



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 21

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA
E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI
DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI IN ITALIA
E NELLA REALTÀ INTERNAZIONALE

26^a seduta: martedì 24 novembre 2009

Presidenza del presidente MARCENARO

I N D I C E**Audizione di Giuseppe Scandurra, vice presidente della Commissione per la riforma delle leggi penali militari presso il Ministero della difesa**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 15	* SCANDURRA	Pag. 4, 9, 11 e <i>passim</i>
* FLERES (PdL)	10, 13, 14		
* GARAVAGLIA Mariapia (PD)	11		
PERDUCA (PD)	9, 13		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-AP; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giuseppe Scandurra, vice presidente della Commissione per la riforma delle leggi penali militari presso il Ministero della difesa.

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di Giuseppe Scandurra, vice presidente della Commissione per la riforma delle leggi penali militari presso il Ministero della difesa

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, sospesa nella seduta del 3 novembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del vice presidente della Commissione per la riforma delle leggi penali militari istituita presso il Ministero della difesa Giuseppe Scandurra, già procuratore generale militare emerito presso la Corte di cassazione.

Abbiamo richiesto al professor Scandurra di contribuire ai nostri lavori partecipando a questa audizione per trattare una questione apparentemente distante, ma in realtà vicina ai temi posti al centro dell'attenzione e della responsabilità della nostra Commissione. Infatti, la protezione e la salvaguardia dei diritti umani nei conflitti e in quelle particolari forme di partecipazione ai conflitti rappresentate dalle missioni internazionali di pace inviate nei luoghi guerra nelle modalità che oggi conosciamo, in esecuzione del dovere morale di tutelare la popolazione civile, corrispondono a quei principi che si sono andati progressivamente affermando nel diritto internazionale. Tutto questo illumina un campo di studio, di approfondimento e anche di decisione politica molto importante. Alcuni membri di questa Commissione sanno, infatti, che qualche tempo fa cominciò a circolare anche in sede NATO un documento concernente il principio della *human security* quale criterio guida e di orientamento nelle vicende internazionali. Ciò dimostra di quale grandissimo rilievo siano tali tematiche.

Sono consapevole del fatto che affermare il principio della tutela dei diritti umani all'interno della guerra possa apparire un paradosso, quasi una contraddizione in termini ma, come il professor Scandurra ci illu-

strerà, nei codici militari quello della protezione dei più deboli è stato un elemento da sempre presente, e nel caso dei conflitti armati i soggetti più deboli, naturalmente, sono i feriti, i civili, le popolazioni, le persone indifese, i prigionieri. Questi problemi, quindi, disegnano un campo molto importante per chi voglia affrontare, anche sotto questo punto di vista, la questione dei diritti umani.

Do ora la parola al nostro ospite per il suo intervento introduttivo, rinnovandogli i nostri ringraziamenti per la sua presenza.

SCANDURRA. Signor Presidente, sono molto onorato per essere stato invitato a partecipare a questa audizione e ringrazio sentitamente la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani per la possibilità che mi offre di riferire in una sede così significativa su aspetti caratteristici ed importanti del diritto penale militare ma, soprattutto, sui riflessi che esso ha in ordine alla tutela dei diritti umani.

Lei, signor Presidente, ha accennato all'apparente paradosso rappresentato dalla presenza nel codice penale militare del tema dei diritti umani, presenza che, invece, è una vera e propria realtà. Il codice penale militare, infatti, ma anche le nostre istituzioni e le nostre Forze armate che svolgono attività nei teatri di guerra, si sono sempre preoccupati, per la verità, di tutelare i diritti umani; ciò è accaduto non tanto in virtù di una forza e di una volontà endogene alla nostra organizzazione militare, nate e sviluppatasi all'interno delle Forze armate italiane, quanto per l'ampia diffusione che in questi ultimi secoli ha avuto nelle opinioni e nelle coscienze, sia a livello politico che sociale, l'istanza volta a tutelare i diritti umani, anche in ambito bellico.

A tal proposito, è possibile ripercorrere lo sviluppo storico di tale tematica sia in ambito nazionale, sia in sede internazionale. Per quanto riguarda la storia italiana, faccio presente che già con il codice penale sardo, quindi agli inizi del XIX secolo, le istituzioni hanno cercato di riferirsi a tutte le convenzioni internazionali stipulate in tema di diritti umani. Ovviamente, la discussione che si svolgeva su tale materia in quel contesto storico aveva caratteristiche diverse da quelle che contraddistinguono il dibattito odierno. Da allora, sono trascorsi due secoli che, però, si presentano come gravidi di eventi ed influenze sul tema. Torno a ribadire che già il codice penale militare sardo del 1859, prevedeva delitti che rappresentavano offesa per i diritti umani. Questa previsione fu poi ripresa anche dai codici penali militari del 1869 e, successivamente, da quelli del 1941, gli ultimi emanati dal nostro Paese e tuttora in vigore.

