

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2554

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CICCIOMESSERE, AGLIETTA, AJELLO, BOATO, BONINO, BALDELLI, CRIVELLINI, DE CATALDO, FAC-  
CIO, MELEGA, MELLINI, PINTO, RIPPA, ROCCEL-  
LA, SCIASCIA, TEODORI, TESSARI ALESSANDRO**

*Presentata il 22 aprile 1981*

Abrogazione del titolo IX del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, concernente il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e degli articoli 5 e 10 del codice penale militare di guerra

COLLEGHE DEPUTATE, COLLEGHI DEPUTATI !  
— La recente iniziativa del Movimento sociale di raccolta di firme per una petizione popolare che richiede l'attuazione degli articoli 217, 218 e 219 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza relativi alla dichiarazione dello stato di guerra (civile) e alla competenza dei tribunali militari nei giudizi relativi ai delitti « contro la personalità dello Stato » ripropone non tanto un giudizio politico sulla proposta di combattere il terrorismo utilizzando i tribunali militari e la pena di morte quanto una severa censura nei confronti delle forze politiche che si definiscono democratiche e appartenenti al cosiddetto « arco costituzionale ».

Appartiene infatti interamente alla responsabilità di questi partiti la mancata abrogazione delle norme richiamate dalla citata petizione popolare come « vigenti » e la rilevante adesione di cittadini alla proposta di reintroduzione della pena di morte che appare perfettamente conseguente alla politica liberticida e forcaiola adottata nelle fasi più drammatiche della strategia terroristica del partito armato.

La sostanziale sfiducia nella capacità della democrazia di difendersi dai suoi nemici innanzitutto con il rigoroso rispetto delle regole costituzionali, espressa dalla maggioranza dei partiti con l'approvazione di provvedimenti legislativi che hanno sconvolto i principi fondamentali di civiltà

giuridica conquistati dal movimento democratico e di classe, non poteva infatti non aprire il varco, in una parte seppur limitata dell'opinione pubblica, a pericolose tentazioni e illusioni di risolvere con la forza il complesso problema del terrorismo italiano.

A questo proposito è sintomatico il comportamento delle forze politiche che praticamente hanno abbandonato ogni volontà riformatrice del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza nella IV legislatura.

La prima proposta legislativa del Governo su questa materia fu infatti presentata dal Ministro dell'interno Scelba nella seduta del 10 dicembre 1948. In questo disegno di legge si proponeva l'abrogazione dell'intero titolo IX del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza « le cui norme contemplano funzioni e particolari poteri connessi con lo stato di guerra e con lo stato di pericolo pubblico, che non hanno oggi ragione di essere ». In data precedente (26 ottobre 1948) i senatori Scoccimarro e Veroni avevano presentato una proposta di abrogazione di alcune parti del testo unico che provocò una discussione nella prima commissione del Senato e l'impegno del Governo alla presentazione del testo citato.

La I legislatura si concluse senza che la Camera riuscisse ad approvare un testo a causa degli emendamenti restrittivi presentati dal Governo.

Nella II legislatura, dopo la presentazione da parte del senatore Picchiotti di una proposta di legge sulla materia che fu comunicata alla presidenza del Senato l'8 settembre 1953, il Ministro dell'interno Fanfani presentò, sempre al Senato, il 10 dicembre 1953, un disegno di legge che questa volta non prevedeva l'abrogazione dell'intero titolo IX del testo unico di pubblica sicurezza ma solo l'abrogazione degli articoli 217, 218 e 219 relativi allo stato di guerra giudicati nella relazione « in contrasto con i precetti sanciti dagli articoli 25 e 78 della Costituzione ».

Il 12 marzo 1954 i senatori Terracini, Molé, Gavina ed altri ribadirono con una proposta di legge « l'obbligo di adeguare certa parte della legislazione vigente, sopravvissuta al fascismo, ai precetti della Costituzione » riproponendo l'intera abrogazione del titolo IX del testo unico di pubblica sicurezza.

Anche la II legislatura si concluse con un nulla di fatto.

Nella III legislatura si ripropose la stessa procedura con la presentazione da parte del Ministro Tambroni, il 16 dicembre 1958, di un disegno di legge analogo al precedente e da parte del gruppo comunista (primo firmatario il deputato Guidi) di una proposta di legge annunciata in aula il 10 febbraio 1961, che furono discusse dalla II Commissione della Camera prima in sede referente e quindi, il 12 dicembre 1961, in sede legislativa senza concludere l'iter alla scadenza della legislatura.

L'ultimo atto di questa vicenda è rappresentato dalla presentazione, il 12 luglio 1966, di un corposo disegno di legge governativo a firma del Ministro dell'interno Taviani che, fra l'altro, nel primo dei suoi 75 articoli, sopprimeva le norme relative allo stato di guerra.

All'archivio della Camera non risultano tracce di altre proposte sull'argomento nelle successive legislature.

