



IL PRESIDENTE

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione II (Giustizia)

C. 2681 (Governo) e abb.

Audizione informale del Cons. Giuseppe LEOTTA

Presidente dell'A.M.M.I. – Associazione Nazionale dei Magistrati Militari

21 gennaio 2021



IL PRESIDENTE

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio anzitutto, a nome della Magistratura militare associata, che ho l'onore di rappresentare in qualità di Presidente dell'Associazione Nazionale dei Magistrati Militari, per il cortese invito a voler esprimere, attraverso questa audizione informale, osservazioni sui disegni di legge abbinati in materia di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Prima di svolgere alcune brevi e schematiche considerazioni sui testi di proposta normativa all'esame della Commissione, ritengo necessario sintetizzare le caratteristiche di giurisdizione, competenza e organizzazione della Giustizia militare.

L'articolo 103, comma 3, della Costituzione comprende, tra i giudici speciali che esercitano le funzioni giurisdizionali oltre al giudice ordinario, “*i tribunali militari*” che “*in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate*”.

Secondo i principi costituzionali, pertanto, i tribunali militari sono, insieme al Consiglio di Stato (“*e agli altri organi di giustizia amministrativa*”) e alla Corte dei conti, gli unici giudici speciali ritenuti necessari e mantenuti dalla Carta fondamentale nel perimetro dell'ordinamento giuridico italiano.

Anche la giurisdizione militare è fissata, in linea generale, dalla Costituzione, che dispone che in tempo di pace (non appare utile oggi accennare della giurisdizione di guerra) la Giustizia militare abbia giurisdizione per i reati militari – che sono oggi solo quelli



IL PRESIDENTE

previsti dal codice penale militare di pace del 1941, oltre a residue e sporadiche previsioni di leggi speciali – commessi da militari in servizio.

Occorre, anche se solo incidentalmente, ricordare che la materia della giurisdizione militare risulta particolarmente inadeguata, in quanto limitata alle disposizioni di un testo normativo (il codice penale militare di pace sopra richiamato) particolarmente vetusto, non sempre armonizzato alle previsioni del codice penale ordinario, contenente previsioni disorganiche e che determinano conflitti di giurisdizione con il giudice ordinario.

Sul punto, appare sufficiente ricordare come la Magistratura militare associata abbia reiteratamente chiesto e sollecitato provvedimenti normativi di aggiornamento dei codici penali militari e di modifica del riparto di giurisdizione, anche al fine di realizzare un duplice e contemporaneo effetto positivo: determinare un efficiente utilizzo delle risorse umane, giuridiche e intellettuali di cui la Giustizia militare dispone e alleggerire parzialmente i carichi della Giustizia ordinaria (oppressa da numeri intollerabili, con la conseguenza di ritardi nella definizione dei procedimenti penali e di percentuali rilevanti di dichiarazione di prescrizione del reato).

È auspicabile, pertanto, che possa procedere positivamente la discussione di specifici disegni di legge che intendono modificare più efficacemente ed efficientemente il riparto di giurisdizione tra il giudice militare e il giudice ordinario: si pensi, in particolare, ai disegni di legge abbinati C. 1402 (Aresta e altri) e C. 1242 (Cirielli) – attualmente all'esame congiunto delle Commissioni II e IV della Camera dei Deputati - che propongono di qualificare come reato militare alcune categorie di delitti commessi dal militare “*con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti allo stato di militare, o in luogo militare o a causa del servizio militare*”, oltre a prevedere specifiche modifiche della disciplina di talune



IL PRESIDENTE

fattispecie di reato militare (il peculato militare; la collusione del finanziere; l'indebitato utilizzo di carte di credito; l'ingiuria).

Tornando al tema dell'inquadramento ordinamentale, rammento che fino al 2007 la Magistratura militare era composta di un ruolo organico di 103 magistrati, divisi in Uffici giudiziari a competenza nazionale, con sede in Roma (Procura Generale Militare presso la Corte di Cassazione; Corte Militare di Appello, con Sezioni staccate a Verona e Napoli, e Procura Generale Militare presso la Corte di Appello; Tribunale Militare di Sorveglianza) e nove Uffici giudiziari di primo grado (Tribunali Militari e Procure Militari della Repubblica) presso le sedi di Roma, Bari, Cagliari, La Spezia, Napoli, Padova, Palermo, Torino e Verona.

Con la legge n. 244 del 2007 (articolo 1, commi da 603 a 611), il sistema giudiziario militare è stato profondamente modificato, con la riduzione di sedi e di organico e con il mutamento della composizione dell'organo di autogoverno, il Consiglio della Magistratura Militare.

