



Consiglio della Magistratura Militare

Prof. ANTONIO SCAGLIONE

Vice Presidente del Consiglio della Magistratura Militare

INTERVENTO

**PER L'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO MILITARE**

Assemblea Generale della Corte Militare di Appello

Roma – 3 Marzo 2017

1. Autorità religiose, civili, militari, rappresentanti delle Magistrature e del Foro, gentili signore e signori, vi saluto e ringrazio, anche a nome del Consiglio della Magistratura militare, per la vostra presenza, che testimonia stima e considerazione per la giustizia militare.

Rivolgo un pensiero deferente al Presidente della Repubblica, prof. Sergio Mattarella, che, in un contesto nazionale e internazionale particolarmente complesso, instabile e pieno di incognite, costituisce per tutti noi un equilibrato e saldo punto di riferimento.

Desidero altresì, nell'onorare la memoria di tutte le vittime delle devastanti catastrofi naturali verificatesi nel centro del nostro paese, esprimere plauso e sincera gratitudine a tutte le nostre Forze armate e agli altri organismi pubblici e privati, per l'attività di soccorso e di assistenza svolta con professionalità, impegno, abnegazione e umanità.

2. L'appuntamento con la riforma della giustizia militare, da molti anni atteso, è ancora una volta mancato e quindi, anche in questa inaugurazione dell'anno giudiziario militare, si ripropone pressante l'interrogativo: Giustizia militare che fare ?

Da un lato, è infatti innegabile che il flusso dei procedimenti penali militari è ormai da tempo in costante diminuzione, come risulta dalle statistiche giudiziarie, e che, conseguentemente, continua la progressiva erosione della sfera di cognizione della giurisdizione militare¹. Al riguardo, si può però prevedere, a partire dall'anno in corso, un ampliamento dei soggetti sottoponibili alla giustizia militare per la

¹ V. la *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016* (Roma, 26 gennaio, 2017), svolta dal Presidente della Corte di Cassazione, G. CANZIO, nella quale si legge che la giurisdizione militare, in tempo di pace, è caratterizzata da “*carichi di lavoro di invero scarsa entità*” (p. 21, nota 4).

militarizzazione *ope legis* del personale del Corpo Forestale dello Stato, assorbito dall'Arma dei Carabinieri e, in un contingente più limitato, dal Corpo militare della Guardia di Finanza 6 (art. 2214 *quater* del Codice dell'Ordinamento militare – d. lgs. n. 66/2010 - inserito dall'art. 14 d. lgs. n. 177/2016).

Dall'altro lato, a prescindere dal fatto che l'ottica statistica e quantitativa non può essere il fattore decisivo per il servizio giustizia, è altresì vero che il processo penale militare, proprio per il limitato carico giudiziario, risulta pienamente adeguato sia ai canoni del giusto processo, come magistralmente scolpiti dall'art. 111 della Costituzione (soprattutto a quello della ragionevole durata), sia agli standard della giustizia “equa” definiti dalla giurisprudenza europea, assicurando così una giustizia efficiente e tempestiva. La tutela giudiziaria, infatti, per svolgere pienamente la sua funzione deve essere effettiva, vale a dire il processo deve essere definito in un tempo ragionevole.

Viceversa il processo penale comune, nonostante l'impegno profuso dai magistrati ordinari, è complessivamente inefficiente e non riesce ad assicurare una giustizia “giusta” in tempi ragionevoli a causa dell'imponente flusso in entrata dei procedimenti penali che connota ogni livello del sistema giudiziario e che determina, ogni anno, l'estinzione per prescrizione di migliaia di reati (circa 130.000 l'anno)². Il quadro della giustizia ordinaria - secondo l'amara diagnosi del Procuratore della Repubblica di Torino, Armando Spataro - è sconcertante: cronica carenza di organici, nonché di supporti logistici e materiali, unitamente alla mole

² I reati prescritti sono stati nel 2016 (I semestre) 78.504; nel 2015, 123.249; nel 2011, 128.884; nel 2010, 142.387; nel 2009, 159.460; nel 2007, 164.115; nel 2005, 189.588; nel 2004, 219.146 (in *la Repubblica* 22 febbraio 2011, p. 17). V., altresì, la *Relazione del Presidente della Corte di appello di Roma per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017* (Roma, 28 gennaio 2017), nella quale si legge che, in questa Corte di appello, “*si è raggiunta la cifra record*” di 22.550 procedimenti penali “*prescritti o condannati alla prescrizione*” (p. 95).

dilagante dei processi arretrati; 4,5 milioni di procedimenti penali pendenti e tre milioni di cause civili³.

