



10.417 Iniziativa parlamentare. Ampliare i diritti delle parti lese nella procedura penale militare

Rapporto sui risultati della procedura di consultazione

marzo 2014

1. In generale

La procedura di consultazione concernente il Rapporto della Commissione degli affari giuridici del 15 agosto 2013 e il relativo progetto preliminare di modifica della procedura penale militare (PPM)¹ è stata avviata in data 9 settembre 2013 e si è protratta sino al 13 dicembre 2013. Sono stati invitati alla consultazione i Cantoni, i partiti rappresentati all'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia, il Ministero pubblico della Confederazione, i tribunali della Giustizia militare, l'Ufficio dell'uditore in capo nonché ulteriori organizzazioni e istituzioni interessate.

Sono stati inoltrati i pareri di 26 Cantoni, quattro partiti politici, 16 associazioni mantello e organizzazioni ufficialmente invitate nonché di un'ulteriore organizzazione interessata. Complessivamente sono stati inoltrati 47 pareri, oggetto della presente valutazione.

Hanno esplicitamente rinunciato a esprimere il loro parere il Cantone dei Grigioni (GR), la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), l'Unione delle città svizzere (UCS), economiesuisse, l'Unione svizzera degli imprenditori (SAGV), la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS), la Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS) e l'Istituto svizzero di polizia (ISP).

2. Elenco dei pareri pervenuti

L'elenco dei pareri pervenuti figura nell'allegato.

3. Sintesi

Nel suo complesso, il proposto ampliamento dei diritti delle parti lese nella procedura penale militare è stato valutato positivamente da una grande maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione, segnatamente dalla grande maggioranza dei Cantoni e da tutti i partiti. Il progetto preliminare è stato respinto da una sola organizzazione consultata.

4. Valutazione generale

In generale, la maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione (38) ha esplicitamente accolto in modo favorevole il progetto preliminare di ampliamento dei diritti delle parti lese nella procedura penale militare. Soltanto un partecipante si è espresso negativamente sulla revisione proposta.

25 dei 26 Cantoni che hanno partecipato alla consultazione hanno accolto favorevolmente le proposte modifiche alla PPM (ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU).

Il Governo del Cantone dei Grigioni ha deciso, previa analisi della documentazione, di rinunciare a inoltrare un parere.

La CDDGP ha deciso di rinunciare a presentare un parere, lasciando che fossero i singoli Cantoni a esprimersi sul progetto preliminare.

I quattro partiti che hanno partecipato alla consultazione hanno riconosciuto la necessità di intervenire e hanno accolto favorevolmente la regolamentazione proposta (PPD, PLR, UDC e PS).

¹ Procedura penale militare del 23 marzo 1979 (PPM; RS 322.1).

Cinque delle associazioni mantello e organizzazioni ufficialmente invitate a partecipare alla procedura di consultazione hanno espresso un parere positivo appoggiando il progetto preliminare (USAM, CPS, SCPCS, Uni GE, UNIL).

Sei partecipanti hanno rinunciato a esprimersi (UCS, economiesuisse, SAGV, CCPCS, CAIS, ISP).

Il Ministero pubblico della Confederazione ha comunicato in sede di risposta alla presente consultazione di non avere osservazioni né repliche da formulare in merito al proposto adeguamento della PPM.

Il Tribunale militare di cassazione, il tribunale militare 2 e l'Ufficio dell'uditore in capo hanno accolto favorevolmente il proposto adeguamento dei diritti delle parti lese nella procedura penale militare e hanno approvato il progetto.

Un'organizzazione che ha partecipato alla consultazione si è espressa in maniera chiaramente negativa in merito al progetto (CP: «... non intravediamo alcun motivo di sconcerto nella limitazione dei diritti della parte lesa [o degli aventi diritto] nella conseguente procedura penale», [«... nous ne voyons pas en quoi il est choquant de limiter les droits du lésé (ou des ayants droit) dans le cadre de la procédure pénale qui s'en suit»]).

