

N. 1611

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori MANCA, GRECO e CENTARO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 NOVEMBRE 1996

Norme di coordinamento tra la legislazione penale comune
ed i codici penali militari di pace e di guerra

ONOREVOLI SENATORI. - 1. È ormai urgente ed indilazionabile un provvedimento che realizzi un sostanziale riordinamento e rinnovamento della Giustizia militare, identificabile attualmente in un sistema funzionalmente non perfettamente idoneo ad assicurare la propria specificità nell'ambito del nostro ordinamento giudiziario.

Peraltro, le parziali riforme apportate ai codici penali militari del 1941, sollecitate ed imposte, nella massima parte, dalle deliberazioni della Corte costituzionale, hanno creato disarmonia e sproporzioni fra le varie parti e fra gli elementi costitutivi della nostra legislazione penale militare.

L'urgenza di una riforma si è resa, inoltre, particolarmente acuta nel corso delle recenti vicende belliche in cui è stata interessata anche l'Italia.

Come i cultori della materia e gli stessi magistrati militari hanno avvertito ormai da tempo, l'esigenza di un riordinamento che ponga fine ad uno stato di incertezza giuridica, produttivo di squilibri e disparità notevoli, si impone, perciò, in modo ineludibile.

2. A norma dell'articolo 103, terzo comma, della Costituzione, la cognizione dei reati commessi in tempo di pace dai militari è riservata ai tribunali militari. Questi avranno, invece, in tempo di guerra, la cognizione che sarà determinata dalla legge.

I tribunali militari rappresentano, quindi, nel nostro ordinamento giuridico, l'unica ipotesi di giurisdizione penale speciale e si presentano, unitamente al Consiglio di Stato, agli altri organi di Giustizia amministrativa ed alla Corte dei Conti, pure contemplati nella medesima disposizione di cui all'articolo 103 della Costituzione, come eccezione al principio generale, espresso nell'articolo 102 della Costituzione, del di-

vieto all'istituzione di giudici straordinari o speciali.

È certo, perciò, che il Costituente ha voluto rinunciare al principio assoluto della unicità della giurisdizione, che sembra emergere dalla citata disposizione dell'articolo 102, secondo comma, dato che ha espressamente previsto e disciplinato nell'articolo 103 le speciali giurisdizioni dei tribunali militari, nonché quelle amministrative del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

A tale riguardo, non si può non ricordare la recente delibera adottata dal Consiglio della magistratura militare (organo di vertice della Giustizia militare, istituito con legge 30 dicembre 1988, n. 561) che, in data 10 ottobre 1995, a proposito del disegno di legge Camera n. 2136 della XII legislatura, sul riordino della struttura giudiziaria militare, ha perspicacemente osservato che tale disegno di legge riproponeva, sotto diverse spoglie, una questione già sottoposta circa un ventennio addietro al vaglio della Corte costituzionale e conclusasi con una pronuncia di inammissibilità del *referendum* abrogativo dell'ordinamento giudiziario militare, in quanto tendente ad abrogare l'articolo 1 dell'ordinamento giudiziario militare, approvato con regio decreto 9 settembre 1941, n. 1022, da considerarsi come una disposizione «a contenuto costituzionalmente vincolato» (sentenza n. 16 del 2 febbraio 1978).

La circostanza che la Costituzione abbia voluto mantenere i tribunali militari rappresenta senza dubbio un evidente riconoscimento della natura realmente speciale di tali organi, e quindi della loro effettiva ed insospettabile necessità.

Quand'anche si volesse, in termini teorici, mettere in discussione tale evidenza, la natura speciale dei tribunali militari e la necessità della loro esistenza risulta, peraltro,

anche dalla VI disposizione transitoria della Costituzione che, pur prevedendo la revisione degli organi speciali di giurisdizione esistente al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, ha escluso esplicitamente dalla revisione stessa («salvo») la giurisdizione dei tribunali militari.

Un'ulteriore conferma della volontà costituyente è offerta dalla previsione dell'articolo 111 della Costituzione, che ammette il ricorso in cassazione contro le decisioni dei tribunali militari (con deroga consentita «soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra») oltre che per motivi inerenti alla giurisdizione, anche per violazione di legge.

Altra chiara prova atta a consolidare definitivamente il vincolo costituzionale dei tribunali militari e l'impossibilità di poterli ritenere superati se non attraverso la speciale procedura di revisione costituzionale, discende, inoltre, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 25 del 10 febbraio 1981.

