



IL PRESIDENTE

*Commissione di studio e di approfondimento
per la riforma del Codice penale militare di pace*

(istituita con Decreto del Ministro della Difesa 9 settembre 2021)

Audizione informale del Cons. Giuseppe LEOTTA
Presidente dell'A.M.M.I. – Associazione Nazionale dei Magistrati Militari
(21 dicembre 2021)

NOTA ILLUSTRATIVA



IL PRESIDENTE

La presente nota fa seguito e integra l'audizione informale già svolta in data 21 dicembre 2021 dinanzi alla Commissione e ha lo scopo di riepilogare e approfondire i temi trattati in quella occasione.

* * * * *

1. Premessa

Preliminarmente, l'Associazione Nazionale dei Magistrati Militari rinnova i ringraziamenti per il cortese invito rivolto al Presidente a voler esprimere, attraverso una audizione informale, osservazioni sui temi oggetto di esame.

La finalità primaria della Commissione appare essere quella, espressa nel decreto ministeriale istitutivo, di «individuare i riflessi teorico-pratici sul ruolo, sul funzionamento e sulla concreta sostenibilità per la giurisdizione penale militare nella sua attuale conformazione, delle “Modifiche al codice penale militare di pace, concernenti la definizione del reato militare nonché la disciplina e la procedibilità di alcune fattispecie di reato militare” recate dal testo base adottato dalle Commissioni II Giustizia e IV Difesa della Camera dei Deputati nella seduta del 30 giugno 2021 e dai relativi emendamenti parlamentari, tenute anche presenti, in particolare, le risorse umane, strutturali e finanziarie disponibili a legislazione vigente», provvedendo conseguentemente a redigere le eventuali proposte emendative volte tra l'altro a: «valorizzare e facilitare il conseguimento degli obiettivi generali della riforma», «salvaguardare il ruolo della giurisdizione penale militare,



IL PRESIDENTE

anche e soprattutto dal punto di vista della coerenza costituzionale del rapporto con la giurisdizione ordinaria alla luce dell'articolo 103 della Costituzione e delle consolidate indicazioni al riguardo formulate dalla Corte Costituzionale», «tracciare criteri univoci e coerenti con i caratteri di specialità della giurisdizione penale militare, in materia di riparto di giurisdizione».

In relazione a tali compiti della Commissione, l'Associazione Nazionale dei Magistrati Militari, per mio tramite, intende sviluppare alcune osservazioni, a fini di utile collaborazione.

2. Le ragioni di un urgente intervento normativo

Da molti anni la Magistratura militare associata chiede interventi normativi volti a modernizzare il sistema giudiziario militare, e in particolare diretti alla revisione della giurisdizione militare e alla razionalizzazione del riparto tra questa e la giurisdizione ordinaria.

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.

Basterebbe soltanto ricordare che, dopo l'adozione del codice militare nel 1941, sono intervenuti prima la Costituzione repubblicana nel 1947, poi la legge n. 180 del 1981 di modifica dell'ordinamento giudiziario militare, ancora la legge n. 561 del 1988 istitutiva del Consiglio della Magistratura Militare, per non parlare dei testi normativi che hanno inciso profondamente il tessuto dell'ordinamento militare: dalla legge n. 372 del 1978



IL PRESIDENTE

(“Norme di principio sulla disciplina militare”), al d.P.R. n. 545 del 1986 (“Regolamento di disciplina militare”), alla legge n. 380 del 1999 (che ha istituito il servizio volontario militare femminile), alla legge n. 226 del 2004 (che ha disposto la sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva), al d.lgs. n. 66 del 2010 (recante il nuovo “Codice dell’ordinamento militare”), fino al d.P.R. n. 90 del 2010 (“Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare”).

Nonostante, quindi, che il sistema normativo e sociale del nostro Paese sia stato oggetto di profondi mutamenti e che tali mutamenti abbiano riguardato in maniera significativa anche il mondo militare, il codice penale militare di pace è invece rimasto immutato, se non addirittura ridotto nel suo perimetro applicativo: si pensi alla legge n. 167 del 1956, che ha modificato l’art. 264 c.p.m.p., eliminando la categoria dei cc.dd. *reati militarizzati*, ossia dei reati ordinari che divenivano reati militari in determinate condizioni (commissione del fatto da parte di militari ovvero materie di particolare interesse militare)¹.

¹ Vale forse la pena riportare il testo della norma originaria, poi abrogata, che estendeva significativamente la giurisdizione militare:

«Articolo 264 - Giurisdizione militare in relazione a determinati reati.

