



CONVEGNO DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI MAGISTRATI MILITARI

*“40 ANNI DELLA LEGGE N. 180 DEL 1981: LA RILEVANZA INNOVATIVA DI
QUELL'INTERVENTO E L'ATTUALE NECESSITÀ DI MODERNIZZARE
IL SISTEMA GIUDIZIARIO MILITARE”*

ROMA, 8 NOVEMBRE 2021

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE



IL PRESIDENTE

Apro i lavori di questo convegno della Associazione Nazionale dei Magistrati Militari, con il quale celebriamo il quarantesimo anniversario dell'approvazione della legge 7 maggio 1981, n. 180 (recante “*Modifiche all’ordinamento giudiziario militare di pace*”) - che ha aggiornato la struttura ordinamentale della Magistratura militare e ha fissato la regola dell’equiparazione sostanziale dello stato giuridico, delle garanzie d’indipendenza e delle norme di avanzamento dei magistrati militari a quelli dei magistrati ordinari - rivolgendo in primo luogo un deferente saluto al Presidente della Repubblica, al quale abbiamo comunicato il programma del convegno e che ci ha onorato facendo pervenire, per il tramite del Suo Consigliere per gli affari dell’amministrazione della giustizia, un messaggio di apprezzamento per l’iniziativa e di incoraggiamento per la realizzazione delle prospettive di riforma della Giustizia militare.

Rivolgo il mio grato saluto alla signora Ministra della Giustizia, Prof.ssa Cartabia, al signor Ministro della Difesa, on. Guerini, a tutti i relatori, alle Autorità, ai colleghi e agli ospiti oggi intervenuti.

Ringrazio il Consiglio della Magistratura Militare per aver concesso a questo evento il suo patrocinio, e rivolgo un caro saluto al Presidente, al



IL PRESIDENTE

Vicepresidente e ai Consiglieri del nostro organo di autogoverno, che ci onorano con la loro presenza odierna.

Esprimo poi un particolare ringraziamento al Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Gen. Luzi, che ha messo a disposizione dell'organizzazione questa bella e funzionale struttura, che ci permette di ritrovarci finalmente in presenza e con le garanzie di sicurezza e di prudente distanziamento imposte ancora dall'emergenza pandemica, dopo lunghi mesi di rapporti personali mediati dagli strumenti informatici.

È con una doppia emozione che pronuncio il mio intervento introduttivo: anzitutto, con l'emozione di aver organizzato per la prima volta da Presidente dell'Associazione – a poco meno di un anno dal rinnovo delle cariche associative – un evento di così grande rilievo per il prestigio dei relatori e degli ospiti intervenuti; in secondo luogo, con l'emozione di riprendere, finalmente e con le dovute cautele, le abitudini di vita “normale”, vedendosi e discutendo di persona delle questioni che riguardano la nostra funzione.

Come dicevo, il nostro convegno ricorda e celebra la legge n. 180 del 1981, che ha realizzato all'epoca un intervento profondamente innovatore dell'ordinamento giudiziario militare, adeguandolo agli altri sistemi



IL PRESIDENTE

ordinamentali e proiettando la Giustizia militare in una nuova dimensione, moderna e pienamente aderente agli insegnamenti della Carta costituzionale.

Prima di quell'innovazione normativa, l'etichetta di "giustizia dei capi" attribuita alla Giustizia militare non poteva ritenersi inadeguata, con giudici nominati a tempo e con decreto presidenziale, provenienti dalle forze armate e ordinati in gradi, subordinati al procuratore generale militare.

Quali principi di indipendenza e autonomia potesse garantire un siffatto ordine giudiziario è evidente anche ad un osservatore non esperto di questioni tecnico-giuridiche.

Dopo la legge n. 180 del 1981, e dopo la successiva legge n. 561 del 1988 - istitutiva del Consiglio della Magistratura Militare – finalmente la Giustizia militare è entrata nell'alveo dei valori costituzionali comuni a tutte le Magistrature.

Arrivare a questo sistema non è stato tuttavia facile.

Per adottare la legge di riforma dell'ordinamento giudiziario militare sono state necessarie ben due iniziative referendarie, che hanno infine "costretto" il Legislatore ad intervenire, approvando la legge di cui ricordiamo oggi il quarantennale.