5. Osservazioni sui tratti essenziali e sui punti fondamentali del progetto

5.1 Necessità di una revisione

Nel complesso, le modifiche sottoposte sono state accolte favorevolmente, non essendo ravvisabile alcun motivo per cui la parte lesa nella procedura penale militare debba disporre di meno diritti rispetto a quanto previsto a livello di procedura penale secondo il Codice di procedura penale (CPP)² (ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, TI, VD, NE, GE, JU, PPD, PLR, UDC, PS, USAM, MPC, TMC, Trib mil 2, UUC, CPS, SCPCS, Uni GE, UNIL). Approvando la riforma giudiziaria il 12 marzo 2000, Popolo e Cantoni hanno dotato la Confederazione di una base costituzionale per ridefinire globalmente il CPP e armonizzare tra loro il CPP e la PPM (VS, GE, PLR, UDC).

Un partecipante si è detto contrario alla revisione respingendo il progetto nel suo complesso (CP).

5.2 Necessità di regolamentazione

L'ampliamento, consistente nel passaggio da meri diritti d'informazione a diritti attivi di partecipazione, è importante ed essenziale per rafforzare la posizione delle parti lese nella procedura penale militare, dotandole di diritti di parte tanto ampi quanto quelli previsti nel quadro del CPP (ZH, UR, OW, ZG, SO, BS, SH, SG, AG, VS, GE, PLR, PS, USAM, MPC, TMC, Trib mil 2, UUC, CPS, UNIL). In virtù del diritto vigente, proprio nei casi in cui un reato ha luogo nel corso dello svolgimento di un'attività in servizio militare, la parte lesa deve far valere pretese in materia di responsabilità nei confronti della Confederazione, ma non può, a causa del mancato riconoscimento di qualità di parte, invocare alcun rimedio giuridico contro una sentenza di un tribunale militare né far valere pretese che vadano oltre meri diritti d'informazione, ciò che non è giustificabile sul piano procedurale (ZG, AG, TI, NE, UDC). Il presente ampliamento dei diritti delle parti lese costituisce un ulteriore sviluppo ragionevole delle attuali basi legali (LU, BL) e colma a giusta ragione una lacuna, al fine di proteggere in maniera adeguata non soltanto le vittime dirette, ma anche i rispettivi familiari (BS, AG).

² Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale, CPP; RS 312.0).

Un partecipante non intravede alcuna necessità di regolamentazione (CP).

6. Osservazioni sull'articolazione sistematica e su singole disposizioni

6.1 Articolazione sistematica delle definizioni

Un partecipante alla procedura di consultazione ha proposto di rielaborare l'articolazione sistematica delle definizioni delle espressioni «parte lesa», «vittima» e «accusatore privato» e di articularle con maggiore chiarezza in sezioni e articoli distinti (BS). Sono stati proposti i titoli seguenti: «Sezione 11a: Parte lesa», con l'articolo unico 84a (Definizione); «Sezione 11b: Vittima», prima dell'articolo 84b (Definizioni e principio); «Sezione 11c: Accusatore privato» (BS).

6.2 Sostituzione di un'espressione

Un partecipante alla consultazione ha proposto di riprendere, in tutta la versione tedesca della PPM, l'espressione «geschädigte Person» – priva di connotazione sessista e introdotta nel progetto preliminare a titolo di novità: negli articoli 84j (nuovo), 84k (nuovo), 84l (nuovo), 84m (nuovo) nonché negli articoli 104 capoverso 3 e 163 (BS).

6.3 Art. 84a Definizioni e principio

Due partecipanti alla consultazione hanno deplorato l'assenza dell'espressione «parte lesa» nell'articolo 84a PPM e hanno chiesto che sia impiegata una formulazione analoga a quella dell'articolo 115 capoverso 1 CPP («Il danneggiato è la persona i cui diritti sono stati direttamente lesi dal reato», [BS: «Als geschädigte Person gilt die Person, die durch die Straftat in ihren Rechten unmittelbar verletzt worden ist»; UNIL: «On entend par lésé toute personne dont les droits ont été touchés directement par une infraction»]; cfr. sotto, n. 6.5).

6.4 Art. 84g Pretese civili

Per quanto concerne la versione francese, un partecipante alla consultazione ha raccomandato il ricorso a una formulazione più precisa per evitare di confondere le due espressioni «partie civile» e «exercice de l'action civile» (UNIL: «..., la victime peut exercer l'action civile contre le prévenu devant les tribunaux militaires comme partie plaignante, demandeur au civil, conformément à l'art.163»).