Ai tribunali militari appartiene altresì la cognizione:

- 1) dei delitti previsti dalla legge penale comune e perseguibili d’ufficio, commessi da militari:
 - a) a danno del servizio militare o dell’amministrazione militare;
 - b) a danno di altri militari, purché in luoghi militari o a causa del servizio militare;
 - c) con abuso della qualità di militare o durante l’adempimento di un servizio militare;
- 2) dei delitti previsti dagli artt. 270, 271 e 272 del codice penale, commessi da militari;
- 3) del delitto di renitenza alla leva e di ogni altro reato previsto dalle leggi di reclutamento delle varie forze armate dello Stato, da chiunque commessi;
- 4) dei delitti di furto, previsti dagli articoli 624 e 625 del codice penale, commessi a danno dell’amministrazione militare, nell’interno di arsenali, stabilimenti, officine e altri luoghi militari, da persone diverse dai militari in servizio che vi siano addette per ragioni di impiego, ufficio o lavoro;
- 5) dei delitti previsti dagli articoli 372, 373, 374, 375 e 377 del codice penale, da chiunque commessi nei procedimenti di competenza dei tribunali militari;
- 6) dei reati da chiunque commessi in udienza avanti ai tribunali militari e che siano immediatamente giudicati;
- 7) degli altri reati, la cui cognizione è demandata dalla legge ai tribunali militari.».



IL PRESIDENTE

Con la significativa riduzione del numero di reati militari commessi, strettamente conseguente alla sospensione della leva obbligatoria, la giurisdizione militare si trova oggi in una situazione gravemente asfittica.

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 contempo 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).

2.1. La necessità di attuare i principi costituzionali

Occorre prendere atto che nessun ostacolo giuridico-formale si frappone all'auspicata razionalizzazione del riparto di giurisdizione.

La giurisdizione militare è prevista, 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



IL PRESIDENTE

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.

La riforma di cui si auspica l’approvazione potrebbe, e dovrebbe, quindi 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.

La riforma della giurisdizione militare permetterebbe anche la piena attuazione dell’articolo 103, comma 3, della Carta costituzionale che – come è noto - comprende, tra i giudici speciali che esercitano le funzioni giurisdizionali oltre al giudice ordinario, “i tribunali militari”.

Secondo la norma costituzionale, 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.

È evidente che, finché la giurisdizione militare sarà relegata, come oggi avviene, in una terra di confine tra la piena giurisdizione penale su tutti i fatti di interesse militare e la responsabilità disciplinare (quasi come se fosse una “*giurisdizione paradisciplinare*”), la citata norma costituzionale non sarà pienamente attuata e le finalità ad essa connesse non saranno realizzate: sotto questo aspetto occorre ribadire, come è stato fatto pubblicamente anche di recente da chi scrive, che i giudici militari sono giudici speciali perché così vuole



IL PRESIDENTE

la Costituzione e perché, come gli altri giudici speciali, sono 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 – che contraddistingue la Magistratura militare e, a Costituzione invariata, continuerà a farlo - non può essere di fatto “neutralizzato” dal mancato aggiornamento legislativo del codice penale militare.

Peraltro, vale la pena rammentare che tra i principi costituzionali in gioco risulta esservi anche quello di «buon andamento dell'amministrazione» (in questo caso, l'amministrazione della giustizia), di cui all'articolo 97, comma 2, Cost., che sarebbe vanificato se un intero sistema giudiziario fosse lasciato in condizioni di inefficiente e insufficiente utilizzo.

2.2. Le incongruenze del riparto di giurisdizione

Il tema del riparto di giurisdizione è un tema controverso e problematico, come ormai noto da molti anni.

In tempo di pace, la Magistratura militare ha giurisdizione solo per i reati militari previsti dal codice penale militare di pace (e da qualche sporadica norma speciale), commessi dai militari. Tutti gli altri reati, previsti dal codice penale e da leggi penali speciali, anche se commessi da militari in ambito militare, sono reati “ordinari” soggetti alla giurisdizione del Giudice ordinario.

La questione, apparentemente semplice, è complicata da due elementi.



IL PRESIDENTE

Il primo è che, come detto, il codice penale militare di pace è un codice vetusto e prevede una casistica “a macchia di leopardo” che, se forse appariva ragionevole nel 1941 (quando però si applicava la assai più estesa giurisdizione di guerra), risulta oggi irragionevolmente disorganica.

Per fare solo qualche, non esaustivo, esempio: tra i reati contro l'amministrazione militare si prevede solo il peculato e la malversazione, ma non si prevedono tutte le altre ipotesi di reato contro la pubblica amministrazione previste dal codice penale (corruzione, concussione, induzione indebita,...); tra i reati contro la persona sono contemplati le percosse, le lesioni, l'ingiuria, la diffamazione e la minaccia, ma non il più grave dei reati di questo tipo, ossia l'omicidio, nemmeno nella forma colposa, né altre gravi ipotesi come la tortura, i reati sessuali, il sequestro di persona,...; tra i reati contro il patrimonio rientra il furto, ma non la rapina o l'estorsione; i reati di falso sono quasi del tutto “dimenticati”, salvo ipotesi residuali (quali il “falso in fogli di licenza, di via e simili”, previsto dall'art. 220 c.p.m.p.).

Il secondo è che il codice di procedura penale prevede una norma di “connessione” tra procedimenti penali ordinari e militari (art. 13, comma 2, c.p.p.) che, pur necessaria, comporta non pochi disagi processuali.