In intima connessione ed interdipendenza con la citata precedente pronuncia n. 16 del 2 febbraio 1978 (che aveva, appunto, dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* per l'abrogazione del codice penale militare, contenendo questo norme a contenuto costituzionalmente vincolato) la nuova sentenza della Corte costituzionale ha riconosciuto l'ammissibilità della nuova proposta referendaria, dato che non veniva messa in discussione «la stessa esistenza dei tribunali militari, ma solo un aspetto, sia pure peculiare, della loro struttura».

Come messo in evidenza dalle citate delibere del Consiglio della magistratura militare, emergeva dalla sentenza ora citata la conferma della costituzionalità dell'organo e, al tempo stesso, l'impossibilità di considerare superata la necessità di dover seguire la procedura di revisione costituzionale per giungere alla soppressione degli organi della Giustizia militare.

3. Si deve rilevare che alla decisione del Costituente, intesa a riconoscere l'esistenza della giurisdizione militare, non ha fatto, purtroppo, seguito un correlativo e necessario intervento del legislatore comune, volto

ad armonizzare il sistema penale militare con i principi costituzionali.

Fatta eccezione per l'intervento riduttivo, adottato sotto la sollecitazione di fattori emozionali, con la legge 29 marzo 1956, n. 167, il mancato intervento del legislatore è stato quasi costante.

Come ha notato ancora di recente il Consiglio della magistratura militare (risoluzione adottata nella seduta straordinaria del 9 settembre 1996) nel corso del tempo è stata la magistratura militare a doversi farsi carico del compito di far funzionare una istituzione non aderente al contesto storico, ma pur sempre prevista e regolata da vigenti leggi dello Stato, applicando le leggi stesse e, allo stesso tempo, ricorrendo a tutti i mezzi legittimi, particolarmente alle questioni di costituzionalità, per ridurre il divario fra i valori a tali leggi sottesi e quelli dominanti nelle nuove realtà istituzionali.

È ormai tempo di pervenire ad una urgente riforma, pur parziale, della Giustizia militare in modo che ne risulti una razionalità del sistema, sulla base di scelte chiare, semplici e definitive.

Non resta, perciò, da osservare che, attualmente, la giurisdizione penale militare non è strutturata in modo tale da conoscere tutta l'area degli illeciti militari.

Le antinomie e le mancanze di coerenza sono evidenti.

Ad esempio, i delitti di falso, di concussione, di corruzione, di abuso di ufficio o di malversazione commessi da militari a danno dell'amministrazione militare non trovano la loro sede nell'ambito del codice penale militare.

Così pure è, ad esempio, per l'omicidio a danno del pari grado, ma non per quello a danno del superiore o dell'inferiore, compresi, a loro volta, nell'ambito dell'insubordinazione o dell'abuso di autorità.

Tutti i casi, inoltre, di offese alle persone commesse da militari a danno di altri militari ed in luogo militare, ma caratterizzati dall'elemento soggettivo della colpa, non sono previsti dalla legge penale militare.

Analoga incongruenza è data, ad esempio dalla circostanza che i fatti concreti in cui si radicalizzano le comuni ipotesi del

c.d. «nonnismo» e che sono configurabili nella fattispecie della violenza privata di cui all'articolo 610 del codice penale non rientrano fra i reati militari, e non consentono, perciò, un'efficace tutela, ad opera della Giustizia militare, a favore dei militari vittime del detto «nonnismo».

Anche sul piano processuale, le incongruenze appaiono evidenti.

Basti pensare che il nuovo codice di procedura penale del 1988 non ha previsto alcuna norma di coordinamento con la legislazione penale militare, permettendo ancora le vecchie procedure delle istruzioni formali e sommarie, non configurando le nuove figure del giudice per le indagini preliminari e del giudice per l'udienza preliminare, non considerando neanche la possibilità di istituire sezioni di polizia giudiziaria militare e trascurando, tra l'altro, anche tutte le ipotesi di misure cautelari personali o dell'arresto di militari in flagranza di reato militare.

Come è stato già anticipato, solo il Consiglio della magistratura militare ed i magistrati militari si sono sforzati di eliminare alcuni di tali incongruenze attraverso un'attività interpretativa che ha dovuto, comunque, superare i limiti naturali in essa implicati.

4. Occorre, perciò, in *primis*, giungere ad una definizione del reato militare, in modo da offrire una definizione che sia funzionalmente idonea alla tutela di quei beni - interessi dell'ordinamento militare, garantiti anche dalla nostra Costituzione.

