Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Trasferimento di alcuni compiti/alcune competenze della giustizia militare alle autorità giudiziarie civili; modifica del Codice penale militare

Rapporto esplicativo

11 dicembre 2020

1 Situazione iniziale

Con decisione del 16 settembre 2011 il Consiglio federale ha adottato il rapporto concernente il trasferimento dei compiti della giustizia militare alle autorità giudiziarie civili (qui di seguito «rapporto», non disponibile in italiano). Il DDPS è stato incaricato di preparare, in collaborazione con il DFGP, il necessario adeguamento delle pertinenti basi legali per attuare l'opzione 2 contemplata nel rapporto («trasferimento di singoli compiti della giustizia militare alle autorità giudiziarie civili» [trad.]; n. 7.2.2 del rapporto, pag. 30 segg. della versione tedesca e 31 segg. della versione francese). L'opzione 2 contenuta nel rapporto è costituita da due parti, illustrate qui di seguito.

- *Parte «modifica della competenza per le persone di condizione civile in relazione a reati contro la difesa nazionale e contro la forza difensiva del Paese»* (trad.).

In futuro, in caso di violazione delle norme di tutela del segreto (art. 86, 106 e 107 del Codice penale militare [CPM; RS *321.0*]) i civili (nel CPM «persone di condizione civile») dovranno essere sottoposti in parte al Codice penale (CP; RS *311.0*), integrato con nuove disposizioni penali corrispondenti agli articoli del CPM summenzionati, e di conseguenza alla giustizia penale ordinaria (autorità di perseguimento penale e tribunali penali) qualora il reato sia stato commesso in tempo di pace e non in collusione con militari.

- *Parte «deferimento del giudizio su reati militari a un tribunale ordinario»* (trad.).

I reati che di per sé sono soggetti alla giurisdizione militare, ma per i quali non sussistono validi motivi che determinino la competenza della giurisdizione militare, dovranno poter essere delegati caso per caso dall'uditore in capo alle autorità civili. A tal fine, secondo il rapporto sarebbe necessario integrare l'articolo 219 CPM con un capoverso supplementare (cpv. 3).

2 Punti essenziali del progetto

I documenti inviati in consultazione prevedono in linea di principio l'attuazione completa dell'opzione 2 descritta nel rapporto. A tal fine devono essere adeguati sia il CPM sia altri atti normativi, ovvero il CP e la legge federale del 23 giugno 1950 concernente la protezione delle opere militari (RS *510.518*).

Contrariamente a quanto previsto nel rapporto, la parte «deferimento del giudizio su reati militari a un tribunale ordinario» dovrà essere attuata integrando l'articolo 218 CPM e non l'articolo 219. Inoltre, la competenza per il deferimento non spetterà all'uditore in capo bensì – almeno a livello di legge – al Consiglio federale.

Al di là di ciò che propone il rapporto, si prevede di apportare nella legge federale del 23 giugno 1950 concernente la protezione delle opere militari una modifica finalizzata all'attuazione della parte «deferimento del giudizio su reati militari a un tribunale ordinario» e di completare il testo tedesco dell'articolo 220 CPM (introduzione di contravvenzioni).

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Codice penale militare (CPM)

Articolo 3 capoverso 1

Numero 7: secondo il rapporto (cfr. n. 7.2.2.1, pag. 32 della versione tedesca e pag. 33 della versione francese), i civili che hanno commesso determinati reati contro la difesa nazionale e contro la forza difensiva del Paese (art. 86, 106 e 107 CPM) in tempo di pace e non in collusione con militari, dovranno ora essere sottoposti al diritto penale ordinario. Per tale motivo, al numero 7 deve essere stralciata l'espressione «persone di condizione civile» (cfr. n. 3.2.2.4 del rapporto, pag. 16 della versione tedesca e pag. 17 della versione francese).

Per quanto concerne i militari stranieri, il numero 7 rimane invece invariato.

Numero 7bis: il rapporto lascia intatta la punibilità secondo il CPM dei civili che si rendono colpevoli di sabotaggio o d'indebolimento della forza difensiva del Paese, motivo per cui è necessario mantenere una disposizione in tal senso.

