

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione II[^] (Giustizia) e III[^] (Affari esteri e Difesa) riunite

Parere su Atto Governo n. 91

Schema di decreto legislativo recante «Disposizioni sul funzionamento del Consiglio della magistratura militare e sull'ordinamento giudiziario militare ai sensi dell'articolo 40, comma 2, lettere d) ed e), della legge 17 giugno 2022, n. 71».

Audizione informale di Giuseppe LEOTTA

Consigliere della Corte militare di appello

(già Presidente dell'AMMI – Associazione Nazionale dei Magistrati Militari e componente del Gruppo di studio del Ministero della Difesa per l'attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 71/2022)

7 dicembre 2023

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,

ringrazio, anzitutto, per il cortese invito a voler esprimere, attraverso questa audizione informale, osservazioni sullo schema di decreto legislativo recante «Disposizioni sul funzionamento del Consiglio della magistratura militare e sull'ordinamento giudiziario militare ai sensi dell'articolo 40, comma 2, lettere d) ed e), della legge 17 giugno 2022, n. 71», sul quale le Commissioni parlamentari competenti devono esprimere il loro parere, ai sensi del comma 3 del citato articolo 40.

* * * * *

IL SISTEMA ORDINAMENTALE DELLA MAGISTRATURA MILITARE

Prima di svolgere alcune brevi e schematiche considerazioni critiche sul testo normativo all'esame delle Commissioni riunite, 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 dell'ordinamento giuridico italiano.

Anche la giurisdizione militare è fissata, in linea generale, dalla Costituzione, che dispone che in tempo di pace la Giustizia militare abbia giurisdizione per i reati militari – che sono oggi

solo quelli previsti dal codice penale militare di pace del 1941, oltre a residue e sporadiche previsioni di leggi speciali – commessi da militari in servizio¹.

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 a 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.

Attualmente l'ordinamento giudiziario militare è disciplinato dagli articoli 52 e seguenti del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 ("Codice dell'ordinamento militare", c.d. 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"²;

¹ Occorre 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 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. La Magistratura militare associata ha, negli anni, reiteratamente sollecitato **provvedimenti normativi di aggiornamento dei codici penali militari e di modifica del riparto di giurisdizione**, anche al fine di realizzare un duplice 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 il Parlamento possa riprendere 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, che aveva raggiunto uno stato particolarmente avanzato nella scorsa Legislatura, venendo interrotta dallo scioglimento anticipato delle Camere.

² 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.*". È l'unica delle altre Magistrature (amministrativa, contabile e tributaria) per la quale è normativamente esteso l'ordinamento giudiziario ordinario, con un evidente **rafforzamento delle garanzie, anche costituzionali, di autonomia e indipendenza.**

- l'autogoverno è assicurato dal **Consiglio della Magistratura Militare**, composto da cinque membri: due membri di diritto, ossia il Presidente della Corte di Cassazione, che lo presiede, e il Procuratore Generale Militare presso la Corte di Cassazione; un Vicepresidente, 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 i quali, per tutta la durata del mandato, sono posti in posizione di fuori ruolo (art. 60, comma 2, C.O.M.);
- gli Uffici di primo grado sono limitati alle sedi di Roma, Napoli e Verona, con circoscrizioni sovraregionali fornite di competenza territoriale molto ampia.

Infine, 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.

* * * * *

LA DELEGA – QUESTIONI PROBLEMATICHE

Brevemente inquadrato il sistema ordinamentale sul quale lo schema di decreto incide, occorre esaminare il contenuto precettivo della legge di delega, e in particolare **l'articolo 40 della legge n. 71 del 2022**, che così stabilisce: *“Il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla scadenza del termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 1 della presente legge, uno o più decreti legislativi, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'economia e delle finanze, in materia di ordinamento giudiziario militare e per il riassetto della disciplina recata dagli articoli da 52 a 75 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, anche attraverso il coordinamento formale e sostanziale di tali disposizioni con le previsioni dell'ordinamento giudiziario ordinario, come riordinate e riformate nei decreti legislativi attuativi di cui agli articoli 1, 2, 3 e 4, nonché con le modifiche introdotte dagli articoli da 8 a 38 della presente legge, in quanto compatibili”* (comma 1).