Il precedente Governo, sulla scia di numerosi disegni e proposte di legge presentati nelle precedenti legislature e nell'attuale, aveva annunciato, nel "Libro bianco" della Difesa del 2015 (p. 58), il proposito di assicurare efficienza e razionalizzazione al sistema della giustizia penale militare, "*studiando anche la possibilità di forme idealmente evolute basate sul principio di unità della giurisdizione penale e che prevedano di dotarsi in tempo di pace di organi specializzati nella materia penale militare incardinati nel sistema della giustizia ordinaria*"; ipotesi quest'ultima, peraltro, già prospettata sin nel lontano 1992 da un'apposita Commissione di studio.

Senza volere affrontare in questa sede risalenti dibattiti ideologici, né tanto meno complesse dispute teoriche sulla necessità o no della conservazione della giurisdizione speciale militare nell'attuale contesto storico sociale, e auspicando al riguardo la cultura del dialogo e del confronto costruttivo tra tutti i soggetti istituzionali interessati, ci limitiamo ad alcune sintetiche riflessioni.

Una prima soluzione - come ho già avuto modo di osservare nelle precedenti relazioni⁴ e come è stato proposto da tempo dall'Associazione nazionale dei Magistrati militari - potrebbe essere quella della riforma del diritto penale militare, tenendo ovviamente conto, secondo gli insegnamenti della Corte

³ In questo senso, v. A. SPATARO, in E. OCCORSIO, *Magistrati onorari scatta la protesta*, in *la Repubblica, Affari e finanze*, 20 febbraio 2017, p. 24.

⁴ V. A. SCAGLIONE, *Relazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016 presso la Corte militare di appello*, in *Giust. pen.*, 2016, I, c. 52 ss.; ID., *Relazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014 presso la Corte militare di appello*, in *Giust. pen.*, 2014, I, c. 93 ss..

costituzionale⁵, dei limiti rigorosi stabiliti dall'art. 103 comma 3 Cost., del criterio di ragionevolezza e del necessario requisito della lesione di interessi tipici delle Forze armate; parametro quest'ultimo da intendere nel senso della presenza, laddove si tratti di reati che offendono beni comuni, di un profilo, concorrente o significativo, di tutela di interessi militarmente rilevanti.

La vigente normativa penalistica militare è infatti ormai vetusta in quanto concepita in epoche ormai lontane, non organica e non più rispondente alle esigenze e alle funzioni delle Forze armate nell'attuale contesto soprattutto internazionale, connotato da gravi conflitti armati e, quindi, dal rilevante incremento delle missioni militari all'estero, nell'ambito delle Nazioni Unite, dell'Unione europea e della Nato. Peraltro, questa normativa è fonte, nella prassi applicativa, di dubbi, incertezze interpretative, e difetti di coordinamento soprattutto in materia di reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, nonché della duplicazione conflittuale dei procedimenti penali, comuni e militari.

Una seconda soluzione riformatrice, proposta da un disegno di legge governativo, pendente in Parlamento dal 2014, sulla quale mi sono soffermato negli interventi svolti in occasione delle precedenti inaugurazioni degli anni giudiziari militari, è quella della ulteriore riduzione degli attuali organi giudiziari militari, dopo quella già attuata dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (c.d. legge finanziaria 2008)⁶.

⁵ V. Corte cost. 6 luglio 1995, n. 298, in *Giur. cost.* 1995, p. 2321.V., pure, Corte cost. 18 luglio 1984, n. 213, in *Rass. giust. mil.*, 1984, p. 460; Corte cost., 24 maggio 1979, n. 26, *ivi*, 1979, p. 271.

⁶ V. il Disegno di legge governativo n. 2769-*undecies*, stralciato dalla legge di stabilità 2014, e presentato il 23 ottobre 2014.

L'ultima possibile soluzione riformatrice, prospettata dal citato Libro bianco, è quella della abolizione della giurisdizione "speciale" militare e della sua confluenza, per il tempo di pace, nell'alveo più generale della giurisdizione ordinaria, sia pure nella forma delle sezioni specializzate.

A prescindere dal fatto che si dovrebbe comunque predisporre una apposita normativa per il cosiddetto "tempo di guerra" atteso il divieto costituzionale di istituire giudici straordinari, è evidente che la valutazione di quale giurisdizione possa più efficacemente tutelare i valori della disciplina e del servizio delle Forze armate⁷, protetti dalla legge penale militare, e realizzare il controllo di legalità compete in via esclusiva al Parlamento, titolare della potestà legislativa⁸.

