

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **ONORATO, FIORI, RIVA, GIOLITTI, VESENTINI, PASQUINO, ARFÈ, CAVAZZUTI, ALBERTI, ONGARO BASAGLIA, OSSICINI, ULIANICH, NAPOLEONI, NEBBIA e STREHLER**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 SETTEMBRE 1987

Inapplicabilità del codice penale militare di guerra in situazioni diverse dallo stato di guerra legittimamente deliberato dalle Camere

ONOREVOLI SENATORI. – La controversa decisione di inviare una squadra della Marina militare nel Golfo Persico, assunta dal Governo italiano a seguito dell'aggressione subita dal cargo italiano «Jolly Rubino» e successivamente approvata dalle Camere (sia pure attraverso l'imposizione di un doppio voto di fiducia), ha riproposto all'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica importanti e delicate questioni di ordine giuridico-costituzionale, che vanno ad aggiungersi alle pur preminenti ragioni di perplessità che tale missione suscita sul piano dell'opportunità politica e dell'utilità concreta per gli interessi del paese.

Già in occasione delle missioni extranazionali assegnate alle Forze armate italiane negli

anni più recenti – dalla partecipazione alla MFO del Sinai, a seguito degli Accordi di Camp David, alle due «forze multinazionali di pace» che si sono succedute nella martoriata città di Beirut, fino alla missione per lo sminamento del Mar Rosso e del canale di Suez – fu avvertita la necessità di chiarire l'interpretazione di fondamentali norme costituzionali, per le quali mai – fino ad allora – si era presentata una verifica di così concreta e immediata rilevanza. Ci si interrogò, ad esempio, sulla legittimità dell'impiego di militari in servizio di leva obbligatorio per missioni comunque diverse da quella «difesa della Patria» per cui l'articolo 52 della Costituzione consente l'imposizione di una così gravosa prestazione personale. Lo stesso articolo 11,

testimone e cardine dell'ispirazione «pacifista» della Carta costituzionale, fu letto con un'attenzione ed un interesse nuovi: qual'è la portata del «ripudio della guerra» che vi è proclamato? cosa significa - in particolare - quel riferimento alla soluzione di controversie internazionali? Non rappresenta forse un impegno ulteriore e più avanzato rispetto al ripudio della guerra offensiva o di aggressione («offesa alla libertà degli altri popoli»), a cui peraltro l'Italia è già impegnata in forza dell'adesione alla Carta delle Nazioni Unite? E dunque, per la Repubblica italiana, è legittimo il ricorso allo strumento militare per il perseguimento di (legittimi) interessi nazionali al di fuori dell'ipotesi di difesa da un'aggressione in atto contro il territorio nazionale?

L'inasprirsi delle tensioni internazionali in molte parti del pianeta, e la grave crisi in cui versano le istituzioni internazionali (dalla Corte dell'Aja alle stesse Nazioni Unite) rendono purtroppo sempre più attuali e concreti questi interrogativi. Altri nodi sono però giunti al pettine con i convulsi avvenimenti degli ultimi mesi (dalla vicenda dell'Achille Lauro fino al confronto tra Stati Uniti e Libia a poche miglia dalle nostre coste ed all'episodio, per alcuni versi ancora oscuro, di Lampedusa), su un piano più interno all'ordinamento costituzionale italiano. Lo stesso Capo dello Stato, con la lettera inviata al Presidente del Consiglio nell'agosto 1986 ha richiamato l'attenzione del Governo e del Parlamento sulla necessità di precisare e chiarire l'interpretazione dei precetti contenuti nell'articolo 78 e nel nono comma dell'articolo 87 della Costituzione. E dunque, come può l'ordinamento costituzionale «attrezzarsi» per affrontare situazioni di emergenza che, pur diverse e meno gravi rispetto allo «stato di guerra», nondimeno espongono gli assetti istituzionali a pressioni formidabili che ne possono alterare e compromettere le corrette relazioni interne?

