

(N. 1217-A bis)

SENATO DELLA REPUBBLICA

Relazione di minoranza della 2^a Commissione permanente

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

(RELATORI GAVINA e PAPALIA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 26 ottobre 1955

(V. Stampati Nn. 170, 186, 187)

d'iniziativa dei Deputati LUZZATTO, CAPALOZZA, ARIOSTO, BADINI CONFALONIERI, BERLINGUER, CORTESE Guido, DE MARTINO Francesco, GUADALUPI, PERTINI, BOLDRINI, MARCHESI, CORBI, BUZZELLI, MARTUSCELLI, MASSOLA, BIANCO, MUSOLINO e DIAZ Laura

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 10 NOVEMBRE 1955

Comunicata alla Presidenza il 7 marzo 1956

Modificazioni al Codice penale militare di pace ed al Codice penale.

ONOREVOLI SENATORI. — Viene all'esame del Senato, dopo un faticoso e lento viaggio, il disegno di legge relativo alle modificazioni da apportare al Codice militare di pace.

Tutti ricordano con quanta passione l'intero Paese si è interessato ad alcuni processi (cartoline precetto - Renzi - Aristarco - vilipendio al Governo), celebratisi innanzi ai Tribunali militari, e con quanta ansia ha auspicato opportune riforme ad uno stato di fatto generalmente ritenuto lesivo della libertà e dei diritti proclamati dalla Costituzione.

Questi avvenimenti, cui altri più recenti si sono aggiunti (gli arresti di Bologna), e la sfavorevole impressione della pubblica opinione, hanno indubbiamente concorso a sollecitare il cammino legislativo portando a definizione proposte che giacevano negli archivi dal settembre del 1953.

Riesce superfluo, allo stato del dibattito, rifare minutamente la storia delle questioni che si agitano e che il presente disegno dovrebbe risolvere.

Basteranno alcuni accenni per mettere a fuoco la situazione sulla quale il Senato è chiamato ad esprimere il suo giudizio.

« Per interpretare esattamente l'ultima parte dell'articolo 103 della Costituzione » enunciarono alcuni; « per interpretare esattamente gli articoli 102 e 103 della Costituzione », precisarono altri; « per adeguare convenientemente alla Costituzione gli articoli 1, 7, 8 e 14 del Codice penale militare di pace del 1941 » dissero gli ultimi, vennero presentate alla Presidenza della Camera nel settembre del 1953 tre proposte di legge.

La prima, avente il n. 170, era firmata da cinque deputati socialisti e da due liberali: portava il nome dell'onorevole Luzzatto come primo proponente e la data del 24 settembre 1953 come data di presentazione.

La seconda, depositata il 29 settembre 1953, portava il numero 186 e la firma dell'onorevole Capalozza e di altri nove deputati comunisti quali presentatori.

La terza era a firma dell'onorevole Ariosto, deputato socialdemocratico, portava il n. 187, e venne anch'essa presentata il 29 settembre 1953.

Queste tre proposte, in varia forma e con metro diverso, miravano tutte alla abrogazione di quelle norme del Codice penale militare di pace da una giurisprudenza prevalente ritenute ancora valide ed operanti, non ostante la promulgazione della Costituzione e la evidente loro incompatibilità col dettato degli articoli 102 e 103 della legge fondamentale dello Stato.

Si sosteneva dai proponenti le riforme che i Tribunali militari in tempo di pace dovessero giudicare soltanto dei reati militari commessi da cittadini in servizio attivo nelle Forze armate della Repubblica (progetto Luzzatto); che solo si potesse fare eccezione per i militari in congedo che avessero commesso i reati di cui agli articoli 160, n. 2, del Codice penale militare in tempo di pace e 115, secondo comma, del Codice penale militare in tempo di guerra, concedeva il progetto Capalozza; che neanche tale eccezione si poteva accettare dovendo la competenza dei Tribunali militari essere ristretta, per il dettato della norma costituzionale, ai soli reati militari commessi da militari in servizio, sosteneva il progetto Ariosto.

Su queste tre proposte, successivamente riunite, si aprì la discussione innanzi alla terza Commissione della Camera dei deputati.