Secondo il rapporto (cfr. n. 7.2.2.1, pag. 32 della versione tedesca e pag. 33 della versione francese), i civili che hanno commesso determinati reati contro la difesa nazionale e contro la forza difensiva del Paese (art. 86, 106 e 107 CPM) in tempo di pace e non in collusione con militari, dovranno ora essere sottoposti al diritto penale ordinario; a tal fine, è necessario riprendere le relative disposizioni nel CP (cfr. n. 3.2 segg. del presente rapporto esplicativo). Ciò riguarda, per esempio, il caso in cui un civile s'impossessa indebitamente di informazioni che sono classificate SEGRETO nell'interesse della difesa nazionale e le diffonde pubblicamente. Qualora invece a questi reati militari partecipino (correità, istigazione, complicità) civili oltre a persone sottoposte al diritto penale militare, anche in tempo di pace i civili rimangono punibili secondo il CPM e restano sottoposti alla giurisdizione militare (art. 7 cpv. 1 CPM in combinato disposto con l'art. 220 cpv. 1 CPM), come finora. Un esempio in tal senso potrebbe essere rappresentato da una situazione in cui un civile incita un militare a procurargli informazioni che sono state classificate SEGRETO nell'interesse della difesa nazionale – visto che durante il proprio servizio il militare è autorizzato ad accedere a tali informazioni – per poi diffonderle pubblicamente.

Occorre partire dal presupposto che, a volte, i tribunali penali ordinari non dispongono delle necessarie conoscenze specialistiche militari e che è quindi necessario il coinvolgimento di periti militari. Tuttavia, questa situazione non è insolita e si verifica da sempre anche in altri settori.

Articolo 4 numero 1 terzo e sesto lemma

In tempo di pace, i civili che hanno commesso determinati reati contro la difesa nazionale e contro la forza difensiva del Paese (art. 86, 106 e 107 CPM) dovranno ora essere sottoposti al diritto penale militare soltanto nei casi in cui essi hanno partecipato a tali reati congiuntamente a persone sottoposte al CPM (art. 7 cpv. 1 CPM in combinato disposto con l'art. 220 cpv. 1 CPM). In caso di servizio attivo, invece, il Consiglio federale dovrà continuare ad avere la possibilità di dichiarare competente la giustizia militare per giudicare i civili anche senza una simile partecipazione, motivo per cui all'articolo 4 numero 1 CPM occorre menzionare anche l'articolo 86 CPM (integrazione del terzo lemma) e l'articolo 106 CPM (integrazione del sesto lemma; cfr. n. 3.2.2.4 del rapporto, pag. 16 della versione tedesca e pag. 17 della versione francese, ultimo paragrafo).

In tempo di guerra (art. 5 CPM), i civili che si sono resi colpevoli di determinati reati contro la difesa nazionale e contro la forza difensiva del Paese (art. 86, 106 e 107 CPM) dovranno continuare e essere sottoposti alla giustizia militare anche se non hanno commesso tali reati in collusione con militari. A differenza dell'articolo 4 CPM, tuttavia, l'articolo 5 CPM non richiede alcuna integrazione, poiché la frase introduttiva dell'articolo 5 capoverso 1 CPM include le persone menzionate nell'articolo 4 CPM; questo anche se, in caso di servizio attivo, il Consiglio federale non ha adottato una decisione di assoggettamento ai sensi dell'articolo 4 frase introduttiva CPM (cfr. Kurt Hauri, *Militärstrafgesetz (MStG) - Kommentar*, Berna 1983, n. 4 relativo all'art. 4 CPM).

Articolo 218 capoverso 5

Il nuovo capoverso 5 dell'articolo 218 CPM attua la parte «deferimento del giudizio su reati militari a un tribunale ordinario» dell'opzione 2. Nel rapporto, per l'attuazione di questa parte viene esplicitamente proposta un'integrazione dell'articolo 219 CPM (cfr. n. 7.2.2.2 del rapporto, pag. 33 della versione tedesca e pag. 34 della versione francese). Tale articolo stabilisce che le persone sottoposte al diritto penale militare rimangono soggette alla giurisdizione ordinaria per i reati che non sono previsti dal CPM (fatta eccezione per la legge federale sulla circolazione stradale [LCStr; RS *741.01*] e la legge sugli stupefacenti [LStup; RS *812.121*]). Tuttavia, non è questo il caso dei reati oggetto della presente modifica: l'integrazione dell'articolo 219 CPM proposta costituisce piuttosto un'eccezione al principio sancito dall'articolo 218 capoverso 1 CPM. Dal punto di vista della sistematica della legge è pertanto più opportuno introdurre la nuova disposizione nell'articolo 218 CPM. Il termine «deferire» scelto nel capoverso 5 corrisponde alla formulazione presente nell'articolo 221 CPM.

