

06.461

**Iniziativa parlamentare
Riabilitazione dei volontari svizzeri
della guerra civile spagnola
Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale**

del 6 novembre 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente rapporto la Commissione vi sottopone il progetto di una legge federale sulla riabilitazione dei volontari della guerra civile spagnola, trasmettendolo nel contempo al Consiglio federale per parere.

La Commissione propone di approvare il progetto allegato. Una minoranza della Commissione propone di non entrare in materia sul progetto e di stralciare l'iniziativa parlamentare.

6 novembre 2008

In nome della Commissione:
La presidente, Gabi Huber

Compendio

I volontari schieratisi nelle fila dei repubblicani durante la guerra civile spagnola hanno difeso valori di libertà e democrazia che svolgono un ruolo fondamentale anche nel nostro ordinamento statale. Hanno rischiato le loro vite per arrestare l'avanzata del fascismo. Oggi il loro impegno assume un valore storico. Nonostante la loro onestà e il loro coraggio, in Svizzera questi volontari sono stati sanzionati. Diversamente dalle persone che, al tempo del nazionalsocialismo, hanno aiutato i profughi, le sentenze e le decisioni pronunciate contro questi volontari non sono state annullate, né essi sono stati formalmente riabilitati.

Per questo motivo la Commissione sottopone al Consiglio nazionale un progetto di legge proponendo di annullare le sentenze pronunciate contro i volontari che lottarono a fianco dei repubblicani in Spagna. Vista l'urgenza della riabilitazione, in particolare a causa dell'anzianità dei volontari ancora in vita, la Commissione si limita a proporre una riabilitazione generale e astratta.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 21 settembre 2006 il Consigliere nazionale Paul Rechsteiner ha presentato un'iniziativa parlamentare chiedendo l'annullamento delle condanne penali pronunciate contro gli svizzeri che hanno combattuto per la democrazia nella guerra civile spagnola e nella Resistenza. Il deputato ha motivato la sua iniziativa sostenendo che questi svizzeri hanno difeso anche la libertà della democrazia elvetica. Il mantenimento di queste condanne penali pone la Svizzera in una situazione di eccezione, dal profilo giudiziario, rispetto alle altre democrazie; urge pertanto riabilitare formalmente queste persone. Il 15 novembre 2007, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha esaminato l'iniziativa e con 12 voti contro 9 ha deciso di darle seguito in ossequio all'articolo 109 capoverso 2 della legge sul Parlamento (LParl)¹. La corrispondente commissione del Consiglio degli Stati ha avallato questa decisione il 15 aprile 2008 (art. 109 cpv. 3 LParl).

1.2 Lavori della Commissione

In base all'articolo 111 capoverso 1 LParl la Commissione ha elaborato un progetto, poi approvato il 6 novembre 2008 con 15 voti contro 6. Una minoranza della commissione (Kaufmann, Geissbühler, Heer, Reimann Lukas, Schwander) propone di non entrare in materia sul progetto di legge e di stralciare l'iniziativa parlamentare.

La legge federale proposta ha una portata limitata, poiché non richiede l'adozione di misure d'esecuzione, né è fonte di costi. Per tal motivo la Commissione ha rinunciato ad avviare una procedura di consultazione.

Il lavoro della Commissione si è avvalso del sostegno del Dipartimento federale di giustizia e polizia conformemente all'articolo 112 capoverso 1 LParl.

2 Grandi linee del progetto

2.1 Situazione iniziale

La presente iniziativa parlamentare è strettamente connessa con un'iniziativa parlamentare presentata nel 1999 dal Consigliere nazionale Paul Rechsteiner che già allora chiedeva, oltre alla riabilitazione delle persone che hanno salvato rifugiati, anche la riabilitazione degli svizzeri che «avevano combattuto in seno alla Resistenza e nelle brigate internazionali durante la guerra civile spagnola contro il nazionalsocialismo e il fascismo»².

¹ RS 171.10

² 99.464 Iniziativa parlamentare. Riabilitazione delle persone che hanno salvato rifugiati o combattuto contro il nazismo o il fascismo.