Se dunque sono molti e gravi gli interrogativi che meritano un approfondimento ed i nodi che il Parlamento è chiamato a sciogliere, con il presente disegno di legge si suggerisce un intervento puntuale ed urgente, per una questione la cui delicatezza non può sfuggire ad alcuno. Anche in occasione dell'invio della flotta nel Golfo Persico, infatti, come già ai

tempi della forza multinazionale di Beirut, è stata da più parti richiamata l'eventualità dell'applicazione della legge penale di guerra al contingente militare italiano, con le gravissime conseguenze che si possono immaginare. È ben vero che il Ministro della difesa ha escluso dinanzi al Senato questa eventualità, ma si deve sottolineare che l'articolo 9 del codice penale militare di guerra vigente, citato da numerosi commentatori, non sembra offrire alcuna discrezionalità al Governo. Se infatti in alcune norme del codice - per esempio nell'articolo 5 («casi straordinari in cui ragioni di urgente e assoluta necessità lo richiedano») e nell'articolo 8 («riunione di navi o di aeromobili; forze terrestri distaccate») - si subordina l'applicazione della legge penale di guerra (in tempo di pace) ad una decisione politica, assunta con decreto reale (con decreto del Presidente della Repubblica), l'articolo 9 è di ben altro tenore. Vi si legge infatti: «Sono soggetti (non: possono essere soggetti, *ndr.*) alla legge penale militare di guerra, ancorchè in tempo di pace, i corpi di spedizione all'estero per operazioni militari...»; parrebbe così che per la missione nel Golfo (indiscutibilmente una «operazione militare») il codice penale di guerra potrebbe operare ed obbligare tutti i militari italiani imbarcati.

A nessuno sfugge, certamente, la gravità di questo fatto. L'applicazione della legge del tempo di guerra comporta infatti conseguenze gravissime sul piano del rispetto dei principi costituzionali, delle garanzie degli imputati e dell'equità nell'amministrazione della giustizia.

L'elemento che più drammaticamente viene all'attenzione è la possibilità di applicare la pena di morte: la barbara esecuzione della pena capitale, che la Costituzione ha voluto escludere, salvo appunto le situazioni eccezionali che possono determinarsi in tempo di guerra. Ma si potrebbero fare molti altri esempi: basti pensare che - a norma dell'articolo 241 - un comandante militare potrebbe passare per le armi, senza processo alcuno, un proprio sottoposto nel caso di pericolo imminente derivante da un atto di insubordinazione. E ancora: le decisioni dei tribunali militari di guerra sono le uniche per le quali - a norma dell'articolo 111, secondo comma, della Costi-

tuzione e degli articoli 288 e 289 del codice stesso - non è ammesso il ricorso alla Corte di cassazione, e lo stesso secondo grado di giudizio è ammesso con forti limitazioni. Nè d'altra parte la riforma della giustizia militare, che nel 1981 ha adeguato istituti e procedure al dettato costituzionale, ha minimamente interessato la giustizia militare del tempo di guerra, che pertanto resta regolata da un complesso normativo di quarantacinque anni fa e certamente influenzato dall'ideologia autoritaria e militarista del regime fascista. Un ultimo esempio, certamente non di poco conto, è dato dalla possibilità, a norma del titolo II del primo libro del codice penale militare di guerra, di legiferare a mezzo di bandi militari attribuita al comandante supremo e persino - a norma dell'articolo 19 cpv. - al «comandante di un corpo di spedizione all'estero, per tutela dei connazionali ivi residenti, o per un'azione comune con le forze armate di uno stato alleato, o per altro motivo» (!).

Se dunque le conseguenze dell'applicazione del codice penale militare di guerra sono tanto gravi ed eccezionali, sembra peraltro coerente con gli articoli 78, 87 e 103 della Costituzione ritenere che essa sia categoricamente esclusa per situazioni diverse dallo stato di guerra legittimamente deliberato dalle Camere. Innovando profondamente rispetto all'ordinamento statutario, che riservava al re lo *jus belli* (articolo 5 dello Statuto), i costituenti vollero infatti attribuire alle Camere la grave responsabilità di deliberare lo stato di guerra, con tutte le conseguenze sul piano del diritto interno e internazionale, nonchè dell'organizzazione dello Stato che ne derivano. Nè possono esserci equivoci sul significato di tale deliberazione.