La norma stabilisce che “Fra reati comuni e reati militari, la connessione di procedimenti opera soltanto quando il reato comune è più grave di quello militare, avuto riguardo ai criteri previsti dall'articolo 16 comma 3. In tale caso, la competenza per tutti i reati è del giudice ordinario”.

Ciò significa che la giurisdizione attrattiva – che funziona solo verso il Giudice ordinario e non verso quello militare (ovviamente, anche in attuazione della regola costituzionale dell'art. 103, per cui il Giudice militare può giudicare solo i reati militari commessi dai militari) – comporta che spesso un procedimento istruito dalla Magistratura



IL PRESIDENTE

militare nei confronti di un militare debba essere trasmesso alla Giustizia ordinaria, anche quando sarebbe già pronto per essere sottoposto al giudizio del Tribunale militare, perché emerge un reato ordinario più grave.

Oltre a queste incongruenze di tipo ordinamentale generale, che già di per sé sono tali da rendere caotico e irragionevole l'attuale riparto tra le giurisdizioni, vi sono poi una serie di specifici difetti e lacune nella giurisdizione militare, tra i quali si segnalano (sempre a mero titolo esemplificativo) i seguenti:

- l'omicidio: come detto, non esiste un reato militare di omicidio; tuttavia, il codice penale militare prevede due ipotesi di reati contro la disciplina militare, l'insubordinazione con violenza (art. 186 c.p.m.p.) e la violenza contro un inferiore (art. 195 c.p.m.p.) in cui, in caso di differenza di grado tra reo e persona offesa, la violenza può consistere anche nell'omicidio e la giurisdizione è quella del Giudice militare. Questo significa, con un assai bizzarro criterio di ripartizione, che: a) se l'omicidio è commesso dal superiore nei confronti dell'inferiore, per cause non estranee al servizio e alla disciplina militare (come prevede l'art. 199 c.p.m.p.), sia competente il Giudice militare; b) se l'omicidio è commesso dall'inferiore nei confronti del superiore, per cause non estranee al servizio e alla disciplina militare, sia ugualmente competente il Giudice militare; c) se l'omicidio è commesso dall'inferiore nei confronti del superiore o viceversa, per cause estranee al servizio e alla disciplina militare, sia invece competente il Giudice ordinario; d) infine, se l'omicidio è commesso tra parigrado, anche in luogo militare o in servizio o per questioni di servizio e disciplina, sia sempre competente il Giudice ordinario;
- il peculato militare, disciplinato dall'art. 215 c.p.m.p., prevede soltanto l'ipotesi generale, ma non anche quella (peraltro meno grave) del peculato d'uso: quindi, nel caso del reato più grave di peculato militare commesso dal militare, la giurisdizione



IL PRESIDENTE

è del Giudice militare; nel caso meno grave del peculato d'uso commesso dal militare, la giurisdizione diventa del Giudice ordinario;

- la truffa militare e i reati di falso: una ipotesi di reato militare di ricorrente applicazione è quella di truffa militare aggravata in quanto commessa ai danni dell'amministrazione militare (art. 234, commi 1 e 2, c.p.m.p.). Avviene spesso, tuttavia, che la truffa si realizzi anche commettendo un reato di falso, dal momento che gli "artifici e raggiri" richiesti per commettere il reato, quando si tratta di truffe ai danni dell'amministrazione militare, comportano con facilità anche l'utilizzo di atti falsi. Orbene, nonostante l'oggettività del fatto rimanga sempre la stessa, nel caso di truffa militare aggravata realizzata senza la commissione di connessi reati di falso la giurisdizione è militare; nel caso di truffa connessa a un reato di falso, la giurisdizione diventa ordinaria;
- i reati contro l'amministrazione della giustizia: il codice penale prevede una serie di ipotesi delittuose che puniscono condotte che danneggiano il bene della corretta amministrazione della giustizia: ad esempio, le false dichiarazioni al P.M. o la falsa testimonianza davanti al Giudice. Questi reati sono sottoposti, giustamente, alla medesima giurisdizione dell'Autorità giudiziaria davanti alla quale sono commessi, ma questo non succede nei procedimenti penali militari: in questo caso, il P.M. che riceve le false dichiarazioni o il Giudice davanti al quale è resa la falsa testimonianza, non potranno indagare e giudicare di questi fatti, che saranno invece sottoposti alla diversa giurisdizione ordinaria, che di questi fatti non ha avuto alcuna contezza diretta;
- reati associativi: il codice penale militare di pace prevede come reato militare soltanto l'ipotesi di "banda armata" (art. 78 c.p.m.p., che richiama la corrispondente disposizione del codice penale), ma irragionevolmente non contempla alcuna altra



IL PRESIDENTE

ipotesi associativa, né richiamando altre ipotesi ordinarie di delitti contro lo Stato né richiamando ipotesi ordinarie di delitti contro l'ordine pubblico (ad esempio l'associazione per delinquere ex art. 416 c.p.);

- lesioni personali: sono previste come reato militare dagli artt. 223 e 224 (per le ipotesi gravi e gravissime) c.p.m.p., ma solo nei casi dolosi, mentre invece le lesioni colpose con identiche caratteristiche – commesse da militare nei confronti di altro militare, in servizio o in occasione del servizio – sono sottoposte alla giurisdizione del Giudice ordinario. La questione diventa paradossale nel caso di incidenti stradali colposi: in tali casi, il danneggiamento colposo del veicolo è sottoposto alla giurisdizione militare (ai sensi degli artt. 169 e 170 c.p.m.p.), mentre se l'incidente causa lesioni personali colpose la giurisdizione diventa del Giudice ordinario.

