

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 4065

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MILANI, BASSANINI, CODRIGNANI, GIANNI, AJELLO,  
CAFIERO, MAGRI, CRUCIANELLI, CATALANO, RODOTÀ,  
GALANTE GARRONE**

*Presentata il 19 aprile 1983*

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

ONOREVOLI COLLEGHI! — La partecipazione di reparti militari italiani a « Forze multinazionali », non organizzate nell'ambito delle Nazioni Unite ed impegnate fuori dal territorio nazionale per operazioni definite « di pace » in regioni sconvolte da terribili conflitti, è causa di gravi preoccupazioni.

Senza nulla affermare che possa suonare offensivo per l'impegno di concreta ed umana solidarietà dimostrato dai soldati, dagli ufficiali e sottufficiali italiani nei confronti delle popolazioni civili martoriate da una brutale guerra di aggressione e di sterminio, non ci sembrano eludibili alcuni interrogativi e forti ragioni di perplessità. Innanzitutto sulle ragioni politiche che — almeno per quanto riguarda la MFO al

confine tra Egitto e Israele — hanno guidato la partecipazione italiana.

Fuori dal quadro di una politica di pace lungimirante e di ampio respiro, capace di dar risposta ai complessi problemi della regione mediorientale (a cominciare dalla esigenza di riconoscere e tutelare i giusti diritti del popolo palestinese, nell'ambito di una politica di rispetto e di sicurezza per tutti i popoli della regione), senza alcun collegamento con un'iniziativa politica responsabile dell'Europa per contribuire alla pace in Medio Oriente, la presenza di modesti contingenti militari italiani e di altri paesi alla MFO dei Sinai è piuttosto sembrata (al di là dell'imbarazzante cooperazione con le truppe di sanguinari regimi dittatoriali, qual è quello dei gene-

rali uruguayani) una subalterna copertura alla nuova centralità — politica e militare — raggiunta dagli Stati Uniti d'America in questo delicato teatro dello scacchiere mondiale. Non è privo di interesse il fatto che — accanto ai tre dragamine della Marina militare italiana — si trovi nella zona del Sinai l'82<sup>a</sup> divisione aviotrasportata USA, una delle più efficienti unità delle forze armate nord-americane che, a quanto è dato di sapere, sarebbe destinata alla Rapid Deployment Joint Task Force per impieghi operativi a vasto raggio in regioni decisive per le vie di comunicazione e gli approvvigionamenti energetici dell'occidente, e sarebbe pertanto destinata a permanere nella zona ben oltre le esigenze dell'accordo di Camp David.

Altre preoccupazioni discendono dall'enfatizzazione della componente militare nella politica italiana nei confronti dei paesi del Mediterraneo, accentuata dall'accordo per la garanzia della neutralità di Malta, dalla presenza in Sinai e nel Libano, dalla priorità accordata nei programmi di ammodernamento tecnologico e operativo delle Forze armate italiane al potenziale aeronavale, e più in generale alla mobilità dei reparti di « pronto intervento ». In una regione agitata da gravi tensioni, e sulla quale convergono interessi fortemente conflittuali di molti paesi diversi tra loro per cultura, regime politico ed economico, collocazione internazionale e legami politico-militari, una caratterizzazione della politica italiana in chiave di « dinamizzazione » della presenza militare pare destinata ad accrescere i motivi di preoccupazione esponendo il paese a rischi gravi ed imprevedibili.

Anche la presenza a Beirut — per quanto sia sembrata giustificata dalla necessità di porre fine in qualche modo all'orrendo massacro dei civili libanesi e palestinesi — appare sempre più inadeguata al raggiungimento di quella pacificazione per cui era stata richiesta, e sempre più subalterna a logiche decise altrove. Né può nascondersi il fatto che la decisione di inviare una Forza multinazionale in Libano è avvenuta dopo la messa in mora di una soluzione nell'ambito delle Nazioni Unite, ed era ovvio e prevedibile che nessuna delle due

superpotenze avrebbe accettato di essere posta ai margini della partita, rendendo sempre più improbabile il rapido raggiungimento di una soluzione pacifica.

\* \* \*

Al di là comunque dalle pur decisive questioni politico-strategiche, non si possono tacere i gravi problemi di rilevanza costituzionale che ha sollevato l'invio — per la prima volta nel dopoguerra — di truppe all'estero.