Da un lato, infatti, l'articolo 11 impedisce che vi possano essere guerre aggressive legittimamente deliberate (e pertanto il contenuto della deliberazione non può consistere in una delega al Presidente della Repubblica affinché «dichiari la guerra» ad altri Stati e dia ordine alle truppe di «marciare sul nemico»); dall'altro le moderne tecnologie belliche (oltre che una prassi ormai consolidata, forse a partire dall'attacco nipponico contro Pearl Harbour) impongono ovviamente che i primi elementi

di difesa siano organizzati immediatamente dai responsabili tecnici delle Forze armate, appena si abbia la percezione certa dell'aggressione. Il contenuto della deliberazione delle Camere non può dunque nemmeno consistere nell'ordine di predisporre le prime difese che - presumibilmente - saranno già state approntate, ma consisterà piuttosto nella decisione di «far entrare in funzione il diritto interno di guerra» (A. Giardina, *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca).

La nostra convinzione è dunque che quelle norme del Codice penale militare di guerra che ne consentono l'applicazione in situazioni diverse dallo stato di guerra legittimamente deliberato dalle Camere debbano ritenersi senz'altro incostituzionali, e tacitamente abrogate. È pur vero che non sono rari i casi in cui una norma da molti ritenuta tacitamente abrogata con l'entrata in vigore della Costituzione o di leggi successive è stata poi «richiamata in vita» con gravi conseguenze: si pensi, ad esempio, al regio decreto n. 1161 del 1941 sul segreto militare, da molti commentatori giudicato incostituzionale, e comunque contrastante con la disciplina del segreto di Stato dettata dalla legge n. 801 del 1977, eppure recentemente citato dal Governo a giustificazione del segreto opposto ad alcune interrogazioni parlamentari.

Il Parlamento non può dunque rifuggire dalla responsabilità che gli è propria, non adeguando esplicitamente ai principi costituzionali una materia tanto delicata ed importante, nè può attendere che qualche cittadino italiano venga giudicato con le procedure sbrigative e rischiando le pene draconiane previste dalla legge penale di guerra affinché la Corte costituzionale possa essere chiamata a giudicare la legittimità delle sue disposizioni. E dunque - se pure non c'è dubbio che l'intero codice penale militare di guerra ha bisogno di profonde e radicali correzioni che ne superino l'ispirazione illiberale e vessatoria e vi infondano i principi garantistici propri di un ordinamento democratico - appare oggi più che mai urgente provvedere all'eliminazione di tutte quelle disposizioni che prevedono l'applicazione della legge del tempo di guerra in circostanze diverse dallo stato di guerra, talora in forza di una decisione politica - articoli 5 e 8 -

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

in altri casi come conseguenza automatica di particolari stati di fatto - articoli 9, 10 e 11 - ed in altri ancora in conseguenza di una decisione della stessa autorità militare - articolo 19 del codice penale militare di guerra. Solo così il Parlamento, chiamato ai sensi dell'articolo 78 della Costituzione a deliberare lo stato di guerra, potrà sempre e senza eccezioni garantire che le procedure e le pene previste dal codice penale militare di guerra non siano mai applicate senza una sua preventiva e formale decisione.

Onorevoli senatori, la decisione di inviare una squadra navale nel Golfo Persico - al di là di ogni altra considerazione politica o giuridi-

ca - non c'è dubbio che esporrà a rischi gravi gli ufficiali, i sottufficiali ed i marinai in servizio di leva imbarcati. Ci sembra che il Parlamento possa e debba compiere innanzitutto nei loro confronti un atto di responsabilità abrogando immediatamente le norme del codice penale di guerra che - almeno potenzialmente - gravano sul loro capo. Per questo confidiamo in un rapido esame del presente disegno di legge, che riprende una proposta già avanzata alla Camera dei deputati nella VIII legislatura (atto Camera n. 4065, onorevole Milani ed altri), e riproposta nella scorsa legislatura dai senatori della Sinistra indipendente (atto Senato n. 58, Milani ed altri).

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

1. Gli articoli 5, 8, 9, 10 e 11 e il secondo comma dell'articolo 19 del codice penale militare di guerra sono abrogati.