

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4199

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore DE LUCA Athos

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° SETTEMBRE 1999

—————

Norme a tutela dei cittadini durante lo svolgimento degli obblighi di leva e istituzione del difensore civico nazionale militare

—————

ONOREVOLI SENATORI. - I codici penali militari vigenti in Italia risalgono al 1941. La stessa data di origine, nonché il contesto in cui furono emanati (in tempo di guerra), rendono evidente la loro inadeguatezza, sia sotto il profilo degli interessi tutelati (data anche la profonda evoluzione registrata in oltre cinquanta anni nella struttura e nelle esigenze delle Forze armate), sia sotto il profilo delle tecniche di tutela, con riguardo in particolare al rispetto dei principi costituzionali rilevanti in materia penale. Non stupisce al riguardo che la Corte costituzionale abbia più volte rivolto al legislatore un «pressante» invito per la riforma della legislazione penale militare (sentenza n. 188 del 7 giugno 1996; sentenza n. 284 del 29 giugno 1995; sentenze n. 467 del 19 dicembre 1991 e n. 343 del 28 agosto 1993).

Con riguardo all'ordinamento giudiziario militare e al processo penale militare, si sono registrati importanti cambiamenti per effetto della legge 7 maggio 1981, n. 180, sulla riforma dell'ordinamento giudiziario militare di pace, della legge 30 dicembre 1988, n. 561, istitutiva del Consiglio della magistratura militare, e per l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Quanto al diritto penale militare sostanziale, non vi sono state riforme organiche: se si eccettuano le leggi in tema di obiezione di coscienza e di insubordinazione (legge 15 dicembre 1972, n. 772, e legge 26 novembre 1985, n. 689) e alcune importanti sentenze della Corte costituzionale, occorre constatare che il sistema penale militare è rimasto immutato nella parte sostanziale.

Il presente disegno di legge si prefigge, mediante una piccola modifica all'articolo 260 del codice penale militare di pace, di intervenire rendendo perseguibile anche a

querela della persona offesa i reati di percosse, minacce, lesioni personali e ingiurie attualmente previsti dal codice penale militare di pace.

Infatti, ai sensi dell'articolo 260 del codice penale militare di pace, i delitti di cui sopra, pur essendo reati contro la persona, possono essere perseguiti penalmente solo dietro richiesta di procedimento penale avanzata dal comandante. In pratica la persona offesa è espropriata delle proprie facoltà di agire in giudizio e del diritto alla tutela della propria personalità fisica e morale. Riteniamo pertanto necessario rendere tali reati perseguibili, alternativamente, a querela dell'offeso e a richiesta del comandante, nel senso che entrambi i soggetti (militare offeso e comandante) possono in reciproca autonomia attivare l'azione penale.

Lo stesso articolo 260 del codice penale militare di pace richiama numerosi reati nei cui elementi essenziali figura l'offesa alla persona. Oltre ai reati di insubordinazione e abuso di autorità di cui agli articoli 186 e seguenti (come sostituiti dalla legge 26 novembre 1985, n. 689), sono da rammentare i «reati contro la persona» di cui agli articoli 222 e seguenti, nonché altre fattispecie come quelle di cui agli articoli 142 (violenza a sentinella, vedetta o scolta) e 146 (minaccia a un inferiore per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri). Ci sembra opportuno anche qui intervenire riordinando la materia e, pur nella concorrente lesione di interessi militari, le offese a beni della persona sembrano assumere una specificità tale da richiedere la collocazione in un unico capo.

Con l'articolo 3 si punisce l'uso di violenza contro superiori o inferiori, per cause attinenti al servizio o alla disciplina, ovvero

contro militari che svolgono un servizio specifico. Ai fini della valutazione di carattere penale è sembrato che la lesione del rapporto gerarchico (nel caso di violenza fra militari di diverso grado, ma per cause attinenti al servizio e alla disciplina) o la lesione del servizio (quando la violenza è rivolta contro un militare che sta svolgendo specifici compiti di servizio) potessero essere equiparate: le relative condotte criminose sono state fatte confluire pertanto nella stessa fattispecie.