La prima questione — drammatica sul piano umano oltre che politico — riguarda l'impiego di militari di leva non volontari né appartenenti ad unità speciali a reclutamento volontario. L'articolo 52 della Costituzione consente infatti di imporre ai cittadini l'onerosa prestazione del servizio militare obbligatorio in ragione del dovere — definito « sacro » — di difendere la patria. Se ovviamente tale dovere non può essere restrittivamente inteso come semplice difesa dei confini, e neppure come dovere alla sola difesa armata, sarebbe assai grave che si affermasse un'interpretazione della norma che pretendesse di estendere il concetto di patria fino a ricomprendervi principi astratti — per quanto nobili — di pace o di umana solidarietà, per giustificare il ricorso allo strumento militare (e la mobilitazione dei giovani di leva) per operazioni fuori dai confini: non ci si riferisce, ovviamente, al legittimo concorso in iniziative di organismi internazionali, come i cosiddetti « caschi blu » dell'ONU, né ai doveri inerenti alla legittima difesa collettiva derivanti dalla partecipazione ad alleanze difensive.

Sono purtroppo assai numerosi e recenti gli esempi di potenze che non hanno esitato ad impiegare la propria forza militare contro Stati sovrani, e spesso contro intere popolazioni civili, con il pretesto (magari con motivazioni ideologiche contrapposte e speculari) di « difendere la libertà » o « sventare le trame del comunismo (o dell'imperialismo) internazionale ». Quando infatti concetti astratti sembrano autorizzare l'intraprendenza militare fuori dai propri confini e l'ingerenza negli affari al-

trui, appare assai difficile disegnare la linea di discriminazione che separa da quella che in altri tempi fu definita « la politica delle cannoniere ».

\* \* \*

Se dunque ci sembra che l'interpretazione degli articoli 11 e 52 della Costituzione impedisca in ogni modo di considerare lo strumento militare come uno dei possibili mezzi disponibili per realizzare gli obiettivi della politica dello Stato (quando questi non consistano nella « difesa della patria »), ancor più evidente è che non si può legittimamente imporre ai cittadini — che sono stati chiamati a prestare quasi gratuitamente la propria opera, in condizioni spesso disagiate, in nome di quel sacro dovere — di partecipare ad imprese che — seppur nobili — nulla hanno a che fare con esso.

Per quanto riguarda la partecipazione di contingenti militari italiani alle « Forze multinazionali » del Sinai e di Beirut, oltre alla fondamentale questione del volontariato, sono stati giustamente portati dalla stampa all'attenzione dell'opinione pubblica altri problemi, legati al trattamento economico, alle condizioni di servizio, all'addestramento specifico, alle modalità e finalità della missione.

Negli ultimi tempi però, in coincidenza con la visita di una delegazione di parlamentari italiani ai contingenti della MFO del Sinai e della Forza multinazionale di pace a Beirut, si è diffusa una notizia particolarmente grave ed allarmante. Pare infatti che i militari italiani di tali contingenti siano ora sottoposti al codice penale militare di guerra, a norma dell'articolo 9 del codice stesso che ne dispone l'applicazione « ancorché in tempo di pace » ai corpi di spedizione all'estero per operazioni militari.

A nessuno può sfuggire la gravità di questo fatto. L'applicazione della legge penale del tempo di guerra comporta infatti conseguenze gravissime sul piano del rispetto dei principi costituzionali, delle garanzie per gli imputati e della 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 del codice penale militare di guerra — 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, capoverso, della Costituzione 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. Né d'altra parte la recente riforma della giustizia militare, che ne ha adeguato istituti e procedure al dettato costituzionale — ha minimamente interessato la legge penale del tempo di guerra, che resta pertanto regolata da un complesso normativo di quarantacinque anni fa e certamente influenzato dall'ideologia autoritaria e illiberale 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 bandi militari attribuita al comandante supremo e persino — a norma dell'articolo 19, capoverso — 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 la dichiarazione di guerra (articolo 5, Statuto fondamentale), i costituenti vollero infatti attribuire alle Camere la grave responsabilità di deliberare lo stato di guerra, con tutte le conseguenze sul piano del diritto e dell'organizzazione dello Stato che ne derivano. Né possono esserci equivoci sul significato di tale deliberazione.

Da un lato infatti l'articolo 11 della Costituzione impedisce che vi possano essere guerre di aggressione 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 l'ordine alle truppe di «marciare sul nemico»), e d'altra parte le moderne tecnologie belliche (oltre che una prassi ormai consolidata, forse a partire dall'attacco giapponese contro la base americana di 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 G. Branca).