Non sfuggirà certamente alla Commissione che le difficoltà di determinazione (e di mantenimento, nel corso del procedimento e del processo) della corretta giurisdizione rappresentano un ostacolo rilevante all'efficiente amministrazione della giustizia, determinandosi sovente la trasmissione di atti in diversi momenti procedurali, questioni di giurisdizione, annullamenti di decisioni, che rallentano i tempi del servizio pubblico e causano incertezze ed inefficienze.

3. Le proposte di modifica in discussione in Parlamento

In materia di giurisdizione penale militare, sono attualmente in discussione in Parlamento quattro disegni di legge: alla Camera dei deputati, l'AC 1402 (Aresta e altri – “Modifiche al codice penale militare di pace, concernenti la definizione del reato militare nonché la disciplina e la procedibilità di alcune fattispecie di reato militare”) e l'AC 1242 (Cirielli – “Modifica all'articolo 37 del codice penale militare di pace, concernente la



IL PRESIDENTE

definizione di reato militare”); al Senato della Repubblica, l’AS 1193 (Rauti e altri - “Disposizioni per l’introduzione nel codice penale militare di pace di fattispecie corrispondenti a quelle di violenza privata, violenza sessuale e atti persecutori”) e l’AS 1478 (Maiorino e altri - “Introduzione dei reati di molestie sessuali, violenza sessuale, violenza sessuale di gruppo e atti persecutori nel codice penale militare di pace”).

La Commissione appunta la sua attenzione in particolare sui primi due progetti di legge, ma appare utile, anche per omogeneità di materia, fare un cenno anche alle proposte di legge in discussione presso il Senato.

3.1. I testi all’esame della Camera dei deputati

Da oltre due anni, le Commissioni Riunite Giustizia e Difesa della Camera dei deputati propongono l’esame dei disegni di legge AC 1242 e AC 1402, che propongono una rilevante e radicale revisione del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice militare.

I due disegni di legge sono parzialmente coincidenti, in particolare nell’articolo 1 dei due testi, mentre l’AC 1402 prevede ulteriori norme di dettaglio negli articoli da 2 a 6 (che: rivedono il reato militare di peculato previsto dall’art. 215 c.p.m.p., adeguandone le sanzioni e introducendo l’ipotesi d’uso – articolo 2 -; aggiornano il reato militare speciale della “Collusione del finanziere per frodare la finanza – articolo 3 -; introducono pene accessorie per il peculato militare – articolo 4 -; estendono al peculato militare la normativa prevista dal codice penale ordinario in materia di confisca, riparazione pecuniaria e circostanze attenuanti – articolo 5 -; introducono nel codice militare, in quanto commessa da militare a danno di altro militare, l’ipotesi, già prevista dalla normativa generale, di “Utilizzo indebito di carte di credito o di pagamento ovvero di documenti analoghi” –



IL PRESIDENTE

articolo 6), e infine l'articolo 7 disciplina la punibilità del reato di ingiuria militare e introduce la punibilità a querela per talune ipotesi di reato militare contro la persona.

Anche grazie all'impulso fornito dall'Associazione, nel continuo e proficuo confronto con le Commissioni parlamentari competenti, lo scorso 30 giugno 2021 il testo dell'AC 1402, a prima firma dell'On. Aresta, è stato infine adottato come testo base ed è stato fissato termine al 9 settembre 2021 per la presentazione degli emendamenti al testo.

3.1.1. Il testo base

In relazione al testo base, questa nota limiterà l'esame all'articolo 1, che peraltro coincide tanto nell'AC 1402 quanto nell'AC 1242, e che rappresenta certamente la norma oggetto di maggiori discussioni in ambito politico e giuridico.

L'art. 1 introduce, nel corpo dell'art. 37 c.p.m.p. (che fornisce la nozione di "reato militare"), quattro nuovi commi, con il seguente contenuto:

«È altresì reato militare qualunque violazione della legge penale commessa 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, e prevista come delitto contro:

1. la personalità dello Stato;
2. la pubblica amministrazione;
3. l'amministrazione della giustizia;
4. l'ordine pubblico;
5. l'incolumità pubblica;
6. la fede pubblica;
7. la moralità pubblica e il buon costume;



IL PRESIDENTE

8. la persona;
9. un altro militare;
10. il patrimonio.

È reato militare ogni altra violazione della legge penale commessa dal militare in luogo militare o a causa del servizio militare, in offesa del servizio militare o dell'amministrazione militare o di un altro militare.