In virtù del nuovo capoverso 5, il Consiglio federale ha la possibilità di deferire alle autorità penali ordinarie il giudizio su un reato di per sé sottoposto alla giurisdizione militare ma presumibilmente commesso da un civile. Ai fini del deferimento alle autorità penali ordinarie è tuttavia necessario che non sussistano validi motivi che determinino la competenza della giustizia militare. Più un bene giuridico militare è offeso o esposto a pericolo a causa di un presunto reato, più è probabile che sussista un valido motivo. Un valido motivo può per esempio essere costituito dal principio dell'unità della procedura (art. 29 del Codice di procedura penale [CPP; RS *312.0*]), che deve essere rispettato anche nel diritto penale militare. Se sussiste un valido motivo che determina la competenza della giustizia militare, il Consiglio federale non può rimettere la causa alle autorità penali ordinarie. Il concetto del valido motivo è inteso in senso molto ampio e garantisce al Consiglio federale un margine di discrezionalità non trascurabile. Inoltre, proponendo di attribuire al Consiglio federale la competenza di deferire il giudizio su reati commessi da civili a un'autorità di perseguimento penale ordinaria, il legislatore entra in un territorio inesplorato. Non esiste infatti nessuno strumento paragonabile in tutto il sistema del diritto penale svizzero. Tale proposta rappresenta anche un'eccezione al principio della competenza esclusiva della giurisdizione ordinaria o della giurisdizione militare, che si evince dall'articolo 9 capoverso 1 CP.

Il Consiglio federale può deferire il giudizio alle autorità giudiziarie civili in qualsiasi fase del procedimento, se del caso anche prima dell'apertura formale dell'inchiesta da parte della giustizia militare. Dopo che il procedimento è stato deferito alle autorità giudiziarie civili, queste ultime lo conducono secondo il proprio diritto processuale, ma a livello materiale applicano le disposizioni in materia di reati militari contemplate nel CPM.

Va inoltre osservato che la soluzione proposta nel rapporto lascia necessariamente in sospeso alcune questioni a cui, a tempo debito, la giurisprudenza dovrà fornire risposte. Ci si chiede, per esempio, fino a che punto la possibilità da parte del Consiglio federale di deferire il giudizio su un determinato caso alle autorità giudiziarie civili giustifichi un diritto azionabile di una parte o di un danneggiato al deferimento alla giurisdizione ordinaria e con quali rimedi giuridici è possibile far valere questo eventuale diritto. La risposta a tale domanda dipende dalla misura in cui un deferimento della competenza a un'autorità giudiziaria civile riguarda interessi giuridicamente protetti delle parti, in particolare degli accusati e dei danneggiati. Spesso non è possibile stabilire in anticipo quale giurisdizione garantisce alle persone interessate una migliore posizione processuale, motivo per cui è impossibile anche formulare una norma generale astratta. Si dovrà quindi valutare caso per caso se il deferimento pregiudica interessi giuridicamente protetti delle persone interessate e se ciò comporta diritti legali per le persone in questione. Si può comunque affermare che, in caso di deferimento, soprattutto gli accusati perderebbero alcuni privilegi garantiti loro a livello processuale dalla procedura penale militare. Tra questi figurano per esempio il diritto a un difensore d'ufficio, che per loro è sempre gratuito a prescindere dai mezzi finanziari di cui dispongono (art. 43 cpv. 2 e 44 cpv. 2 dell'ordinanza concernente la giustizia penale militare [OGPM; RS *322.2*]). Si deve pertanto partire dal presupposto che, in questi casi, alla persona interessata spetta il diritto di esigere un riesame della decisione di deferimento.

Ci si chiede anche se un tribunale penale ordinario sia obbligato ad accettare un deferimento o se invece abbia il diritto di verificare i presupposti e la liceità del deferimento, su richiesta o d'ufficio, ed eventualmente di respingerlo.

Va infine sottolineato che, secondo il rapporto, in realtà la competenza per l'eventuale deferimento alle autorità penali ordinarie non sarebbe dovuta spettare al Consiglio federale, bensì all'uditore in capo. In questo modo, tuttavia, si derogherebbe a quanto sancito dagli articoli 220 capoverso 3 e 221 CPM, secondo cui il Consiglio federale è competente per simili deferimenti. Solo a livello di ordinanza (art. 46 cpv. 2 OGPM) tale competenza viene delegata all'uditore in capo. È quindi opportuno procedere allo stesso modo anche nell'ambito della presente modifica e attribuire all'uditore in capo la competenza per il deferimento solo a livello di ordinanza, ossia nell'OGPM.