Non può farsi a meno di sottolineare che le norme in questione, oltretutto incompatibili con lo spirito e la lettera della Costituzione, sono da considerare automaticamente abrogate o quanto meno inapplicabili a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione stessa e del nuovo ordinamento dei poteri dello Stato che essa comporta, senza che per altro la loro esplicita e formale cancellazione dalla legislazione del nostro paese possa considerarsi inutile e superflua, stante gli equivoci e le velleità che esse potrebbero suscitare e che in effetti, sia pure al livello più becero e demagogico, in qualche modo hanno consentito.

Così pure va sottolineato che, in ogni caso, ove anche fosse possibile la dichia-

razione dello stato di guerra come misura per la tutela dell'ordine pubblico in forza del titolo IX del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, non per questo sarebbe applicabile la legge penale militare di guerra e tanto meno sarebbe applicabile la pena di morte, così come la dichiarazione di applicazione delle leggi penali militari di guerra ai sensi dell'articolo 5 del codice penale militare di guerra nei casi straordinari ed urgenti cui fa riferimento tale norma, oltretutto in palese contrasto con la Costituzione della Repubblica, non comporterebbe in alcun caso la sottoposizione a tali leggi altro che dei militari e solo per limitatissimo caso di civili per alcuni particolari reati attinenti specificamente alla sicurezza ed al servizio militare, ecc. mentre non sarebbero sottoposti alla legge penale militare di guerra la gran parte dei reati comunemente definiti terroristici.

È pure da notare che l'articolo 5 del codice penale militare di guerra prevede ipotesi di applicazione diverse sostanzialmente da quelle dell'articolo 217 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e comporta effetti diversi da quelli del provvedimento di cui a quest'ultima norma, così che non se ne può considerare una modalità di applicazione.

Quanto alla prima questione va anzitutto sottolineato che la Costituzione attribuisce espressamente al Parlamento il potere di dichiarare lo stato di guerra (articolo 78) con la specificazione che le Camere stesse « conferiscono al governo i poteri necessari ». Ciò da solo comporta che la dichiarazione dello stato di guerra non può essere un atto meramente strumentale, diretto al fine di conferire all'esecutivo automaticamente poteri che non gli competono nella normalità della vita del paese, essendo al contrario prevista la necessità di conferire particolari poteri con atto delle Camere per la finalità di affrontare lo stato di guerra. Ma altre norme costituzionali in modo più esplicito sottolineano che la dichiarazione dello stato di guerra al fine di affrontare situazioni diverse da quelle dello scontro bellico non

può considerarsi ammessa così come l'equiparazione di situazioni pur eccezionali di ordine pubblico con la guerra di cui si è, con varie formule, abusato nel passato e di cui sono espressione e previsione le norme di cui si discute.

L'articolo 103 della Costituzione stabilisce che i tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge, mentre in tempo di pace « hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle forze armate ». Il tempo di pace ed il tempo di guerra sono espressioni che non consentono interpretazioni « equiparative » ed il divieto di assoggettamento dei comuni cittadini ai tribunali militari tende proprio ad impedire l'uso del principale strumento alla cui utilizzazione è diretta la dichiarazione dello stato di guerra in tempo di pace. Pure al « tempo di guerra » e non allo « stato di guerra » fa riferimento l'articolo 111 della Costituzione per sanzionare l'assoggettamento dei tribunali militari di pace al controllo di legittimità della Cassazione.

D'altro canto, come si è già ricordato, non soltanto le disposizioni di cui si discute del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e del codice penale militare di guerra sono in contrasto con la Costituzione, ma sono in contrasto tra loro e delineano due diverse situazioni di eccezionalità con effetti diversi, oltre a prevedere provvedimenti emanati da organi per la loro proclamazione. Il testo unico infatti prevede che lo stato di guerra sia proclamato dal Ministro dell'interno con l'assenso del « capo del Governo », mentre l'applicazione della legge penale militare « in casi straordinari di urgente e assoluta necessità » in tutto o in parte del territorio dello Stato è prevista dall'articolo 5 del codice penale militare di guerra con decreto reale. È da notare che lo stesso articolo al comma secondo chiaramente ammette che in tali casi non si ha « stato di guerra », ma che i territori soggetti alla legge militare sono « equiparati », agli effetti dell'applicazione della legge stessa, al territorio in stato di guerra », mentre

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

il terzo comma ancor più chiaramente parla di tali territori come territori che « non sono in stato di guerra ». Ciò con tutta evidenza sottolinea il fatto che l'applicazione di tali leggi militari, consentita dalla Costituzione per il « tempo di guerra », attraverso uno « stato di guerra » proclamato dalle Camere, non può in alcun caso essere consentita in tempo di pace. E da notare altresì che l'articolo 217 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, mentre esplicitamente finalizza la dichiarazione dello stato di guerra all'affidamento della tutela dell'ordine pubblico alle autorità militari, chiaramente rappresenta tale « stato » come una mera equiparazione limitata a tale finalità.