Si pone poi l'ulteriore problema se questa riforma richieda o no l'osservanza del procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost.

Secondo una prima corrente di pensiero, peraltro minoritaria, non sarebbe necessaria una legge costituzionale di riforma soprattutto perché l'art. 103 comma 3 Cost. non avrebbe prevista come obbligatoria la giurisdizione dei Tribunali militari in tempo di pace, ma si sarebbe solamente limitato a stabilire i limiti della stessa costituiti dai reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate⁹.

⁷ Sul punto, v. Corte cost. 30 dicembre 1994, n. 460, in *Rass. giust. mil.*, 1994, p. 310 ss.; Corte cost. 22 giugno 2001, n. 204, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 975.

⁸ Sulle ragioni che inducono a mantenere la giurisdizione speciale militare anche in tempo di pace, v., per tutti, P. RIVELLO, *Il procedimento militare*, Giuffrè, Milano, 6 ss.; A. SCAGLIONE, *Relazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016*, cit., c. 93 ss. .

⁹ In questo senso v., ampiamente, D. BRUNELLI, *Tribunali militari e spending review: il tempo delle scelte (note critiche sul d.d.l. governativo n. 2679-undecies, stralciato dalla legge di stabilità, 2014)*, in *Federalismi.it, Rivista di Diritto pubblico italiano comparato europeo*, n.3, 11 febbraio 2015, p. 15 s.; A. INTELISANO, *La giurisdizione militare (24/06/2016)*, in *Affari internazionali, Rivista on line di politica strategia ed economia*, <http://www.affarinternazionali.it>.

Secondo un'altra tesi ormai consolidata, invece, l'abolizione degli "speciali" organi giurisdizionali militari e la loro confluenza nella giurisdizione ordinaria, sia pure nella forma delle sezioni specializzate¹⁰, dovrebbero essere attuate necessariamente attraverso il meccanismo di revisione previsto dall'art. 138 della Costituzione¹¹.

La Carta costituzionale, infatti, ha strutturato una complessa architettura nella quale il principio di unità della giurisdizione convive con la costituzionalizzazione di alcune giurisdizioni speciali, che già operavano nel periodo precedente l'entrata in vigore della Carta costituzionale, con riferimento a determinate tipologie di controversie¹², come il Consiglio di Stato e "gli altri organi di giustizia amministrativa" (art. 103 comma 1 Cost.), la Corte dei Conti (art. 103 comma 2 Cost.) e i Tribunali militari (art. 103 comma 3 Cost.); organi giurisdizionali tutti, così come gli uffici del pubblico ministero istituiti presso gli stessi, nettamente distinti e separati da quelli ordinari, ma dotati - come impone a sua volta l'art. 108

¹⁰ Le sezioni specializzate di cui all'art. 102, comma 2, Cost. costituiscono, come ha statuito la Corte costituzionale" (Corte cost. sent. n. 76 del 1961), non "un *tertium genus* tra la giurisdizione speciale e quella ordinaria", ma una "species di quest'ultima".

¹¹ In questo senso v., per tutti, G. DE VERGOTTINI, *La giurisdizione militare: la crisi della specialità* (9 febbraio 2007), in www.Forumcostituzionale.it; P. RIVELLO, *Spunti di riflessione sul tema della giustizia militare*, in *Giust. pen.*, 2015, III, c.188; A. SCAGLIONE, *Relazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014*, cit. c. 93 ss.; ID., A. SCAGLIONE, *Relazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016*, cit., c. 52; M. SCAPARONE, *Elementi di procedura penale. I principi costituzionali*, Milano, 1999, p. 73 s. A. M. SICLARI, *La giurisdizione militare nella giurisprudenza costituzionale*, in *Cass. pen.* 1997, p. 932 ss., e specificamente nota 38; ID., *L'illegittimità costituzionale del reato militare di violata consegna*, in *Giur. it.*, 1992, I, 1, c. ed ivi, nota 21. Si ricordi, al riguardo, che, in sede di lavori preparatori, la Commissione dei settantacinque aveva limitato, nel progetto di Costituzione, la previsione dei Tribunali militari al tempo di guerra. L'Assemblea costituente li mantenne, invece, anche con riferimento al tempo di pace, facendo soprattutto leva sulla considerazione che si sarebbe posti complessi problemi nell'apprestarli nel momento della necessità (v., sul punto, P. RIVELLO, *Il Procedimento militare*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 2 ss.). Nel senso della necessità del procedimento di revisione costituzionale, v., pure, la proposta di legge costituzionale n. 5317, presentata al Senato dal sen. Felice Casson e altri nel 2013, e la proposta di legge costituzionale n. 2657, presentata alla Camera dei deputati dai deputati D'Ambruoso e altri l'8 ottobre 2014.