Lo schema di decreto legislativo all'esame delle Commissioni parlamentari, adottato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 25 settembre 2023, presenta **questioni problematiche** - tanto dal punto di vista della **legittimità formale** che dell'**opportunità sostanziale** dell'intervento - rispetto a uno dei criteri di delega, laddove si dispone (comma 2, lett. e) che *“Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: (...) e prevedere che al Consiglio della magistratura militare si applichino le disposizioni previste per il Consiglio superiore della magistratura, in quanto compatibili, e che il numero dei componenti eletti sia aumentato a quattro per garantire la maggioranza di tale componente elettiva”*.

Considerato che la medesima legge delega ritiene necessario, come detto, prevedere come principio generale l'**applicazione estensiva** al Consiglio della magistratura militare delle disposizioni previste per il Consiglio superiore della magistratura, e che il C.S.M. è composto da un'ampia maggioranza di componenti togati elettivi³, la **RATIO** della norma di delega è evidente: ristabilire una ragionevole maggioranza dei membri togati elettivi del C.M.M. rispetto all'intero collegio, con l'aumento del numero da 2 a 4 (per la necessità di mantenere il numero dispari complessivo e assicurare comunque una maggioranza deliberativa), al fine di **rendere effettivo l'autogoverno della Magistratura militare**, adeguandosi così anche alle **previsioni sovranazionali**: infatti, la Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁴, al Capitolo IV, n. 27 in materia di “Consigli Superiori della Magistratura”, richiede che *“Almeno la metà dei membri di tali consigli devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi di tutti i livelli del sistema giudiziario e nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario”*.

Al contrario, dall'esame dello schema di decreto legislativo emergono disposizioni attuative apertamente **in contrasto con tali principi e criteri direttivi**. Il testo approvato prevede effettivamente il raddoppio dei componenti togati elettivi da 2 a 4, ma dispone anche che *“Nel corso del mandato, i magistrati militari componenti elettivi del Consiglio della magistratura militare rimangono in ruolo e, se fuori ruolo al momento della loro elezione, sono ricollocati in ruolo, eventualmente”*

³ Attualmente, dei 33 componenti (di cui tre di diritto: il Presidente della Repubblica, il Primo Presidente della Corte di Cassazione e il Procuratore generale presso la medesima Corte), ben 20 sono magistrati eletti dai propri colleghi.

⁴ Adottata in data 17 dicembre 2010.

anche in soprannumero, nella sede di provenienza e nelle funzioni precedentemente esercitate” (articolo 2, comma 1, lett. a), n. 2) dello schema).

È noto che gli **articoli 76 e 77 della Costituzione, in materia di delegazione legislativa**, stabiliscono che *“Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria”* (art. 77, comma 1) e che *“L’esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti”* (art. 76). Sul punto, lo schema di decreto legislativo appare andare **oltre** i criteri di delega e anche porsi **contro** tali criteri, risultando quindi viziato da **palese illegittimità costituzionale**.