È reato militare ogni altra violazione della legge penale prevista quale delitto in materia di controllo delle armi, munizioni ed esplosivi, di produzione, uso e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, ovvero di contrabbando di merci o di tabacchi lavorati esteri aggravato ai sensi dell'articolo 295 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973 n. 43, commessa 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, in offesa del servizio militare o dell'amministrazione militare.

Nei casi previsti dai commi secondo, terzo e quarto, le pene comuni sono sostituite secondo le disposizioni dell'articolo 63».

Come può notarsi, la proposta di modifica legislativa prevede un meccanismo di estensione della giurisdizione sostanzialmente analogo a quello già previsto dall'originario art. 264 c.p.m.p., con un sistema di "militarizzazione" di ipotesi di reato ordinario, ove commesse da militare e in condizioni dalle quali emerga un interesse militare da tutelare.

Il testo dell'art. 1 del disegno di legge riproduce, in larga parte e con i dovuti adattamenti, le previsioni dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 47 c.p.m.g., che prevede, in caso di applicazione di quel codice, l'estensione della giurisdizione militare a fatti di reato normalmente sottoposti alla giurisdizione ordinaria.



IL PRESIDENTE

Si tratta di una previsione particolarmente favorevole rispetto alle richieste di razionalizzazione del riparto di giurisdizione, dal momento che attribuirebbe al Giudice militare la competenza a trattare intere categorie di reati ordinari, qualora commessi da militari per causa militare (volendo semplificare, con questa formula, tutte le clausole oggettive di estensione della giurisdizione militare previste dalla norma).

Per questo motivo, la Magistratura militare associata si è fin da subito mostrata particolarmente interessata all'esame della proposta e ne ha apprezzato il carattere innovativo e riformatore.

Su questo testo sono stati tuttavia sollevati dubbi e critiche, tanto da esponenti parlamentari, quanto dalla Magistratura ordinaria associata, con particolare riferimento a due questioni: 1) l'asistematicità dell'intervento, che determinerebbe un aumento troppo rilevante e non chiaramente determinato della giurisdizione militare; 2) l'ambiguità della previsione, che lascerebbe spazio alla possibilità che la giurisdizione militare si estenda a fatti commessi anche a danno di persone offese non aventi la qualità di militare.

La Magistratura militare associata comprende e in parte condivide queste obiezioni e ha lavorato, durante i mesi passati, a partire dal rinnovo del Consiglio Direttivo nel novembre del 2020, per approfondire la discussione con i Gruppi parlamentari e con l'Associazione Nazionale Magistrati e per trovare un punto di mediazione che potesse circoscrivere e meglio definire l'intervento riformatore, in stretta applicazione dei criteri qualificanti il reato militare tanto dal punto di vista soggettivo (sotto il profilo della «doppia soggettività»: autore del reato militare e soggetto passivo militare, persona fisica o amministrazione militare) quanto da quello oggettivo («interesse militare», inteso come connessione con il servizio o con l'ambiente militare di commissione del fatto).

L'approfondita e franca discussione con i colleghi dell'Associazione Nazionale Magistrati ha portato a un primo passo formale, parzialmente favorevole alla riforma: nella



IL PRESIDENTE

seduta del 24-25 aprile 2021, infatti, il Comitato direttivo centrale dell'A.N.M. ha approvato il parere sul disegno di legge in discussione, adottato dalla 5^a Commissione permanente (Diritto e procedura penale), che ha preliminarmente concordato sulla circostanza che “La modifica proposta non pone problemi di costituzionalità”, e ha poi sostenuto che “Il punto di equilibrio del sistema, a parere della Commissione, può essere rinvenuto nel riservare alla giurisdizione militare tutte le fattispecie di reato che rispondano al criterio della cd. doppia soggettività, avuto riguardo sia all'autore del reato, che deve necessariamente rivestire la qualifica di appartenente alle forze armate, sia avuto riguardo alla natura del bene interesse tutelato, che deve essere di esclusiva pertinenza dell'amministrazione militare, sottraendo dal novero della giurisdizione militare tutte quelle fattispecie a natura plurioffensiva o che nessun elemento di congiunzione hanno con l'amministrazione militare pur se commesse da un militare. Tale chiave di lettura, con riferimento all'elenco di reati contemplati dal disegno di legge, permetterebbe di riservare alla giurisdizione militare i **delitti contro la pubblica amministrazione**, quando essa sia identificabile esclusivamente in quella militare (lasciando fuori ad esempio ipotesi di reato che seppur interessanti la P.A. militare abbiano refluenze sul contesto amministrativo generale), i **delitti contro l'amministrazione della giustizia**, limitatamente ai fatti commessi in procedimenti penali davanti all'autorità giudiziaria militare o relativi a questioni sottoposte alla giurisdizione militare, **delitti contro la fede pubblica**, limitatamente ai fatti connessi ad altri reati militari, **delitti contro il patrimonio**, quando il bene sia di esclusiva pertinenza dell'amministrazione militare”.