6.5 Art. 84j (nuovo) Definizione, condizioni e statuto

Due partecipanti alla consultazione hanno proposto di stralciare il secondo periodo del capoverso 1 («La parte lesa è la persona i cui diritti sono stati direttamente lesi dal reato») e di trasporlo in un nuovo articolo 84a (cfr. sopra, n. 6.3; BS, UNIL).

Un partecipante ha inoltre proposto di posizionare il nuovo articolo 84a in una propria sezione intitolata «Parte lesa» (cfr. sopra, n. 6.1 e 6.3; BS).

6.6 Art. 84n (nuovo) Statuto

Un partecipante alla consultazione ha proposto di trasporre l'articolo 84n nell'attuale articolo 84 capoverso 1 PPM, analogamente agli articoli 178 e 180 CPP (BS).

Un partecipante ha fatto notare che nella PPM non figura il concetto di «polizia giudiziaria» e ha chiesto la creazione di una pertinente base legale nel quadro della PPM, segnatamente per gli impieghi di polizia giudiziaria della polizia militare (UNIL).

6.7 Art. 116 Desistenza dal procedimento e pronuncia di una pena disciplinare

Secondo la proposta di un partecipante, nel capoverso 4, prima del concetto di «vittima», dovrebbe figurare anche l'espressione «parte lesa», per evitare una discrepanza con l'articolo 321 capoverso 1 CPP. Il partecipante ha fatto notare che l'articolo 321 capoverso 1 CPP menziona gli «altri partecipanti al procedimento direttamente interessati dal decreto» e che, in considerazione dell'articolo 105 CPP, tale formulazione comprenderebbe anche la «parte lesa». Poiché la procedura penale militare non è stata dotata di elenchi analoghi a quelli degli articoli 104 e 105 del Codice di procedura penale, il partecipante ritiene che tale adeguamento sia irrinunciabile (BS).

Un partecipante alla procedura di consultazione ha sottoposto una nuova formulazione più estensiva dell'articolo 116 capoverso 4 (UNIL: «La decisione di desistenza, brevemente motivata, è notificata per scritto all'imputato, all'uditore in capo, all'accusatore privato e a qualsiasi altra persona interessata a presentare ricorso» [«L'ordonnance de non-lieu, sommairement motivée, est communiquée par écrit au prévenu, à l'auditeur en chef, à la partie plaignante ainsi qu'à toute autre personne qui a un intérêt au recours»]).

6.8 Art. 117 Spese e indennità

Un partecipante alla consultazione ha proposto di menzionare nel capoverso 4, analogamente alla formulazione dell'articolo 320 capoverso 2 CPP, anche la revoca di provvedimenti coercitivi adottati e la confisca di oggetti e valori patrimoniali (BS: «⁴ La decisione sulle spese e indennità nonché, eventualmente, sulla revoca di provvedimenti coercitivi adottati e la confisca di oggetti e valori patrimoniali è inserita in quella di desistenza» [«⁴ Der Entscheid über Kosten und Entschädigung sowie allenfalls über die Aufhebung bestehender Zwangsmassnahmen und die Einziehung von Gegenständen und Vermögenswerten ist in die Einstellungsverfügung aufzunehmen»]).

6.9 Art. 122 Opposizione

Un partecipante alla consultazione è del parere che il tenore dell'articolo 122 capoverso 1 del progetto preliminare, secondo cui l'accusatore privato può opporsi senza precondizioni al decreto, sia troppo estensivo e ha proposto una formulazione analoga all'articolo 354 CPP (UNIL: «Entro dieci giorni dalla notificazione, l'imputato, l'uditore in capo e altri diretti interessati possono opporsi per scritto al decreto d'accusa presso l'uditore» [«Dans les 10 jours qui suivent la notification, le prévenu, l'auditeur en chef et les autres personnes concernées peuvent faire opposition à l'ordonnance de condamnation par une déclaration écrite adressée à l'auditeur»]).

6.10 Art. 163 Esercizio

Un partecipante alla consultazione è del parere che il tenore dell'articolo 163 capoverso 1, secondo «cui la parte lesa può far valere pretese di diritto civile» unicamente se «derivanti da un reato soggetto al CPM», sia troppo restrittivo e ha pertanto proposto una modifica redazionale (UNIL: «In qualità di accusatore privato, la parte lesa può far valere in via adesiva nel procedimento penale pretese di diritto civile derivanti da un reato di competenza di un tribunale militare» [«En qualité de partie plaignante, le lésé peut faire valoir des conclusions civiles déduites d'une infraction passible des tribunaux militaires par adhésion à la procédure pénale»]).