La stessa equiparazione (protezione funzionale del servizio e protezione del rapporto gerarchico) è effettuata relativamente alla minaccia in servizio.

Fra le aggravanti, oltre a rinviare alle circostanze di cui all'articolo 339 del codice penale, si prevede il fatto che il colpevole, per il reato di minaccia in servizio, si sia avvalso della forza intimidatrice derivante dal vincolo di solidarietà tra militari più anziani di servizio. È una prima misura con cui si vuole cercare di colpire il fenomeno del «nonnismo», la situazione di assoggettamento delle reclute agli anziani, che prospera quanto maggiore è il timore che questi ultimi saranno solidali nel punire ogni manifestazione di ribellione alla loro pretesa supremazia.

Per l'ingiuria in servizio vale quanto detto in precedenza.

Si prevedono inoltre nuove fattispecie criminose tendenti a proteggere i militari dagli abusi che frequentemente sono commessi nei loro confronti. Di fronte a una normativa disciplinare che è chiarissima nel riconoscere al militare i diritti previsti dalla Costituzione, salvo le limitazioni rese necessarie dallo svolgimento dei compiti di servizio (si veda, in particolare l'articolo 3 della legge 11 luglio 1978, n. 382), sta una realtà che, se pure in positiva evoluzione negli ultimi anni, è completamente diversa. Sono note a tutti le vessazioni, le sopraffazioni, gli abusi che devono subire i militari, soprattutto quelli di leva, che vedono spesso trasformato un servizio in teoria formativo per la loro coscienza civica e sociale in

una fonte di frustrazione e diseducazione. Pur nella consapevolezza che non sarà la legge penale a risolvere da sola distorsioni ben radicate nella istituzione militare, si è ritenuto che i modelli conosciuti di protezione penale dei beni della persona (l'integrità fisica, l'onore, la dignità) non fossero adeguati alla situazione esistente nelle Forze armate e fosse quindi necessario introdurre nuovi reati, dei quali, al di là della prevedibile efficacia concreta, interessa sottolineare il valore emblematico. Si tratta di disposizioni che mirano a rendere effettivo il principio costituzionale secondo cui «l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica (articolo 52, terzo comma, della Costituzione).

Si stabilisce di punire il militare che, abusando dei poteri o violando i doveri inerenti alla posizione di servizio o al grado rivestito, sottopone a maltrattamenti un altro militare, rendendogli più gravoso il servizio o la convivenza nell'ambiente militare. Circa la nozione di maltrattamenti è sufficiente rinviare all'ampia elaborazione effettuata anche dalla giurisprudenza dei tribunali militari in relazione all'articolo 43 del codice penale militare di pace.

Si prevede inoltre il reato di prevaricazione, ovvero la minaccia rafforzata dalla forza di intimidazione derivante dal vincolo di solidarietà esistente o supposta tra i militari più anziani.

L'abuso di potere, specificatamente descritto nell'impedire la prestazione di istanze, denunce o ricorsi, nell'infliggere sanzioni disciplinari non consentite, nel costringimento a svolgere prestazioni non attinenti al servizio o alla disciplina, è punito con la reclusione fino a quattro anni.

L'articolo relativo all'abuso di prestazioni d'opera mira a impedire che possano essere utilizzate a fini privati, da un militare, le prestazioni lavorative di un inferiore, condotta non infrequente nella pratica e che spesso resta impunita in base all'interpretazione corrente delle norme penali che potrebbero prestarsi a reprimerla.

Con gli ulteriori articoli il disegno di legge introduce, a soluzione delle problematiche esposte e non ancora risolte, la figura del difensore civico nazionale militare per una maggiore tutela dei cittadini che prestano il servizio di leva.

L'istituenda figura viene prevista per un determinato settore così come si è diffusa nelle principali nazioni europee, quale punto di incontro tra le esigenze di conoscenza, di controllo e, quindi, di partecipazione del cittadino e l'insieme delle strutture amministrative e giudiziarie in tema di istituzioni militari.