È altrettanto opportuno adeguare la nozione di appartenenti alle Forze armate alla definizione data dalla Corte costituzionale.

Quanto al primo aspetto, occorre, quindi, delineare con maggiore puntualità la definizione del reato militare, data dall'articolo 37 del codice penale militare di pace, la cui tautologia è più che evidente, dato che ripropone in termini solo formalmente diversi l'enunciazione di quanto dovrebbe costituire oggetto di spiegazione («Qualunque violazione della legge penale militare è reato militare»).

Poichè la natura militare del fatto - illecito non può derivare dalla qualità militare del soggetto autore del fatto stesso, ma dalla violazione di un dovere esclusivamente militare o di un dovere militare prevalentemente tutelato nell'ambito di altro dovere, è sembrata esatta la definizione ora offerta con l'articolo 1 del presente disegno di legge.

In tal modo, solo quando sono riscontrabili particolari aspetti militari, correlati a fatti, rapportabili, in modo immediato e diretto, con il servizio e la disciplina militare, la violazione assume la qualità e natura di reato militare.

Ciò appare coerente con le ripetute statuizioni della stessa Corte costituzionale, la quale, pur ribadendo i limiti costituzionali della giurisdizione militare, caratterizzata dalla specialità dell'ordinamento militare nonché dalla peculiarità della situazione soggettiva di chi è tenuto alla prestazione del servizio militare, non ha mai cristallizzato l'intangibilità della nozione formale di reato militare, che, pertanto, può essere ragionevolmente estesa ad una completa definizione sostanziale.

Siffatto intervento consentirebbe, tra l'altro, di evitare la frammentazione dell'esercizio dell'azione penale nei frequenti casi in cui un reato militare è connesso con reati comuni, lesivi di interessi militari.

Posto, inoltre, che il precetto di cui all'articolo 103 della Costituzione affida alla giurisdizione in tempo di pace un ambito di applicabilità minore di quello dell'assoggettamento alla legge penale militare, nel senso che il dettato costituzionale limita questo ambito ai soli «appartenenti alle Forze armate», occorre, in armonia con le decisioni della Corte costituzionale, intendere correttamente tale nozione per limitarla ai militari «con le stellette», vale a dire ai militari in effettivo, attuale servizio alle armi, in un'accezione ristretta ai cittadini che, al momento della commissione del reato, stanno prestando il servizio militare e non in quella dilatata di chi è titolare di obblighi militari.

In aderenza ai principi stabiliti, a tale effetto, dalla Corte Costituzionale (sentenza

n. 429 del 1992), assoggettabili alla giurisdizione penale militare devono, quindi, ritenersi soltanto quei militari che siano in servizio alle armi o sono considerati tali, secondo l'accezione legislativamente accolta negli articoli 3 e 5 del codice penale militare di pace.

5. Anche la legislazione penale militare di guerra dovrebbe subire una profonda revisione.

Tale problema, tuttavia, è ancora molto più complesso di quello che conceme il codice penale militare di pace.

Si tratta, infatti, di adeguare alcune fattispecie penali alle diverse situazioni che un nuovo scenario bellico può presentare alle forze operanti, di imprimere nel seno di tale legislazione i nuovi principi costituzionali, di eliminare quelle ormai anacronistiche corti marziali convocate sul campo, ma soprattutto occorre por mano ad una nuova legislazione penale militare di guerra che tenga conto non solo delle nuove tecniche di offesa e di difesa bellica, ma della nozione stessa di guerra che ha ormai abbandonato i vecchi concetti strategici della guerra di massa.

Gli interventi richiesti oggi alle Forze armate, sia per le modalità con cui vengono espletati, sia per le finalità ad essi affidati sia, infine, per la cooperazione internazionale in cui esse debbono cooperare, richiedono ben altri strumenti giuridici di quelli contemplati dalla vecchia legislazione penale militare del 1941.

È risolutiva l'osservazione secondo cui l'istituzione di tribunali militari di guerra per atto del Comandante supremo e la previsione dei tribunali militari di guerra straordinari contrastano con i principi costituzionali della precostituzione del giudice, della sua indipendenza, del divieto di istituzione di giudici straordinari e speciali, della inviolabilità del diritto di difesa.

In via transitoria e fino alla riforma complessiva delle leggi militari di guerra, l'applicazione eccezionale della legge penale militare di guerra può essere prevista, per il tempo di pace, solo con decreto del Presi-

dente della Repubblica, previa autorizzazione delle Camere.