2.1.1 Legge federale del 20 giugno 2003 sull'annullamento delle sentenze penali pronunciate contro persone che, al tempo del nazionalsocialismo, hanno aiutato i profughi

L'Assemblea federale, basandosi sulla succitata iniziativa parlamentare del 1999, ha approvato il 20 giugno 2003 la legge federale sull'annullamento delle sentenze penali pronunciate contro persone che, al tempo del nazionalsocialismo, hanno aiutato i profughi (in seguito detta «legge del 2003»)³. Questo atto normativo è entrato in vigore il 1° gennaio 2004 e si prefigge l'annullamento delle sentenze penali pronunciate contro persone che, al tempo del nazionalsocialismo, hanno aiutato i profughi a fuggire. La legge prevede un meccanismo doppio. Da una parte prevede un annullamento generale e astratto delle sentenze penali. Dall'altra, occorre constatare su richiesta o d'ufficio se la decisione generale di annullamento si applica nel caso concreto (cfr. in proposito il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 29 ottobre 2002⁴). Già durante l'esame di questa legge alcune minoranze in seno alle Commissioni degli affari giuridici delle due Camere hanno chiesto, adducendo gli stessi motivi fatti valere oggi, di estenderne l'applicazione alle persone che avevano combattuto per la Repubblica durante la guerra civile spagnola (in seguito detti «volontari della guerra civile spagnola») e alle persone che durante la Seconda guerra mondiale avevano sostenuto la Resistenza francese (in seguito detti «volontari della Resistenza»). Tuttavia, nelle due Camere, la maggioranza aveva respinto tale proposta. Il rifiuto era basato sul fatto che il divieto di servire nei ranghi di un esercito straniero (art. 94 del Codice penale militare del 13 giugno 1927; CPM⁵), per la cui violazione erano stati di massima sanzionati i volontari della guerra civile spagnola e i volontari della Resistenza rimane ancor oggi in vigore, mentre sono state modificate le disposizioni del diritto degli stranieri applicate nelle sentenze pronunciate contro le persone che hanno aiutato i profughi. Inoltre, la violazione dell'articolo 94 CPM costituisce un delitto di diritto ordinario, mentre le persone che avevano aiutato i profughi erano state sanzionate in base al diritto straordinario.⁶

2.1.2 I volontari della guerra di Spagna

Per la descrizione del contesto storico la Commissione rinvia al suo rapporto del 29 ottobre 2002⁷:

«Nelle milizie e nelle successive brigate internazionali a difesa della Repubblica spagnola sono stati attivi circa 650 Svizzeri che in base alle testimonianze epistolari e relative ai processi erano animati da motivi politici. Essi ritenevano che la diffusione del fascismo minacciasse la libertà e la democrazia in Europa e in

³ RS 371

⁴ FF 2002 6934 segg.

⁵ RS 321.0

⁶ Boll. Uff. 2002 N 2151, Boll. Uff. 2003 S 569; FF 2002 6946

⁷ FF 2002 6939 segg. (il rapporto si basa in particolare sui risultati di uno studio finanziato dal Fondo nazionale svizzero per le ricerche scientifiche, cfr. Nic Ulmi e Peter Huber, *Les combattants suisses en Espagne républicaine (1936–1939)*, Antipodes 2001).

Svizzera. [...] Un quarto dei volontari svizzeri è morto nel corso dei combattimenti e la maggior parte dei sopravvissuti sono stati tradotti davanti ai tribunali militari.

[...]

A partire dal 1928 l'articolo 94 del Codice penale militare (CPM) proibì agli astretti al servizio militare di entrare a far parte di un esercito straniero. Il 14 agosto 1936 un decreto⁸ del Consiglio federale proibì ogni forma di sostegno alle parti in causa nella guerra di Spagna ed estese l'applicazione dell'articolo 94 CPM a tutti i cittadini svizzeri.

[...] Se ne contano in tutto 550 [processi]⁹, compresi i doppioni derivanti dai processi in contumacia che vengono sottoposti a revisione al momento del rientro volontario in svizzera. Nei confronti dei circa 500 volontari vennero pronunciate 420 sentenze definitive che colpirono anche persone morte in guerra. Solo un quinto dei volontari non ha subito alcuna sanzione. Le condanne pronunciate nei confronti dei combattenti svizzeri a fianco delle forze repubblicane spagnole sono state esaminate con precisione dai ricercatori.