Lo scopo in definitiva è quello di ovviare ai fenomeni di malcostume amministrativo che dipendono dall'assenza di efficaci controlli. A tali fenomeni, attualmente, si cerca di porre rimedio con l'intervento della magistratura penale militare quando ormai il malcostume, in assenza di un'incisiva vigilanza, è debordato in veri e propri reati. Il compimento di questi reati potrebbe evitarsi ove l'amministrazione, organo a cui spetta peraltro il compito di controllare affinché non si realizzino tali fenomeni, fosse sottoposta ad un'azione di vigilanza davvero efficace.

Più specificatamente l'iniziativa nell'istituire la figura del difensore civico nazionale

militare prevede quali titoli necessari per poter aspirare all'incarico quelli di professore ordinario di università in materie giuridiche ovvero di magistrato che ricopra o abbia ricoperto la carica di consigliere della Corte di cassazione o del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, possibilmente con una preparazione specifica attinente alla materia militare.

Ciò allo scopo precipuo di utilizzare soggetti che per la personale esperienza professionale sappiano affrontare situazioni ed eventi di particolare rilievo giuridico.

È importante sottolineare, a tal proposito, l'introduzione della possibilità di svolgere indagini, di chiedere informazioni o chiarimenti, di accedere a qualsiasi ufficio qualora non vi sia stata risposta, di esaminare e fare eseguire copia dei documenti relativi all'oggetto dei propri interventi senza limiti di segreto d'ufficio e, infine, della comunicazione dell'inizio dell'azione penale da parte dell'autorità giudiziaria.

Il presente disegno di legge, di cui si auspica l'approvazione, cerca di superare e risolvere problematiche che a livello europeo vedono, per questo, ancora una volta il nostro Paese non al passo con i tempi.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. La presente legge ha come scopo la tutela dei cittadini che prestano il servizio di leva e la salvaguardia dei loro diritti inviolabili, al fine di garantire il rispetto della legalità, del buon andamento e dell'imparzialità delle istituzioni militari.

## Art. 2.

1. Al secondo comma dall'articolo 260 del codice penale militare di pace dopo le parole: «sono puniti» sono inserite le seguenti: «a querela della persona offesa e».

## Art. 3.

1. Al libro secondo, titolo IV, del codice penale militare di pace, dopo il capo III è inserito il seguente:

«CAPO III-*bis***REATI SPECIALI CONTRO LA PERSONA**

Art. 229-*bis*. - (*Violenza in servizio*). - Il militare che usa violenza contro un superiore o un inferiore per cause attinenti al servizio e alla disciplina, ovvero contro un militare che svolge un servizio specifico, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se il fatto è commesso per costringere l'altro militare a compiere un atto contrario ai propri doveri ovvero a fare o ad omettere un atto del proprio ufficio o servizio, la pena è della reclusione da sei mesi a cinque anni.

Art. 229-ter. - (*Minaccia in servizio*). - Il militare che minaccia un ingiusto danno a un superiore o inferiore, per cause attinenti al servizio e alla disciplina, ovvero a un militare che svolge un servizio specifico, è punito con la reclusione fino a tre anni.

Nei casi di cui al secondo comma dell'articolo 229-bis, la pena è della reclusione da tre mesi a cinque anni.

Art. 229-quater. - (*Aggravanti*). - Le pene stabilite negli articoli 229-bis e 299-ter sono aumentate se ricorrono le circostanze di cui all'articolo 339, primo comma, del codice penale ovvero, per il reato di minaccia in servizio, se il colpevole si sia avvalso della forza intimidatrice derivante dal vincolo di solidarietà, esistente o supposto, tra i militari più anziani in servizio.

Se ricorrono le circostanze di cui all'articolo 339, secondo comma, del codice penale, la pena è della reclusione da due a otto anni nelle ipotesi semplici e da tre a quindici anni nelle ipotesi previste dagli articoli 229-bis, secondo comma, e 229-ter, secondo comma.