Il codice penale militare di guerra del 1941 prevede nel Libro terzo, Titolo IV, «*Dei reati contro le leggi e gli usi della guerra*», disposizioni dedicate al tema dei diritti umani con riferimento a violazioni di norme umanitarie, già menzionate nel Trattato di Versailles del 1919. D'altronde, a cavallo del XX secolo, le Convenzioni internazionali sul diritto di guerra dell'Aja del 1899 e del 1907 sulle leggi e gli usi della guerra terrestre misero a fuoco la necessità e la possibilità di tutelare i diritti umani violati nell'ambito di un conflitto armato, anche se va detto che l'esigenza di in-

dividuaire norme limitative della violenza, dell'asprezza, della ferocia che l'attività bellica comporta cominciò ad essere avvertita già nel XVII secolo, quando, con gli scritti di Ugo Grozio, prese forma la teoria della «guerra giusta». Questa esigenza di una *temperatio in bello* permeerà poi il diritto internazionale che, in tema di diritti umani, cominciò a prendere forma con il *Bill of rights*, la Carta dei diritti inglese, del 1689, per essere poi pienamente confermato nell'epoca dei Lumi, con la Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America del 1776 e con la Costituzione Federale Americana del 1787 e, successivamente, con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 in Francia. Il principio della tutela dei diritti umani verrà quindi introdotto in tutte le costituzioni moderne, in particolare in quelle del Nord America e del Nord Europa.

Il codice penale militare di guerra italiano del 1941 fu emanato in piena fase bellica, ma esso risentiva di tutto il pensiero politico che fino a quel momento si era sviluppato in materia di tutela dei diritti umani e che aveva preso forma non solo con le Convenzioni dell'Aja già citate, che costituiscono il cosiddetto «diritto dell'Aja», ma anche con le Convenzioni di Ginevra del 1929, una serie di trattati che costituirono poi il cosiddetto «diritto di Ginevra». Tale diritto internazionale venne, quindi, assorbito dai dettati del codice del 1941 che prevedeva addirittura una novità rispetto ai precedenti, in quanto con tali disposizioni fu proprio l'Italia – possiamo affermarlo con orgoglio – il primo Paese ad occuparsi specificamente al proprio interno della tutela dei diritti umani. Con ciò non intendendo affermare che tali propositi non fossero presenti anche negli altri Paesi che, avendo affermato tali principi, li avevano riconosciuti e che quindi intendevano imporli, ma semplicemente sottolineare che quei principi si tradussero per la prima volta in una norma scritta nazionale, proprio in Italia.

Occorre, infatti, considerare che le convenzioni internazionali, anche se ratificate dagli Stati, per rappresentare un elemento penalizzante, incriminatorio per il singolo Paese, devono essere recepite da un'apposita legge. Ad esempio, il nostro Paese è, al riguardo, gravemente inadempiente, posto che le norme internazionali relative a diritti umani, garantiti dallo Statuto della Corte penale internazionale del 1998 – relativamente recente – ma anche dalle Convenzioni di Ginevra del 1949, non sono state ancora attuate.

Come già sottolineato, il codice penale militare di guerra italiano del 1941, nel già citato Titolo IV definisce a carico dei nostri militari una serie di norme specifiche in materia di fatti lesivi dei diritti umani. Tali norme prevedono, altresì, che questi stessi fatti vengano puniti, qualora siano commessi ai danni delle nostre Forze armate o dei nostri militari o dei nostri cittadini.

Questa tutela e le relative disposizioni inserite nell'ambito del nostro ordinamento sin dal 1941, sono però, purtroppo, rimaste ferme a quella data, nonostante i rilevanti eventi nel frattempo registrati a livello sia nazionale che internazionale – basti in tal senso pensare alle Convenzioni di

Ginevra del 1949, ai Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1977, ed agli Statuti dei Tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda e, in ambito nazionale, alla nostra Costituzione del 1948 – che, nel loro insieme, hanno rappresentato dei veri e propri colpi di ariete inflitti alle disposizioni del 1941. Peraltro, il codice del 1941 non è mai stato esaminato dalla Corte costituzionale, visto che, come è noto, la Corte può intervenire su una particolare disposizione solo se viene sollevata un'eccezione nell'ambito di un giudizio. Naturalmente, mentre tali eccezioni sono state sollevate per quanto riguarda il codice militare penale di pace (che ha avuto applicazione) ciò non è avvenuto per il codice militare penale di guerra le cui disposizioni sono, quindi, rimaste ferme alla data della sua emanazione.