Articolo 220 Giurisdizione in caso di partecipazione di civili

La modifica dell'articolo 220 concerne soltanto il testo tedesco, secondo cui i civili sono sottoposti alla giurisdizione militare solo per i crimini e i delitti. Poiché sono state introdotte delle contravvenzioni nell'ambito dei reati puramente militari ai sensi degli articoli dal 61 all'85 CPM (in particolare ai sensi dell'art. 84 CPM), occorre estendere l'articolo 220 capoverso 1 CPM anche a queste nuove contravvenzioni. È pertanto opportuno sostituire la prima occorrenza dell'espressione «Verbrechen oder Vergehen» (crimine o delitto) con il termine generico «Straftat» (reato), che comprende anche le contravvenzioni. Gli articoli dall'86 al 107 CPM non prevedono invece contravvenzioni e non è quindi indispensabile sostituire la seconda occorrenza dell'espressione «Verbrechen oder Vergehen», che è in linea con le altre disposizioni del CPM.

Per quanto riguarda i testi nelle lingue latine, l'iperonimo «reato» («infraction» in francese) è utilizzato nell'articolo 220 capoverso 1 CPM in entrambe le occorrenze summenzionate nonché nelle altre disposizioni del Codice. Pertanto non è necessario adeguare il testo italiano.

Articolo 223 capoverso 1

Se il Consiglio federale si avvale della possibilità di deferire un caso alla giurisdizione ordinaria, deve essere possibile chiedere al Tribunale penale federale di verificare la liceità del deferimento, analogamente a quanto disposto dall'articolo 223 capoverso 1 CPM vigente. Un simile rimedio giuridico sembra necessario se non altro perché il passaggio dalla giurisdizione militare a quella ordinaria comporta soprattutto per gli imputati o gli accusati la perdita di alcune posizioni giuridiche processuali vantaggiose garantite loro dalla procedura penale militare. Perdono per esempio il diritto a un difensore d'ufficio, che per loro è sempre gratuito a prescindere dai mezzi finanziari di cui dispongono (art. 43 cpv. 2 e 44 cpv. 2 OGPM). L'articolo 223 capoverso 1 CPM deve quindi essere integrato di conseguenza.

L'articolo 223 capoverso 1 CPM vigente stabilisce che i conflitti di competenza fra la giurisdizione militare e la giurisdizione ordinaria sono decisi in modo definitivo dal Tribunale penale federale. Questa disposizione si applica principalmente ai casi, contemplati dall'articolo 221 CPM, in cui una persona è accusata di più reati spettanti gli uni alla giurisdizione militare e gli altri a quella ordinaria. Si tratta qui di conflitti di competenza che, in virtù del principio dell'unità della procedura (analogamente a quanto sancito dall'art. 29 CPP [RS *312.0*]), devono essere obbligatoriamente risolti. Per questo, secondo l'articolo 221 CPM, in tali casi il Consiglio federale può deferire i relativi reati al giudizio o del tribunale militare o del tribunale ordinario. Nei casi ai sensi dell'articolo 218 capoverso 5 CPM, tuttavia, non vi è alcun conflitto di competenza preesistente. Qualora non ci si avvalesse della possibilità di deferire il giudizio, la giurisdizione militare sarebbe competente in ogni caso, senza alcuna violazione del principio dell'unità della procedura. Un eventuale conflitto può sorgere solo a seguito dell'applicazione di tale possibilità di deferire il giudizio, segnatamente nel caso in cui venga messa in discussione l'ammissibilità del deferimento. Affinché sia possibile una verifica giudiziale della liceità di un deferimento alla giurisdizione ordinaria secondo quanto disposto dall'articolo 223 capoverso 1 CPM, occorre integrare nel Codice questo tipo di conflitto derivante dall'articolo 218 capoverso 5 CPM.

3.2 Codice penale svizzero (CP)

Articoli 278a, 278b e 278c

Al fine di attuare il summenzionato trasferimento della competenza in relazione a determinati reati contro la difesa nazionale e contro la forza difensiva del Paese commessi da civili, occorre introdurre anche nel CP disposizioni corrispondenti a quelle del CPM.

L'articolo 278*a* CP corrisponde all'articolo 86 CPM.