Non dovrebbero d'altronde esserci dubbi in proposito, proprio sulla scorta dei lavori preparatori della Costituzione. Infatti, all'onorevole Corbino che giudicava irrealistica la norma proposta in quanto la decisione del Parlamento sarebbe giunta intempestiva rispetto all'inizio di una guerra che «oggi scoppia per la volontà deliberata di uno Stato aggressore che predispone i mezzi [...] per raggiungere nel tempo più rapido possibile il risultato definitivo», l'onorevole Ruini rispose assai semplicemente, riconoscendo che «la guerra ormai non si dichiara più, ma scoppia improvvisamente», ma affermando al tempo stesso che per il Parlamento vi è un «atto necessario» che consiste nel «riconoscere che vi è la guerra e che ne deri-

vano conseguenze giuridiche di grandissimo rilievo».

Prima ancora del conferimento al Governo dei poteri necessari (non «pieni poteri») — atto logicamente distinto dalla liberazione dello stato di guerra — il contenuto minimo essenziale della deliberazione delle Camere è proprio il riconoscimento che si è determinata quella situazione eccezionale che consente l'applicazione del diritto di guerra, e prima fra tutte della legge penale del tempo di guerra.

Con l'articolo 78 la Costituzione estrinseca il suo carattere rigorosamente garantista: non vi è posto, nell'ordinamento costituzionale, per situazioni d'emergenza che determinino e autorizzino un'indiscriminata violazione dei principi democratici. Sarebbe d'altronde assai fragile una democrazia nella quale l'esecutivo (o altra autorità dello Stato) potesse a sua discrezione «mettere tra parentesi» le garanzie costituzionali: è proprio nell'emergenza che si misura la solidità e coerenza di un ordinamento democratico.

\* \* \*

Sembra in conclusione che l'applicazione del codice penale militare di guerra ai contingenti italiani impegnati nelle Forze multinazionali in Medio Oriente comporti non solo una gravissima violazione dei diritti costituzionali per i militari italiani coinvolti, non solo l'inedito ricorso a norme e procedure di stampo autoritario e illiberale giustamente inapplicate per oltre un trentennio, bensì l'aperta violazione di esplicite norme della Costituzione e dello stesso principio garantista dell'intero ordinamento democratico.

È pertanto di una gravità estrema il fatto che il Parlamento della Repubblica abbia avuto notizia dell'applicazione del codice penale militare di guerra non dai ministri responsabili, ma in occasione di una visita da parte di alcuni parlamentari ai reparti italiani. Né vale a giustificare la inammissibile violazione delle norme costituzionali la prassi seguita da altre forze armate di altri paesi: la Costituzione ita-

liana impone alcune regole fondamentali che non è consentito ad alcuno in alcuna situazione di « dimenticare ». Può darsi che altri ordinamenti consentano l'applicazione automatica della legge penale di guerra ai contingenti militari impegnati all'estero (era questo d'altronde l'ordinamento vigente nel regime statutario), ma — appunto — i costituenti hanno voluto dare al nostro paese un ordinamento più rigoroso e garantista.

La convinzione dell'illegittimità dell'applicazione del codice penale militare di guerra ai contingenti militari italiani in Libano o nel Sinai ci induce a ritenere che un tribunale militare — investito di un procedimento penale successivo e relativo a tale applicazione — non potrebbe esimersi dal sollevare questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale per quegli articoli che consentono l'applicazione della legge penale del tempo di guerra in casi e situazioni diverse dallo stato di guerra deliberato dalle Camere. Il Parlamento non

può peraltro rifuggire dalla responsabilità, forse troppo a lungo rinviata, di adeguare una legge tanto importante ai principi costituzionali, né può attendere che qualche cittadino italiano venga giudicato con le procedure sbrigative e rischiando le pene draconiane imposte dal codice. I fatti purtroppo non consentono neppure di accontentarsi di un'« abrogazione implicita », che pure sarebbe ovvia a rigor di logica.

E per questa grave ed urgente esigenza che — prescindendo dalle molte e gravi perplessità sollevate dalla presenza militare italiana in Medio Oriente, e parimenti prescindendo da una pur necessaria analisi delle molte norme sostanziali e procedurali del codice penale militare di guerra dal contenuto probabilmente incostituzionale — proponiamo ai colleghi di provvedere con tempestività all'abrogazione di tutti gli articoli del codice penale militare di guerra che ne consentono l'applicazione prima o oltre la deliberazione dello stato di guerra da parte del Parlamento.

---

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ARTICOLO UNICO.

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