¹² P. RIVELLO, *Spunti di riflessione sul tema della giustizia militare*, in *Giust. pen.*, 2015, III, c.188.

comma 2 Cost., delle stesse garanzie di indipendenza, di imparzialità e di soggezione soltanto alla legge¹³.

La pluralità delle giurisdizioni nell'impianto costituzionale - come il Presidente del Consiglio di Stato ha affermato nelle due ultime inaugurazioni dell'anno giudiziario¹⁴ - *“rafforza la capacità del sistema di fare fronte alla complessità della società”* in una prospettiva di *“unità funzionale, non organica, della giurisdizione”*, e nella prassi giudiziaria – aggiungo - assicura efficienza e rende effettiva la tutela giudiziaria.

Questa impostazione dogmatica trova conforto nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha ribadito, anche di recente, nella sentenza n. 215 del 2016 che gli *“organi di giurisdizione speciale costituzionalizzati”* di cui all'art. 103 Cost., sono distinti da quelli della giurisdizione ordinaria e dalle sezioni specializzate della stessa, pur essendo tutti imprescindibilmente connotati da indipendenza, imparzialità e soggezione soltanto alla legge¹⁵, con la conseguenza che tutte le giurisdizioni speciali di cui all'art. 103 della Costituzione non possono essere abrogate dal legislatore mediante il procedimento legislativo ordinario.

In un'altra decisione, la Consulta aveva statuito, in generale, che la soppressione di pubblici uffici rientra nella piena disponibilità del legislatore ordinario, fatti salvi quelli che godono di garanzia costituzionale¹⁶.

¹³ V. P. CARRETTI e U. DE SIERVIO, *Diritto costituzionale e diritto pubblico*, in *Archivio dottrina Giappichelli*, Cap. XIV.

¹⁴ A. PAJNO, *Relazione svolta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016* (Roma, 16 febbraio 2016) p. 8, 15. V., pure, A. PAJNO, *Relazione svolta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017* (Roma, 31 gennaio 2017), p. 43, secondo cui *“la pluralità di giurisdizioni che dialogano tra loro rafforza la capacità del sistema di far fronte alla complessità”*.

¹⁶ Corte cost., sent. 24 marzo 2015, n. 50, in motivazione.

La stessa Corte costituzionale, in precedenti sentenze, da un lato aveva ritenuto inammissibile la richiesta di promozione di referendum con finalità abrogative della giurisdizione speciale militare alla luce della sua previsione costituzionale¹⁷, e, dall'altro, aveva ammesso una successiva iniziativa referendaria finalizzata soltanto a modificare l'ordinamento giudiziario militare, fermo restando il mantenimento della giurisdizione speciale¹⁸.

3. Ritengo doveroso a questo punto soffermarmi, sia pure sinteticamente, sull'attività istituzionale svolta dal Consiglio della Magistratura militare, nel 2016, sotto la guida dotta e equilibrata del Presidente Giovanni Canzio, sempre in un contesto di costruttivo e dialettico confronto tra tutti i suoi componenti.

In particolare, tra i più rilevanti provvedimenti adottati, segnalo la definizione dei concorsi per la copertura dei posti direttivi di Procuratore generale militare presso la Corte di Cassazione, di Presidente della Corte militare di appello, di Presidente del Tribunale militare di sorveglianza e di Procuratore militare di Verona, le delibere di conferma di diversi magistrati militari nelle funzioni direttive e semidirettive, quelle in materia di progressione di carriera giuridica ed economica dei magistrati (valutazioni di professionalità), di tramutamenti ordinari, di rientri in ruolo da altre magistrature (uno dei due procedimenti è ancora in corso); e, infine quelle sulle consuete materie organizzative degli uffici giudiziari (calendari, ferie, ...).

Particolare attenzione è stata inoltre dedicata all'aggiornamento e alla formazione professionale dei magistrati militari mediante la loro partecipazione sia agli incontri di formazione organizzati dalla Scuola superiore della Magistratura, sia a

¹⁷ Corte cost., sent. 2 febbraio 1978, n. 16.