Naturalmente, il codice penale militare di guerra del 1941 non può essere applicato sulla base della sua struttura iniziale, ma deve essere rivisto, in quanto i cambiamenti intervenuti successivamente in campo nazionale e internazionale rendono necessarie alcune particolari modifiche. È questa una ragione dell'istituzione presso il Ministero della difesa della Commissione per la riforma delle leggi penali militari.

Si impone, inoltre, la necessità di dare attuazione alle disposizioni contenute nello Statuto della Corte penale internazionale rispetto alle quali, torno a ribadire, l'Italia è inadempiente, così come è altrettanto inadempiente per quanto riguarda l'attuazione delle Convenzioni di Ginevra; aggiungo, inoltre, che la mancata attuazione delle disposizioni contemplate nello Statuto della Corte penale internazionale riveste particolare gravità, considerato che, come è noto, tale Statuto ha carattere permanente. La Corte penale internazionale, con sede a L'Aja – delle cui caratteristiche potremmo parlare a lungo – è competente a giudicare determinati crimini ed ha una competenza complementare rispetto agli organi giudiziari nazionali; quando, però, gli Stati interessati non provvedono a giudicare i fatti criminosi di loro pertinenza, la Corte è chiamata automaticamente ad intervenire. Ciò significa che, stante la segnalata inadempienza dell'Italia, su un eventuale fatto criminoso riconducibile alle particolari competenze della Corte penale internazionale, sarebbe chiamata ad esprimersi direttamente la Corte. Sarebbe, pertanto, opportuno emanare delle norme con riferimento alle fattispecie di competenze della Corte, e cioè sui reati di genocidio, sui crimini di guerra e, soprattutto, sui reati contro l'umanità. Queste ipotesi criminose sono previste nello Statuto della Corte penale internazionale, rispettivamente, agli articoli 6, 7 e 8.

L'articolo 7 prevede una serie di ipotesi criminose – che vanno dall'uccisione alla deportazione, alla gravidanza forzata, alla sterilizzazione, all'*apartheid* e ad altri atti analoghi, lesivi di diritti umani. Tale norma costituisce un'indicazione precisa di come i delitti contro il diritto umanitario acquistino una loro autonomia, dal momento che fino all'entrata in vigore dello Statuto della Corte penale internazionale, o meglio, fino all'istituzione dei Tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda, la lotta contro gli atti illeciti lesivi di questi particolari diritti non aveva un carattere autonomo, dal momento che venivano quasi con-

fusi, o per lo meno considerati alla stessa stregua dei crimini di guerra. Oggi è, invece, chiaro che il genocidio è il più grave dei delitti contro l'umanità ed è stato considerato in via autonoma per le sue particolari caratteristiche.

I delitti contro l'umanità, così previsti nell'articolo 7 dello Statuto della Corte penale internazionale, costituiscono sempre degli illeciti, anche sotto l'aspetto del diritto penale comune, tuttavia, mentre l'uccisione di una persona nell'ambito del diritto penale comune è un omicidio perpetrato da un soggetto ai danni di un altro soggetto, per rientrare nell'ambito dei delitti contro l'umanità deve far parte di un attacco esteso o sistematico contro popolazioni civili. Vi sono, quindi, aspetti particolari che differenziano questi delitti dai crimini di guerra – che possono essere commessi soltanto in guerra – dal momento che essi possono essere perpetrati in tempi sia di pace che di guerra e si differenziano dal genocidio.

Il delitto contro il diritto umanitario deve essere commesso e realizzato nell'ambito di un attacco contro le popolazioni e quindi non ai danni di una singola persona. Se viene commesso contro un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, abbiamo il genocidio, se, invece, viene perpetrato contro la popolazione civile, è un delitto contro l'umanità, ma per essere tale, deve essere commesso nell'ambito di un quadro sistematico o esteso di un attacco contro la popolazione. Ciò significa che, per rientrare nella fattispecie di delitto contro l'umanità non basta che venga commesso il singolo episodio, che pure viene punito, ma è necessario che questo avvenga nell'ambito di un attacco di carattere generale, compiuto su larga scala e nel contesto di una organizzazione sistematica. Soltanto così questi reati rientrano in quelli presi in considerazione dall'articolo 7 dello Statuto della Corte penale internazionale.

La normativa di riferimento è al riguardo molto ricca ed è rappresentata in primo luogo dalle Convenzioni che si sono succedute – sia quelle già citate, sia quelle nel frattempo intervenute in ambito internazionale – che nel loro insieme formano il diritto pattizio.

