

Carlo Ferruccio Ferrajoli
Borsista presso il CNR-ISSIRFA, "Progetto Migrazioni"

LA PROPOSTA GOVERNATIVA DI UN CODICE PENALE DELLE MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO

Il 9 aprile 2010 su iniziativa dei ministri della difesa, della giustizia e del ministro per la semplificazione normativa è stato presentato al Senato il disegno di legge A.S. 2099, recante una *Delega al Governo per l'emanazione del codice penale delle missioni militari all'estero*. Il testo proposto costituisce - come affermato nella relazione che accompagna il ddl - la prima tappa di una riforma più ampia, che ha come ulteriori obiettivi la revisione del codice penale militare di pace e del codice penale militare di guerra. La scelta di anticipare l'intervento relativo al regime penale applicabile al personale impegnato nelle missioni militari all'estero, viene giustificata con l'esigenza di predisporre uno stabile quadro normativo di riferimento applicabile in via generale alle missioni internazionali.

Fino ad oggi la disciplina penale applicabile alle missioni militari all'estero è stata prevista volta per volta nei periodici provvedimenti legislativi di finanziamento della partecipazione italiana alle missioni stesse. A partire dalla prima missione militare in Libano, nel 1982, e fino al 2001, i provvedimenti normativi relativi alle missioni italiane all'estero hanno sempre esplicitamente previsto l'applicazione del codice penale militare di pace (CPMP). Nel 2001, in occasione della guerra in Afghanistan e della partecipazione italiana alla missione denominata *Enduring Freedom*, il decreto-legge 1° dicembre 2001, n. 421, dispose per la prima volta l'applicazione del codice penale militare di guerra (CPMG), con l'esclusione del titolo concernente la procedura penale di guerra e le disposizioni sull'ordinamento giudiziario militare di guerra. In seguito, il codice penale militare di guerra fu applicato alle missioni *Active Endeavour* ed *ISAF* in Afghanistan, nonché alla missione *Antica Babilonia* in Iraq, mentre nei provvedimenti di proroga delle altre missioni è sempre rimasto il riferimento all'applicazione del codice penale militare di pace. Infine, l'art. 2 della legge 4 agosto 2006, n. 247, ha disposto l'applicazione del codice penale militare di pace a tutte le missioni oggetto di proroga, anche a quelle alle quali anteriormente è stato applicato il codice penale militare di guerra.

L'articolo 1 del disegno di legge delega il Governo ad adottare un nuovo, specifico, codice penale delle missioni militari all'estero. Si tratta, quindi, di un terzo codice penale militare formalmente distinto sia dal Codice penale militare di pace, sia dal Codice penale militare di guerra, entrambe previsti dall'art. 103, terzo comma, della Costituzione. Le conseguenze di questa proposta potrebbero essere dirompenti perché si va a costituire un corpus normativo speciale riguardante le missioni militari all'estero, tentando di aggirare i limiti imposti dall'articolo 103 Cost. e dalla relativa giurisprudenza costituzionale concernenti la sfera di applicazione del codice penale militare di pace e della giurisdizione speciale militare.

Il carattere elusivo dell'art. 103 Cost. e della giurisprudenza costituzionale in materia emerge, nel disegno di legge delega, dalla ridefinizione del reato militare operata nei principi e nei criteri direttivi indicati nell'articolo 2, comma 1, lettera b), numero 3.1). Il progetto governativo adotta, a questo proposito, una definizione molto ampia: costituisce reato militare "ogni violazione della legge penale commessa dal militare nel corso di missioni militari all'estero, in luogo militare, o comunque nello svolgimento di attività di servizio, in offesa dello Stato, del servizio militare, dell'amministrazione militare, di altro militare o di appartenente alla popolazione civile che si trova nei territori delle operazioni all'estero, nonché ogni violazione della legge penale prevista quale delitto in materia di controllo delle armi, munizioni ed esplosivi e di produzione, uso e traffico illecito di sostanze stupefacenti psicotrope, commessa dal militare". Non vi è in questa definizione una rigorosa individuazione di interessi definibili come militari e ritenuti meritevoli di tale speciale tutela penale, nel rispetto del canone della ragionevolezza e dei parametri posti dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 42 del 1977 e n. 298 del 1995.