Ugualmente, l'AMMI ha, per il tramite del suo Presidente, dialogato con le Commissioni parlamentari competenti al fine di ipotizzare un testo migliorativo del testo base, nel senso sopra descritto.



IL PRESIDENTE

3.1.2. Gli emendamenti al testo base

Lo scorso 9 settembre 2021 è scaduto il termine per presentare emendamenti al testo base in esame.

Nel fascicolo degli emendamenti² che, pur non ancora pubblicato, è stato trasmesso informalmente all'AMMI, particolare rilievo deve essere attribuito all'**Emendamento 1.1 dei Relatori** (che, proprio perché presentato dai due Relatori alle Commissioni Riunite, deve ritenersi già oggetto di una informale condivisione delle forze politiche di maggioranza), il cui testo è stato ampiamente condiviso dal punto di vista tecnico e sostanziale con l'Associazione.

L'emendamento, interamente sostitutivo del testo base, muove da un radicale cambiamento di impostazione, passandosi da una elencazione di **categorie** generali di reati ordinari (che diventano militari a determinate condizioni), a un **catalogo** preciso e determinato di reati, mutuati dal codice penale ordinario, che vengono introdotti nel codice penale militare di pace - e quindi **codicizzati** - e le cui condotte sono descritte in termini di **militarità** (l'autore è sempre un militare, il soggetto passivo sempre un altro militare o l'amministrazione militare e mai un soggetto civile, il contesto è quello militare, così come l'interesse tutelato).

L'emendamento opera una selezione delle ipotesi di reato da inserire nel corpo del codice penale militare di pace, secondo criteri di opportunità e rilevanza dell'interesse militare.

Non appare utile scendere nel dettaglio delle singole fattispecie, ma si rileva che molte delle nuove ipotesi di reato militare rientrano nelle categorie per le quali la stessa

² Gli emendamenti presentati al testo base sono noti alla Commissione e quindi vengono indicati senza riportarne il contenuto, per ragioni di economicità espositiva.



IL PRESIDENTE

A.N.M. ha riconosciuto la legittimità e opportunità della scelta di modifica del riparto di giurisdizione (delitti contro l'amministrazione militare, delitti contro l'amministrazione della giustizia militare, delitti contro la fede pubblica connessi alla funzione militare, delitti contro il patrimonio).

È poi previsto l'inserimento di una serie di reati militari contro la persona, al fine di integrare il non esaustivo elenco di reati contro la persona contenuto attualmente nel codice penale militare di pace (Libro Secondo, Titolo IV, Capo III, artt. 222-229 c.p.m.p.) ed evitare le irragionevoli incongruenze nel riparto di giurisdizione anche sopra ricordate.

In particolare:

- l'articolo 1, comma 9, intende introdurre nel codice penale militare nuove ipotesi di reato militare contro la vita e l'incolumità individuale, ossia: "Omicidio", "Omicidio del consenziente", "Istigazione o aiuto al suicidio", "Omicidio preterintenzionale", "Morte o lesioni come conseguenza di altro delitto", "Omicidio colposo" anche nell'ipotesi di c.d. omicidio stradale, "Lesione personale colposa" anche nell'ipotesi di cc.dd. lesioni stradali;
- l'articolo 1, comma 10, introduce invece ipotesi di reati militari contro la libertà individuale, ossia: "Violenza privata", "Violenza o minaccia per costringere a commettere un reato militare", "Violenza sessuale", "Atti persecutori" (art. 229-quinquies).

Eventuali obiezioni che siano o possano essere sollevate sulla estensione della giurisdizione militare in materia di reati contro la persona appaiono del tutto formali e ingiustificate, ove si pensi che già oggi il Giudice militare è competente a conoscere fatti di reato contro la persona (percosse, lesioni personali, ingiuria diffamazione, minaccia; tutti disciplinati dai citati artt. 222-229 c.p.m.p.), ovvero fatti di reato plurioffensivi che tutelano anche il bene giuridico della persona (ad esempio: insubordinazione con violenza,



IL PRESIDENTE

minaccia e ingiuria, ex artt. 186 e 189 c.p.m.p.; violenza contro inferiore e minaccia e ingiuria a inferiore, ex artt. 195 e 196 c.p.m.p.).

Si pensi altresì alla circostanza che già oggi, nella nozione di “violenza” rilevante per il diritto penale militare ex art. 43 c.p.m.p. rientrano i fatti di omicidio, lesioni, percosse, maltrattamenti e tentativo di offesa con armi.

Quanto alle ipotesi di violenza sessuale e all’opportunità che la giurisdizione su questi fatti sia mantenuta sempre al Giudice ordinario, non può non segnalarsi come il fenomeno sia in crescita nel mondo militare, anche in conseguenza dell’aumento dei militari di sesso femminile, e che l’attribuzione della competenza su tali fatti alla giurisdizione militare potrebbe addirittura favorirne l’emersione e migliorarne l’attività di contrasto.