¹⁸ Corte cost., sent. 29 gennaio 1981, n. 25.

quelli organizzati dal Consiglio, con il prezioso supporto dei magistrati militari addetti alla formazione c.d. decentrata. Al riguardo, si devono ricordare il Corso sul tema “La prova scientifica nel processo penale”, il Corso aperto ai Capi degli Uffici Giudiziari ed ai referenti informatici, sul tema “Processo penale telematico, il Corso sulla comparazione tra processo penale militare italiano e statunitense, organizzato di concerto con l’Ufficio legale della Marina militare degli Stati Uniti di Napoli, i Corsi organizzati dai Capi degli Uffici presso le proprie sedi, in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ed autorizzati dal Consiglio anche in forma allargata estesa a più sedi giudiziarie, con evidente risparmio di spesa; i Corsi basici ed avanzati di lingua inglese, organizzati, anche nello scorso anno, grazie all’insostituibile ospitalità del Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri presso la Scuola ufficiali di Roma.

Si devono altresì richiamare le delibere in materia di conferimento di onorificenze, adottate in ossequio delle Direttive ministeriali; nonché le delibere proposte dalla Commissione Regolamento e Riforme che hanno recepito ed attuato le rilevanti novità in tema di Misurazione e valutazione della performance individuale del personale dirigenziale civile con incarico di livello generale e non generale del Ministero della difesa.

Ancora, meritano specifica menzione alcune delibere consiliari, perché di particolare pregio scientifico e giuridico: come quella con cui è stato definitivamente aperto il Portale internet della Giustizia militare, avviando così una nuova era digitale del settore giudiziario militare, in ottemperanza a quanto previsto dalle riforme in materia di PA, digitalizzazione dei dati e trasparenza.

Si devono inoltre ricordare le delibere (in totale venti) che hanno concluso il ciclo di ispezioni ordinarie quadriennali, svolte dai due Consiglieri elettivi presso tutti

gli uffici giudiziari militari, di I e II grado e di legittimità, ai sensi dell'art. 65 del Codice dell'Ordinamento militare.

Si richiama la delibera n. 5649 che ha modificato ed aggiornato, in base alla entrata in vigore del D.lgs. n. 66/2010 e della L. n. 111/2011, il Regolamento interno del Consiglio, successivamente pubblicato in G.U. 7 ottobre 2016, n. 235.

E' stata interamente riscritta la Tabella organica del personale civile della difesa inquadrato nelle aree funzionali degli Enti giudiziari militari, ancora ferma al periodo antecedente alla entrata in vigore della riforma del 2007.

Con la delibera n. 5667 è stata riscritta, con modificazioni, la Circolare sulla formazione delle Tabelle di organizzazione degli Uffici giudiziari militari, con importanti novità in tema di formazione dei collegi.

E' stata pure aggiornata la circolare n. 49 del 2003 in materia di totale o parziale esclusione o esonero dalle funzioni di giudice militare, in relazione all'entrata in vigore del D.lgs. n. 109/2006; ed è in corso la procedura per rendere operativo anche presso la giustizia militare il processo penale telematico, in coordinamento con quanto sta facendo in tal senso la giustizia ordinaria, e con l'insostituibile ausilio del magistrato Responsabile USIA.

Nel 2016 è pure proseguita l'attività di conservazione e di valorizzazione, mediante l'apertura alla comunità civile, di questo stupendo Palazzo Cesi, di particolare rilievo storico e artistico.

Voglio infine ricordare che il Consiglio, nella seduta del 17 gennaio scorso ha ricordato il Presidente emerito della Corte di Cassazione, dott. Giorgio Santacroce, che ha presieduto il Consiglio della Magistratura Militare nel periodo maggio 2013-dicembre 2015, evidenziandone *“la somma professionalità, la vastissima*

cultura giuridica, la saggezza, l'equilibrio e la profonda umanità e sensibilità".
Aggiungo il mio commosso e grato ricordo.

4. Il tempo a mia disposizione è scaduto e concludo rivolgendo un sentito ringraziamento ai componenti del Consiglio, ai magistrati segretari, a tutta la magistratura militare, nelle componenti togata e d'arma, alla polizia giudiziaria militare, e al personale civile e militare per l'impegno profuso con professionalità e laboriosità che ha consentito l'efficace funzionamento del complessivo sistema della giustizia militare.

Ringrazio i presenti per la cortese attenzione e auguro un proficuo anno giudiziario militare.