Le condanne più pesanti sono state pronunciate in caso di concorso di reati: servizio nell'esercito repubblicano spagnolo, mancata presentazione ai corsi di ripetizione o alla mobilitazione di guerra, dilapidazione di materiale. ... Alcune sentenze considerano un'attenuante le motivazioni ideali dei combattenti. Le pene vanno da 15 giorni a 4 anni, ma per l'80 % sono comprese fra uno e sei mesi e la durata media è di 3,8 mesi. La severità delle pene non varia a seconda della fazione, repubblicana o franchista, per la quale si scende in campo. Le pene sospese con la condizionale rappresentano un decimo del totale e in alcuni casi venne chiesta e ottenuta la grazia¹⁰. Salvo alcune eccezioni, le condanne vengono pronunciate in base all'articolo 94 CPM, senza fare ricorso al decreto del Consiglio federale del 14 agosto 1936. La condanna supplementare alla privazione dei diritti civili per un periodo da uno a cinque anni venne pronunciata nel 60 per cento circa dei casi.»

2.2 Considerazioni della Commissione

Una campagna per l'amnistia dei brigatisti condannati, respinta dalle Camere federali nel febbraio 1939, era stata lanciata in Svizzera già nel 1938¹¹. Tra gli interventi parlamentari per la riabilitazione dei volontari della guerra di Spagna presentati fino al 1999, l'unico a essere accettato è stato il postulato Pini, presentato in Consiglio nazionale e accettato nel 1992¹². La Commissione ha presentato nel 1999 una mozione che chiedeva la concessione dell'amnistia ed eventualmente della

⁸ Decreto del Consiglio federale del 14 agosto 1936 concernente il transito di armi, munizioni e materiale di guerra a destinazione della Spagna, dei Possedimenti spagnoli e della zona spagnola del Marocco (RU 52 [1936] 637).

⁹ Nic Ulmi, Peter Huber, op.cit., pag. 229 segg.

¹⁰ Su 19 domande di grazia 10 vennero respinte, sette accettate e due accettate solo per la parte relativa alla privazione dei diritti civili.

¹¹ Rapporto del Consiglio federale del 20 gennaio 1939 concernente le richieste d'amnistia a favore dei brigatisti condannati (Feuille Fédérale 1939 116); verbale delle deliberazioni del Consiglio nazionale del 1° febbraio 1939 (non pubblicato) pag. 24 segg.; verbale delle deliberazioni del Consiglio degli Stati del 4 febbraio 1939, pag. 29 segg. (non pubblicato).

¹² 91.3214 Po. Riabilitazione dei combattenti svizzeri nella guerra di Spagna (Boll. uff. 1992 N 2718).

grazia ai volontari della guerra di Spagna e della Resistenza francese¹³. Il Consiglio federale ne ha proposto il rifiuto perché non riteneva che fossero adempiti i presupposti per la concessione di un'amnistia. Ha rifiutato la grazia in particolare perché in questo caso la misura non avrebbe avuto alcun effetto giuridico né pratico. Il Consiglio nazionale ha rifiutato la mozione. Anche nel 2003, nell'ambito dei dibattiti sulla summenzionata legge concernente la riabilitazione delle persone che hanno aiutato i profughi, era stata rifiutata l'estensione dell'atto normativo ai volontari della guerra di Spagna e della Resistenza.

Oggi, dopo un nuovo esame, la maggioranza della Commissione ritiene che sia giunto il momento di riabilitare i volontari della guerra civile spagnola anche dal profilo giuridico, ora che sono stati riabilitati sui piani politico e morale¹⁴. La maggioranza della Commissione ritiene che l'annullamento formale delle sentenze e delle decisioni da parte dell'Assemblea federale costituisce uno dei presupposti di una riabilitazione completa. L'annullamento pare giustificato, visto che i volontari della guerra di Spagna hanno sacrificato le loro vite per la libertà e la democrazia. Oggi i loro comportamenti appaiono lungimiranti e giusti. L'impegno di queste persone ha un valore storico che va riconosciuto, come hanno già fatto altri Paesi, da ultimo il Lussemburgo¹⁵.

Con questa riabilitazione la maggioranza della Commissione non vuole assolutamente rimettere in questione o dare una nuova valutazione del divieto di servire nei ranghi di un esercito straniero sancito dall'articolo 94 CPM. Si rileva unicamente che, alla luce della nostra concezione della democrazia e dell'attuale intendimento sociale, occorre accordare un peso maggiore alla lotta per la democrazia che all'applicazione dell'articolo del CPM. Questa valutazione si basa sulla prospettiva attuale e non si rivolge alcuna critica all'operato delle autorità giudicanti di allora.