Accanto a questo complesso di norme, abbiamo le consuetudini, che costituiscono il diritto consuetudinario.

Le ipotesi di reato previste nell'articolo 7 dello Statuto della Corte penale internazionale non sono a numero chiuso, ma vengono indicate come una serie di reati a struttura aperta. Al tempo stesso, lo Statuto prevede, infatti, altri fatti analoghi che rientrano nell'ambito di queste particolari offese. Per quanto riguarda dunque i crimini di guerra, il genocidio e così via, lo Statuto della Corte penale internazionale ha definito una serie di fattispecie criminose, tuttavia, poiché la capacità umana di creare nuove ipotesi criminose travolge facilmente steccati o fattispecie già previste, tale normativa lascia comunque uno spazio aperto, affinché possano rientrare nei delitti contro l'umanità anche fatti di analogo contenuto commessi nell'ambito di un attacco esteso o sistematico contro le popolazioni. Anche per i crimini di guerra, lo Statuto della Corte penale internazionale prevede fatti analoghi che rientrano nell'ambito di competenza della Corte. Tali ipotesi, già previste, sia pure in una forma implicita, nell'arti-

colo 6 dello Statuto del Tribunale di Norimberga e poi in quelli dei Tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda, riecheggiano le stesse espressioni di una famosa clausola (la cosiddetta clausola Martens), inserita nel protocollo della Convenzione dell'Aja del 1907. Secondo tale clausola, sono proibiti anche tutti quei fatti che rientrano nella fattispecie della violazione del diritto delle genti (allora si parlava di diritto delle genti o di diritto naturale), che trova la sua fonte e il suo elemento di arricchimento di contenuto nella coscienza del soggetto o nella legge umanitaria. Pertanto, già nella cosiddetta clausola Martens, che risale all'inizio del XX secolo, il diritto umanitario era considerato elemento primario per prevedere queste ipotesi criminose.

Nell'ambito della Commissione di studio di cui faccio parte, come premessa di carattere generale viene dichiarato che nella formulazione del codice si dovranno osservare alcuni principi direttivi, e nello specifico, quelli dell'irretroattività, dell'offensività, dell'armonia e della razionalizzazione con altre ipotesi criminose. Ciò detto, il primo elemento di carattere generale indicato è che nell'ipotesi della sua emanazione il codice (o le norme che dovessero scaturire dal lavoro della Commissione di studio) sarà tenuto ad osservare le disposizioni di diritto umanitario alle quali la legge è vincolata. Quanto detto non costituisce naturalmente titolo di merito soltanto della nostra Commissione, perché anche altri disegni di legge in materia di diritto penale militare presentati in Senato considerano come elemento principale il rispetto dei principi di diritto umanitario stabiliti dalle Convenzioni ratificate dall'Italia.

Nel merito, ricordo molto bene l'intensa partecipazione che l'Italia assicurò nell'ambito della Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite che ebbe luogo a Roma nel 1998, lo sforzo di dottrina che si profuse nel lavoro della commissione e la partecipazione che si ebbe nell'emanazione e nell'approvazione dello Statuto che l'Italia ratificò sin dall'anno successivo e fu tra i primi Paesi a farlo, anche se occorre ripetere che tali particolari disposizioni sono ancora in attesa di essere realizzate nell'ambito del nostro ordinamento.

La situazione normativa relativa alla materia della tutela dei diritti umanitari è ricchissima. Il Tribunale penale di Norimberga, i Tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda, e la Corte penale internazionale sono retti da uno statuto, che disciplinano le modalità inerenti alla loro formazione e le norme da osservare, ma soprattutto tale statuto costituisce un codice vigente nel contesto internazionale. Tale statuto si può pertanto considerare come una legge di carattere internazionale. Inizialmente si è discusso a proposito di una distinzione tra il concetto di un ideale diritto internazionale penale e quello di un diritto penale internazionale dei vari ordinamenti, che non sono affatto concetti identici. Nell'ambito della riunione che si ebbe a New York fra i Paesi alleati, quando era ancora in corso la Seconda guerra mondiale, al fine di punire i fatti criminali cui si stava assistendo negli scenari di guerra, fu prevista l'istituzione di particolari fattispecie ed è in tale contesto che emerse la volontà di istituire una corte permanente. In quella occasione, non si ebbe però la forza

di addivenire alla costituzione di tale organo, forse perché i tempi non erano ancora maturi. Si istituì, quindi, il Tribunale di Norimberga, il cui Statuto costituisce comunque una fonte legislativa cui occorre richiamarsi nell'emanazione delle nostre norme. Analogamente, anche gli statuti degli altri Tribunali costituiscono una fonte normativa da tenere presente.