In ogni modo, la giurisdizione militare di guerra sarà esercitata dagli stessi organi giudiziari militari di pace, nei limiti stabiliti dalla legge ed osservando le norme processuali previste per il tempo di pace.

Viene così data esecuzione al preciso disposto costituzionale di cui all'articolo 103 che non prevede alcuna distinzione fra «i tribunali militari» del «tempo di guerra» e di quegli stessi tribunali del «tempo di pace».

Si impone, di conseguenza, l'abrogazione dell'ormai anacronistica parte II dell'ordinamento giudiziario militare di guerra, relativa a tutto quel complesso dispositivo concernente i tribunali militari di guerra d'armata, di corpo d'armata, di piazza forte o i tribunali militari straordinari, ormai inattuabile alla luce della Costituzione e del vigente nuovo codice di procedura penale del 1988.

Quanto alle norme sull'ordinamento giudiziario, si può disporre che le disposizioni sull'ordinamento giudiziario militare del tempo di pace si applicano anche per il tempo di guerra, salvo le deroghe che si dovessero rendere necessarie, da emanare, però, con decreto del Presidente della Repubblica.

6. Si richiedono, inoltre, norme di adeguamento con il codice di procedura penale, sia per la creazione nell'ordinamento giudiziario delle figure del giudice per le indagini preliminari, sia per la creazione presso ogni procura militare delle sezioni di polizia giudiziaria militare.

7. Anticipando per la magistratura militare un criterio di riforma da molti richiesto anche per la magistratura ordinaria, si impone che il progressivo svolgimento nelle varie qualifiche dei magistrati militari dovrebbe avvenire non più per anzianità, così come attualmente avviene, ma solo per merito e limitatamente al numero dei posti per le quali si è verificata la corrispondente vacanza organica in ruolo.

La tutela dell'indipendenza potrebbe essere ugualmente assicurata, garantendo a tutti un'eguale progressione economica sulla base della semplice anzianità.

8. Si deve concludere nel senso che le esigenze militari giustificano, per la loro tipicità, la sussistenza dei tribunali militari, che, peraltro, trovano rispondenza nella coscienza storica e nel costume del nostro Paese.

Da un'osservazione comparativa con gli altri Stati, il problema della giurisdizione penale militare non può essere semplicisticamente ridotto ad una distinzione fra Paesi in cui esiste una struttura giudiziaria ancorata all'esistenza dei tribunali militari ed altri Paesi che, invece, ignorano tali organi giudiziari.

Valgano alcuni esempi.

Nella Repubblica federale di Germania, ad esempio, ove si asserisce l'insussistenza di una Giustizia militare, esiste, invece, un settore speciale dell'amministrazione della giustizia militare (consulenti legali a livello decisionale o superiore, avvocati in materia disciplinare militare, docenti di diritto) nonché una struttura stabile di «tribunali disciplinari», dinanzi ai quali i militari devono rispondere per accuse di gravi infrazioni disciplinari correlate al servizio militare obbligatorio. È, inoltre, prevista la possibilità di istituire tribunali penali militari per le Forze armate, sotto la denominazione di Corti federali.

In Danimarca, la giustizia militare si basa sul codice penale militare e sull'Atto di procedura legale militare, che si applicano entrambi sia in caso di pace che in caso di guerra. Esiste, inoltre, un Corpo generale di magistrati militari, responsabili delle inve-

stigazioni e dei procedimenti per reati ricadenti sotto la giustizia militare, mediante l'esercizio di un'autorità equivalente a quelle della polizia e del pubblico ministero nei reati civili. Il giudice avvocato generale, i giudici avvocati e i sostituti giudici avvocati hanno la *status* militare, ma sono posti al di fuori della gerarchia militare.

In Israele esiste una giurisdizione penale militare di pace e di guerra, con tre distinte procure militari e con collegi giudicanti a composizione mista (presidente, giudice togato militare e due ufficiali delle Forze armate).

Anche in Svizzera, oltre alla Spagna ed al Portogallo, esiste una Giustizia militare, con distinti tribunali militari di primo grado, di appello e di cassazione. In Svizzera i membri sono giuristi chiamati ad esercitare le loro funzioni nella giustizia militare, in modo parallelo alla loro professione civile, mentre in Spagna ed in Portogallo i giudici militari appartengono ad un Corpo militare.

In Ungheria esiste un Corpo di procuratori militari specializzati per la giustizia militare.

Nel Regno Unito esiste, infine, uno speciale, complesso sistema, ancorato su un giudice avvocato generale con giurisdizione relativa all'Esercito ed all'Aeronautica. La Marina militare ha un proprio giudice avvocato generale. Vi è uno *staff* composto da giudici avvocati e da assistenti giudici avvocati e sussistono anche le Corti marziali.