IL PRESIDENTE

Per l'istituzione dell'organo di autogoverno della Magistratura militare è invece servito il ripetuto intervento della Corte costituzionale che, con una prima sentenza (la n. 67 del 1984), pur dichiarativa della inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15 della legge n. 180/81 - che introduceva una disciplina transitoria di gestione delle nomine, dei trasferimenti e dei conferimenti di funzioni ai magistrati militari - aveva comunque affermato che il Legislatore era tenuto *“ad assolvere senza ulteriori indugi l'impegno di creare l'organo che effettivamente assicuri l'indipendenza della giurisdizione militare”*, mentre con la successiva sentenza n. 266 del 1988 aveva infine dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, *“derivata (...) dall'inerzia legislativa protrattasi per sì lungo tempo”* (sono parole della Corte, che in motivazione ha aggiunto: *“Ciò che non può esser tollerato è la protrazione ulteriore dell'inerzia del legislatore nell'integralmente mandare ad effetto il chiaro, inequivocabile disposto di cui all'art. 108, secondo comma, Cost.”*).

A quarant'anni dall'approvazione di quel testo normativo, il tema dell'adeguamento del sistema giudiziario militare appare ancora attuale, come dimostrano le proposte di riforma del codice penale militare di pace e dell'ordinamento giudiziario militare attualmente in discussione in Parlamento.



IL PRESIDENTE

Oggi la Magistratura militare è illuminata pienamente dalla luce che proviene dal faro della nostra Costituzione.

L'articolo 103, comma 3, della Carta comprende, tra i giudici speciali che esercitano le funzioni giurisdizionali oltre al giudice ordinario, “i tribunali militari”. 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 Costituzione nel perimetro dell'ordinamento giuridico italiano.

Una precisazione, a questo proposito, si rivela opportuna: noi giudici militari siamo giudici speciali perché così ci vuole la Costituzione e perché, come gli altri giudici speciali, conosciamo e siamo giudici di un mondo “speciale”, nel nostro caso quello militare, che ha regole del tutto peculiari a tutela di interessi specifici e caratteristici (attinenti al servizio, alla disciplina, alla gerarchia), strettamente connessi alla natura e alle modalità di attuazione dei compiti di difesa interna ed esterna del Paese svolti dalle Forze armate. Questo carattere di specialità ci contraddistingue e, a Costituzione invariata, continuerà a farlo.



IL PRESIDENTE

L'articolo 108 dispone, poi, che “le norme sull’ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge” e che “la legge assicura l’indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all’amministrazione della giustizia”.

Infine, l’articolo 111 regola il c.d. «giusto processo» in tutti i processi penali, tra i quali rientrano ovviamente i processi penali militari.

Queste regole costituzionali hanno oggi piena applicazione nel sistema giudiziario militare; infatti:

- i magistrati militari sono tutti magistrati professionali, scelti per concorso nel rispetto della regola fissata dall’articolo 106, comma 1, della Costituzione, e soggetti a formazione ed aggiornamento professionale continui;
- ai magistrati militari si estendono le norme dell’ordinamento giudiziario ordinario “in quanto applicabili” (ai sensi dell’articolo 52, comma 4, del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante il “*Codice dell’ordinamento militare*”);



IL PRESIDENTE

- l'autogoverno è assicurato dal Consiglio della Magistratura Militare, che ha competenza sui provvedimenti di stato dei magistrati militari, sulle questioni disciplinari e su tutte le altre materie devolute dalla legge agli analoghi organi previsti per le altre Magistrature;
- 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 speciali - sostanziali e processuali - previste dal codice penale militare di pace);
- tutti i processi penali militari possono concludersi con il giudizio di legittimità davanti alla Corte di Cassazione.

Oggi, la Magistratura militare condivide pertanto con tutte le altre Magistrature le medesime regole di indipendenza, autonomia, professionalità e competenza, senza che si possano avanzare sul punto obiezioni o dubbi formali e sostanziali.

Tuttavia, siamo qui ancora oggi a parlare della *«attuale necessità di modernizzare il sistema giudiziario militare»*, per citare una parte del tema di questo convegno, e dello stesso tema la Magistratura militare associata chiede da



IL PRESIDENTE

diversi anni di discutere e di affrontarlo senza pregiudizi e con una visione moderna della Giustizia militare.

Abbiamo dovuto prendere atto con rammarico, invece, che l'unica riforma che ha interessato in questi anni il sistema giudiziario militare è stata quella che, nel 2007, ha disposto la riduzione dell'organico e delle sedi giudiziarie della Magistratura militare, per una dichiarata finalità di contenimento della spesa pubblica, mai peraltro sottoposta a verifiche concrete (in particolare, sui costi sociali determinati dall'aumento della competenza territoriale delle nuove circoscrizioni sovraregionali).

