

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori TROPEANO, BOLDRINI, BENEDETTI, GATTI, GRAZIANI, LUGNANO, PECCHIOLI, PINNA, CORALLO, MARGOTTO, TEDESCO TATO Giglia, TERRACINI, TOLOMELLI e VENANZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 DICEMBRE 1979

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

ONOREVOLI SENATORI. — In ogni tempo e presso ogni civiltà sono state previste e comminate sanzioni dirette ad assicurare l'osservanza dei doveri, o la tutela dei privilegi, inerenti allo stato militare.

Attraverso i tempi si è fatto ricorso ad ogni tipo di provvedimento, spesso di carattere occasionale e frammentario, nell'intento di definire e qualificare comportamenti, atti e fatti militari, sia in tempo di guerra che di pace, sino a pervenire all'enucleazione di una casistica di fatti-reati che, pur nella sua disorganicità, si può dire regga ancora ai nostri giorni.

Gran parte di coloro — tra gli storici e i giuristi — che si sono occupati della ricerca in materia convengono nel rilevare che anteriormente all'epoca romana erano previste espressamente speciali pene soltanto per i più gravi reati militari in tempo di guerra, ed erano lasciate, invece, alla discrezionalità dei comandanti la valutazione dei fatti e la determinazione della qualità ed entità della sanzione, relativamente alla violazione di norme — il più delle volte non scrit-

te — di comportamento di militari in tempo di pace.

Erano proprio i Romani, poi con il *de re militari* ad offrire la prima nozione scientifica del reato militare e, in concreto, ad emanare un testo coordinato di norme da ben definirsi il primo vero codice penale militare.

Può non riuscire privo d'interesse notare come i fatti — reati considerati nel *de re militari* in tre distinte categorie — riconducibili alla prima quelli derivanti da codardia e debolezza di animo, alla seconda quelli derivanti dal disprezzo dell'autorità e dei superiori, ed alla terza quelli imputabili a negligenza o pigrizia, si ritrovano, in scala di valori non molto diversa, quasi tutti reconsiderati nella moderna legislazione penale militare di pace.

Al *crimen signitiae* della prima categoria corrisponde ancora la mutilazione volontaria per sottrarsi al servizio; alla contumacia, alla *petulantia* e alla *seditione* corrispondono nel vigente ordinamento la disubbidienza agli ordini del superiore, l'insubordinazione,

l'ammutinamento e la rivolta; all'emansio della terza categoria l'assenza e l'allontanamento temporaneo dal corpo.

Quanto alle pene comminate all'epoca è interessante rilevare che, pur attribuendo i Romani grande rilevanza all'organizzazione militare, queste non erano eccessivamente repressive; escludendo, infatti, la fustigazione come unica pena corporale, le altre sono riconducibili alla multa, alla destinazione ai lavori più faticosi, al trasferimento, alla perdita del grado e del comando, all'espulsione dalla milizia.

In epoca successiva, e anteriormente alla Rivoluzione francese, le disposizioni penali militari erano generalmente rivolte alla tutela del privilegio di portare le armi, e solo eccezionalmente venivano finalizzate alla regolamentazione dei comportamenti dei militari, ma più per limitare la discrezionalità — spesso tramutata in arbitrio — dei comandanti di determinare ed applicare le pene, che per definire reati e sanzioni.

Con la Rivoluzione francese, ai profondi mutamenti dell'organizzazione politica della società, con la divisione del potere civile dal potere militare, si accedeva ad una diversa valutazione del servizio militare, non più considerato come prestazione d'opera, mercenaria o meno, ma come un dovere del cittadino verso il proprio Paese.

Ed era la legislazione penale militare francese, importata dalle armate napoleoniche, ad influenzare in modo rilevante, anche successivamente, quella nazionale, in modo non certamente positivo e con incomprensibile rinuncia all'utilizzo della normativa penale che pure si erano in precedenza data diverse regioni italiane.

Tra il 1820 e la seconda guerra d'indipendenza nazionale la pubblicazione di leggi penali militari in Italia si faceva frequente: si aveva, infatti, la promulgazione dello Statuto penale militare e dello Statuto penale per l'armata di mare nel Regno delle Due Sicilie, il Codice criminale militare per gli Stati di Parma, Piacenza e Guastalla, il Codice penale militare Estense, l'editto penale militare e il regio editto penale militare marittimo per la Sardegna, sino a pervenire all'emanazione dei codici del 1869, per non citare che

le più importanti ed organiche disposizioni in materia.