6.11 Art. 163b (nuovo) Competenza

Ai sensi di una semplificazione e sulla scia dell'articolo 124 CPP, un partecipante alla consultazione ha proposto di adottare per l'articolo 164 la rubrica «Competenza e

procedura» e di trasporvi in qualità di nuovo capoverso 1 il proposto nuovo articolo 163b PPM (BS).

6.12 Art. 164 Procedura

Ai sensi di una semplificazione e sulla scia dell'articolo 124 CPP, un partecipante alla consultazione ha proposto di adottare per l'articolo 164 la rubrica «Competenza e procedura» e di trasporvi in qualità di nuovo capoverso 1 il proposto nuovo articolo 163b PPM (BS).

Un partecipante alla consultazione ha chiesto che fosse ripresa nel progetto preliminare, quale nuovo capoverso 4, la regolamentazione speciale dell'articolo 126 capoverso 4 CPP, affinché le vittime non debbano far valere le loro pretese di diritto civile in sede separata presso un tribunale civile e possano al contrario farle valere presso il presidente del tribunale militare in qualità di giudice monocratico (UNIL: «Qualora fra i partecipanti al procedimento vi siano vittime, il tribunale militare può giudicare dapprima soltanto la colpevolezza e gli aspetti penali; indipendentemente dal valore litigioso, il presidente del tribunale militare decide in seguito sull'azione civile quale giudice unico e dopo un'ulteriore udienza dibattimentale» [«Dans les causes impliquant des victimes, le Tribunal militaire peut juger en premier lieu la question de la culpabilité et l'aspect pénal; le Président du Tribunal militaire statuant en qualité de Juge unique, statue ensuite sur les conclusions civiles indépendamment de leur(s) valeur(s) litigieuse(s), après de nouveaux débats entre les parties»]).

7. Pareri su ulteriori aspetti

Nel quadro dei rispettivi pareri, diversi partecipanti alla procedura di consultazione si sono espressi sui seguenti ulteriori aspetti:

- un partecipante si è rammaricato che in occasione dell'attuale revisione sia stata adeguata al Codice di procedura penale soltanto una parte della procedura penale militare e che non sia stata perseguita una revisione totale della PPM, con un conseguente adeguamento globale della struttura sistematica della legge, ciò che sarebbe stato ragionevole sotto il profilo dell'applicabilità (ZG),
- un partecipante ha fatto osservare, in via generale, che, nel quadro dell'auspicato adeguamento delle norme concernenti i diritti delle parti lese nella procedura penale militare alle regolamentazioni del Codice di procedura penale, non andrebbero ripresi nella PPM soltanto i diritti previsti dal CPP, ma anche i corrispondenti doveri (TG),
- a un partecipante sfuggono i motivi per cui le prestazioni per persone vittime di un reato all'estero (art. 84b cpv. 3) non siano state orientate per analogia alla legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5; OW). Sarebbe inoltre opportuno indicare che l'aiuto è prestato unicamente se lo Stato in cui è stato commesso il reato non fornisce alcun aiuto o fornisce soltanto un aiuto insufficiente (cfr. art. 17 cpv. 2 LAV; OW),
- un partecipante ha sottolineato che la Commissione degli affari giuridici non ha, giustamente, proceduto ad alcun adeguamento materiale per quanto concerne le pretese in materia di responsabilità (PLR),
- secondo il parere di un partecipante, per conseguire l'obiettivo dell'iniziativa parlamentare Lüscher sarebbe necessario modificare l'articolo 135 della legge militare³, ciò che tuttavia non sarebbe né auspicabile né oggetto della presente consultazione (CP),
- un partecipante è dell'avviso che le pretese in materia di responsabilità (perlomeno per quanto concerne i casi di negligenza) debbano anche in futuro essere fatte valere

³ Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM; RS 510.10).

soltanto nei confronti della Confederazione e non nei confronti del singolo (CPS). Ciò si spiegherebbe in virtù dello statuto particolare del militare all'origine di un reato, commesso a causa dei rischi sistematicamente maggiori nel quadro del servizio militare. Un'equiparazione con il diritto civile costituirebbe in questo ambito una disparità di trattamento a livello di responsabilità (CPS),

- un partecipante ha constatato che la proposta revisione della PPM non ha alcun influsso sull'ordinamento delle competenze cantonali e sul compito delegato dalla Confederazione ai Cantoni né comporta costi per i Cantoni (TI).

