SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1255)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della Difesa

(RUFFINI)

di concerto col Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro « ad interim » dell'Interno

(ANDREOTTI)

col Ministro di Grazia e Giustizia

(BONIFACIO)

e col Ministro delle Finanze

(MALFATTI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 GIUGNO 1978

Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del codice penale militare di pace

ONOREVOLI SENATORI. — Nel contesto del processo di rinnovamento democratico delle istituzioni dello Stato, la necessità della revisione legislativa del sistema inerente alla tutela penale militare in tempo di pace, nella sua globale accezione ed articolazione (codice e ordinamento giudiziario militare), è stata ribadita, in questi ultimi anni, non soltanto al Parlamento, ma anche in occasione di dibattiti congressuali, nonchè da larghi movimenti di opinione.

Con la presentazione di due distinti disegni di legge — uno concernente il codice penale militare di pace e l'altro l'ordinamento giudiziario militare — il Governo manifesta la propria concreta volontà di realizzare la riforma della giustizia militare.

Il presente disegno di legge, riguardante delega legislativa per l'emanazione di norme per la riforma del codice penale militare di pace si ispira ai princìpi fondati principalmente sulla esigenza di un maggiore adeguamento degli istituti attualmente vigenti ai precetti costituzionali, sussumendo le indicazioni di sicuro consenso già emerse in sede politica e scientifica.

Criteri concernenti la parte generale.

Non appare opportuno discostarsi (punto 1) dal criterio di tecnica normativa, seguìto dal legislatore del 1941, che non ha conferito alla legge penale militare, di pace e di guerra, la struttura di un completo *corpus juris*, ma ha reso il diritto speciale complementare rispetto a quello comune. Mediante il mantenimento del rinvio recettizio dinamico, si potrà evitare che si determinino antinomie tra i due settori del diritto penale, almeno per quanto concerne i princìpi generali.

I punti 2), 3) e 4), tra loro intimamente connessi, sono in relazione al connotato es-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

senziale dell'illecito penale militare, individuato nei suoi elementi soggettivi ed oggettivi. Invero la verifica degli interessi, penalmente rilevanti, dell'ordinamento militare, non può non essere condotta, preliminarmente, avuto riguardo all'articolo 103 della Costituzione, che fissa i concorrenti criteri di delimitazione della giurisdizione militare in tempo di pace e si pone come paradigma di orientamento anche ai fini di un armonico adeguamento della legge penale militare sostantiva.

In tale ottica, viene assunta, come regola fondamentale, la soggezione alla legge penale militare dei soli militari in servizio, mentre l'applicazione delle norme speciali a soggetti che non rivestano il suddetto *status* è circoscritta al concorso di persone in un reato proprio, secondo un principio di carattere generale in materia penale.

Per quanto concerne i militari in congedo illimitato, i soli reati militari per i quali possono avere la qualità di soggetti attivi sono l'insubordinazione e l'abuso di autorità, commessi a causa del servizio prestato ed entro un determinato periodo dal congedamento, nonchè l'automutilazione e la simulazione di infermità, seguite dal richiamo alle armi. Verrà meno, pertanto, la previsione dell'articolo 7 del vigente codice penale militare di pace — nel testo sostituito dall'articolo 1 della legge 23 marzo 1956, n. 167 — relativa all'applicazione della legge penale militare ai militari in congedo illimitato anche in altri casi (ad esempio reati contro la fedeltà e la difesa militare) per i quali appare adeguata la tutela apprestata dalla legge penale comune.

Il problema dell'identificazione della specialità (punto 4) può valutarsi adeguatamente mediante i concorrenti criteri della personalità della legge penale militare e dei beni-interessi dell'ordinamento militare, che occorre salvaguardare. In tale contesto, mentre non è mai stata posta in dubbio la necessità di mantenere determinate classi di reati militari, è emersa già da tempo l'esigenza di portare tutto il sistema della legge speciale su un piano di coerenza, eliminando aporie e lacune, prodottesi a seguito di interventi legislativi, parziali ed estemporanei, sull'assetto normativo originario.

Il punto 5), relativo al principio della inescusabilità dell'ignoranza dei doveri inerenti allo stato militare, mira ad attenuare la portata dell'istituto, attualmente previsto dall'articolo 39 del codice penale militare di pace, che, in sede di applicazione, ha consentito persino la sostituzione di una presunzione assoluta di dolo.

Nell'ambito delle cause di giustificazione (punto 6), le modifiche previste rispetto alla vigente legislazione concernono l'esercizio di un diritto e la legittima difesa. L'esclusione della scriminante dell'esercizio di un diritto, stabilita dall'articolo 40 del codice penale militare di pace — a suo tempo giustificata con la considerazione che il militare può avere solo « facoltà che si traducono in doveri e non in diritti soggettivi » (Relazione al Re n. 30) — non trova infatti attualmente riscontro nè in dottrina nè in giurisprudenza.