Sul punto potrebbe residuare una questione tecnico-giuridica di rilievo, ossia quella della procedibilità a querela.

Tutti i reati militari sono stati previsti come procedibili d’ufficio (salvo i casi di minore gravità, procedibili a richiesta del comandante di corpo ex art. 260 c.p.m.p., ovvero ipotesi specifiche procedibili a richiesta del Ministro della Difesa).

Sul tema si è espressa ripetutamente la Corte costituzionale, dapprima con la sentenza n. 42 del 16 marzo 1975 e poi con diverse decisioni conformi (ordinanze 25 febbraio 1988 e 12 novembre 1987; sentenza 18 giugno 1982, n. 114; ordinanze 25 giugno 1981 e 10 maggio 1978; sentenza 22 luglio 1976, n. 189): la Corte ha chiarito il principio che il reato militare contiene sempre una lesione di un interesse pubblico rilevante, perché nei reati militari è comunque insita un’offesa al servizio e alla disciplina (che sono interessi pubblici qualificati e di particolare valore in ambito militare); pertanto, la non omogeneità fra gli istituti della querela e della richiesta di procedimento giustifica la sussistenza esclusiva della seconda e la improponibilità della prima.



IL PRESIDENTE

Anche tutte le nuove ipotesi di reato militare oggetto di proposta parlamentare sono state pertanto costruite quali ipotesi procedibili d'ufficio, con la sola eccezione della "Violenza sessuale", per la quale viene richiamata dal comma 3 del nuovo art. 229-quater la norma dell'art. 609-septies c.p., che disciplina una, seppur peculiare, procedibilità a querela di parte.

La norma non appare sostanzialmente distonica e tale da alterare il sistema penale militare, come interpretato dalla Corte costituzionale, ove solo si abbia riguardo alla previsione del comma 4, numeri 3) e 4), del citato articolo 609-septies c.p., che prevede che si procede comunque d'ufficio "se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio nell'esercizio delle proprie funzioni" e "se il fatto è connesso con un altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio", con la conseguenza che l'eventuale procedibilità a querela del reato militare di violenza sessuale sarebbe da ipotizzare come del tutto residuale.

Ad avviso dell'Associazione Nazionale dei Magistrati Militari, il testo dell'Emendamento 1.1 (Relatori), interamente sostitutivo del testo base del disegno di legge, deve essere considerato come il nuovo e vero oggetto di esame e di discussione, essendo costruito con una tecnica e con delle previsioni in grado di superare le obiezioni giuridiche e politiche sollevate sui testi originali.

L'AMMI auspica, pertanto, che la Commissione possa esprimere un positivo parere su tale testo e si dichiara disponibile ad ogni utile approfondimento sul punto.

È evidente, infine, che la concreta dimensione dell'estensione della nuova "codicizzazione", e quindi della razionalizzazione del riparto di giurisdizione, rientra nella sfera della valutazione di opportunità politica rimessa al Parlamento e al Governo, di cui



IL PRESIDENTE

sopra si è detto, non essendovi rilevanti ostacoli di tipo giuridico all'approvazione del testo (fatte salve alcune precisazioni cui si farà cenno appresso).

3.1.3. I subemendamenti all'emendamento dei Relatori

Nel fascicolo degli emendamenti all'AC 1402 si rinvencono anche diversi subemendamenti, finalizzati a modificare il testo dell'Emendamento 1.1 (Relatori).

Alcune di queste proposte di subemendamento hanno, con evidenza, rilievo eminentemente politico, e attengono a valutazioni di opportunità della scelta legislativa; esemplificativamente si pensi ai subemendamenti:

- n. 0.1.1.2., che vorrebbe escludere dall'intervento di razionalizzazione le ipotesi di reato di "Violenza sessuale" e di "Atti persecutori";
- n. 0.1.1.4. che vorrebbe escludere dalla nuova previsione del peculato militare l'ipotesi del peculato militare d'uso, che rimarrebbe pertanto reato ordinario;
- n. 0.1.1.5., che intenderebbe modificare la pena minima della nuova previsione del peculato militare riducendola da 4 a 2 anni. La previsione contenuta nell'emendamento dei Relatori intende sul punto armonizzare la pena del peculato militare ex art. 215 c.p.m.p. con quella del peculato ordinario ex art. 314 c.p. (l'attuale differenza di previsione sanzionatoria è causata da un mancato adeguamento normativo dei reati militari alla recente riforma dei reati contro la pubblica amministrazione). Peraltro, vale sul punto considerare che, sebbene il diritto penale militare sia tradizionalmente caratterizzato da una maggiore severità rispetto al diritto penale ordinario, in questo caso si andrebbe irragionevolmente in controtendenza.



IL PRESIDENTE

In un caso, tuttavia, sembra doversi riconoscere la fondatezza dell'obiezione: ci si riferisce al subemendamento n. 0.1.1.1., che propone di sopprimere, nel nuovo art. 229-sexies c.p.m.p. (che sarebbe introdotto dall'emendamento 1.1 dei Relatori, articolo 1, comma 10), le parole: “, ovvero in luogo militare”.

