

Audizione dell'Avvocato generale dello Stato dinnanzi alle Commissioni riunite Giustizia e Difesa della Camera dei Deputati il 12 novembre 2019

Ringrazio i Presidenti e tutti i componenti delle Commissioni riunite per avere voluto coinvolgere anche me – e attraverso di me l'Istituto che ho qui l'onore di rappresentare – nei lavori istruttori di questa importante legge di riforma; e anche per aver reso compatibili i tempi di svolgimento del mio intervento con l'attività istituzionale che mi compete quale Avvocato Generale dello Stato.

Voglio subito dire, in apertura di questo mio intervento, che mi trovo d'accordo con la filosofia di fondo che ispira l'intervento legislativo in esame.

La razionalizzazione della nozione di reato militare soddisfa, innanzi tutto, un'esigenza essenziale, che è quella di porre rimedio ad alcune evidenti incongruenze che sono derivate dalla disorganicità degli interventi normativi in materia di Giustizia militare che si sono stratificati negli anni.

Le cause di tale fenomeno sono note e ampiamente studiate.

All'indomani della scelta dei Costituenti di mantenere una giurisdizione speciale militare, la legge n. 167 del 1956, attraverso l'abrogazione dell'art. 264 del codice penale militare di pace, abolì la categoria dei c.d. *reati militarizzati*, ossia di quei reati comuni che, a date condizioni soggettive e oggettive, venivano attratti alla competenza giurisdizionale della Magistratura militare.

L'effetto di tale riforma fu di riservare alla giurisdizione militare quelle sole fattispecie di reato espressamente considerate tali nella legge penale militare.

Ad essa, tuttavia, non ha fatto seguito una riforma organica del codice penale militare di pace, tale da ricomprendervi tutti i fatti meritevoli di sanzione penale che potevano verificarsi in caserma, ivi compresi quelli che le nuove sensibilità e le mutate condizioni della vita sociale hanno via via posto all'attenzione del Legislatore. Basti pensare, ad esempio, ai reati concernenti la detenzione o la cessione di stupefacenti che oggi, anche se

commessi in caserma, sono di competenza dei giudici ordinari. Penso, ancora, alle molestie o agli abusi sessuali commessi in caserma e a danno di un militare: fattispecie, queste ultime, che sono divenute di particolare attualità a partire dall'anno 2000, anno in cui, finalmente, anche le donne sono entrate nella carriera militare.

Il codice penale militare di pace, oltre a questo difetto di aggiornamento, sconta un vizio di origine consistente in una sorta di originaria disorganicità: molte fattispecie penali non vi erano espressamente tipizzate proprio perché, attraverso la clausola generale dell'art. 264, le ipotesi comuni di reato venivano in esso automaticamente "importate" al ricorrere degli elementi di "militarizzazione" del reato. Ma appunto, con l'abrogazione dell'art. 264, questi casi sono necessariamente stati devoluti alla giurisdizione del giudice ordinario. Così, solo per fare un esempio, le lesioni dolose sono reato militare, mentre le lesioni colpose, non espressamente previste nel codice penale militare, sono reato comune.

Altri esempi potrebbero farsi e certamente sono stati fatti nel corso dei lavori della Commissione.

È, dunque, opinione comune che la giurisdizione militare soffra di una marcata frammentarietà. Il riparto della giurisdizione tra giudici militari e giudici ordinari non sempre poggia su basi razionali e ben meditate, ma è spesso il frutto di contingenze legislative. E – ciò che è ancora più grave – non è infrequente che il medesimo fatto, o fatti comunque connessi, diano luogo a due differenti processi, l'uno dinnanzi al giudice militare, l'altro dinnanzi al giudice ordinario, con inevitabile pregiudizio per le esigenze di economia processuale, oltre che per le necessità delle persone coinvolte.