Anche per quanto concerne la legittima difesa, l'articolo 52 del codice penale sembra integralmente applicabile in ordine ai reati militari, rimuovendo la limitativa formulazione compresa nel codice di pace (articolo 42).

Il punto 7) concerne modifiche agli istituti del differimento e della sostituzione delle pene. I casi di differimento, previsti dalla normativa vigente, comportano che, per salvare la continuità del servizio militare, si sacrifichi l'immediata esecuzione della pena e le esigenze di giustizia, nonchè l'immissione nella compagine militare di persone condannate anche per gravi reati, prima di aver subìto l'effetto rieducativo della sanzione. Appare preferibile, in sede di riforma, differenziare le pene lievi da quelle gravi, prevedendo in ordine a queste ultime non il differimento ma la sospensione temporanea del servizio militare. Per quanto concerne la sostituzione della reclusione comune con la reclusione militare, essa appare giustificata solo quando la pena comune è inflitta per reati militari (nei casi espressamente previsti dal codice penale militare), ma non allorchè sia comminata per reati comuni.

La parificazione in tema di pene accessorie (punto 8) è intesa ad eliminare l'ingiustificato trattamento di minor rigore per gli

ufficiali, che le vigenti disposizioni comportano. Infatti, la rimozione dal grado consegue ad una condanna a tre anni per gli ufficiali e a un anno per gli altri militari (articolo 29 del codice di pace). Inoltre, durante l'espiazione della reclusione militare, mentre gli ufficiali sono colpiti dalla pena accessoria della sospensione dall'impiego, sottufficiali e graduati incorrono nella ben più grave sospensione dal grado (articoli 30 e 31 del codice di pace).

Criteri concernenti i reati militari, in particolare.

I punti 9)-15) concernono i reati militari in particolare, tra i quali quelli classificati « contro la disciplina » appaiono i più « datati », soprattutto in relazione alla misura delle pene.

La disciplina, fondata sulla subordinazione, pur essendo indefettibile esigenza dell'organizzazione militare, non può essere considerata fine a se stessa, ma uno strumento per l'efficienza del servizio. In tale quadro e nel solco, di feconda carica innovativa, dei criteri di sicuro consenso emersi nel corso del dibattito parlamentare sul disegno di legge concernente le norme di principio sulla disciplina militare, assumono posizione di centralità, ai fini della riforma, le ipotesi di insubordinazione, di abuso di autorità, di disobbedienza collettiva e di sedizione.

Per quanto concerne i casi di insubordinazione, sarà soppressa la distinzione tra superiore ufficiale e superiore non ufficiale, oggi inaccettabile perchè quasi collegata ad una residua discriminazione di casta. Invero, la subordinazione non muta secondo il grado più o meno elevato del superiore, ma deve avere lo stesso carattere, finalisticamente orientato alla struttura gerarchica, assunta a principio organizzatorio cardine della compagine militare.

L'attenuazione della differenza di pena tra le ipotesi di insubordinazione e le ipotesi di abuso di autorità — tutte relative a fatti di violenza, di minacce e di ingiurie — è collegata allo sproporzionato trattamento sanzionatorio che il vigente codice prevede.

Nel quadro dei reati di disobbedienza collettiva non trova obiettiva giustificazione l'attuale ipotesi collegata alla persistenza nel presentare, a voce o per iscritto, una domanda, un esposto o un reclamo, pur in mancanza di un ordine espresso (articolo 175, primo comma, n. 2). Egualmente, per quanto riguarda le ipotesi di rivolta (articolo 174), sono attualmente equiparate tre distinte condotte di diversa gravità. La previsione della disobbedienza collettiva, da parte di militari non armati, accompagnata da eccessi o atti violenti dovrà costituire un caso di aggravamento dell'ammutinamento.

La materia della sedizione militare è da rivedere integralmente, considerato che essa è attualmente collocata frammentariamente in diverse disposizioni (articoli da 180 a 185) non tutte tra loro nettamente distinte, sulle quali la giurisprudenza manifesta un notevole travaglio interpretativo.

In sede di riforma, nella descrizione delle fattispecie legali debbono essere espressi chiaramente i caratteri della sedizione, che costituisce essenzialmente un reato collettivo, caratterizzato da ribellione od ostilità verso le autorità militari con scopo di sovversione. Anche comportamenti individuali possono riportarsi al concetto di sedizione, nei casi in cui siano idonei a determinare azioni collettive aventi i connotati sopra indicati. Al contrario, il modo di esercitare un diritto (ad esempio, mediante reclamo collettivo) non potrà essere considerato sedizioso, se non accompagnato da una condotta avente le caratteristiche già enucleate.