Il dibattito si iniziò il 25 febbraio del 1955, relatore l'onorevole Tesauro, e si protrasse fino al settembre dello stesso anno, impegnando nove sedute.

Durante la strada venne cambiato il relatore; venne cambiato il Guardasigilli; si nominò un comitato per la redazione di un nuovo testo; un nuovo testo venne presentato dal ministro De Pietro nella seduta del 14 aprile 1955; altro testo preparò la Commissione ed infine emendamenti riformatori vennero presentati in Aula, nella seduta dell'11 ottobre 1955, dal Governo e per esso dal nuovo Guardasigilli onorevole Moro.

Si concluse l'opera dell'altro ramo del Parlamento dopo sei defaticanti tornate, nella seduta del 26 ottobre 1955, con l'approvazione del testo riportato in calce alla presente relazione.

Con questa nuova legge, *che delle originali proposte più nulla ricorda, procedendo a ritroso e decisamente deviando dalle imposta-*

zioni iniziali, si è ribadita la competenza dei Tribunali militari anche sui militari in congedo illimitato e solo si è limitata la portata del non più abrogato articolo 7 del Codice penale militare di pace. Si è di poi aggiornata qualche disposizione, ed altre se ne sono abrogate, del Codice penale militare del 1941.

Diremo in seguito di questi ultimi ritocchi e ci fermeremo per il momento alla prima delle questioni risolte, quella cioè della affermata competenza dei Tribunali militari a giudicare cittadini non più alle armi ma non ancora liberati definitivamente da ogni vincolo mediante la concessione del foglio di congedo assoluto.

Non è possibile valutare di quanto si è tornati indietro nelle concezioni che parevano definitivamente acquisite con la promulgazione delle norme di cui agli articoli 25, 102 e 103 della Costituzione, se non si riesaminano obiettivamente e fedelmente i precedenti della legge statutaria, che a nostro avviso è stata consapevolmente, quanto illegalmente, violata dalla legge che viene sottoposta al vostro esame.

Cominciamo col dire che non da oggi, ma da sempre è stato fermo nella legislazione italiana il principio che la competenza dei Tribunali militari deve limitarsi a giudicare soltanto dei reati commessi da militari in servizio.

L'articolo 325 del Codice penale militare del 1869, che in Italia ha avuto vigore fino al 1° ottobre del 1941, ammoniva che « I militari durante il periodo in cui trovansi in congedo illimitato non sono sottoposti alla giurisdizione militare e vi rientrano soltanto al momento in cui sono chiamati alle armi sia per prestare servizio sia per le rassegne previste dai regolamenti ».

Eppure il Codice del 1869 aveva anch'esso statuito (articolo 324) che la qualità di militare la si conservava durante il congedo illimitato. « Nulladimeno », commentava il Vico, Avvocato generale del Tribunale Supremo, nel suo Trattato di Diritto penale militare, « agli effetti penali militari, ossia per la nozione del reato militare e l'applicazione della legge penale militare, deve per militare intendersi soltanto quegli che nel momento del reato si trovi o sia chiamato sotto le armi e cioè nell'effettivo esercizio dei doveri militari ».

Non diversamente del reato era stato statuito dalla vecchia legge albertina del 5 giugno 1859, ed anche in Francia una legge militare di circa un secolo prima aveva ammonito: « Tout delit qui n'attaque pas immédiatement le devoir ou la discipline ou la subordination militaire, est un delit commun dont la connaissance appartient aux juges ordinaires... (art. 3): Nul delit n'est militaire s'il n'a été commis par un individu qui fait partie de l'armée: tout autre individu ne peut jamais être traduit comme prévenu devant les juges délégués par la loi militaire » (art. 4 C.P.M. 14-IX-1791 BERRIAT - Legislation militaire).

Ma è inutile soffermarsi su questo punto ed allargare l'indagine alle altre legislazioni, il che sarebbe anche mortificante per un Paese che, a ragione, si vanta di essere la culla del diritto.

Basterà fissare che in Italia prima del fascismo ed anche durante e fino a due anni prima della caduta del fascismo, vigevo una legge che escludeva fossero assoggettati alla giurisdizione militare, sia pure per limitati reati, cittadini in congedo.