È lecito chiedersi se la parità di trattamento non impone di estendere il campo di applicazione della legge alla resistenza al nazismo e al fascismo nel suo complesso, cioè all'insieme degli atti compiuti direttamente contro i rappresentanti o le infrastrutture dei regimi interessati e dei loro vassalli, o indirettamente per favorirne le vittime o combatterli. La Commissione ha segnatamente considerato la possibilità di estendere la riabilitazione prevista dalla presente legge anche a chi, durante la Seconda guerra mondiale, ha prestato sostegno alla Resistenza francese e per questo motivo in Svizzera ha subito una sanzione. A tale riguardo occorre distinguere due generi di sostegno, che sono entrambe stati sanzionati¹⁶: da una parte, il sostegno e l'impegno militare in seno alla Resistenza francese; dall'altra, il sostegno fornito attivamente alla Resistenza dalla Svizzera. Il sostegno fornito a partire dalla Svizzera è stato relativamente importante. Sono così stati riuniti e forniti alla Resistenza materiale, medicinali e armi, sono stati accolti e ospitati resistenti, sono state reperite e diffuse informazioni e sono stati aiutati gli evasi dai campi di internamento svizzeri. Si ritiene che siano almeno 300 le persone sanzionate in

¹³ 99.3065 Mo. CAG-CN. Combattenti svizzeri nelle brigate internazionali e nella Resistenza francese. Condanne penali.

¹⁴ Cfr. parere del Consiglio federale del 22 maggio 1996 sull'interrogazione ordinaria Grobet (96.1030 Combattenti svizzeri nella guerra di Spagna. Riabilitazione).

¹⁵ Ralph Hug, «Sie glotzten uns nur verständnislos an», in: Der Bund del 10 novembre 2007

¹⁶ Per quanto concerne la partecipazione e l'aiuto alla Resistenza francese vedi segnatamente il rapporto del 19 ottobre 2002 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (FF 2002 6941 segg.).

Svizzera per aver prestato sostegno alla Resistenza¹⁷. La maggioranza della Commissione non vuole che la legge si applichi anche a questo gruppo di persone; in effetti, contrariamente a quelle dei volontari antifranchisti, le motivazioni di questi volontari non sono state sufficientemente chiarite dagli storici. Una minoranza chiede invece che la presente legge riabiliti i due gruppi di volontari, facendo valere che gli uni come gli altri hanno combattuto contro il nazismo e il fascismo.

Per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare la Commissione propone una procedura più semplice rispetto a quella scelta per riabilitare le persone che avevano aiutato i profughi. Mentre, come esposto sopra, la riabilitazione di coloro che avevano prestato aiuto ai profughi si è svolta in due tappe, per la riabilitazione dei volontari della guerra di Spagna si propone di rinunciare alla seconda tappa, vale a dire che alla constatazione individuale e concreta che l'atto normativo si applica a una determinata sentenza. Nella sua funzione di commissione preposta alla riabilitazione, la Commissione delle grazie dell'Assemblea federale esamina e decide se la succitata legge del 2003 si applica a una determinata sentenza penale pronunciata contro una persona che aveva aiutato i profughi. Dall'esperienza maturata in seno a tale Commissione è emerso che tale procedura causa un'elevata mole di lavoro e alti costi. Sono finora state emanate 122 decisioni che constatano la riabilitazione di persone che hanno prestato aiuto ai profughi.¹⁸ Contro i volontari della guerra di Spagna i tribunali militari hanno pronunciato 420 sentenze¹⁹, a cui si aggiungono circa 39 sentenze pronunciate da giudici civili. Tenuto conto dell'elevato volume di lavoro, non riteniamo proporzionale applicare in questa sede la procedura seguita per le persone che hanno aiutato i profughi. In proposito facciamo notare che sono già state pubblicate²⁰ liste dei volontari svizzeri che hanno combattuto nella guerra di Spagna, cosicché una delle mansioni necessarie per la riabilitazione individuale e concreta di questo gruppo di persone è già parzialmente adempita. Per il rimanente, agli interessati e a loro prossimi sembra bastare la soluzione proposta di una riabilitazione generale e astratta.

Come già nel caso di coloro che avevano aiutato i profughi, nemmeno in questo caso si prevede di concedere indennità, peraltro mai chieste dagli interessati.

