

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della Difesa

(LAGORIO)

di concerto col Ministro dell'Interno

(ROGNONI)

col Ministro di Grazia e Giustizia

(MORLINO)

e col Ministro delle Finanze

(REVIGLIO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 AGOSTO 1980

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, nonché da larghi movimenti di opinione.

Già nella passata legislatura il Governo con la presentazione di due distinti disegni di legge — uno concernente il codice penale militare di pace e l'altro l'ordinamento giudiziario militare — aveva manifestato la propria concreta volontà di realizzare la ri-

forma della giustizia militare, peraltro non attuata a causa della anticipata fine della legislatura. Poiché il problema riveste tuttora particolare attualità, deve trovare soluzione nella presente legislatura.

Il presente disegno di legge, riguardante delega legislativa per l'emanazione di un nuovo testo del codice penale militare di pace, si ispira a principi fondati principalmente sull'esigenza di un maggiore adeguamento degli istituti attualmente vigenti ai precetti costituzionali e alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, relative ai diritti della persona e al processo penale, 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, seguito 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 ricettizio dinamico, si potrà evitare che si determinino antinomie tra i due settori del diritto penale, almeno per quanto concerne i principi generali.

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

Eccezionalmente la legge penale militare viene estesa ai militari in congedo non solo per il periodo in cui espiano una pena militare, ma anche in taluni casi direttamente legati al servizio già compiuto o da compiere, ed altresì agli estranei alle Forze armate, nei soli casi in cui concorrono in un reato militare o prestano, di fatto, servizio militare: viene in tal modo introdotta, a garanzia di completezza delle previsioni normative, la figura del « militare di fatto ».

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 3) è stato risolto attraverso una ricognizione, per categorie, di quelle previsioni delittuose che, contenute nella legge penale comune, possono, in presenza di taluni elementi specializzanti, essere recepite dalla legge penale militare, nell'ambito della cosiddetta tutela interna delle Forze armate.

Il punto 4), 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 5), 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, anziché in diritti soggettivi » (relazione al Re, n. 30) — non trova infatti attualmente riscontro né in dottrina né 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).

La previsione dell'eccesso colposo come reato militare consentirà di evitare conflitti di competenza tra magistratura militare e ordinaria.

Il punto 6) introduce il principio in base al quale la provocazione viene considerata attenuante comune per tutti i reati e non più attenuante specifica soltanto per taluni.

Il punto 7) concerne il sistema delle pene e prevede modifiche agli istituti del differimento e della sostituzione delle pene stesse. I casi di differimento, previsti dalla normativa vigente, comportano, per salvare la continuità del servizio militare, che si sacrificino l'immediata esecuzione della pena e le esigenze di giustizia, nonché l'immissione nella compagine militare di persone condannate anche per gravi reati, prima di aver subito l'effetto rieducativo della sanzione. Appare preferibile, in sede di riforma, differenziare le pene lievi da quelli 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.

Viene inoltre esteso anche alla reclusione militare il minimo generale di pena (quindici giorni) previsto per la reclusione ordinaria e viene altresì specificato che la rimozione si applica anche ai militari dell'ultima classe, come impossibilità al futuro conseguimento del grado.

Il punto 8) prevede delega al Governo per una nuova strutturazione dei reati di assenza dal servizio, con graduazione di pene tale da incentivare l'estinzione del reato per rappresentazione spontanea.

Criteri concernenti il processo penale militare

I punti da 12) a 17) 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, me-

dante il rinvio ricettizio 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 13).

Per quanto concerne le funzioni di polizia giudiziaria militare (punto 14), attualmente demandate, in primo luogo, ai comandanti di corpo, di distaccamento e di posto (articolo 301 del codice penale militare 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 l'attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria militare ai comandanti di corpo (ad esempio, in relazione ai reati commessi in corso di navigazione).

Il punto 15) colma un'anomalia del processo penale militare, non sufficientemente giustificata dall'esigenza di speditezza del giudizio: la mancanza del grado di appello.

Il punto 16) contiene le disposizioni relative al ricorso voluto dall'articolo 111 della Costituzione, che, come previsto nel disegno di legge concernente l'ordinamento giudiziario militare in tempo di pace, è devoluto ad una sezione specializzata della corte di cassazione, cui partecipano anche magistrati militari.

La nuova disciplina concernente la connessione fra procedimenti di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria e procedimenti di competenza dell'autorità giudizia-

ria militare (punto 17) s'impenna 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 ponevano, 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.

Criteri concernenti i reati militari, in particolare.

I punti 9), 10) e 11) 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 della 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 sedi-

zioso, se non accompagnato da una condotta avente le caratteristiche già enunciate.

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.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, un nuovo testo del codice penale militare di pace.

Art. 2.