Può essere utile, per comprendere questa affermazione, il richiamo alla **giurisprudenza costituzionale** in materia: la Corte costituzionale ha chiarito che il carattere vincolato della legislazione delegata, conseguente alla predeterminazione parlamentare dei principi e criteri direttivi, non esclude ogni discrezionalità del Legislatore delegato nell’esercizio del potere che gli è stato affidato (sentenze nn. 426/2008, 56/1971 e 69/1961) e che può essere esercitato attraverso norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal Legislatore delegante. Le funzioni del delegato non possono essere limitate a una mera scansione linguistica delle previsioni dettate dal delegante (sentenze nn. 10/2018, 278/2016, 194/2015, 146/2015, 98/2015, 229/2014, 47/2014, 219/2013, 426/2008, 98/2008, 341/2007, 426/2006, 174/2005, 199/2003 e 4/1992; ordinanze nn. 157/2013, 73/2012 e 213/2005) e il Legislatore delegato è libero di individuare e tracciare i necessari contenuti attuativi, secondo l’ordinaria sfera della discrezionalità legislativa (sentenza n. 44/1993); tuttavia, questa medesima discrezionalità nello stabilire le modalità di concreta applicazione dei principi e criteri direttivi della legge di delega è necessariamente condizionata dalla mutevole portata e dal grado di specificità di questi ultimi (sentenze nn. 84/2017, 153/2014, 132/2014, 184/2013, 272/2012, 98/2008 e 163/2000; ordinanze nn. 213/2005 e 490/2000): quanto più i principi e i criteri direttivi impartiti dal Legislatore delegante sono analitici e dettagliati, tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità lasciati al Legislatore delegato (sentenze nn. 126/2000 e 259/1991). In ogni caso, il libero apprezzamento del delegato non può oltrepassare i margini di una **legislazione vincolata** (quale per definizione è la legislazione su delega) e l’attività del delegato deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento, rispettando la

ratio della delega e gli **indirizzi generali** desumibili da essa (sentenze nn. 20/2018, 127/2017, 250/2016, 237/2013, 293/2010 e 230/2010), senza potersi spingere ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse (sentenze nn. 50/2014 e 219/2013).

Allora deve rimarcarsi che l'articolo 40 della legge delega nulla dispone in ordine allo **status** dei consiglieri eletti e al loro collocamento in posizione di "fuori ruolo", attualmente previsto da una norma di legge primaria (art. 60, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare), ed è evidente che il decreto delegato non possa intervenire su tale materia senza che l'intervento sia legittimato da uno specifico criterio e principio di delega.

Inoltre, l'articolo 40 dispone che al C.M.M. si applichino, in quanto compatibili, le norme previste per il C.S.M.: i consiglieri eletti all'organo di autogoverno ordinario sono posti tradizionalmente in posizione di fuori ruolo (v. art. 30 del D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916 – "Disposizioni di attuazione e di coordinamento della legge 24 marzo 1958, n. 195") e tale previsione risulta peraltro pienamente compatibile dal punto di vista giuridico con le previsioni dell'ordinamento giudiziario militare – come dimostrato dalla circostanza che oggi i consiglieri eletti dell'organo di autogoverno militare sono **già** posti in fuori ruolo - e ad esso deve essere applicata.

Questi profili di illegittimità dello schema di decreto legislativo, per violazione delle previsioni costituzionali in materia di delega, non esauriscono le questioni problematiche: infatti, anche **nel merito** la previsione censurata appare poco opportuna, per una molteplicità di ragioni.

La nuova norma consentirebbe infatti anche a chi riveste **incarichi direttivi**, pure apicali, di candidarsi ed essere eletto all'organo di autogoverno, mantenendo per tutta la durata della consiliatura l'incarico (dal momento che rimarrebbe in ruolo; mentre oggi, chi riveste incarichi direttivi o semidirettivi, se eletto, andando fuori ruolo dovrebbe rinunciare all'incarico), con la possibilità di **influire** sull'elettorato e di determinare una **distorsione** nei rapporti tra Consiglio e magistrati sottoposti al suo governo.

Occorre ricordare, infatti, che il Consiglio decide sui **procedimenti disciplinari**, che possono essere attivati dai capi degli Uffici, o approva i **provvedimenti organizzativi** adottati dai medesimi dirigenti, o svolge **attività ispettiva** sugli Uffici giudiziari; senza contare che, in una Magistratura dall'organico così ridotto e con appena 10 ruoli direttivi in totale, tale possibilità

determinerebbe una **anomala concentrazione di potere** nel magistrato titolare di incarico direttivo che fosse nel medesimo tempo consigliere dell'organo di autogoverno.

In senso opposto, potrebbe considerarsi **influenzato** il magistrato (non titolare di incarichi direttivi) eletto al Consiglio che debba decidere su provvedimenti che riguardino il capo del proprio Ufficio, nel quale svolgerebbe ancora funzioni giudiziarie, non essendo posto in posizione di fuori ruolo.