Sono altre le questioni problematiche in materia di Giustizia militare, che sottoponiamo oggi all'attenzione pubblica, del Parlamento, del Governo e di tutti i soggetti interessati al corretto funzionamento dell'amministrazione della Giustizia militare, come abbiamo fatto anche e ripetutamente negli scorsi anni.

Da questo punto di vista non possiamo che essere lieti della presenza odierna dei Ministri della Giustizia e della Difesa, titolari di prerogative e competenze che ci riguardano, nonché di diversi membri del Parlamento, *dominus* delle scelte legislative.



IL PRESIDENTE

La questione fondamentale per la nostra Magistratura rimane quella della revisione della giurisdizione militare, e della razionalizzazione del riparto tra questa e la giurisdizione ordinaria.

Constatiamo che la giurisdizione militare si rivela attualmente inadeguata, in quanto limitata alle disposizioni di un testo normativo - il codice penale militare di pace del 1941 - particolarmente vetusto, non sempre armonizzato alle regole del codice penale ordinario, contenente previsioni disorganiche e che determinano conflitti di giurisdizione con il giudice ordinario.

I provvedimenti normativi di aggiornamento dei codici penali militari e di modifica del riparto di giurisdizione, che la Magistratura militare associata ha reiteratamente chiesto e sollecitato, avrebbero la finalità di realizzare un duplice effetto positivo: determinare un efficiente utilizzo delle risorse umane, giuridiche e intellettuali di cui la Giustizia militare dispone (e che sono, con tutta evidenza, sottoutilizzate), e nel contesto alleggerire parzialmente i carichi della Giustizia ordinaria, oppressa da numeri intollerabili.

Nessun ostacolo costituzionale o formale si frappone a questa riforma.



IL PRESIDENTE

La giurisdizione militare è fissata, in linea generale, dalla Costituzione, che dispone che in tempo di pace la Giustizia militare abbia giurisdizione “soltanto per i reati militari commessi dagli appartenenti alle Forze armate”.

Rimanendo entro i confini di questa previsione costituzionale, non ricorre pertanto alcun limite in merito alla definizione e al contenuto del reato militare, come ha affermato chiaramente la stessa Corte costituzionale che, con la sentenza n. 298 del 1995, ha chiarito che *“Spetta infatti al legislatore, in forza del principio di stretta legalità affermato dall’art. 25, secondo comma, Cost., tanto la creazione di nuove figure di reato che la sottrazione di alcune fattispecie alla disciplina comune per ricondurle ad una disciplina speciale che tuteli più congruamente gli interessi coinvolti”*.

La linea di confine tra la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione militare deve, quindi, essere individuata dal Legislatore in base a ragioni di opportunità, coerenza e funzionamento complessivo del sistema giudiziario, nonché al rispetto della tutela dell’interesse protetto, che deve essere obiettivamente militare.

L’Associazione auspica, pertanto, che possa procedere rapidamente e positivamente la discussione dei diversi disegni di legge che intendono modificare più efficientemente il riparto di giurisdizione e che sono



IL PRESIDENTE

attualmente all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, tanto alla Camera dei deputati (in relazione a un progetto di riforma organica della materia), quanto al Senato della Repubblica (che discute invece del c.d. *codice rosso militare*, ossia di un intervento limitato a talune fattispecie di reato contro la persona), per consentire al giudice militare di occuparsi finalmente di tutti, o della maggior parte dei fatti di reato commessi da militari a danno di altri militari o dell'amministrazione militare, durante ovvero in connessione con il servizio, e quindi nel rigoroso rispetto dei requisiti della «doppia soggettività» e dell'«interesse militare», che devono caratterizzare il reato militare.

Il tema della verifica della giurisdizione militare deve poi essere esteso al campo sovranazionale, non potendoci dimenticare che l'Italia opera con le sue Forze armate in teatri operativi internazionali e in situazioni di grave complessità e instabilità politica e militare.

Sono, questi, gli ambienti in cui il diritto umanitario internazionale - che è, lo ricordo incidentalmente, la base giuridica di ampie parti del nostro codice di guerra - rappresenta il principale baluardo a difesa dei principi di libertà, di rispetto delle persone e dei loro diritti fondamentali.



IL PRESIDENTE

Sarebbe irragionevole, oggi che si discute a livello governativo di progetti di riforma della materia, non tenere conto delle specifiche competenze normative da sempre attribuite in questo campo alla Giustizia militare, che devono essere ribadite e arricchite, valutando anche la riattivazione della piena giurisdizione militare per i fatti avvenuti nelle missioni all'estero, al momento esclusa dalla legge n. 145 del 2016 (c.d. “*Legge quadro sulle missioni internazionali*”).