Concludo qui la mia esposizione, ovviamente restando a disposizione per ogni richiesta di chiarimento.

PRESIDENTE. Può fornirci ulteriori elementi di approfondimento circa la composizione della Commissione per la riforma delle leggi penali militari di cui lei è vice presidente e sui risultati cui è giunto il vostro lavoro?

SCANDURRA. La Commissione si trova dinanzi a un lavoro complesso, perché bisogna porre mano ai codici militari di pace e di guerra, tenendo allo stesso tempo in considerazione le numerose direttive da osservare. Sono state costituite delle sottocommissioni al fine di agevolare e sveltire il lavoro.

La Commissione è composta da magistrati militari, da magistrati ordinari, da professori universitari, da delegati degli Stati maggiori delle quattro Forze armate, da delegati della Guardia di finanza e dallo Stato maggiore della difesa, affinché ognuno di questi soggetti possa apportare il contributo della propria esperienza.

PERDUCA (PD). Vorrei sapere se avete avuto modo di prendere visione anche di alcuni degli emendamenti presentati alle Commissioni esteri e difesa in queste ultime settimane relativamente al rinnovo delle missioni internazionali italiane. Tra questi emendamenti, infatti, ne figura uno che – se non sbaglio – tende a garantire l'immunità qualora i militari italiani siano coinvolti in operazioni che arrechino danno all'ambiente. Chiaramente non esiste un ipertesto penale che tratti anche di questo argomento, ma ritengo che per la Commissione per la riforma delle leggi penali militari possa risultare interessante anche quanto sta avvenendo in questi giorni in Parlamento che è chiamato a legiferare su ambiti in cui i comportamenti dei nostri militari assumono un certo rilievo.

Vorrei poi sapere se è in corso – ed eventualmente a che punto sia giunto – il dibattito sull'utilizzo dei codici penali militari di pace e di guerra nell'ambito della partecipazione alle missioni internazionali sanzionate dall'Unione europea, dalla NATO o dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Mi piacerebbe conoscere in merito la sua valutazione personale.

Vorrei poi condividere con gli altri membri della Commissione l'informazione che presso la Commissione giustizia della Camera è stato incardinato l'esame di una serie di disegni di legge volti ad adeguare il nostro ordinamento alle norme contenute nello Statuto della Corte penale internazionale adottato dalla Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite svoltasi a Roma il 17 luglio 1998. Nel merito non si riesce a capire quale

sia il problema che impedisce al nostro ordinamento, a dieci anni di distanza dall'adozione di quello Statuto, di conformarsi alle norme internazionali ponendoci così nelle condizioni di garantire una piena collaborazione tra le parti. È peraltro da tenere presente che nella situazione attuale non sarebbe possibile, qualora se ne ravvisasse nuovamente la necessità, rendere effettiva la complementarietà della giurisdizione della Corte penale internazionale, così come è già accaduto nel caso del ruandese naturalizzato italiano, accusato di genocidio dal Tribunale penale internazionale per il Ruanda e detenuto in Italia.

Vorrei poi sapere se il dibattito che sta svolgendo la vostra Commissione contempli anche l'utilizzo di mercenari (se così possono essere definiti, compiendo uno sforzo non necessariamente positivo sotto il profilo terminologico). Abbiamo infatti potuto constatare frequentemente come nei più pericolosi teatri di guerra, che necessitano di un ingente impegno di truppe, alcune funzioni tradizionalmente affidate direttamente all'esercito, quali il trasporto dei militari, del materiale bellico o dell'approvvigionamento, o anche la garanzia della sicurezza dei nostri contingenti in determinati contesti, vengano esternalizzate a compagnie composte da unità non militari, ma comunque registrate nei singoli Stati membri delle Nazioni Unite. Purtroppo, però, sono stati molti i casi – assai incresciosi – in cui si sono avute violazioni del diritto umanitario internazionale da parte di questi soggetti nei confronti dei quali, però, per vari motivi si è deciso di non applicare alcun tipo di codice penale che, ovviamente, avrebbe dovuto essere quello vigente nello Stato presso cui le compagnie di appartenenza di questi soggetti sono registrate. Mi domando quindi se, a fronte dei diversi contesti bellici in cui ci siamo trovati negli ultimi dieci anni, le riflessioni interne alla vostra Commissione contemplino, magari anche solo da un punto di vista di «chiacchiera collaterale», un approfondimento di questo aspetto che potrebbe essere di particolare rilevanza per il futuro.