Inoltre, anche la sfera dei soggetti ai quali sono applicabili le disposizioni di questo nuovo Codice è molto più ampia di quella attualmente prevista dal Codice penale militare di pace. L'articolo 2, comma 1, lettera b), numero 4), prescrive che i decreti legislativi dovranno prevedere l'applicabilità delle disposizioni del codice: a) ai militari dal giorno dell'impiego per la missione; b) al personale militare di comando e controllo e di supporto diretto del contingente militare, che rimane sul territorio dello Stato o che si trova sul territorio di altri stati; c) a chiunque commette reati contro lo Stato o contro cittadini italiani partecipanti alle missioni all'estero, nonché contro beni italiani, anche in alto mare, per il quale speciali disposizioni di legge o convenzioni internazionali stabiliscono l'applicabilità della legge penale italiana, prevedendo, in ogni caso, la procedibilità a richiesta del Ministro della giustizia, sentito, per i reati verso i militari, il Ministro della difesa, ovvero, se la parte offesa appartiene al Corpo della guardia di finanza, il Ministro dell'economia e delle finanze; d) le persone che seguono le forze armate senza farne direttamente parte, come i membri civili di equipaggi di aeromobili militari, corrispondenti di guerra, fornitori, membri di unità di lavoro o di servizi incaricati del benessere delle forze armate, a condizione che ne abbiano ricevuto l'autorizzazione dalle forze armate che accompagnano, nonché i soggetti al seguito del contingente militare italiano che prendono parte direttamente alle operazioni (tale ultima previsione sembra legittimare l'applicabilità del Codice a figure ibride, come ad esempio i cosiddetti *contractors*).

Tra gli altri principi e criteri direttivi vanno evidenziati quelli indicati dall'articolo 2, comma 1, lettera b), numeri 5) e 6): quello contenuto al numero 5) prevede di introdurre una specifica clausola di non punibilità del militare impegnato nelle missioni, quando "in conformità alle direttive, alle regole di ingaggio ovvero agli ordini legittimamente emanati fa uso ovvero ordina di fare uso delle armi, della forza o di altro mezzo di coazione fisica, per le necessità delle operazioni militari"; quello stabilito al numero 6) che prevede una derubricazione a reato colposo dei fatti previsti al numero 5) quando si eccedano colposamente i limiti stabiliti non solo dalla legge, ma anche i quelli dettati esclusivamente: dalle direttive, dalle regole di ingaggio o dagli ordini legittimamente impartiti, ovvero imposti dalla necessità delle operazioni militari. Su queste disposizioni - già previste dall'articolo 4, commi 1-*sexies* e 1-*septies*, del decreto-legge n. 152 del 2009 e

reiterate nei successivi provvedimenti di proroga delle missioni - gravano dei forti dubbi di costituzionalità, perché stabiliscono una clausola generale di non punibilità per i militari impegnati nelle missioni che si può estendere potenzialmente - vista la genericità delle giustificazioni previste e l'assenza di un vincolo territoriale - a tutti i reati previsti dal codice penale militare. Analoghi dubbi di costituzionalità riguardano comma 1-*septies*, laddove equipara ai fini della configurazione di un delitto come colposo i limiti previsti dalla legge a quelli previsti dalle direttive, dalle regole di ingaggio o dagli ordini legittimamente impartiti, ovvero imposti dalla necessità delle operazioni militari.

All'inizio della legislatura sono stati presentati sullo stesso tema anche disegni di legge di iniziativa parlamentare: al Senato è stato proposto il disegno di legge A.S. 335, recante *Delega al Governo per la riforma del codice penale militare di pace e introduzione dell'articolo 4-bis della legge 7 maggio 1981, n. 180, concernente l'ufficio militare di sorveglianza*, che prevede l'inserimento della disciplina penale per le operazioni militari che l'Italia svolge all'estero in un apposito titolo del Codice penale militare di pace; alla Camera la proposta di legge A.C. 1649, dal contenuto pressoché identico al testo dell'A.S. 335. Più di recente è stato presentato al Senato il disegno di legge A.S. 2431, recante *Delega al Governo per l'emanazione del codice penale per i reati commessi nel corso di missioni militari all'estero*. Esso prevede, analogamente al progetto governativo, un terzo, specifico, codice penale per le missioni militari all'estero, ma si distingue da questo sui temi della definizione di reato militare e della sfera dei soggetti ai quali sono applicabili le disposizioni del nuovo codice.