Una minoranza chiede di non entrare in materia sul progetto e stralciare l'iniziativa parlamentare poiché il divieto di servire nei ranghi di un esercito straniero ha un'importanza determinante per la neutralità del Paese. Rammenta che le condanne dei volontari della guerra di Spagna pronunciate per la violazione di questo divieto erano conformi al diritto e che la situazione giuridica dell'epoca prevale sulle motivazioni degli interessati. Ritiene che, di massima, gli avvenimenti della storia non vanno giudicati né corretti a posteriori e si oppone pertanto alla riabilitazione proposta.

¹⁷ Luc Van Dongen, *Des Suisses dans la Résistance française (1944–1945)*, in: *Guerre et paix, Mélanges en l'honneur du prof. Jean-Claude Favez*, Ed. Georges, Ginevra 2000, pag. 285.

¹⁸ Comunicati stampa della Commissione della riabilitazione del 6 dicembre 2006 e del 19 marzo 2008.

¹⁹ Nic Ulmi, Peter Huber, op. cit., pag. 232

²⁰ Nic Ulmi, Peter Huber, op. cit., pag. 311 segg. e in internet www.spanienfreiwillige.ch (gli elenchi non comprendono però soltanto i volontari della guerra di Spagna che sono stati condannati).

3 **Commento delle disposizioni**

Art. 1 Scopo

La presente legge vuole rendere giustizia alle persone che sono state sanzionate per l'impegno da loro profuso a favore della libertà e della democrazia schierandosi nel campo repubblicano durante la guerra di Spagna.

«Rendere giustizia» a queste persone significa innanzitutto che la Confederazione riconosce che la criminalizzazione di comportamenti allora motivati da considerazioni di natura etica come la difesa della libertà e della democrazia viola l'attuale sentimento della giustizia. Non si vuole rivolgere alcuna critica all'operato delle autorità giudiziarie e amministrative di allora. La Confederazione tiene così conto dell'evoluzione intervenuta nei fatti e nelle idee dal periodo in cui furono pronunciate tali sanzioni ad oggi. «Rendere giustizia» a queste persone significa anche rendere loro onore. La riabilitazione, come è definita nell'articolo 3 della legge, è il mezzo per rendere giustizia a queste persone che secondo l'ottica attuale furono sanzionate ingiustamente.

Art. 2 Campo d'applicazione

L'articolo 2 definisce il campo d'applicazione personale della legge che comprende le persone sanzionate che hanno attivamente difeso il campo repubblicano durante la guerra civile in Spagna. Si tratta soltanto di persone che hanno combattuto per la libertà e per la democrazia. La presente legge costituisce così un complemento della succitata legge del 2003 sulla riabilitazione.

Una minoranza della commissione vuole estendere l'applicazione della legge anche alle persone sanzionate per aver prestato sostegno alla Resistenza francese durante la Seconda guerra mondiale (cfr. n. 2.2).

La legge si applica innanzitutto alle persone sanzionate in base all'articolo 94 CPM per il loro impegno militare sul fronte della guerra di Spagna. Essa si applica anche a coloro che sono stati sanzionati soltanto per tentativo di servizio nei ranghi di un esercito straniero, visto che per motivi diversi non erano riusciti a raggiungere la Spagna, nonché a coloro che in tale contesto sono stati sanzionati per istigazione al servizio militare straniero.

La legge si applica però anche a altri volontari. Contrariamente a determinati preconcetti, le attività di questi volontari non si sono limitate alle azioni militari. Vi è infatti stato perseguimento penale anche nei casi di sostegno attivo prestato ai Repubblicani spagnoli dalla Svizzera. Molte persone sono così state condannate per aver favorito o sostenuto il campo repubblicano, per esempio fornendo armi o equipaggiamento bellico o aiutando volontari a passare clandestinamente le frontiere. Si trattava principalmente di attivisti svizzeri dei partiti di sinistra e dei sindacati, le cui reti hanno permesso a centinaia, o a migliaia, di volontari provenienti dall'Europa centrale, dell'Est o del Sud-Est di raggiungere la Spagna attraversando la Svizzera.

Al termine «condanna», si è consapevolmente preferito il termine «sanzione», perché comprende sia le sentenze delle autorità giudiziarie sia le sanzioni

amministrative (vedi commento all'articolo 3 capoverso 2). Da questo profilo, la riabilitazione proposta dalla presente legge è più vasta di quella proposta nella legge del 2003 che annulla soltanto le condanne penali (art. 1 cpv. 2).