Il codice penale militare di pace deve attuare i principi della Costituzione e adeguarsi alle norme delle Convenzioni internazionali ratificate 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 l'applicazione della legge penale militare di pace ai militari in servizio, dal momento stabilito per la loro presentazione fino a quello del congedo, indipendentemente dalla loro effettiva presenza alle armi, estendendola eccezionalmente:

a) ai militari in congedo illimitato, nei soli casi di insubordinazione o di abuso di autorità commessi a causa del servizio prestato, entro un determinato periodo dal congedamento, di automutilazione o simulazione di infermità seguiti da chiamata alle armi, di reato militare commesso durante l'espiazione di una pena militare;

b) agli estranei alle Forze armate, nei soli casi in cui concorrono in un reato militare o prestano di fatto servizio militare;

3) recepire nella legge penale militare le norme della legge penale comune che prevedono i seguenti delitti, dando ad essi, come soggetto attivo, il militare in servizio:

a) dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, commessi contro la Amministrazione militare, equiparando ai

pubblici ufficiali i militari incaricati di funzioni giudiziarie, amministrative e di comando;

b) contro l'attività giudiziaria con riferimento alla giustizia militare;

c) contro la fede pubblica, commessi su sigilli o su atti dell'Amministrazione militare;

d) contro la persona, commessi in danno di altri militari, purchè in luogo militare o a causa del servizio militare;

e) contro il patrimonio, commessi in danno di altri militari, purchè in luogo militare, o in danno dell'Amministrazione militare;

4) affermare il principio della inescusabilità dell'ignoranza dei doveri inerenti allo stato militare limitatamente ai doveri derivanti dalle disposizioni sul reclutamento e sulla disciplina militare;

5) 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; strutturare l'eccesso colposo come reato militare;

6) estendere a tutti i reati militari l'attenuante della provocazione;

7) utilizzare il vigente sistema delle pene, con le seguenti precisazioni:

a) la reclusione militare, con un minimo generale portato a quindici giorni, rimane la sola pena applicabile, direttamente o per via di sostituzione, per reati militari commessi da militari in servizio, quando non consegua degradazione o non sopravvengano altrimenti incapacità o congedo assoluto;

b) nel caso di reati comuni commessi da militari non si fa luogo a sostituzione di pene ed il differimento alla cessazione del servizio temporaneo va limitato alle pene brevi;

c) la rimozione va considerata come causa di incapacità a rivestire un grado, applicabile pertanto anche a militari dell'ultima classe; essa consegue unicamente al titolo del reato o alla misura della pena determinata senza riguardo al grado del condannato;

d) la pena accessoria che accompagna l'espiazione della reclusione militare deve comportare la sospensione dal servizio;

8) ristrutturare gli attuali reati di assenza dal servizio, graduando la responsabilità in relazione, oltre che alla durata della assenza, al fine perseguito dal soggetto ed incoraggiando la ripresentazione spontanea anche con la possibilità di pervenire, in condizioni predeterminate, all'estinzione del reato;

9) riesaminare gli attuali reati contro la disciplina garantendo a tutti l'esercizio dei diritti fondamentali, con le sole limitazioni imposte dall'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate e la pari dignità umana; in particolare:

a) distinguere nella disobbedienza la ipotesi di ordine attinente al servizio da quella di ordine attinente alla disciplina, differenziando le pene;

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

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

d) 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;

e) eliminare dai reati di insubordinazione la distinzione tra superiore ufficiale e superiore non ufficiale;

f) prevedere per i reati di insubordinazione e di abuso di autorità, in misura eguale, una particolare riduzione di pena in caso di provocazione;

g) nell'ambito della revisione delle pene tenere distinte le varie ipotesi di violenza ed attenuare le differenze di pene tra i fatti di insubordinazione e i fatti di abuso di autorità;

h) eliminare dai reati militari di duello i tratti derogatori rispetto alle disposi-

zioni corrispondenti o affini del codice penale, salvaguardando le esigenze connesse al rapporto di gerarchia e ai doveri di subordinazione;

i) escludere dal novero dei reati militari di insubordinazione, abuso di autorità e duello, fatti commessi per cause estranee al servizio e alla disciplina, fuori della presenza di militari riuniti per servizio o da militare che non si trovi in servizio o a bordo di una nave militare o di un aeromobile militare;

10) aggiornare, nella specie e nella misura, le pene per tutti i reati militari;

11) riesaminare le disposizioni vigenti non considerate nei precedenti paragrafi ed utilizzarle, con adattamenti che possono comprendere soppressioni e aggiunte, in quanto valutate conformi al contenuto della presente legge ed adeguate ad una compiuta tutela delle Forze armate e dei loro compiti istituzionali contro atti lesivi di militari in servizio alle armi;

12) 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;

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

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

15) estendere al processo militare il giudizio di appello;

16) disciplinare il ricorso in cassazione voluto dall'articolo 111 della Costituzione, in modo che la decisione venga attribuita ad una sezione specializzata della corte di cassazione, cui partecipino anche magistrati militari;

17) disciplinare l'istituto della connessione tra 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 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.