La stessa relazione che accompagnava la presentazione dei codici del 1869, però, sottolineava la loro provvisorietà, quasi a giustificare l'assurdità di certe norme, di volta in volta parzialmente corrette, al concreto palesarsi dell'assoluto anacronismo d'istituti ormai incompatibili con l'evolversi della società e l'affermarsi di libere istituzioni, con leggi, decreti, ordinanze, proclami, che, lungi dal concorrere al superamento della precarietà e vetustà dell'originaria elaborazione, ne accrescevano la disorganicità e la incoerenza, sempre più legittimando il movimento di riforma avviato al nascere stesso di quei codici, che pure erano stati concepiti nello sforzo di ricerca dell'equità nella determinazione dei reati, la moderazione nella distribuzione delle pene, la limitazione della competenza dei tribunali militari alle sole persone iscritte alla milizia.

La pubblicazione del codice penale comune del 1890 accelerava la nomina di Commissioni incaricate di studiare e proporre una completa e definitiva revisione della legislazione penale militare, anche per la riconosciuta ed affermata indilazionabilità di un coordinamento con i principi del nuovo diritto penale comune.

Si succedeva la presentazione, alternativamente alla Camera e al Senato, di numerosi disegni di legge — accompagnati da interessanti relazioni che sempre più esprimevano la necessità di una riforma adeguata ai tempi — sino a giungere, nel 1923, alla presentazione del progetto Berenini che delineava importanti e moderni principi, quali quello dell'unicità della legge penale militare, la complementarità della legge stessa a quella comune, la rappresentazione della giurisdizione militare come specializzazione della giurisdizione ordinaria.

I dissensi espressi all'affermazione degli enunciati principi e le vicende politiche del nostro Paese nel ventennio successivo non potevano che portare all'emanazione di un codice ispirato dall'imposto regime autoritario, ed ancorato alla recente normativa penale comune rivolta a soffocare ogni voca-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione libertaria che si era andata affermando soprattutto all'inizio del secolo.

L'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che tra l'altro all'articolo 103 statuiva che « i tribunali militari in tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate », imponeva l'urgente revisione della legislazione penale militare di pace per un adeguamento della normativa ai fondamentali principi di libertà e di democrazia, alla affermata pari dignità dei cittadini di fronte alla legge, alla moderna concezione dei diritti e dei doveri del cittadino soldato.

Era, però, così difficile vincere la resistenza ad ogni esigenza e spinta riformatrice in larga parte di coloro che dopo aver manifestato il proprio dissenso al progetto Berenini avevano avuto modo di far valere le proprie vocazioni autoritarie durante il ventennio della dittatura e di continuare a far pesare la propria influenza successivamente, che occorreva quasi un trentennio perchè il Governo avvertisse l'inderogabilità dell'avvio di una seria riforma della legislazione penale militare.

Si giungeva alla presentazione del disegno di legge n. 1255 del 13 giugno 1978 di delega al Governo della Repubblica per l'emanazione del codice penale militare di pace, che partendo dal riconoscimento — anche se tardivo — della necessità della revisione legislativa del sistema inerente alla tutela penale militare in tempo di pace, nel contesto del processo di rinnovamento democratico delle istituzioni dello Stato, recepiva — in buona parte — le proposte che si erano andate enucleando e perfezionando nel corso di numerose iniziative, non di rado trasfuse in disegni di legge, studi, convegni, promossi e sviluppati dalle forze popolari, che sempre coinvolgevano operatori del diritto anche in campo militare, e soprattutto nel corso di lotte democratiche e manifestazioni di massa che avevano particolarmente attratto l'interesse della generalità dei cittadini solidali con coloro che erano stati costretti a subire la forza repressiva e antidemocratica del vigente codice penale militare di pace la cui normativa continuava ad essere applicata — in violazione dei prin-

cipi costituzionali — nei confronti di tutti i cittadini indipendentemente dalla loro attuale appartenenza alle Forze armate.

Contribuiva certamente all'avvio della riforma anche la spinta rinnovatrice, democratica, che esprimendo il maturare dell'esigenza di garantire, essenzialmente nel rispetto di una disciplina consapevole, l'esercizio dei diritti civili e politici di tutti gli appartenenti alle Forze armate, concorreva ad agevolare l'emanazione, da parte del Parlamento, della legge dei Principi, grazie all'apporto di tutte le forze politiche democratiche impegnate nella realizzazione di una politica di solidarietà nazionale capace di fare uscire il Paese dalla complessa crisi che lo travagliava.