FLERES (*PdL*). Dottor Scandurra, vorrei conoscere la sua opinione in merito ai due aspetti che presenta la tutela dei diritti umani in caso di conflitti armati. I militari, infatti, sono sia soggetti passivi, in quanto destinatari della salvaguardia dei diritti umani nell'ambito dello svolgimento di particolari funzioni, sia soggetti attivi, quali tutori dell'applicazione del diritto internazionale in tema di salvaguardia dei diritti umani, soprattutto qualora svolgano missioni di pace all'estero.

Vorrei sapere se il punto d'incontro di queste due funzioni determini difficoltà nell'esercizio delle funzioni militari. In caso di risposta affermativa, vorrei sapere quali siano e in quali circostanze si presentino.

In tema di tutela dei diritti umani si apre poi un capitolo relativo al diritto alla salute. In passato abbiamo potuto constatare come l'utilizzo di una serie di prodotti bellici abbia comportato dei problemi sul piano della salute – evidenziatisi anche nel lungo periodo – e di rilevanza tale da avere indotto il Parlamento ad istituire una Commissione di inchiesta in materia. Probabilmente, quindi, alla luce di queste esperienze passate, sa-

rebbe opportuno sviluppare il tema del diritto alla salute inserendolo nella problematica più ampia della tutela dei diritti umani nei teatri di guerra. Vorrei conoscere la sua valutazione anche a questo riguardo.

GARAVAGLIA Mariapia (PD). Le domande poste dai colleghi sono sufficienti a confermare l'enormità e la complessità del vostro lavoro, considerando anche quanto si siano modificati nel tempo i protagonisti che operano nei conflitti armati. A tal proposito, sarebbe forse opportuno inquadrare meglio nei termini di applicazione di un codice penale quei professionisti cui faceva riferimento il senatore Perduca, dal momento che essi non sembrano essere agenti in campo per la pace.

Vorrei però un chiarimento da lei, professor Scandurra. È chiaro ormai che i principi che costituiscono il diritto umanitario internazionale si intrecciano in un contesto molto ampio che si è formato nei secoli. Vorrei però sapere quale complesso sanzionatorio secondo voi dovrebbe intervenire nel momento in cui tale diritto umanitario viene violato: dovrebbero essere, a vostro avviso, il diritto penale internazionale e la giurisdizione della Corte penale internazionale dell'Aja, oppure bisognerebbe applicare il codice penale militare nazionale una volta che sia identificata la nazionalità del singolo militare o delle truppe responsabili di aver violato il diritto umanitario internazionale? Vorrei però ricordare che al momento, poiché l'Italia non ha ancora provveduto a recepire con legge ordinaria i dettati dello Statuto di Roma, cui faceva riferimento il senatore Perduca, la previsione di una competenza esclusiva del diritto e della giurisdizione internazionali consentirebbe ai militari italiani ritenuti colpevoli di tali delitti di godere praticamente dell'immunità. In tal caso, il nostro codice penale militare può compensare questa situazione di inadempienza del nostro Paese?

SCANDURRA. Allo stato attuale, l'Italia manca di disposizioni. Se, infatti, fosse applicabile il codice penale militare di guerra, le particolari ipotesi di cui stiamo parlando potrebbero essere ravvisate nelle fattispecie elencate nel Titolo IV del Libro Terzo. Ma perché il codice penale militare di guerra sia applicato è necessaria una dichiarazione non di tempo di guerra, ma di stato di guerra, due condizioni la cui differenza molte volte sfugge. Vi è, infatti, la tendenza a confondere il tempo di guerra con lo stato di guerra, mentre si tratta di due fattispecie molto differenti tra loro. Naturalmente, per i componenti della Commissione si tratta di concetti quasi ovvi, ma vorrei soffermarmi su di essi per meglio chiarire la mia risposta. Il tempo di guerra è un elemento fattuale di carattere esterno, che potrebbe verificarsi anche nello stato di pace, basti pensare che nel nostro codice penale comune è previsto all'articolo 310 che: «Agli effetti della legge penale, nella denominazione di »tempo di guerra« è compreso anche il periodo di imminente pericolo di guerra, quando questa sia seguita». Quando quest'ultima condizione si verifica e non vi è una dichiarazione di guerra, evidentemente siamo ancora in uno stato di pace, eppure

quel periodo viene considerato «tempo di guerra», con tutte le conseguenze che ne derivano, in particolare con riferimento al codice penale.