Il nuovo art. 229-sexies c.p.m.p. introduce condizioni di applicabilità delle previsioni penali militari in materia di reati contro la persona, stabilendo che “Le disposizioni del presente capo si applicano se il fatto è commesso nello svolgimento di un servizio militare o per cause attinenti al servizio o alla disciplina militare, ovvero in luogo militare”, con ciò replicando parzialmente la previsione dell'attuale art. 199 c.p.m.p., che (in negativo) esclude la punibilità dei reati militari contro il servizio e la disciplina “quando alcuno dei fatti da esse preveduto è commesso per cause estranee al servizio e alla disciplina militare, fuori dalla presenza di militari riuniti per servizio e da militare che non si trovi in servizio o a bordo di una nave militare o di un aeromobile militare”.

Tuttavia, sul punto occorre prendere atto che la Corte costituzionale – con sentenza n. 22 del 1991 - ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 199 c.p.m.p. limitatamente alle parole “*o in luoghi militari?*”.

In motivazione, la Corte ha affermato che “In siffatte condizioni (...) il reato risulta collegato in modo del tutto estrinseco all'area degli interessi militari attinenti alla tutela del servizio e della disciplina, giacché l'unico elemento di collegamento è dato dalla sua commissione in luogo militare” e che “Nel necessario bilanciamento tra le esigenze di coesione dei corpi militari e quelle di tutela dei diritti individuali che sono postulate dallo spirito democratico cui va informato l'ordinamento delle Forze Armate (...), la considerazione di quell'unico elemento di collegamento trasmoda in eccesso di tutela delle prime. Ne risulta infatti violato, senza sufficienti ragioni, il principio di pari dignità che



IL PRESIDENTE

deve presiedere alla regolamentazione dei rapporti tra militari che si svolgono al di fuori del servizio ed in ambito privato”).

3.2. I testi all’esame del Senato della Repubblica

Sebbene la Commissione abbia, come incarico istituzionale, quello di verificare i contenuti e gli effetti della proposta di riforma del codice penale militare di pace e di razionalizzazione del riparto di giurisdizione in discussione alla Camera dei deputati, non può dimenticarsi che anche al Senato della Repubblica sono in discussione disegni di legge – i citati AS 1193 e AS 1478, relativi al c.d. “codice rosso militare” – che intendono introdurre nel codice penale militare di pace le ipotesi di reato militare di “Violenza privata”, “Violenza sessuale”, “Violenza sessuale di gruppo” e “Atti persecutori”.

Sul punto, per economia di esposizione, si ritiene utile rinviare al testo depositato in occasione dell’audizione informale del sottoscritto davanti alle Commissioni Riunite Giustizia e Difesa del Senato in data 30 giugno 2021, contenente le osservazioni dell’Associazione sui disegni di legge e che si allega alla presente nota.

4. I riflessi della riforma in materia ordinamentale

Come lo stesso decreto istitutivo della Commissione richiede di fare, al fine di compiere una valutazione complessiva dell’intervento riformatore e razionalizzatore proposto, appare utile considerare che lo spostamento di competenze giurisdizionali dalla Giustizia ordinaria a quella militare (che si determinerebbe con l’approvazione del progetto di legge in esame) non avrebbe sostanziali elementi critici dal punto di vista ordinamentale.



IL PRESIDENTE

Bisogna ricordare, infatti, che i Magistrati militari sono magistrati togati, civili, scelti per concorso (di secondo grado e per titoli, tra i Magistrati ordinari; ovvero in alternativa per esami, con modalità analoghe al concorso per la Magistratura ordinaria); che hanno garanzie di indipendenza e autonomia analoghe a quelle della Magistratura ordinaria e assicurate da un organo di autogoverno, il Consiglio della Magistratura Militare, organizzato sullo schema del Consiglio Superiore della Magistratura; che ai Magistrati militari si estendono le medesime regole di ordinamento giudiziario previste per la giustizia ordinaria; che ai processi militari si applicano le norme del codice di procedura penale ordinario e quelle generali del codice penale ordinario (oltre a quelle del codice penale militare di pace) e che a tutti i processi militari si applicano le regole generali sul giusto processo previste dall'art. 111 Cost., ivi compresa la possibilità del ricorso in Cassazione (che rappresenta quindi il momento in cui le due giurisdizioni penali, quella militare e quella ordinaria, convergono).

Peraltro, gli attuali carichi di lavoro della Giustizia militare, come desumibili dalle recenti relazioni svolte dal Presidente della Corte militare di appello e dal Procuratore generale militare presso la Corte, appaiono tali da poter permettere agli Uffici giudiziari militari di assorbire, senza la necessità di interventi sulla organizzazione e sull'ordinamento giudiziario militare (la cui eventuale programmazione e adozione è, sia ben chiaro, sempre possibile, non preclusa da divieti di legge e modulabile in relazione alle concrete esigenze del servizio giustizia), gli effetti di una eventuale riforma.

Il Presidente

Giuseppe Leotta