Infine, dovranno essere riesaminate le pene previste per tutte le fattispecie comprese nel codice vigente, anche se non soggette a modifiche di struttura. Per i reati esclusivamente militari, la verifica dell'adeguatezza della sanzione dovrà essere condotta con riguardo alle esigenze precipue della disciplina (coesione ed efficienza delle Forze armate). Per gli altri reati militari, tale disamina dovrà articolarsi su criteri, secondo i casi, di differenziazione o di equiparazione alle pene attualmente previste per le ipotesi affini, comprese nel codice penale comune, in relazione alla diversa incidenza della specialità militare.

Criteri concernenti il processo penale militare.

I punti 16)-21) indicano i criteri fondamentali per adeguare maggiormente il processo penale militare al modello del processo ordinario, mediante l'eliminazione o l'attenuazione di taluni tratti differenziali, attualmente riscontrabili, soprattutto per quanto attiene ai provvedimenti restrittivi o limitativi della libertà personale dell'imputato.

Nella realizzazione di tale obiettivo si rivela particolarmente funzionale l'accentuazione del carattere di complementarità, mediante il rinvio recettizio dinamico alle norme processuali comuni.

La materia indicata è quella che offre maggiori punti di collegamento con la riforma dell'ordinamento giudiziario militare, la quale non può non andare di pari passo con la revisione del codice.

In correlazione con l'abolizione dei tribunali militari di bordo — i quali non rispondono più ad alcuna esigenza che giustifichi il sacrificio delle garanzie che essi comportano — sono da espungere le disposizioni, attualmente comprese nel codice penale militare di pace, relative alla competenza ed al funzionamento di tali organi (punto 17).

Per quanto concerne le funzioni di polizia giudiziaria militare (punto 18), attualmente demandate, in primo luogo, ai comandanti di corpo, di distaccamento e di posto (articolo 301 del codice di pace), la relativa disciplina costituirà oggetto di riesame sia in relazione all'articolo 109 della Costituzione sia in relazione alla professionalità richiesta dall'esercizio delle funzioni medesime. Le indicate esigenze potranno essere soddisfatte mediante l'istituzione di nuclei di polizia giudiziaria militare, alle dipendenze dei procuratori militari della Repubblica. Tuttavia, per non pregiudicare, in determinati casi, un immediato intervento per assicurare le prove del reato, sarà mantenuta la attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria militare ai comandanti di corpo (ad esempio, in relazione ai reati commessi in corso di navigazione).

Il punto 19) colma un'anomalia del processo penale militare, non sufficientemente giustificata dall'esigenza di speditezza del giudizio: la mancanza del grado di appello.

Il punto 20) contiene le disposizioni relative al ricorso al Tribunale supremo militare, che, come previsto nel disegno di legge concernente l'ordinamento giudiziario militare in tempo di pace, è riordinato in sezione specializzata dalla Corte di cassazione.

La nuova disciplina concernente la connessione fra procedimenti di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria e procedimenti di competenza dell'autorità giudiziaria militare (punto 21), s'impernia sulla regola della separazione dei giudizi.

Invero, la regolamentazione dell'istituto prevista dal vigente articolo 264 — così come modificato dall'articolo 8 della legge 23 marzo 1956, n. 167 — scaturì dalla necessità di eliminare il contrasto con l'articolo 103, terzo comma, della Costituzione, che il combinato disposto dell'articolo 49, terzo comma, del codice di procedura penale e l'originaria formula dell'articolo 264 poneva, stabilendo la prevalenza della competenza del giudice militare nei confronti di quello ordinario. Il legislatore del 1956 ritenne di stabilire, invece, la prevalenza della giurisdizione ordinaria.

Tuttavia, tra la via che conduce ad affidare tutti i procedimenti connessi all'autorità giudiziaria militare, ora preclusa dal dettato costituzionale, e la via che conduce ad affidarli nel loro complesso all'autorità giudiziaria ordinaria, ve ne è una terza, quella della separazione, per cui ciascun procedimento rimane affidato all'organo originariamente competente.

Tale soluzione, che — come è stato anche riconosciuto in dottrina — non si pone in contrasto con la Costituzione, muove dalla esigenza di dare una più penetrante attuazione al principio del giudice naturale, quale è indubbiamente il giudice militare per reati, individuati *ratione materiae* e *ratione personae*, la cognizione dei quali richiede preparazione in specifici ordinamenti, salva, peraltro, la deroga al criterio principale, ove motivi di convenienza processuale, delibati dalla Corte di cassazione a sezioni unite, rendessero necessaria la riunione dei procedimenti presso l'autorità giudiziaria ordinaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, norme per la riforma del codice penale militare di pace.

Art. 2.