In ogni caso, appare evidente che consentire che il magistrato eletto al Consiglio permanga in ruolo determinerebbe **enormi problemi di funzionalità dell'organo di autogoverno** perché, in ogni caso in cui si dovesse discutere di pratiche relative all'Ufficio di appartenenza, il consigliere dovrebbe astenersi. Tale disfunzionalità è amplificata dalla circostanza che, essendo stati ridotti dalla citata riforma del 2007 gli Uffici giudiziari militari, questa evenienza si proporrà con una rilevante frequenza e il problema potrebbe essere enfatizzato nel caso in cui risultassero eletti al Consiglio due (o anche più) magistrati in servizio nello stesso Ufficio o nella stessa sede territoriale.

È assolutamente evidente che il meccanismo del “fuori ruolo” dei consiglieri eletti rappresenta una **garanzia** tanto per l'eletto quanto per l'Istituzione tutta, garantendo appunto **l'autonomia e l'indipendenza in concreto** del singolo consigliere e dell'intero organo di autogoverno.

Potrebbe argomentarsi che la disposizione sia utile da un punto di vista della **migliore organizzazione** della Magistratura militare (in questo senso sembra esprimersi, anche se con una formula assolutamente laconica – *“Tale previsione assicura maggiore funzionalità alla magistratura militare, considerata l'esiguità dei magistrati in servizio (attualmente poco meno di 60 unità)”* – la relazione illustrativa del provvedimento in esame) ovvero dell'**economicità** di gestione dell'Istituzione, ma nemmeno da questi punti di vista le previsioni censurate mostrano una concreta utilità:

- sotto il primo aspetto, sebbene l'organico dei magistrati militari sia limitato a 58 unità, il collocamento fuori ruolo di quattro magistrati (in luogo dei due attuali) non sembra poter provocare particolari effetti problematici, considerata la compatibilità con i carichi di lavoro degli Uffici giudiziari militari e la possibilità di ricorrere, ove necessario, all'istituto dell'applicazione (interna o esterna). Peraltro, la Magistratura militare, pur in questa composizione organica ridotta, ha già avuto diversi magistrati contemporaneamente in

fuori ruolo, anche dello stesso Ufficio, senza che ciò abbia determinato problemi di sorta nella funzionalità del servizio;

- sotto il secondo aspetto, rimanere in ruolo o essere posti in fuori ruolo è indifferente dal punto di vista della spesa, perché in entrambi i casi dovrebbe essere comunque corrisposta ai consiglieri eletti la relativa indennità di carica, senza quindi che possa determinarsi alcun risparmio (peraltro trattasi di importi in concreto assai limitati – in assoluto e in confronto agli organi di autogoverno di tutte le altre Magistrature - e che non determinano un impatto finanziario rilevante).

Si potrebbe infine obiettare che:

- a) le altre Magistrature speciali contemplate dall'articolo 103 Cost. (quella amministrativa e quella contabile) hanno organi di autogoverno i cui consiglieri eletti non sono posti in posizione di fuori ruolo;
- b) fino alla riforma del 2008, anche i consiglieri del C.M.M. non erano posti in posizione di fuori ruolo.

A queste obiezioni è facile rispondere che:

- a) alle Magistrature amministrativa e contabile non si applicano le norme di ordinamento giudiziario ordinario né è previsto un meccanismo estensivo delle regole del C.S.M., come invece la legge prevede per la Magistratura militare. Occorre, del resto, ricordare che le Magistrature amministrativa e contabile svolgono anche ruoli consulenziali e di supporto all'autorità governativa e che il loro organico è composto anche da magistrati di nomina governativa, e tali elementi differenziano queste Istituzioni dalle Magistrature ordinaria e militare;
- b) il precedente assetto del C.M.M. era compensato da un sistema ordinamentale diverso (composizione più ampia dell'organo di autogoverno, maggiore organico, più del doppio di incarichi direttivi), che fungeva da forza di equilibrio del sistema. Inoltre, occorre ricordare che l'evoluzione dell'autogoverno della Magistratura militare è stata assai lenta e complessa, spinta anche da sentenze della Corte costituzionale, ed è finalmente giunta nel 2008 a una parificazione con il sistema di autogoverno del C.S.M. (l'unico disciplinato nel dettaglio dalla nostra Costituzione), per cui ogni riforma in senso contrario rappresenterebbe un **passo indietro** nelle garanzie di autonomia e indipendenza.