Oggi l'ordinamento giudiziario militare è disciplinato dagli articoli 52 e seguenti del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 ("Codice dell'ordinamento militare", C.O.M.) e, rispetto al sistema previgente, prevede in sintesi che:

- il ruolo organico dei magistrati militari è composto di 58 unità;
- ai magistrati militari si estendono le norme dell'ordinamento giudiziario ordinario "in quanto applicabili" (articolo 52, comma 4, C.O.M.: "*Lo stato giuridico, le garanzie d'indipendenza, l'avanzamento e il trattamento economico dei magistrati militari sono regolati dalle disposizioni in vigore per i magistrati ordinari, in quanto applicabili. Ai fini dell'anzianità, è valutato anche il servizio prestato presso altre magistrature.*");



IL PRESIDENTE

- l'autogoverno è assicurato dal Consiglio della Magistratura Militare, composto da cinque membri (il Presidente della Corte di Cassazione, che lo presiede, e il Procuratore Generale Militare presso la Corte di Cassazione, membri di diritto; un vice Presidente, scelto d'intesa tra i Presidenti della Camera e del Senato, tra avvocati e professori ordinari in materie giuridiche; due consiglieri eletti tra tutti i magistrati militari);
- gli Uffici di primo grado sono limitati alle sedi di Roma, Napoli e Verona, con circoscrizioni sovraregionali fornite di competenza territoriale molto ampia (rispettivamente: Roma competente per Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo e Sardegna; Napoli competente per Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia; Verona competente per Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna), mentre sono state soppresse le Sezioni staccate della Corte Militare di Appello.

A questi dati, appare opportuno aggiungere che il processo penale militare applica interamente il codice di procedura penale ordinario e le norme di diritto penale generale contenute nel codice penale ordinario (oltre alle norme penali e processuali speciali previste nel codice penale militare di pace), e che tutti i processi penali militari possono concludersi con il giudizio di legittimità davanti alla Corte di Cassazione.

* * *

Fatta questa premessa, necessaria per comprendere le caratteristiche del sistema ordinamentale della Giustizia militare, appare ora necessario svolgere alcune brevi osservazioni sulle proposte di modifica normativa all'esame di questa Commissione, precisando fin d'ora che non si intende formulare alcuna osservazione sulle proposte di legge C. 226 (Ceccanti), C. 227 (Ceccanti), C. 976 (Rossello), C. 989 (Bartolozzi), C. 1919



IL PRESIDENTE

(Colletti), C. 1977 (Dadone), C. 2233 (Pollastrini), C. 2536 (Zanettin) e C. 2691 (Costa), in quanto attinenti a regole di costituzione e funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, ossia a materia estranea a quella di competenza dell'Associazione Nazionale dei Magistrati Militari. Ugualmente non si ritiene di formulare osservazioni al testo del disegno di legge C. 1156 (Dadone), che propone modifiche all'articolo 11 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di valutazione della professionalità dei magistrati titolari di incarichi politici elettivi o di governo.

Appare invece opportuno svolgere alcune osservazioni sul progetto governativo di riforma dell'ordinamento giudiziario (**C. 2681**), in quanto di diretta rilevanza per la Magistratura militare.

In primo luogo, è necessario formulare alcune considerazioni sulle previsioni dell'**articolo 39** del disegno di legge che contempla un intervento, seppur limitato, specificamente relativo all'ordinamento giudiziario militare.

In particolare, nell'ampio quadro di riforma dell'ordinamento giudiziario, la norma prevede una delega al Governo per il "*riassetto*" dell'ordinamento giudiziario militare e il suo "*coordinamento formale e sostanziale*" con le nuove regole di ordinamento giudiziario da introdursi con la riforma proposta.

La norma si propone pertanto finalità di adeguamento del sistema militare a quello ordinario; sul punto, si segnalano alcuni temi che potrebbero meritare interventi modificativi o emendativi.

Se appare ragionevole la previsione di applicare le regole di ordinamento giudiziario anche alla Giustizia militare "*in quanto compatibili*" (esigenza ribadita in più punti della proposta normativa), replicando la regola attuale che permette all'organo di autogoverno



IL PRESIDENTE

della Magistratura militare di adeguare in via applicativa - con provvedimenti consiliari - le regole ordinamentali alla concreta organizzazione giudiziaria militare, sembra nel contempo auspicabile precisare la piena equiparazione allo stato giuridico delle qualifiche apicali della giurisdizione ordinaria di quello del Procuratore Generale Militare presso la Corte di Cassazione (citato al comma 2, lett. a), in quanto funzione apicale nell'organico della Magistratura militare.