La riabilitazione concerne uomini ma anche donne; sebbene non abbiano combattuto al fronte, queste donne sono state condannate a diversi titoli per il loro sostegno alla resistenza civile al nazismo e al fascismo. Infatti, i tribunali militari non hanno condannato soltanto uomini astretti al servizio militare ma anche donne e adolescenti per complicità in violazione dell'articolo 94 CPM. L'articolo 2 n. 8 CPM nella sua versione del 13 giugno 1927 aveva già allora reso l'articolo 94 CPM applicabile ai civili che recavano pregiudizio alla potenza difensiva del Paese.

Per ragioni inerenti la parità di trattamento la legge concerne sia gli stranieri sia gli Svizzeri sanzionati dalle autorità elvetiche. Non va dimenticato che il decreto del Consiglio federale del 14 agosto 1936 recante divieto di partecipare alle ostilità in Spagna estendeva il campo d'applicazione personale dell'articolo 94 CPM agli stranieri (eccetto i cittadini spagnoli)²¹.

Art. 3 Riabilitazione

Nel linguaggio corrente per riabilitazione si intende, da una parte, la restituzione della stima e della considerazione che una persona aveva perduto e, dall'altra, il ripristino di una situazione giuridica anteriore risultante dalla revoca delle decadenze e delle privazioni di dati diritti. La riabilitazione è per certi versi affine all'amnistia e alla grazia²². Prevista sia nel Codice penale (art. 77–79) sia nel Codice penale militare (art. 36–43), la riabilitazione è stata soppressa dalle revisioni compiute nel 2002 e nel 2003²³. Allora consisteva unicamente nella revoca anticipata delle pene accessorie.

Nella legge del 2003 la riabilitazione è già divenuta un istituto giuridico *sui generis*. La riabilitazione prevista da tale legge si contraddistingue per i suoi effetti giuridici che, nell'ambito di un processo in due tappe, portano all'annullamento delle condanne penali. Nel 2003 il legislatore ha abbinato l'annullamento generale e astratto delle condanne penali (art. 3) e la possibilità di far annullare, d'ufficio o su richiesta, condanne individuali e concrete (art. 7 segg.). La commissione deve ora proporre la riabilitazione dei volontari della guerra civile spagnola e ritiene che, per i summenzionati motivi, il principio della proporzionalità possa essere rispettato soltanto prevedendo una riabilitazione generale e astratta nella forma di una legge e prescindendo da una concretizzazione nell'ambito di decisioni individuali. Il presente progetto di legge rinuncia pertanto alla possibilità di ottenere, su richiesta o d'ufficio, la constatazione che l'annullamento generale delle sanzioni stabilito per legge si applica a un determinato interessato, come prevedeva la «revisione *sui generis* informale» sancita nella legge del 2003²⁴.

In conseguenza, occorre precisare che la riabilitazione avviene per legge e che la sua attuazione non richiede altri interventi o formalità (cpv. 1).

²¹ Consiglio federale, verbale della seduta del 14 agosto 1936, Documenti diplomatici svizzeri, vol. 11, n. 279, pagg. 811–813.

²² Vedi FF 2002 6943 segg.

²³ LF del 13 dicembre 2002 (RU 2006 3459) e LF del 21 marzo 2003, tutte e due in vigore dal 1° marzo 2007 (RU 2006 3389).

²⁴ FF 2002 6945

Il capoverso 2 precisa la portata dell'annullamento delle sentenze e decisioni. Le persone da riabilitare non sono state sanzionate soltanto dalla giustizia militare ma anche dai tribunali penali cantonali, le cui sentenze sono talora state confermate su ricorso dal Tribunale federale. Nemmeno si può escludere che altre autorità federali o cantonali abbiano pronunciato sanzioni amministrative, sebbene non sussista una documentazione storica al riguardo. Per evitare qualsivoglia lacuna, si è scelto di dare alla disposizione una formulazione molto ampia che comprende le sentenze e le decisioni delle autorità federali e delle autorità cantonali.

L'articolo 1 capoverso 2 della legge del 2003 prevedeva unicamente l'annullamento delle sentenze penali che sono «oggi ritenute gravi violazioni dei principi della giustizia». La presente legge ha deciso di omettere questo criterio che non è pertinente se il legislatore si limita a una riabilitazione generale e astratta. L'impiego di una nozione giuridica tanto indeterminata, che non potrebbe essere concretizzata da un'autorità di applicazione, sarebbe fonte di dubbi inutili su chi sia o non sia riabilitato.