Accanto a questa fondamentale esigenza di razionalizzazione, la revisione e l'ampliamento oggettivo della nozione di reato militare si dimostra funzionale all'obiettivo della rivitalizzazione della Giustizia militare, che ha negli anni sofferto di una progressiva erosione delle competenze, sia per le cause a cui ho già accennato, sia per la frequente espunzione dall'ordinamento, ad opera della Corte costituzionale, di fattispecie contenute nel codice, ma non più in linea con i caratteri di un moderno ordinamento democratico, sia, soprattutto, per la sospensione della

leva obbligatoria, stabilita nel 2005, che ha fatto venir meno tutte le fattispecie di reato ad essa connesse.

La riforma del 1981 (legge n. 180) supera molte disarmonie della precedente normativa non compatibili con l'assetto costituzionale e, soprattutto, la versione originaria dell'ordinamento giudiziario che rispondeva alla concezione della giustizia militare come "giustizia dei capi", ovvero come espressione e rafforzamento della potestà disciplinare.

Va ricordato che l'art. 103, ultimo comma, della Costituzione, nel fissare le regole che presidiano l'esercizio della giurisdizione generale penale militare, distingue il criterio da adottare a seconda che tale esercizio abbia luogo in tempo di pace o di guerra, nel primo caso circoscrivendone il perimetro alla luce del duplice riferimento ai reati militari (limite oggettivo) commessi da appartenenti alle forze armate (limite soggettivo).

L'art. 103 non definisce il concetto di reato militare e la giurisprudenza costituzionale valorizza l'offensività del fatto rispetto a interessi aventi natura militare, quale requisito di validità della singola fattispecie incriminatrice (sentenze n. 80/1981 e n. 298/1985); potendosi ritenere che il sindacato volto a verificare la sussistenza di un interesse militare quale fondamento dell'incriminazione verrà al più ricondotto nell'alveo di uno scrutinio che rispetti la discrezionalità del legislatore.

Condivido la scelta di perseguire questo obiettivo di valorizzazione della giurisdizione militare, non solo per l'evidente opportunità di una migliore utilizzazione delle elevate competenze professionali di coloro che ne fanno parte, ma poiché sono fra quanti ritengono che abbia dato buona prova, e che sia meritevole di conferma, la scelta dei Padri Costituenti di affidare a un giudice specializzato il compito di valutare, sotto il profilo penale, le condotte di coloro che appartengono all'ordinamento militare.

La Magistratura militare italiana costituisce infatti un corpo di giudici che, integrato, all'occorrenza, da ufficiali e da esperti, svolge, nella società, il ruolo, essenziale e irrinunciabile, di presidio di legalità al fine di garantire la puntuale applicazione della legge penale all'interno dell'ordinamento militare.

Si tratta – è bene ricordarlo – di un ruolo professionale di magistrati altamente qualificati e specializzati che a partire dalla legge 7 maggio 1981, n. 180 sono equiparati in tutto e per tutto, sotto ogni profilo, ai magistrati ordinari (v., ora, l'art. 52 del cod. ord. mil.), che al pari di questi si distinguono tra loro soltanto per le funzioni esercitate e ai quali si estendono le prerogative e le garanzie previste dalla Costituzione per la magistratura (art. 101 e ss. Cost.).

La progressione in carriera è modellata su quella dei magistrati ordinari e gli atti ed i provvedimenti, anche disciplinari, che in varia guisa incidono sullo stato e sulla carriera dei giudici sono riservati ad un organo collegiale – il Consiglio della magistratura militare – che svolge anche un ruolo di garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia dell'ordine giudiziario militare.

Il collegamento della giurisdizione militare con quella ordinaria è del resto emblematicamente testimoniato, da un lato, dalla riserva all'Organo di vertice della magistratura ordinaria della presidenza del Consiglio della magistratura militare e, dall'altro, dall'attribuzione alla Suprema Corte di Cassazione della competenza a conoscere, in sede di legittimità, dei ricorsi proposti avverso le decisioni degli organi giudiziari militari.

Questo corpo di magistrati attende da anni una riforma organica, che deve avere il suo cardine appunto nella riforma della legge penale sostanziale applicabile.