Quanto alla portata dell'applicazione delle leggi militari di guerra in forza dei provvedimenti previsti dalle norme di cui si discute, è anzitutto da notare che il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza espressamente prevede che i tribunali militari durante « il dichiarato stato di guerra » sono competenti a giudicare « le persone imputate dei delitti contro la personalità dello Stato previsti nel titolo primo del libro secondo del codice penale », il che esplicitamente esclude che, indipendentemente da ogni questione di legittimità costituzionale, il provvedimento di cui all'articolo 217 comporti l'applicazione delle norme penali sostanziali del codice penale militare di guerra.

Quanto all'articolo 5 del codice penale militare di guerra, esso non detta alcuna speciale disposizione in ordine alla giurisdizione militare ed all'applicazione della legge penale militare quanto alle persone, così che deve ritenersi che, anche indipendentemente dai limiti e dalle abrogazioni sopravvenute con l'entrata in vigore della Costituzione, esso non implichi altro che l'applicazione della legge penale di guerra e della relativa giurisdizione ai soggetti ed ai casi previsti dallo stesso codice, che, come si è già detto, per ciò che riguarda gli estranei alle forze armate limita l'assoggettamento di civili ai casi di reati contro il servizio, la disciplina e la sicurezza militari.

Per ciò che riguarda particolarmente la pena di morte, se è vero che l'articolo 27 della Costituzione ne vieta la previsione e l'applicazione se non in forza delle leggi militari di guerra e non per il tempo di guerra, è certo che il già ricordato divieto di equiparazione allo stato reale di guerra, la limitazione della giurisdizione dei tribunali militari sui civili al « tempo di guerra », con le conseguenze in ordine anche all'applicazione ai civili di norme sostanziali militari di guerra, escludono che essa possa comunque applicarsi se non in periodo bellico.

E da aggiungersi che la previsione costituzionale in ordine al potere di dichiarare lo stato di guerra attribuito alle Camere, di per sé travolge anche la praticabilità della parte delle norme di cui si discute in ordine al contenuto dei provvedimenti ed ai loro effetti, se non altro perché lo stesso articolo 78 prevede che i poteri per l'attuazione dello stato di guerra debbono essere specificamente attribuiti contestualmente dalle Camere.

In ogni caso se non si pervenne ad una espressa abrogazione di ogni norma relativa allo « stato di assedio », ciò fu dovuto a vicende, ancora non completamente chiarite, che si realizzarono nella fase preparatoria del testo presentato all'Assemblea Costituente.

Infatti nella seduta dell'11 gennaio 1947 della Seconda Sottocommissione (prima sezione) dell'Assemblea costituente si svolse una contrastata discussione sui problemi relativi allo stato di assedio che si concluse con l'approvazione di un articolo così formulato:

« È vietata la dichiarazione dello stato d'assedio ed è altresì vietata ogni altra misura di sospensione totale o parziale delle garanzie regolate dalla presente Costituzione ». Nella stessa seduta furono invece respinti l'emendamento di Nobile: « Salvo in caso di movimenti indipendentisti o separatisti » e quello di Mortati: « Salvo in caso di movimenti insurrezionali diretti a stabilire la dittatura ».

Stranamente si perdono le tracce di questo articolo approvato dalla Sottocom-

missione perché nell'Assemblea costituente non viene affatto discusso. Probabilmente fu soppresso nel Comitato di redazione del progetto che fu presentato all'Assemblea.

Le ragioni di questa soppressione possono essere spiegate solo presumendo che il Comitato dei 18 ritenne inutile inserire un divieto già peraltro ampiamente previsto da altri articoli. La redazione finale degli articoli 25 e 78 della Costituzione conferma questa ipotesi. Di questo « vuoto » fra la decisione della Sottocommissione e l'assenza di dibattito nell'Assemblea se ne occupano molti costituzionalisti fra cui Andrea Giardina nel Commentario della Costituzione che ritiene « inconcepibile pensare ad una dimenticanza; mentre è piuttosto verosimile che la sospensione di alcuni diritti costituzionali individuali e di alcune norme di organizzazione costituzionale sia stata prevista per il solo più grave caso della guerra, volendosi così esclu-

dere ogni altra anomala sospensione in casi di minore rilievo (mobilitazione e stato di assedio) ».

In ogni caso anche considerazioni più elementari relative al fatto che la Costituzione prevede per l'ipotesi della guerra esterna che le Camere non solo deliberino lo stato di guerra ma conferiscano anche al Governo gli eventuali poteri di sospensione di taluni diritti civili portano ad escludere che in una situazione « di pericolo di disordini » i diritti di libertà e le garanzie sancite dalla Costituzione e dalle leggi possano essere sospese con atto amministrativo.

Per queste ragioni proponiamo la completa soppressione del titolo IX del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e degli articoli 5 e 10 del codice penale militare di guerra che prevede l'applicazione della legge penale militare di guerra anche in tempo di pace.

---

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ARTICOLO UNICO.

È abrogato il titolo IX del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, concernente il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Sono altresì abrogati gli articoli 5 e 10 del codice penale militare di guerra.