Il codice penale militare di pace deve attuare i princìpi della Costituzione e adeguarsi alle norme delle Convenzioni internazionali stipulate dall'Italia, relative ai diritti della persona e al processo penale. Esso deve in particolare informarsi ai criteri che seguono:

1) mantenere il carattere di complementarità rispetto al codice penale ed al codice di procedura penale;

2) limitare ai militari in servizio alle armi l'applicazione della legge penale militare di pace, salvo il caso di concorso di estranei nel reato militare;

3) per i militari in congedo illimitato limitare l'applicazione della legge penale militare di pace ai soli casi di insubordinazione o abuso di autorità commessi a causa del servizio prestato, entro un determinato periodo di tempo dal congedamento, e di automutilazione o simulazione di infermità seguìti da richiamo alle armi;

4) includere nella nozione di reato militare, ovvero nella parte speciale del codice, ogni violazione della legge penale comune, costituente delitto perseguibile di ufficio, commessa da militare a danno del servizio, dell'Amministrazione militare o a danno di altri militari, purchè in luogo militare o a causa del servizio militare, o contro l'Amministrazione della giustizia militare nel corso di un procedimento penale militare;

5) limitare il principio della inescusabilità dell'ignoranza dei doveri inerenti allo stato militare ai soli doveri derivanti dalle disposizioni sul reclutamento, da altre di-

sposizioni di legge o dai regolamenti di disciplina militare;

6) in tema di esimenti generali, comprendere, accanto all'adempimento di un dovere, anche l'esercizio di un diritto e riportare alla disciplina comune la difesa legittima;

7) modificare per il tempo di pace le norme riguardanti il differimento della pena per reati comuni, in modo da evitare gravi sacrifici delle ragioni di giustizia alla esigenza di continuità del servizio militare, e le norme riguardanti la sostituzione di pene comuni con reclusione militare, anche in caso di concorso di pena, in modo da riservare la reclusione militare unicamente ai reati militari;

8) parificare la posizione di tutti i militari forniti di grado ai fini della rimozione dal grado e della pena accessoria che accompagna l'espiazione della reclusione militare;

9) eliminare la distinzione tra insubordinazione verso superiore ufficiale ed insubordinazione verso superiore non ufficiale;

10) eliminare ogni diversità di trattamento tra superiore ed inferiore, per quel che concerne le diminuzioni di pena nelle ipotesi di provocazione, rispettivamente per i reati di abuso di autorità e di insubordinazione;

11) attenuare le differenze di pene tra le ipotesi di insubordinazione e le ipotesi di abuso di autorità;

12) escludere dalla nozione di ammutinamento i casi diversi dalla disobbedienza collettiva ad un ordine espresso;

13) escludere dalla nozione di rivolta i casi diversi dalla disobbedienza collettiva di militari armati;

14) ristrutturare le ipotesi di sedizione militare come comportamenti collettivi, e anche come comportamenti individuali idonei a promuovere un comportamento collettivo, caratterizzati da ribellione ed ostilità verso le autorità militari o verso le istituzioni, con scopo di sovvertimento, escludendo ipotesi consistenti unicamente nel modo di esercitare un diritto;

15) aggiornare, nella specie e nella misura, le pene per tutti i reati militari compresi nel codice vigente;

16) uniformare il processo penale militare al processo penale comune nelle parti in cui la specialità dell'ordinamento e della materia non suggerisca l'opportunità di una diversa disciplina, fermi i punti indicati nei numeri seguenti, assicurando la recezione automatica delle future norme processuali comuni;

17) abrogare le norme sulla competenza e sul funzionamento dei tribunali militari di bordo;

18) riesaminare le disposizioni concernenti le funzioni di polizia giudiziaria militare; istituire nuclei di polizia giudiziaria militare e lasciare ai comandanti di corpo, di distaccamento o di posto le funzioni di polizia giudiziaria militare per casi particolari connessi a speciali esigenze di servizio;

19) estendere al processo militare il giudizio di appello;

20) disciplinare il ricorso al Tribunale supremo militare, riordinato in sezione specializzata della Corte di cassazione, in relazione all'articolo 111 della Costituzione;

21) disciplinare l'istituto della connessione tra i procedimenti di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria e i procedimenti di competenza dell'autorità giudiziaria militare, ponendo come regola la separazione dei giudizi, senza deroga di competenza, e come eccezione la riunione, ordinata dalla Cassazione, presso il giudice ordinario.

Art. 3.

Le norme delegate saranno emanate con un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri dell'interno, di grazia e giustizia, delle finanze e del tesoro, udito il parere di una commissione composta di quattro senatori e di quattro deputati, nominati dai Presidenti delle rispettive Camere, di due magistrati ordinari nominati dal Consiglio superiore della magistratura e di tre magistrati militari nominati dalla Commissione per il personale della magistratura militare.

La commissione sarà assistita da una segreteria costituita e nominata dal Ministro della difesa.