Le lettere b) e c) del comma 2 prevedono poi – *“fermi restando il numero di tre”* (Uffici giudiziari militari di primo grado) *“e la rispettiva sede fissata in Roma, Verona e Napoli”* – l'adeguamento delle circoscrizioni territoriali dei Tribunali e delle Procure Militari e la loro riorganizzazione *“in funzione dei carichi pendenti e di un migliore coordinamento rispetto alla dislocazione di enti e reparti militari nel territorio nazionale”*.

Tale previsione, certamente condivisibile nella finalità di aggiornamento delle circoscrizioni territoriali (anche per la loro caratteristica estensione sovraregionale sopra ricordata), potrebbe essere precisata sotto due punti di vista:

- introducendo già nella legge delega un criterio di periodicità (non troppo limitata, per evitare modifiche della competenza per territorio troppo ravvicinate nel tempo: ad esempio decennale) nella riorganizzazione in funzione dei carichi;
- valutando già nella legge delega l'evidente necessità di connessione con i progetti di riforma della giurisdizione militare (prima ricordati), che potrebbero determinare rilevanti incrementi dei carichi, con la conseguente opportunità di redistribuire nuovamente sul territorio nazionale le sedi giudiziarie militari.

Segnalo inoltre l'opportunità di verificare l'inserimento nella proposta di legge delega di ulteriori previsioni, di carattere innovativo sul sistema ordinamentale giudiziario militare. Mi riferisco, in particolare, alle seguenti:



IL PRESIDENTE

- la modifica della struttura dell'organo di autogoverno: attualmente, nel Consiglio della Magistratura Militare i membri togati elettivi, ossia quelli che assicurano l'identità sostanziale dell'autogoverno, rappresentano la minoranza del collegio, essendo solo due sui cinque componenti complessivi.

Considerato che lo stesso disegno di legge delega ritiene necessario prevedere il principio generale secondo cui *“al Consiglio della magistratura militare si applichino le disposizioni previste per il Consiglio superiore della magistratura”* (art. 39, comma 2, lett. d), occorre ricordare che il C.S.M. è composto da 3 membri di diritto (il Presidente della Repubblica, che lo presiede; il Primo Presidente della Corte di Cassazione; il Procuratore generale presso la medesima Corte), 8 membri laici eletti dal Parlamento tra avvocati e professori ordinari in materie giuridiche e ben 16 magistrati, che rappresentano pertanto un'ampia maggioranza (tale proporzione tra togati e laici eletti è mantenuta, peraltro, anche nell'articolo 20 del disegno di legge delega, che modifica le rappresentanze rispettivamente in 20 e 10 unità). Appare quindi oltremodo opportuno ristabilire una (ragionevole) maggioranza dei membri togati elettivi del C.M.M., con l'aumento del numero da 2 a 4 (per la necessità di mantenere il numero dispari complessivo, al fine di assicurare comunque una maggioranza deliberativa);

- l'implementazione dell'organizzazione degli uffici di Procura: l'ordinamento giudiziario militare non contempla la qualifica semi-direttiva del Procuratore aggiunto, che appare decisamente opportuna tanto per motivi di razionale gestione degli Uffici quanto per ragioni di ordinata evoluzione di carriera nella magistratura militare (ossia per garantire l'omogeneità con le funzioni giudicanti, ove sono previsti incarichi semi-direttivi di presidente di sezione di Tribunale e di Corte di



IL PRESIDENTE

appello). Peraltro, ipotizzando l'introduzione di tale qualifica con contestuale soppressione in organico di tre posti di sostituto Procuratore, la modifica non comporterebbe alcun onere per l'amministrazione, ma soltanto una più efficiente organizzazione degli Uffici (a costo zero, appunto).

Nel merito delle restanti previsioni del disegno di legge, si formulano osservazioni esclusivamente sulle norme di diretta applicazione anche alla Magistratura militare (omessa qualsiasi valutazione sulle proposte di modifica delle regole organizzative del C.S.M. o sulle norme di ordinamento giudiziario ordinario, la cui applicazione sia rimessa alla valutazione di compatibilità del C.M.M.).

Gli articoli 12, 15 e 18 prevedono norme applicabili ai magistrati di ogni ordine (ordinari, amministrativi, contabili e militari).

L'articolo 12 prevede l'ineleggibilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di senatore o di deputato, a quella di presidente della giunta regionale, di consigliere regionale, di assessore e di sottosegretario regionale, di presidente o di consigliere provinciale delle province autonome di Trento e di Bolzano, di sindaco in comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, di assessore di comuni capoluogo di regione, dei magistrati che prestano servizio (o lo hanno prestato nei due anni precedenti la data di accettazione della candidatura) presso sedi o uffici giudiziari con competenza ricadente, in tutto o in parte, nella circoscrizione elettorale.