Art. 229-quinquies. (*Ingiuria in servizio*). - Il militare che offende il prestigio, l'onore o la dignità di un superiore o inferiore, per cause attinenti al servizio e alla disciplina, ovvero di un militare che svolge un servizio specifico, in sua presenza, è punito con la reclusione fino a due anni.

La pena di cui al primo comma si applica anche al militare che commette i fatti indicati nel medesimo comma mediante comunicazione telegrafica, telefonica, radiofonica o televisiva, o con scritti, disegni o con qualsivoglia altro mezzo di comunicazione, diretti al militare offeso.

Art. 229-sexies. - (*Maltrattamenti*). - Il militare che, con abuso dei poteri o violazione dei doveri, inerenti alla sua posizione di servizio o al grado o al comando rivestito, o giovandosi del vincolo di solidarietà

tra i militari più anziani di servizio, sottopone a maltrattamenti un altro militare, così da rendere più gravoso il servizio o la convivenza nell'ambiente militare, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Art. 229-septies - (*Prevaricazione*). - Il militare che minaccia un ingiusto danno a un altro militare valendosi della forza di intimidazione derivante dal vincolo di solidarietà, esistente o supposto, tra i militari più anziani di servizio, è punito con la reclusione fino a un anno.

Art. 229-octies - (*Abuso di potere*). - È punito con la reclusione fino a quattro anni il militare che, abusando del suo grado o delle sue funzioni, in qualsiasi modo impedisce ad un inferiore di presentare istanze, denunce o ricorsi alle autorità competenti, gli infligge sanzioni disciplinari non consentite, ovvero lo costringe a svolgere prestazioni non attinenti al servizio e alla disciplina.

Art. 229-nonies - (*Abuso di prestazioni d'opera*). - Il militare che, abusando del suo grado o delle sue funzioni, utilizza a profitto proprio o altrui le prestazioni lavorative di un inferiore è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con la reclusione fino a due anni».

#### Art. 4.

1. È istituito il difensore civico nazionale militare al quale spetta di esercitare, nelle opportune sedi penali e civili, la tutela dei cittadini che prestano il servizio di leva, nonché di segnalare al Ministro della difesa e ai responsabili delle amministrazioni statali centrali e periferiche le azioni od omissioni che comunque possono arrecare danno alle istituzioni militari. Tali segnalazioni sono altresì riportate nella relazione al Parlamento, di cui all'articolo 13.

## Art. 5.

1. Il difensore civico nazionale militare è scelto d'intesa fra i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sentito il parere del Ministro della difesa, tra professori ordinari di università in materie giuridiche ovvero tra coloro che ricoprono o abbiano ricoperto la carica di consigliere della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato o della Corte dei conti.

## Art. 6.

1. Il difensore civico nazionale militare dura in carica un quinquennio e non può esercitare per la durata del suo mandato alcuna attività professionale, né essere amministratore di enti pubblici e privati, né ricoprire cariche elettive.

2. All'atto dell'accettazione della nomina, il difensore civico nazionale militare, se professore universitario di ruolo o se magistrato in attività di servizio, è collocato fuori ruolo.

3. Al difensore civico nazionale militare è assegnata una retribuzione pari a quella spettante al procuratore generale presso la Corte di cassazione.

## Art. 7.

1. L'ufficio del difensore civico nazionale militare ha sede in Roma.

2. Alle dipendenze del difensore civico nazionale militare è posto un ufficio di segreteria composto da personale dell'amministrazione della difesa collocato fuori ruolo, il cui contingente è determinato, su proposta del difensore civico medesimo con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

3. L'emanazione del decreto di cui al comma 2 deve essere effettuata entro tre



mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

#### Art. 8.

1. Per l'espletamento dei suoi compiti il difensore civico nazionale militare si avvale altresì di un nucleo di assistenti distrettuali, da lui direttamente nominati nel numero di uno per ciascuna regione ordinaria o speciale e per le provincie di Trento e di Bolzano. Gli assistenti del difensore civico nazionale militare sono scelti tra appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa e militare, e sono collocati fuori ruolo.

2. Gli assistenti distrettuali di cui al comma 1 cessano dal loro incarico alla scadenza del mandato del difensore civico nazionale militare.