Questo Codice che non aveva affatto nuociuto nella quasi secolare sua esistenza al prestigio delle istituzioni e neanche indebolito la disciplina militare o i supremi poteri dello Stato, venne modificato dalla legge fascista del 10 febbraio 1941 in omaggio, più che a necessità, a principi che la Costituzione repubblicana in successione di tempo ha decisamente ripudiati e respinti.

Si legge infatti nella relazione dell'avvocato militare Bitetti, Segretario della Commissione reale, sotto il titolo « Realizzazioni del regime fascista nel campo della legislazione penale »:

« Con l'intervento del fascismo fu possibile procedere per la via maestra anche nel campo della legislazione penale. Si considerò che la legge penale militare non avrebbe potuto trovare il proprio assetto se non in correlazione con il definitivo assestamento della legge penale comune, non più rispondente al nuovo ordinamento politico della nazione, basato sul rafforzamento dell'autorità dello Stato e sulla subordinazione dei diritti individuali ai superiori interessi dello Stato medesimo.

« Messa quindi allo studio la riforma dei Codici penali comuni, fu poco dopo, per guadagnare tempo, con regio decreto 28 giugno 1925, istituita anche una Commissione, alla quale fu assegnato l'incarico di procedere agli studi per la riforma della legislazione penale militare, con il preciso compito di tener presente la necessità di coordinarla con la legislazione penale comune e d'informarla all'esperienza della recente guerra e alle esigenze dei tempi.

« Il 28 ottobre 1930, allo spirare dell'anno ottavo dell'era fascista, con la pubblicazione dei due Codici penali comuni, il poderoso problema della legge penale e generale veniva risolto in modo organico e completo. Sorgevano così le basi granitiche del nuovo diritto penale italiano ».

Aggiunse il Duce nella sua relazione al Re:

« I testi dei nuovi Codici penali militari di pace e di guerra sono il risultato di studi intensamente condotti per coordinare organicamente la legislazione penale militare con quella comune e informarla all'esperienza delle recenti guerre e alle esigenze dei tempi. La promulgazione di essi adempirà un voto da lungo tempo formulato nell'interesse delle Forze armate dello Stato.

Concludono così la loro annosa esistenza il Codice penale per l'Esercito e il Codice penale militare marittimo, che risalgono all'anno 1869. Non priva di pregi ne fu la redazione; ma, collegati a principi e ad istituti che la evoluzione feconda del pensiero giuridico italiano ha da tempo superato, essi accusavano ormai i segni di una tarda sensibilità, e rappresentavano una estranea sopravvivenza, che soltanto lo sforzo di interpretazione dei giudici militari — più che qualche frammentaria integrazione legislativa — ha potuto faticosamente adattare alle odierne esigenze delle nostre forze militari.

Molteplici progetti di riforma presentati dai passati Governi non riuscirono a giungere in porto. Anche in questo campo, era riservato alla ferma volontà rinnovatrice del fascismo di rompere indugi e di superare ogni ostacolo, per addivenire ad una riforma tanto lungamente auspicata e inquadrata nel grandioso edificio della nuova codificazione italiana ».

Da ciò che si è detto discende evidente: a) che la legge militare nuova fu redatta per adeguarla « al nuovo ordinamento politico della Nazione basato sul rafforzamento dell'autorità dello Stato e sulla subordinazione dei diritti individuali ai superiori interessi dello Stato »; b) che « era riservato alla ferma volontà rinnovatrice del fascismo di rompere gli indugi e di superare ogni ostacolo per addivenire a una riforma tanto lungamente auspicata e inquadrarla nel grandioso edificio della nuova codificazione italiana ».

Ancora più esplicitamente il Sottosegretario alla guerra Pariani nella lettera con la quale accompagnava i nuovi Codici, scriveva al Presidente del Senato dell'epoca (10 febbraio 1938) che i progetti definitivi che si trasmettevano erano ispirati alle mutate condizioni sociali e particolari, alla nuova organizzazione delle Forze armate dello Stato e che essi « aderiscono ai postulati fondamentali della dottrina fascista per la quale si afferma nella coscienza nazionale oltre che nella legislazione il concetto del cittadino-soldato ».