L'articolo 15 disciplina l'ipotesi dei magistrati candidati, ma non eletti, alla carica di parlamentare nazionale o europeo, di consigliere regionale o provinciale nelle province autonome di Trento e di Bolzano, di sindaco in comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, per i quali si propone che non possano essere ricollocati in ruolo con



IL PRESIDENTE

assegnazione a un ufficio avente competenza in tutto o in parte sul territorio di una regione compresa in tutto o in parte nella circoscrizione elettorale in cui hanno presentato la candidatura, né con assegnazione a un ufficio del distretto nel quale esercitavano le funzioni al momento della candidatura (peraltro, il ricollocamento in ruolo è disposto con divieto di esercizio delle funzioni di giudice per le indagini preliminari e dell'udienza preliminare o di pubblico ministero e con divieto di ricoprire incarichi direttivi e semi-direttivi o di conseguire qualifiche direttive).

L'articolo 18 intende disciplinare l'ipotesi del magistrato che ricopra cariche elettive o di governo in enti territoriali (con esclusione della carica di sindaco o componente di consigli o giunte di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti), il quale è collocato in aspettativa obbligatoria senza assegni per l'intera durata del mandato, con collocamento fuori ruolo e che, alla scadenza, è ricollocato in ruolo presso un ufficio appartenente a un distretto diverso da quello nel quale ha esercitato il mandato amministrativo, al quale può essere successivamente assegnato trascorso un numero di anni non inferiore a tre. È previsto che la norma, introdotta per i magistrati ordinari, si applichi ai magistrati appartenenti alle magistrature speciali tenendo conto delle rispettive circoscrizioni regionali o sovraregionali.

Tutti gli articoli citati prevedono che le rispettive disposizioni non si applichino al magistrato appartenente alle giurisdizioni superiori o proveniente da uffici giudiziari con competenza sull'intero territorio nazionale (per la Magistratura militare: la Procura Generale Militare presso la Cassazione, la Corte Militare di Appello e la Procura Generale Militare presso la stessa Corte, il Tribunale Militare di Sorveglianza).

Le norme appena sintetizzate non tengono conto della specificità dell'organizzazione della Giustizia militare, che conta una sola articolazione distrettuale



IL PRESIDENTE

(con competenza nazionale) e tre sole circoscrizioni di Tribunale, con competenza ciascuna su ben un terzo del territorio nazionale (e su diverse regioni, come prima ricordato nel dettaglio).

Questa particolarità nell'organizzazione territoriale, che non ha riscontro in alcuno degli altri ordini giudiziari, dovrebbe suggerire di escludere o limitare l'applicazione di queste norme alla Magistratura militare, essendo concreto in caso contrario il rischio di impossibile applicazione o di applicazione irragionevolmente sfavorevole per il magistrato militare, in violazione dei principi costituzionali condensati nell'articolo 3 della Costituzione.

Considerazioni analoghe possono essere compiute in relazione alle previsioni del disegno di legge C. 489 (Zanettin), nella parte in cui propone disposizioni in materia di candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale e negli enti territoriali.

Infine, l'articolo 16 disciplina il ricollocamento dei magistrati a seguito della cessazione di mandati elettivi e incarichi di governo, prevedendo che *“Al termine del mandato, qualora non abbiano già maturato l'età per il pensionamento obbligatorio, i magistrati sono inquadrati in un ruolo autonomo del Ministero della giustizia, di un altro Ministero o della Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo quanto previsto da un regolamento e non si considerano appartenenti ai ruoli della magistratura”*.

Sul punto, non può non osservarsi che la norma desta evidenti dubbi di compatibilità con la previsione dell'articolo 51 della Costituzione, che al comma 3 espressamente stabilisce che *“Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro”*, intendendo ovviamente



IL PRESIDENTE

il diritto al mantenimento del medesimo posto di lavoro posseduto prima dell'esercizio della funzione pubblica elettiva, e non di un altro, generico e alternativo.

Considerazioni analoghe possono essere compiute in relazione alle previsioni del disegno di legge C. 2517 (Sisto), nella parte in cui propone disposizioni in materia di ricollocamento dei magistrati candidati a cariche pubbliche elettive (il disegno di legge prevede poi un immotivato divieto per i magistrati di ogni ordine di essere collocati fuori ruolo, esteso impropriamente anche ai "magistrati tributari").

Queste, in sintesi, le osservazioni che si intendono formulare rispetto alla materia all'esame della Commissione.

Ringraziando per l'utile occasione di confronto, l'Associazione Nazionale dei Magistrati Militari rimane a disposizione della Commissione per qualsiasi ulteriore approfondimento ritenuto opportuno.

Il Presidente

Giuseppe Leotta