Per altri Paesi, ancora, alla mancanza di una struttura giudiziaria militare corrisponde anche l'inesistenza di uno specifico codice penale militare. I reati militari sotto varie denominazioni sono inseriti in specifiche sezioni dell'unico codice penale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 1 del codice penale militare di pace è inserito il seguente:

«Art. 1-bis. - (*Appartenenti alle Forze armate dello Stato*). - Agli effetti della giurisdizione penale militare devono considerarsi appartenenti alle Forze armate i militari che, nell'ambito delle Forze armate o dei Corpi armati dello Stato, siano in servizio alle armi o siano considerati tali».

Art. 2.

1. L'articolo 8 del codice penale militare di pace è sostituito dal seguente:

«Art. 8-bis. - (*Cessazione dell'appartenenza alle Forze armate dello Stato*). - Agli effetti della legge penale militare tutti i militari cessano di appartenere alle Forze armate dello Stato dal momento stabilito per il loro collocamento in congedo».

Art. 3.

1. Il primo comma dell'articolo 37 del codice penale militare di pace è sostituito dal seguente:

«È reato militare qualunque violazione della legge penale lesiva di interessi attinenti alla tutela del servizio o della disciplina militare o che, comunque, offenda o metta in pericolo l'efficienza dell'organizzazione militare. Costituiscono altresì reato militare i delitti commessi da militari contro l'attività giudiziaria militare di cui al capo I del titolo III del libro secondo».

Art. 4.

1. Dopo l'articolo 301 del codice penale militare di pace è inserito il seguente:

«Art. 301-bis. - (*Sezioni di polizia giudiziaria militare*). - Presso ogni procura militare della Repubblica è istituita una sezione di polizia giudiziaria militare, composta con personale dell'Arma dei carabinieri.

2. Le disposizioni del codice di procedura penale nonché quelle delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del predetto codice, relative alla polizia giudiziaria, si osservano, in quanto applicabili, anche per i procedimenti per reati soggetti alla giurisdizione militare, ferma restando l'osservanza delle disposizioni di questo paragrafo».

Art. 5.

1. Dopo l'articolo 1 del codice penale militare di guerra è inserito il seguente:

«Art. 1-bis. - (*Applicazione della legge penale militare di guerra in tempo di pace*). - In tempo di pace, l'applicazione della legge penale militare di guerra può essere eccezionalmente disposta solo con decreto del Presidente della Repubblica, previa autorizzazione delle Camere».

Art. 6.

Dopo l'articolo 2 della legge 7 maggio 1981, n. 180, è inserito il seguente:

«Art. 2-bis. - (*Giudici per le indagini preliminari e per l'udienza preliminare*). - 1. Presso ogni tribunale militare, uno o più magistrati militari, nominati dal Consiglio della magistratura militare, svolgono le funzioni di giudice per le indagini preliminari e di giudice per l'udienza preliminare, previste dal codice di procedura penale».

Art. 7.

1. Dopo l'articolo 14 della legge 7 maggio 1981, n. 180, è inserito il seguente:

«Art. 14-bis. - (Nomina a magistrato militare di Cassazione ed agli uffici direttivi superiori). - 1. Per la nomina a magistrato militare di Cassazione ed ai fini del conseguimento dell'idoneità alla nomina agli uffici direttivi superiori, si applicano i criteri di valutazione richiesti per i magistrati ordinari, con l'anzianità per questi prevista.

2. I magistrati militari che hanno conseguito la valutazione favorevole del Consiglio della magistratura militare sono nominati magistrati militari di cassazione o dichiarati idonei alla nomina alle funzioni direttive superiori contestualmente al conferimento delle relative funzioni.

3. La nomina produce effetti giuridici dalla data della nomina stessa».

Art. 8.

1. Le disposizioni contenute nella parte seconda dell'ordinamento giudiziario militare di guerra, approvato con regio decreto 9 settembre 1941, n. 1022, sono abrogate.

2. Le disposizioni dell'ordinamento giudiziario militare del tempo di pace si applicano anche per il tempo di guerra, salve le deroghe che si dovessero rendere necessarie approvate con decreto del Presidente della Repubblica.

3. La giurisdizione militare di guerra sarà esercitata dagli stessi organi giudiziari militari previsti per il tempo di pace, nei limiti stabiliti dalla legge e osservando le ordinarie norme processuali.