Il nostro codice penale militare di guerra si può applicare in presenza di una dichiarazione di stato di guerra, dichiarazione che può essere estesa a tutto il territorio nazionale o limitata ad una sua parte. Ad esempio, nell'ultimo conflitto mondiale, mi pare, vi è stata una dichiarazione dello stato di guerra estesa all'intero territorio nazionale soltanto nell'agosto 1943, nonostante fossimo già entrati nel conflitto da tre anni, posto che la dichiarazione di stato di guerra del periodo precedente era limitata a determinate zone, tranne che per alcune speciali situazioni in cui si applicava all'intero territorio nazionale. Qualora però le suddette disposizioni venissero recepite ed applicate, le ipotesi di reato cui la senatrice Garavaglia ha fatto riferimento sarebbero giudicate dal nostro ordinamento; occorre infatti considerare che i tribunali militari hanno competenza specifica in materia di reati militari commessi dagli appartenenti alle Forze armate, laddove i reati commessi da civili, analoghi, quindi, a quelli militari o che sarebbero tali se perpetrati da appartenenti alle Forze armate, vengono giudicati dal tribunale ordinario. Allo stato, competente a giudicare sui reati militari commessi dagli appartenenti alle Forze armate è il Tribunale militare di Roma, mentre il Tribunale penale di Roma è chiamato a giudicare sui reati militari commessi da civili.

Tengo anche a ricordare che tutte le Convenzioni che costituiscono il diritto di Ginevra hanno avuto origine dalla Croce Rossa internazionale; nello specifico le Convenzioni sono riconducibili alla grande reazione suscitata dalla Battaglia di Solferino del 24 giugno 1859, che provocò 40.000 fra morti e feriti.

In sintesi, in risposta alla senatrice Garavaglia posso dire che, quando saranno emanate le norme oggetto di esame della Commissione, sarà l'autorità giudiziaria italiana a giudicare questi reati, ma fino a quel momento, lo Statuto della Corte penale internazionale impone l'intervento della Corte de L'Aja.

Confesso, invece, di non essere a conoscenza dell'emendamento teso a garantire l'immunità ai militari italiani coinvolti in operazioni che arrecano danno all'ambiente, cui ha fatto riferimento il senatore Perduca. È possibile che qualche componente della Commissione per la riforma delle leggi penali militari, o dei diversi gruppi di lavoro che sono stati formati ne sia al corrente, in ogni caso sarà mia cura acquisirlo.

Si è fatto, poi, riferimento ai *contractors*, altrimenti detti «mercenari». Costoro non hanno una veste specifica che li incardini nell'ambito di un particolare statuto. Il militare italiano è, in partenza, un legittimo combattente, ma possono esservi anche gruppi di soggetti che, nei modi stabiliti dalla legge, possono acquistare tale qualifica. Quando, invece, si tratta di soggetti isolati, che non rispondono ad un ordinamento, né ad un capo e che non hanno l'aspetto del belligerante, ci si riferisce allora a persone estranee alle Forze armate che rientrano nell'ambito dei soggetti classificati come «chiunque»; aggiungo che il nostro codice penale ordinario è costellato di ipotesi riferite a tali soggetti ogniqualvolta utilizza i ter-

mini «chi» o «chiunque». I *contractors* rientrano dunque nell'ambito di questo particolare gruppo.

Qualora questi ultimi dovessero offendere le nostre organizzazioni o le nostre Forze armate o i nostri militari, essi rientrerebbero nell'ambito di coloro non qualificabili che commettono reati. Nel caso, poi, fossero questi stessi soggetti ad essere offesi, rientrerebbero allora nella categoria dei cittadini italiani che acquistano la posizione di vittime rispetto al soggetto che è l'elemento offensore. Ciò detto, i *contractors*, allo stato, non possono essere considerati come un elemento particolare rientrante in una specifica veste giuridica, né credo che le cose possano cambiare in futuro.

PERDUCA (*PD*). Il fatto che vi sia un collegamento tra *contractor* ed il Ministero della difesa, implica per quest'ultimo qualche responsabilità?

SCANDURRA. Attualmente credo non ve ne siano, ma mi sembra di cogliere che lei ipotizzi il contrario. Tuttavia, tutto questo sul piano giuridico non deve accadere.

