sottrarre alla libertà provvisoria coloro per cui la cattura sia obbligatoria per l'articolo 253 e, insieme, coloro per cui sia obbligatoria in forza di *precedenti* leggi speciali.

Non è vero « che l'interprete, sia pure a malincuore, deve inchinarsi al sopravvivere dell'articolo 239 della legge fallimentare. reso più severo dal modificato articolo 277 del Codice di procedura penale » (Punzo). Nè è, almeno questa volta, meritata la deplorazione della « notevole faciloneria che si riscontra nella redazione della più parte delle nostre leggi, alle quali solo talvolta può porre rimedio il comprensivo ed umano sforzo di una parte della dottrina e della giurisprudenza, cui può plaudirsi, ma al quale non sempre può sottoscrivere » (Punzo).

Per uno scrupolo, forse eccessivo, di correttezza giuridica, si è ritenuto di non intitolare il presente disegno di legge « Interpretazione autentica dell'articolo 277 cap. del Codice di procedura penale »: è risaputo che una autorevole dottrina vuole che l'interpretazione sia « naturalmente insuscettibile di ingiunzione » (Barbero). Nonostante ciò, le norme avranno, sostanzialmente, valore interpretativo e, in ogni modo, regoleranno le situazioni processuali in corso alla stregua del *jus novum*.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

L'articolo 277, secondo comma, del Codice di procedura penale è così modificato:

« La libertà provvisoria non è ammessa nei casi nei quali è obbligatorio, per l'articolo 253, il mandato di cattura. La stessa disposizione si applica per i reati previsti nelle leggi speciali, semprechè la pena superi i limiti previsti nell'articolo 253, n. 2 ».