Alla fine del 1943 il fascismo cadde ed « il grandioso edificio della nuova codificazione italiana » cominciò a traballare, essendo evidente la incompatibilità degli imperiali e statolatri principi cui i suoi costruttori si erano ispirati con le postulazioni nettamente democratiche della nuova Repubblica.

Le prime demolizioni cominciarono subito (vedi tra gli altri i decreti legislativi luogotenenziali 10 agosto 1944, n. 224 e 14 settembre 1944, n. 288) e furono anche preannunziate più radicali riforme così come si apprende dagli stessi decreti citati: « Fino a quando non siano pubblicati i nuovi Codici penale e di procedura penale sono apportate le modificazioni di cui agli articoli seguenti al Codice penale e al Codice di procedura penale in vigore » (articolo 1, decreto legislativo luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 288).

In questo clima nuovo in cui gli italiani memori di un passato di dolori, di mortificazioni e di lutti, ansiosamente miravano a rivendicare e solidamente garantire le loro libertà, nacque la nuova Costituzione della Repubblica italiana del 2 dicembre 1947.

Si sostiene dai propugnatori della presente legge che proprio in quella occasione e con quel clima, i Costituenti vollero, con la norma dell'articolo 103 ed in deroga ai principi già consacrati dagli articoli 25 e 102 della Costituzione, ribadire i nuovi e più gravi vincoli imposti ai cittadini dagli articoli 7 e 8 del Codice militare fascista, ripudiando di conseguenza le più favorevoli disposizioni degli articoli 324 e 325 del precedente Codice.

La tesi è temeraria ma l'autorità di chi la propone e soprattutto il peso politico dei gruppi che l'appoggiarono finirono col farla prevalere innanzi all'altro ramo del Parlamento.

La inevitabile conseguenza sarebbe — se questi concetti dovessero ancora una volta trionfare — che una legge creata all'epoca del più acceso imperialismo, in cui si concepiva la nazione in funzione di bivacco ed i cittadini in quella di militari in breve permesso; una legge criticata e ritenuta eccessiva anche da chi fu Presidente del Tribunale speciale per la difesa dello Stato che non esitò a deplorarne la enorme portata, dovrebbe trovare applicazione oggi, e solamente oggi (i fascisti per cause indipendenti dalla loro volontà non ebbero il tempo e la possibilità di usarla) in una Repubblica che si proclama democratica, e che si definisce fondata sul lavoro, protettrice delle libertà, nemica delle guerre.

Vi fu, e tutti lo ricordano, una discussione in sede di Costituente, ma non si riferiva alla competenza sibbene alla opportunità di mantenere in vita in tempo di pace i Tribunali militari.

Sostenevano i più che con le giurisdizioni speciali si polverizzava l'unità giurisdizionale dello Stato e che alle esigenze particolari si poteva provvedere con Sezioni specializzate presso l'Autorità giudiziaria composta di magistrati e di esperti estranei all'ordine giudiziario.

La Commissione dei 75, presieduta dall'onorevole Ruini, propose un progetto di Costituzione, col quale mentre si sanzionava la soppressione del Tribunale supremo di guerra e marina, devolvendone la competenza alla Cassazione, si stabiliva che (articolo 95, 6 cpv.): « I Tribunali militari possono essere istituiti solo in tempo di guerra ».

Su queste proposte si impegnò la discussione, e del parere dell'onorevole Ruini furono non soltanto i gruppi di sinistra, sovversivi per definizione, ma anche gli onorevoli Giovanni Leone, Merlin, Cortese, Martino e tanti altri autorevolissimi parlamentari non sospetti certamente di preconcetto antimilitarismo.

Senonchè alla proposta Ruini si oppose l'onorevole Gasparotto il quale preannunciò che i militari avrebbero « virilmente » contrastato la innovazione. Accennò quindi al pericolo di nuovi esperimenti sul delicato organismo dell'esercito; ricordò che i Tribunali militari avevano riscosso il plauso di tutti, compreso quello del compianto onorevole Bertini per la maniera obbiettiva e serena in cui avevano funzionato dal 1869 in poi, e concluse auspicando che, con le opportune garanzie, i Tribunali militari fossero mantenuti in vita in tempo di pace.