In definitiva, e nel complesso, ogni intervento di riforma normativa dovrebbe essere indirizzato da una seria **ANALISI COSTI-BENEFICI**: in questo caso, dall'intervento in esame emergono concretamente solo costi, senza che invece risultino o siano dichiaratamente perseguiti benefici per l'Istituzione e per la collettività⁵.

Appare utile ricordare che, nel medesimo senso delle argomentazioni qui esposte, si sono già espressi il **Consiglio della Magistratura Militare** (con formale parere adottato con delibera n. 8201 del 30 ottobre 2023) e l'**Assemblea generale dell'A.M.M.I.** - Associazione Nazionale dei Magistrati Militari (con delibera del 10 ottobre 2023).

* * * * *

Per completezza, appare utile segnalare un'altra questione di rilievo, non considerata nel testo all'attenzione delle Commissioni parlamentari.

Come più volte sottolineato, il principio di delega contenuto nell'articolo 40, comma 1, lett. e) della legge n. 71 del 2022 prevede che *“al Consiglio della magistratura militare si applichino le disposizioni previste per il Consiglio superiore della magistratura”*.

La legge ha previsto anche disposizioni immediatamente precettive per l'organo di autogoverno ordinario; tra queste appare di particolare rilievo quella dell'articolo 25, che disciplina l'**Ufficio di segreteria** del Consiglio superiore della magistratura, secondo cui *“l'incarico di magistrato (...) addetto alla segreteria ha una durata massima di sei anni”*. (comma 4).

L'Ufficio di segreteria nell'organo di autogoverno ha un ruolo fondamentale, dal momento che sovrintende a tutta l'attività organizzativa e preparatoria del Consiglio, ed è composto da magistrati che (ragionevolmente) dovrebbero ruotare periodicamente negli incarichi, per evitare che ruoli così delicati e rilevanti rimangano assegnati per periodi troppo lunghi ai medesimi soggetti.

Sarebbe pertanto assolutamente opportuno, in linea con il principio di delega ricordato, coordinare le previsioni normative relative all'Ufficio di segreteria del Consiglio della magistratura militare con quelle previste dal citato articolo 25 per la Segreteria del Consiglio superiore della

⁵ L'unico “vantaggio” dell'intervento sembra riguardare esclusivamente i magistrati militari titolari di incarichi direttivi o semidirettivi, che potranno - introducendo la regola della permanenza in ruolo dei consiglieri - mantenere l'incarico qualora eletti all'organo di autogoverno.

magistratura, al fine di garantire la migliore funzionalità degli uffici di servizio dell'organo di autogoverno.

* * * * *

Nel resto, lo schema di decreto legislativo appare coerente con le disposizioni di delega normativa e non vi sono ulteriori osservazioni.

* * * * *

PROPOSTE

In base alle considerazioni fin qui esposte, si propone alle Commissioni riunite di esprimere un **parere favorevole condizionato** all'emendamento del testo nei seguenti termini:

- 1) all'articolo 2, comma 1, lettera a) dello schema di decreto legislativo, sopprimere il n. 2);
- 2) all'articolo 2, comma 1, dopo la lettera c) aggiungere la seguente: "c-bis) all'articolo 71, comma 3, sono aggiunte in fine le seguenti parole: "Gli incarichi dei magistrati militari presso l'ufficio di segreteria hanno una durata massima di sei anni.".

* * * * *

Ringraziando per l'utile occasione di confronto, rimango a disposizione delle Commissioni per qualsiasi ulteriore approfondimento ritenuto opportuno.

Giuseppe Leotta