8. Pubblicazione

Secondo l'articolo 9 della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (RS 172.061) sono accessibili al pubblico: la documentazione; al termine della procedura di consultazione, i pareri pervenuti; il riassunto dei risultati della consultazione, dopo che la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ne ha preso atto. Le versioni integrali dei pareri possono essere consultate presso l'Ufficio dell'uditore in capo.

Allegato / Anhang / Annexe

Elenco dei partecipanti

Verzeichnis der Eingaben

Liste des organismes ayant répondu

Cantoni / Kantone / Cantons

AG	Argovia / Aargau / Argovie
AI	Appenzello Interno / Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int.
AR	Appenzello Esterno / Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext.
BE	Berna / Bern / Berne
BL	Basilea Campagna / Basel-Landschaft / Bâle-Campagne
BS	Basilea-Città / Basel-Stadt / Bâle-Ville
FR	Friburgo / Freiburg / Fribourg
GE	Ginevra / Genf / Genève
GL	Glarona / Glarus / Glaris
GR	Grigioni / Graubünden / Grisons
JU	Giura / Jura
LU	Lucerna / Luzern / Lucerne
NE	Neuchâtel / Neuenburg
NW	Nidvaldo / Nidwalden / Nidwald
OW	Obvaldo / Obwalden / Obwald
SG	San Gallo / St.Gallen / Saint-Gall
SH	Sciaffusa / Schaffhausen / Schaffhouse
SO	Soletta / Solothurn / Soleure
SZ	Svitto / Schwyz
TG	Turgovia / Thurgau / Thurgovie
TI	Ticino / Tessin
UR	Uri
VD	Vaud / Waadt
VS	Vallese / Wallis / Valais
ZH	Zurigo / Zürich / Zurich
ZG	Zugo / Zug / Zoug

CDDGP Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia / Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) / Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)

Partiti politici / Parteien / Partis politiques

PLR	Partito liberale-radical. I Liberali / Freisinnig-Demokratische Partei. Die Liberalen / Parti radical-démocratique. Les Libéraux-Radicaux
PPD	Partito Popolare Democratico / Christlichdemokratische Volkspartei / Parti démocrate-chrétien
PS	Partito Socialista Svizzero / Sozialdemokratische Partei der Schweiz / Parti socialiste suisse
UDC	Unione Democratica di Centro / Schweizerische Volkspartei / Union démocratique du centre

Associazioni mantello e altre organizzazioni interessate / Gesamtschweizerische Dachverbände und übrige interessierte Organisationen / Associations faitières et autres organisations intéressées

CAIS	Conferenza delle autorità inquirenti svizzere Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CP	Centre patronal
CPS	Conferenza svizzera dei procuratori pubblici Konferenz der leitenden Schweizer Staatsanwälte (SSK) Conférence suisse des procureurs généraux (CPS)
economiesuisse	Federazione delle imprese svizzere Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Swiss Business Federation
ISP	Istituto svizzero di polizia Schweizerisches Polizei-Institut Institut suisse de police
SAGV	Unione svizzera degli imprenditori Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse
SCPCS	Società dei capi di polizia delle città svizzere Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs Société des Chefs des Polices des Villes de Suisse
UCS	Unione delle città svizzere Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses
Uni GE	Université de Genève, Faculté de droit
UNIL	Université de Lausanne, Faculté de droit et des sciences criminelles
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers

Ministero pubblico della Confederazione (MPC) / Bundesanwaltschaft (BA) / Ministère public de la Confédération (MPC)

Giustizia militare e Ufficio dell'uditore in capo / Militärjustiz und Oberauditorat / Justice militaire et Office de l'auditeur en chef

TMC	Tribunale militare di cassazione / Militärkassationsgericht / Tribunal militaire de cassation
UUC	Ufficio dell'uditore in capo / Oberauditorat / Office de l'auditeur en chef
Trib mil 2	Tribunale militare 2