Quanto alla seconda parte dell'intervento del senatore Fleres, il quale si è soffermato sul diritto alla salute sia per i nostri militari quando utilizzano determinati prodotti bellici, sia per le popolazioni che subiscono gli effetti conseguenti a quell'utilizzo, tengo a sottolineare che il concetto della sicurezza in genere può riguardare anche la nostra organizzazione militare e le nostre missioni all'estero chiamate per l'appunto a garantire la sicurezza di una determinata area. Abitualmente, lo svolgimento di un'azione bellica non tende a portare sicurezza, bensì una condizione di insicurezza dovuta alla natura stessa della violenza bellica, che quindi può causare difficoltà nella zona in cui questa si esercita. Tuttavia, il militare delle nostre Forze armate nello svolgimento della propria attività è al contempo sia un soggetto chiamato a garantire la sicurezza, sia anche un soggetto al quale tale sicurezza va garantita. Egli deve, infatti, poter svolgere le sue attività in piena sicurezza e tranquillità e in condizioni che gli garantiscano la possibilità di svolgere le attività militari che gli sono comandate. Egli ha, quindi, la duplice veste di soggetto che deve assicurare sicurezza e di soggetto che deve agire in sicurezza. Il combattente deve, pertanto, proteggere se stesso, i suoi commilitoni, ma anche coloro contro i quali egli esercita la violenza, nel senso che non deve realizzare una violenza illecita.

FLERES (*PdL*). Questo è il sottile filo di separazione cui intendevo riferirmi.

SCANDURRA. Egli deve, quindi, proteggere anche il militare estraneo. Il non utilizzo di particolari tipi di armi, o di mezzi illeciti diretti a nuocere il nemico, è del resto un modo per proteggere anche l'avversario. Nell'ambito del diritto bellico si richiede una forma di lealtà che può apparire sfuggente e contraddittoria, visto che – se mi è concesso l'uso di

una metafora – si prevede che si uccida, ma dando i sacramenti! Ebbene, il militare è tenuto a fare anche questo, nel senso che non può usare mezzi illeciti, posto che nel momento in cui opera è un organo dello Stato e si immedesima in esso e, al contempo, è tenuto ad obbedirne alle direttive. Lo Stato impone che la condotta sia bellica e quindi detta tutte le norme *in bello*, ma il militare non può svolgere un'attività che sia *ad bellum*. Ne consegue che anche qualora quel militare ricopra la carica di comandante supremo, non può di sua iniziativa attaccare uno Stato, ma è legittimato a farlo solo se gli viene ordinato dagli organi istituzionali competenti. Ripeto, un nostro militare non può attaccare un altro Stato e se lo fa compie un reato, perché non può esporre lo Stato al pericolo di una guerra, di ritorsioni, di attacchi che non siano legittimi.

FLERES (*PdL*). Che cosa può dirci riguardo al tema della tutela della salute, tenuto conto che nello svolgimento del loro lavoro i militari talvolta utilizzano armi e prodotti bellici che possono avere ricadute negative sulla loro stessa salute?

SCANDURRA. In tal caso, senatore Fleres, non si tratta però di un reato proprio del militare subordinato che ha utilizzato quel determinato prodotto bellico, bensì di un'offesa che può essere realizzato soltanto da colui che riveste la qualifica di comandante. Si tratta di reati cosiddetti impropri, previsti anche nell'ambito del nostro codice attuale. Il comandante deve assicurare la sicurezza dei propri dipendenti, e non solo nell'ambito dell'azione effettuata. Tanto per fare un esempio concreto, un aereo che sorvola il territorio nemico non può essere assicurato contro il tiro della contraerea, o meglio, può esserlo fino ad un certo punto, in virtù dei sistemi di difesa che gli vengono garantiti al fine di respingere gli attacchi.

Per quanto concerne altri tipi di offesa, è chiaro che possono aversi ricadute conseguenti all'utilizzo di sistemi di arma di cui però non si è consapevoli. Mi riferisco, ad esempio, alla questione degli effetti provocati dall'utilizzo dell'uranio impoverito, di cui si parla da un decennio, ma che prima non si conoscevano. Nel momento in cui vi è stata maggiore consapevolezza dei rischi che tale utilizzo comportava le nostre Forze armate hanno cominciato ad approntare adeguati sistemi di sicurezza, ad esempio è stato costituito il Reggimento difesa nucleare biologica e chimica (NBC) con il compito di studiare e neutralizzare eventuali attacchi nucleari, batteriologici e chimici. D'altra parte, i sistemi di sicurezza possono essere previsti solo quando si ha la conoscenza di un problema, diversamente, di fronte a situazioni impreviste, per quanto si provi a studiarle in anticipo, non si sa mai esattamente come affrontarle e risolverle.

Quanto ai tempi previsti per la conclusione dei lavori della Commissione di cui faccio parte, posso dire che il termine era fissato al 29 settembre del corrente anno, ed è quindi scaduto. La nostra intenzione è comunque quella di concluderli al più presto possibile.

PRESIDENTE. Dottor Scandurra, la ringraziamo per il prezioso contributo offerto ai nostri lavori. Credo che avremo occasione di tornare sugli argomenti oggetto dell'odierna audizione quando avremo a disposizione nuovo materiale.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,05.