L'articolo 278*b* CP corrisponde all'articolo 106 capoversi 1, 2 e 3 CPM. Il capoverso 4 dell'articolo 106 CPM non viene invece ripreso in relazione ai civili poiché stabilisce che nei casi poco gravi si applica una pena disciplinare (mentre il CP non prevede questo tipo di pena).

L'articolo 278*c* CP corrisponde all'articolo 107 CPM, ma senza l'ultima parte del periodo riguardante la pena disciplinare (cfr. commento all'art. 278*b* CP).

Secondo il rapporto, gli atti previsti negli articoli dal 278*a* al 278*c* CP dovranno essere giudicati da tribunali ordinari soltanto se commessi in tempo di pace e non in collusione con militari. Tuttavia, in virtù della riserva contenuta nell'articolo 9 capoverso 1 CP («Il presente Codice non è applicabile alle persone i cui atti devono essere giudicati se-

condo il diritto penale militare») in combinato disposto con l'articolo 7 capoverso 1 CPM, dal punto di vista giuridico non è necessario riportare esplicitamente tali riserve nel CP, poiché hanno unicamente valore dichiarativo.

3.3 Legge federale concernente la protezione delle opere militari

Articolo 9

Capoverso 1: ai fini dell'attuazione della parte «modifica della competenza per le persone di condizione civile in relazione a reati contro la difesa nazionale e contro la forza difensiva del Paese» viene aggiunto un secondo periodo contenente la necessaria eccezione per i civili nel caso in cui all'atto non abbia partecipato nessun'altra persona sottoposta al CPM (cfr. commento all'art. 3 cpv. 1 CPM di cui sopra [terzo paragrafo]). Qualora a questi reati militari partecipino (correità, istigazione, complicità) anche persone sottoposte al CPM, i civili coinvolti rimangono soggetti alla giurisdizione militare anche in tempo di pace, come finora. Un esempio in tal senso potrebbe essere rappresentato da una situazione in cui un militare fornisce a un civile informazioni sull'ubicazione di un'opera soggetta alle disposizioni della presente legge federale in modo che il civile in questione possa fotografarla senza autorizzazione e pubblicare le relative fotografie con tutte le informazioni che se ne possono dedurre in merito all'ubicazione.

Capoverso 2: vista la connessione materiale, per quanto riguarda la parte «deferimento del giudizio su reati militari a un tribunale ordinario» deve essere adeguata di conseguenza anche la legge federale del 23 giugno 1950 concernente la protezione delle opere militari; tale adeguamento è effettuato in analogia con l'articolo 218 capoverso 5 CPM (cfr. anche il relativo commento).

4 Ripercussioni finanziarie, sul personale e altre ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale

Al momento attuale non è possibile quantificare in modo definitivo le ripercussioni finanziarie e sul personale (cfr. n. 7.3.2 del rapporto, pag. 33 della versione tedesca e pag. 34 della versione francese). Va da sé, tuttavia, che presumibilmente il carico di lavoro diminuirà per i tribunali militari e aumenterà di conseguenza per quelli ordinari.

Le restrizioni proposte per il campo d'applicazione della giurisdizione militare (parte «modifica della competenza per le persone di condizione civile in relazione a reati contro la difesa nazionale e contro la forza difensiva del Paese» dell'opzione 2) riguardano comunque un numero molto esiguo di casi, motivo per cui non sono previste conseguenze di rilievo sulla giustizia militare e sui tribunali ordinari in termini di personale e finanze.

È difficile stabilire in anticipo in che misura l'introduzione della possibilità per il Consiglio federale di deferire il giudizio conformemente al nuovo articolo 218 capoverso 5 CPM (parte «deferimento del giudizio su reati militari a un tribunale ordinario») avrà ripercussioni in termini di finanze e personale in particolare sulla giurisdizione ordinaria. Probabilmente i casi più frequenti in cui appare possibile un deferimento secondo l'articolo 218 capoverso 5 CPM sono quelli legati ai procedimenti secondo l'articolo 94 CPM (servizio straniero). Non si può quindi escludere che la giurisdizione ordinaria debba occuparsi anche di procedimenti potenzialmente molto onerosi. Tuttavia, poiché probabilmente i procedimenti secondo l'articolo 94 CPM riguardano solo

un numero limitato di casi (in media quattro casi all’anno dal 2010), il potenziale onere supplementare per le autorità penali ordinarie dovrebbe essere gestibile.

4.2 Altre ripercussioni

Al momento attuale non si prevedono altre ripercussioni.