La riabilitazione vuole annullare le condanne oggi considerate ingiuste. Si tratta sostanzialmente di sanzioni pronunciate sotto forma di pena o sanzione amministrativa (per esempio una sanzione disciplinare militare) in relazione con uno degli atti di cui all'articolo 2 (capoverso 2 lettera a). Peraltro, sono frequentemente state pronunciate condanne per un'infrazione al Codice penale militare in concorso con altre infrazioni connesse con gli atti principali; si rammenta per esempio la mancata ottemperanza a un ordine di marcia per un corso di ripetizione nei casi in cui la persona si trovava nell'impossibilità di presentarsi dinanzi alle autorità militari perché era imprigionata in Spagna. Queste condanne per violazioni di altre disposizioni del diritto penale o del diritto amministrativo devono di conseguenza essere annullate (lettera b). L'annullamento non deve invece riguardare le infrazioni non connesse con la partecipazione del loro autore alla guerra di Spagna, come il furto o le lesioni corporali. Ciò corrisponde a quanto disposto dall'articolo 5 della legge del 2003. Infine, occorre ricordare che alcuni volontari sono stati colpiti con molta durezza dalle pene accessorie pronunciate in quel tempo (oggi definite «altre misure» secondo gli art. 66 segg. del Codice penale [CP]²⁵), specialmente dalla privazione dei diritti civili. Ha pertanto una particolare valenza simbolica annullare anche queste sanzioni (lettere a e b).

Art. 4 Conseguenze giuridiche

L'articolo 4 precisa quali sono le conseguenze giuridiche dell'annullamento delle sentenze e delle decisioni. Essendo sancita da una legge in senso formale, la riabilitazione ha una portata maggiore rispetto a quella che avrebbe una semplice dichiarazione politica del Consiglio federale. Conserva tuttavia un carattere di riabilitazione morale e simbolica, senza risarcire finanziariamente i volontari della guerra civile spagnola per le conseguenze finanziarie di sanzioni che erano conformi al diritto allora vigente. Trattandosi di un'annullamento *ex nunc*, la commissione si ispira all'articolo 13 della legge del 2003 e propone di escludere qualsivoglia diritto a riparazioni o indennità per torto morale in ragione delle sanzioni pronunciate o delle conseguenze indirette di sentenze penali o di decisioni amministrative.

²⁵ RS 311.0

Art. 5 Referendum ed entrata in vigore

La legge federale sottostà al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a della Costituzione federale [Cost.]²⁶). Visto che non occorrono né disposizioni di esecuzione, né misure di attuazione, la legge potrà entrare in vigore dopo la scadenza inutilizzata del termine di referendum o dopo l'accettazione da parte del popolo.

4 **Ripercussioni sulle finanze e sull'effettivo**

La presente legge non prevede riabilitazioni individuali e concrete. Diversamente dalla legge del 2003, non implica quindi costi di attuazione, né per le commissioni parlamentari né per l'amministrazione federale.

5 **Basi giuridiche**

5.1 **Costituzionalità**

La presente legge si basa sulle disposizioni costituzionali da cui un tempo la Confederazione ha tratto la competenza di adottare le disposizioni con cui sono state sanzionate le persone oggi riabilite. Nella presente legge è insita l'idea di operare, muovendo da una medesima base costituzionale, un'inversione delle prospettive normative allora invalse, che sono oggi considerate ingiuste. In concreto si tratta del diritto penale accessorio, di cui fanno parte sia il diritto penale militare (e quindi il Codice penale militare), sia il diritto penale accessorio in materia di dimora e domicilio degli stranieri. Le basi costituzionali della presente legge sono pertanto logicamente gli articoli 60 capoverso 1 Cost. (organizzazione, istruzione e equipaggiamento dell'esercito) e 121 capoverso 1 Cost. (dimora e domicilio degli stranieri). Va pure considerato l'articolo 123 capoverso 1 Cost. che accorda alla Confederazione la competenza di disciplinare il diritto penale generale, dal momento che date pene o misure si basano anche sul Codice penale.

5.2 **Forma dell'atto**

Poiché contiene norme di diritto e non poggia su una vigente legge in senso formale, il presente atto deve essere emanato nella forma della legge federale (art. 163 Cost.).