Si associò al Gasparotto il ministro Grassi e quindi altri parlamentari e la discussione si concluse con una replica dell'onorevole Ruini che vale la pena di ricordare: « Divergenze vi potranno essere per i Tribunali militari. La Commissione dei 75 li aveva ammessi soltanto in tempo di guerra; si sono qui sollevate molte voci per ammetterli anche in tempo di pace. Il Comitato di redazione non è concorde; prevale però la tendenza nel nuovo senso. Si è ad ogni modo ritenuta la necessità di ammettere Tribunali in tempo di pace con la indicazione di due limitazioni, una obbiettiva, che si tratti di reato *propriamente militare*; ed una *soggettiva, che siano commessi da appartenenti alle Forze armate*. È la formula che nelle mie consultazioni ha avuto l'assenso dei penalisti competenti di questa Assemblea; *spetterà ai Codici ed alle leggi di attuarla in modo concreto* ».

Questa formulazione col solo pretesto di una maggiore precisione: ... (« *lascio intatto tutto il sistema quale è proposto sulla Commissione che trovo perfettamente redatto talchè risponde alla volontà della maggioranza dell'Assemblea, solo al penultimo comma farei una piccola modifica ... È lo stesso testo della Commissione ma secondo me più preciso* »). Onorevole Persico, seduta del 21 novembre 1947), si trasformò, attraverso l'emendamento Persico, nell'inciso di cui oggi si discute ed al quale si vorrebbe attribuire il particolare significato di

avere voluto riconfermare e non limitare la lata competenza che era stata attribuita con la legge fascista ai Tribunali militari.

Si sostiene che questa interpretazione è condivisa dalla Suprema Corte di cassazione.

Senonchè anche questa obiezione non è rigorosamente esatta.

I pronunziati della Cassazione sono stati diversi e se è vero che in una sentenza delle Sezioni unite dell'8 marzo 1952 (Presidente Giuliano, Relatore Foschini, Procuratore generale Battaglini, ricorrente Manghi si trova scritto che: « i lavori preparatori non hanno autorità di interpretazione autentica; che il buon metodo è quello di ricercare il senso fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse (art. 12 delle preleggi); che facile sarebbe stato al legislatore costituente adoperare una enunciazione meno vasta se avesse voluto abrogare la norma esistente; che la espressione « soltanto » si è usata solo in riferimento agli articoli 14 e 263 C. P. M. P. nonchè all'articolo 49 u. c. C. P.; che non vi era ragione di modificare la tradizione (!?) che consigliava di attribuire alla giurisdizione militare la tutela di quei particolari interessi compromessi da taluni reati » è altrettanto vero, che in altra sentenza dello stesso giorno e delle stesse Sezioni unite (Presidente Giuliano, Relatore Bellomo, Procuratore generale Battaglini, ricorrente Idassi) che pure pervenne alle stesse conclusioni è annotato: « si può ammettere in linea astratta che il dettato dell'articolo 103 della Costituzione abbia risonanza più vasta nel campo programmatico, ed infatti nei già ricordati atti preparatori si legge fra l'altro che il Presidente della Commissione chiuse il suo discorso dicendo che sarebbe spettato ai Codici ed alle leggi di attuare la formula in concreto. Ma nel campo giuridico allo stato attuale della legislazione, alla norma cui è stato riconosciuto il carattere precettivo di immediata applicabilità, non può essere attribuita una portata diversa da quella indicata ».

Dal che non è difficile dedurre che la Suprema Corte non respingeva... ma riteneva la forma preclusiva di ogni altra sua indagine.

Più esplicitamente il Battaglini, Avvocato generale della Cassazione, requirente nelle suindicate sentenze ed attuale Consigliere del-

la Corte costituzionale, dopo avere enunciato le ragioni che legittimano il permanere della speciale giurisdizione militare anche in tempo di pace così rispondeva ai quesiti propostigli da un settimanale: « Questa esigenza e questa necessità postulano due limiti indefettibili alla giurisdizione militare in tempo di pace; uno obiettivo relativo alla qualità dei reati, che devono offendere direttamente la disciplina e il servizio militare; ed uno relativo alla qualità dei soggetti attivi che devono essere militari in servizio alle armi. A questi principi si è senza equivoci ispirata la nostra Costituzione nell'articolo 103, che richiede infatti la duplice simultanea condizione che si tratti di reati militari e che si tratti di reati commessi da militari.