3. Agli assistenti distrettuali del difensore civico nazionale militare spetta un trattamento pari all'80 per cento di quello del difensore civico nazionale militare.

#### Art. 9.

1. È istituito alle dipendenze del difensore civico nazionale militare un servizio gratuito di assistenza telefonica per la segnalazione di possibili abusi e violenze fisiche o psichiche che il personale di leva può subire durante lo svolgimento del servizio, al fine di attivare tempestivamente gli interventi di cui all'articolo 10.

#### Art. 10.

1. Il difensore civico nazionale militare e gli assistenti distrettuali possono intervenire su istanza presentata dai cittadini che prestano il servizio di leva o dai loro familiari, nonché dalle stesse istituzioni militari.

2. L'intervento avviene d'ufficio qualora il difensore civico nazionale militare o gli assistenti distrettuali vengano direttamente a conoscenza di casi in cui si ravvisi

una responsabilità civile, penale e disciplinare.

#### Art. 11.

1. Il difensore civico nazionale militare e gli assistenti distrettuali, al fine di acquisire una più approfondita conoscenza di qualsiasi attività dannosa per le istituzioni militari, promuovono periodiche riunioni con i rappresentanti militari e con ogni altro soggetto che ritengano utile ascoltare.

2. Il difensore civico nazionale militare e gli assistenti distrettuali possono altresì:

a) svolgere indagini relative al rispetto delle normative in materia di ordinamento giudiziario militare, segnalando opportunamente agli organi competenti le disfunzioni rilevate;

b) chiedere informazioni o chiarimenti sull'atto oggetto del proprio intervento;

c) accedere in qualsiasi ufficio qualora non vi sia stata risposta alle informazioni o chiarimenti richiesti o comunque questi non siano stati esaurienti;

d) esaminare e fare eseguire copia di qualsiasi documento relativo all'oggetto dei propri interventi, senza limiti del segreto d'ufficio, anche qualora si tratti di documenti sottratti all'accesso in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. Al difensore civico nazionale militare e per conoscenza agli assistenti distrettuali è data comunicazione dell'inizio dell'azione penale ai fini di cui all'articolo 4, qualora il suo esercizio sia diretto nei confronti di attività illecite che siano dannose per le istituzioni militari.

#### Art. 12.

1. I destinatari degli interventi previsti dall'articolo 11, comma 2, sono tenuti a dare le necessarie informazioni e chiari-

menti entro il termine di sessanta giorni a partire dalla relativa richiesta.

2. Qualora il termine di cui al comma 1 non sia rispettato, il difensore civico nazionale militare e agli assistenti distrettuali possono richiedere che sia promossa azione disciplinare nei confronti dei soggetti inadempienti.

#### Art. 13.

1. Il difensore civico nazionale militare presenta, entro il 31 dicembre, una relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta, con riferimento agli accertamenti espletati su richiesta o d'ufficio, alle disfunzioni riscontrate, ai rimedi organizzativi e normativi ritenuti utili e necessari.

#### Art. 14.

1. Le spese di funzionamento del difensore civico nazionale militare, della sua segreteria e del nucleo di assistenti distrettuali sono poste a carico di un fondo appositamente istituito a tale scopo e iscritto in una apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero della difesa.

2. La dotazione del fondo di cui al comma 1 è determinata in 1.000 milioni di lire per l'anno 2000 e in 980 milioni di lire annue a decorrere dal 2001. All'onere relativo agli anni 2000 e 2001 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1999, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

#### Art. 15.

1. Le norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'ufficio del difensore

civico nazionale militare e del nucleo degli assistenti distrettuali, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese, sono approvate con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa, sentito il parere del difensore civico nazionale militare.

Art. 16.

1. I parlamentari, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro della difesa adottato ai sensi del comma 3 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, possono controllare e ispezionare i locali interni delle caserme quali mense, alloggi, servizi igienici, cucine, infermerie, al fine di verificare se la qualità dei servizi erogati sia compatibile con il rispetto delle esigenze del personale di leva.

Art. 17.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.