D'altra parte, l'ampliamento delle competenze della Giustizia militare non può – proprio alla luce dei suoi caratteri costituzionali, che ho prima tratteggiato – destare alcuna preoccupazione, sotto il profilo delle garanzie che essa assicura tanto agli imputati quanto alle persone offese dal reato, siano essi militari o anche civili.

Nel contempo, la giurisdizione militare si è negli anni dimostrata perfettamente in grado di garantire quella elevata efficienza che è altro fondamentale aspetto per la garanzia dei diritti dei militari – perché un processo giusto è anzitutto quello che garantisce una risposta giudiziaria rapida – e per la tutela della legalità nelle Forze Armate.

Non credo sia mio compito scendere nel dettaglio delle due proposte di legge sottoposte all'esame della Commissione, ma sono naturalmente a disposizione per eventuali domande o sollecitazioni che gli Onorevoli Commissari vorranno rivolgermi.

In linea generale, mi sembra che tutte e due le proposte, del resto molto simili nella definizione della nozione di reato militare, siano idonee ad assicurare gli obiettivi che ho qui tratteggiato.

Con entrambe le proposte si torna alla tecnica della c.d. *militarizzazione* dei reati comuni, che divengono di competenza del giudice in presenza di particolari circostanze che rivelino una speciale offensività per un interesse militare.

La scelta è possibile e, a mio avviso, opportuna in considerazione del contesto, radicalmente mutato, rispetto a quello che consigliò, nel 1956, un'operazione legislativa inversa. Si può, infatti, oggi fare sicuro affidamento sulle garanzie di piena indipendenza dei magistrati militari che assicura la citata legge 157 del 1981, attuativa dell'art. 108, comma secondo, della Costituzione, anche alla luce dei principi delineati dalla CEDU in tema di indipendenza e terzietà del giudice.

La proposta che ha come primo firmatario l'On.le Aresta affianca, poi, a questa norma di carattere generale altri interventi puntuali sui quali non c'è qui il tempo di soffermarsi. Ma, ripeto, rimango a disposizione per eventuali approfondimenti.

Prima di concludere questo breve intervento, credo sia mio compito fornire alle Commissione riunite, quale ulteriore elemento di valutazione, un quadro dei riflessi che l'approvazione delle proposte di legge potrebbe avere sull'attività dell'Avvocatura dello Stato.

L'Avvocatura dello Stato, come noto, è frequentemente coinvolta nei processi penali: più spesso quale difensore della parte civile, ma non raramente anche come difensore del responsabile civile – nei casi in cui lo Stato è chiamato a rispondere del fatto di suoi funzionari – nonché, eccezionalmente, quel difensore dell'imputato, nei casi previsti dall'art. 44 della nostra legge fondamentale (il R.D. n. 1611 del 1933), ossia allorquando l'Amministrazione di appartenenza ritenga meritevole di tutela

giudiziaria un proprio dipendente coinvolto in un processo e l'Avvocato generale ne ravvisi l'opportunità.

Ad oggi, proprio in ragione della contrazione delle competenze della Giustizia militare, il nostro coinvolgimento in processi penali militari – benché non proprio episodico – non è stato quantitativamente significativo.

È evidente che l'ampliamento della nozione di reato militare, con la proliferazione degli interessi coinvolti nei processi militari, renderà notevolmente più frequenti questi casi.

L'Avvocatura dello Stato sarà, quindi, chiamata a un certo adeguamento organizzativo: penso, in particolare, al vasto circondario di competenza del Tribunale penale di Verona, che è comune in cui non abbiamo sedi dell'Avvocatura dello Stato (non essendo esso sede di Corte d'Appello).

Sono comunque certa, potendo confidare sulla consueta dedizione al lavoro di tutti gli Avvocati e Procuratori dello Stato (che qui colgo l'occasione per ringraziare), che sapremo far fronte a questa esigenza organizzativa.

Concludo ringraziandovi per avermi ascoltato e resto a disposizione per eventuali vostre sollecitazioni e/o chiarimenti.