Tuttavia, nella enunciazione del requisito soggettivo, fu usata una formula « appartenenti alle Forze Armate » in cui non fu tenuta presente la possibilità della sopravvivenza del C.P.M.P. del 1941 (elaborato in ben diverso clima politico) e che contiene, dell'appartenenza alle Forze Armate, una definizione ispirata a principii ormai superati e ben diversi da quelli accolti dal precedente Codice del 1869.

Se pertanto la Giurisprudenza ha trovato in questa incongruenza un ostacolo alla retta interpretazione della norma costituzionale, molto opportuna è stata l'iniziativa di risolvere la questione legislativamente e la soluzione ha nelle considerazioni sopra esposte una direttiva chiara, semplice, sicura.

Si dovrà poi provvedere con sollecitudine ad una revisione sostanziale e formale dei due Codici militari, per adeguarli alla Costituzione e al nuovo ordinamento dello Stato.

Di eguale parere sono l'attuale Procuratore generale della Corte di appello di Bari (Cesare Tallarigo in Rivista penale 1952 pp. col. 313), il Consigliere Franchino (id. 1952, col. 151) e tanti altri illustri magistrati.

Dopo quello che si è detto è evidente l'equivoco di chi afferma che la suprema Magistratura ha, nei sensi sostenuti dal Governo, individuato e fissato la volontà dei Costituenti.

Potremmo obiettare che anche a condividere il pensiero della Suprema Corte ed a volere ricavare solo coi mezzi suggeriti dall'articolo 12 delle preleggi il significato dell'ar-

articolo 103 della Costituzione, egualmente si arriverebbe alle conclusioni da noi enunciate. Preferiamo invece per brevità accettarne i suggerimenti.

Norma programmatica? Sia pure. Norma non chiara? Sta bene.

In tale caso è proprio questo il momento in cui si deve decidere e la decisione deve rispettare la Costituzione, onde evitare l'instaurarsi di sistemi che ricordano un passato doloroso le cui dannose conseguenze ancora oggi non sono tutte scontate.

Le parole usate dalla legge statutaria possono non essere state la traduzione felice del pensiero di coloro che la scrissero, ma la volontà dei Costituenti è chiaramente ricostruibile attraverso gli atti parlamentari ed il ricordo personale di coloro che a quei dibattiti ebbero la fortuna e l'onore di partecipare.

Se i giudici sostengono, e fino ad un certo punto non a torto, che non è loro compito ricostruire il pensiero del legislatore attraverso indagini complesse a loro non consentite, dovendo interpretare le leggi per quello che le parole usate, prese nel loro significato logico, grammaticale e tecnico-giuridico, dicono, eguale limite non esiste per il Parlamento che può e deve adeguare la legge monarchico-fascista al significato reale ed al pensiero effettivo della Costituzione democratica-repubblicana.

Se questo non si intende fare per mutate condizioni storico-politiche, la maniera corret-

ta da usare non è quella di deformare arbitrariamente lo spirito ed il dettato della norma costituzionale, ma l'altra, di provocarne la riforma con la procedura ed il rispetto delle regole (articolo 138) dettate dalla Costituzione.

* * *

A proposito delle apportate modifiche osserviamo che sono in linea di massima accettabili come costituenti indispensabile aggiornamento della legge o adattamento delle norme alle attuali istituzioni o limitazioni sia pure parziali dei vasti poteri riconfermati alla Giustizia militare.

In Aula se la tesi governativa prevarrà ci riserviamo di proporre altri ritocchi che ci sembrano più che utili necessari.

Per il rispetto e per la intangibilità della volontà statutaria proponiamo al Senato di non approvare il transattivo testo sottoposto al suo esame e di sostituirlo con quello tra i disegni iniziali che meglio esprima il concetto che in tempo di pace i Tribunali militari sono competenti a giudicare soltanto dei reati militari commessi da militari in attività di servizio.

GAVINA e PAPALIA, relatori per la minoranza.