L'avvio dell'esame del disegno di legge, non completato per l'interruzione della legislatura, portava al riconoscimento della validità di scelte fondamentali, quale quella della complementarietà del diritto penale militare rispetto a quello comune con il mantenimento del rinvio ricettizio dinamico, del principio della soggezione alla legge penale militare dei soli militari in servizio, della ricerca di un metodo d'identificazione della specialità, di puntualizzazione delle cause di giustificazione in aderenza agli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali più recenti, di regolamentazione del differimento e della sospensione della pena, di superamento del trattamento sperequato — in relazione al grado — nella comminazione delle sanzioni, di revisione di alcuni istituti anche in riferimento ai riconosciuti modi di esercitare un diritto, accentuazione del carattere di complementarietà attraverso il rinvio ricettizio dinamico alle norme processuali comuni.

E tuttavia si ravvisava, accanto all'esigenza di una più rigorosa specificazione dei criteri enunciati nell'articolo 2, la necessità di fare emergere l'affermazione della pari dignità dei militari contenuta nella legge dei Principi, di ribadire la prevalenza assoluta, e non derogabile, della giurisdizione ordinaria rispetto a quella militare, di rendere concretamente operante il carattere di complementarietà della normativa penale mili-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tare con l'espressa previsione di ipotesi di applicabilità di pene alternative per sanzioni minori, di esplicitare in modo inequivocabile i limiti dell'eccezionalità dell'applicazione della legge penale militare al cittadino non più o non ancora soldato.

Il confronto sviluppato in Commissione con l'intento — comune ai più grandi gruppi parlamentari — di ricercare le soluzioni più adeguate ai principi costituzionali e al

progredire del Paese, anche in relazione alla più moderna concezione del ruolo e del rapporto delle Forze armate nella e con la società civile, e di un loro collegamento diretto col Parlamento della Repubblica, faceva emergere enunciazioni migliorative del testo richiamato, che nella misura in cui ci è stato possibile abbiamo cercato di trasfondere nel presente disegno di legge, che auspichiamo sia sollecitamente approvato.

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 principi della Costituzione ed adeguarsi alle norme delle Convenzioni internazionali stipulate dall'Italia, relativi ai diritti della persona e al processo penale. Esso deve in particolare informarsi ai criteri che seguono:

1) mantenere il carattere di complementarietà 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;

3) per i militari in congedo illimitato limitare l'applicazione della legge penale militare di pace ai soli casi di automutilazione o simulazione di infermità poste in essere nei 180 giorni precedenti il richiamo alle armi, e al fine di sottrarsi al richiamo stesso;

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, 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 disposizioni di legge o dai regolamenti di disciplina militare;

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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) prevedere pene alternative per le condanne a pena detentiva di durata inferiore ai due terzi del servizio da prestare;

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

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

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

12) equiparare le pene tra le ipotesi di insubordinazione e le ipotesi di abuso di autorità;

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

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

15) ristrutturare le ipotesi di sedizione militare come comportamenti collettivi, ed anche come comportamenti individuali idonei a promuovere un comportamento collettivo, caratterizzati da ribellioni ed ostilità verso le autorità militari o verso le istituzioni, con scopo di sovvertimento, escluden-

do ipotesi consistenti unicamente nel modo di esercitare un diritto;

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

17) uniformare il processo penale militare al processo penale comune;

18) limitare la previsione di diversa e speciale disciplina processuale ai soli casi di inapplicabilità delle norme processuali comuni;

19) abrogare le norme sulla competenza e sul funzionamento dei Tribunali militari di bordo;

20) riesaminare le disposizioni concernenti le funzioni di polizia giudiziaria militare e lasciare ai comandanti di corpo, di distacco o di posto le funzioni di polizia giudiziaria militare soltanto per casi particolari strettamente connessi a speciali esigenze di servizio;

21) estendere al processo penale il giudizio di appello;

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

23) disciplinare l'istituto della connessione tra i procedimenti di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria e i procedimenti di competenza della autorità giudiziaria militare, prevedendo, di regola, per i procedimenti connessi, la competenza del 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 di otto senatori e di otto deputati, nominati dai Presidenti delle rispettive Camere, di due magistrati ordinari nominati dal Consiglio superiore della magistratura e di tre magistrati mili-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tari nominati dalla Commissione per il personale della magistratura militare.

La commissione di cui al comma precedente eleggerà tra i suoi componenti un presidente e due vice presidenti.

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