Infine, rimane il tema – peraltro assolutamente centrale - dell'aggiornamento del sistema ordinamentale.

L'ordinamento giudiziario militare è stato oggetto, come ricordato, solo della modifica *in peius* del 2007. È giunto infine il momento di verificare gli esiti di quella “riforma” per comprendere se abbia realizzato qualche minimo effetto positivo o se, al contrario, non debba essere ripensata l'articolazione territoriale degli uffici giudiziari militari, anche per evitare il protrarsi di quei “costi sociali”, ai quali ho fatto cenno in precedenza: mi riferisco ai rilevanti costi – non solo economici, ma anche organizzativi, personali - connessi alla necessità di gestire procedimenti e processi per fatti commessi a distanze spesso elevate dalla sede in cui opera il pubblico ministero che dirige le indagini e il giudice che conosce del fatto.



IL PRESIDENTE

Esiste poi una questione oggettiva, relativa alla composizione del Consiglio della Magistratura Militare, nel quale attualmente 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.

Peraltro, tale previsione stride sia con le vigenti regole normative di equiparazione sostanziale tra l'ordinamento giudiziario militare e quello ordinario (ricordo che nel Consiglio Superiore della Magistratura siedono, su 27 componenti complessivi, ben 16 consiglieri togati elettivi), sia con il disegno di legge delega di riforma, che ritiene necessario confermare il principio generale secondo cui al Consiglio della magistratura militare si applicano le disposizioni previste per il Consiglio superiore della magistratura (art. 39, comma 2, lett. d) del disegno di legge A.C. 2681).

Appare quindi del tutto opportuno intervenire, con tempestività ed efficacia, tanto su tale questione, quanto su altre piccole e grandi necessità, tutte già segnalate ai decisori politici e che non è possibile in questa sede trattare nel dettaglio, per semplici ragioni di tempo.



IL PRESIDENTE

Nell'affrontare tutte le questioni cui ho fatto cenno, siamo peraltro confortati e stimolati dalla disponibilità che hanno dimostrato gli esponenti di Governo e le diverse rappresentanze politiche incontrate in questi mesi, ai quali non abbiamo mai negato - e ribadiamo oggi - la piena disponibilità al dialogo, all'approfondimento e alla fattiva collaborazione.

Allo stesso modo, siamo orgogliosi e ugualmente stimolati dalla vicinanza e dalla fecondità del rapporto con le altre Associazioni rappresentative delle Magistrature ordinaria, amministrativa, contabile e degli Avvocati e Procuratori dello Stato – tutte presenti in questa occasione con i rispettivi Presidenti, che ringrazio per la loro amicizia e collaborazione -, con le quali stiamo realizzando ottimi risultati nell'ambito del Comitato Intermagistrature, che riunisce tutte le nostre Associazioni e che sta lavorando con coesione e unità di intenti.

Infine, permettetemi di ringraziare l'Avvocatura, che si è sempre dimostrata vicina e sensibile ai temi della Giustizia militare e che ha di recente istituito a livello nazionale la Camera Penale Militare, che riunisce i legali esperti di diritto penale militare e che si sta fattivamente impegnando per il miglioramento della normativa di settore.



IL PRESIDENTE

Mi avvio a concludere, mantenendo un'ottimistica speranza di poter trovare in tempi ragionevoli, attraverso un sereno e costante dialogo istituzionale con tutti i soggetti interessati, le soluzioni ai problemi (se non a tutti, almeno ai principali) che ho evidenziato, consapevole del fatto che tale soluzione è necessaria non tanto nell'interesse della Magistratura militare - che è formata da servitori dello Stato che assicurano la fedele sottoposizione alla legge - ma nell'interesse generale, potendosi ottenere dal miglioramento della Giustizia militare benefici complessivi per tutto il sistema costituzionale della amministrazione della giustizia.

Mi auguro quindi che i temi oggetto delle due agili tavole rotonde nelle quali si svilupperà il convegno possano suscitare il Vostro interesse e il Vostro apprezzamento.

Prima di concludere, permettetemi infine di rivolgere un affettuoso pensiero a S.E. l'Arcivescovo Ordinario Militare per l'Italia, Mons. Marcianò, che pur non potendo essere presente con noi, ha inviato un messaggio di saluto e di benedizione, al quale con piacere do lettura.

Vi ringrazio.

Giuseppe Leotta