

Giurisdizione militare: la crisi della specialità

di Giuseppe de Vergottini

(9 Febbraio 2007)

Solitamente nel trattare dei rapporti fra giurisdizioni speciali e ordinaria si trascura di considerare il ruolo attuale della giurisdizione speciale militare. Probabilmente questo non è altro che il portato tralatizio della antica separatezza dell'ordinamento militare rispetto a quello civile che si trascina ancora oggi con l'immagine un poco sfuocata della giustizia militare come giustizia dei capi, o addirittura come giustizia di una casta militare arroccata in se stessa, una sorta di continuazione con qualche garanzia in più della funzione disciplinare, particolarmente rigida in ambito militare. E questo trascurando quello che è stato l'intervento preciso del Costituente nell'estendere alla giurisdizione speciale militare i principi dell'articolo 108 (garanzie di indipendenza) e dell'articolo 111 (controllo di legittimità). In realtà dovette trascorrere un trentennio dalla Costituzione perché si producesse l'adeguamento voluto. Ma sicuramente il panorama iniziale è radicalmente mutato a far tempo dalla legge del 180/1981, che ha riordinato l'ordinamento militare di pace, e dalla legge 561/1988, che ha istituito un organo di garanzia parametrato su quello che la Costituzione prevede per la magistratura ordinaria. Oggi la giurisdizione militare opera in modo del tutto simile a quella ordinaria. Nel rito si applica il codice di procedura penale, esistono gli stessi gradi di giurisdizione culminanti col sindacato di legittimità della Cassazione, e si applica il codice penale militare di pace per un numero circoscritto di reati militari. Il codice penale militare di guerra utilizzabile per le missioni in Iraq e Afghanistan, e sempre potenzialmente richiamabile in base alla normativa vigente in caso di conflitto armato fuori del territorio nazionale (art. 165 cpmg), è stato al momento escluso per le missioni armate all'estero per volontà esplicita dell'attuale maggioranza.

Il superamento del servizio militare di leva, a causa della sospensione a tempo indeterminato dell'obbligo disposta dalle leggi 331/2000 e 226/2004, ha fatto venire meno tutta una serie di illeciti tipici del rapporto fra autorità dello Stato e cittadino chiamato alle armi. Di qui una caduta verticale del lavoro delle procure militari e dei relativi tribunali e l'emergere di una *sottoutilizzazione degli apparati* della giurisdizione speciale che ha posto il problema della razionalità di una struttura che è divenuta a prima vista antieconomica. Unico vantaggio, non trascurabile, della scarsità del lavoro dei magistrati militari rimarrebbe la apprezzata rapidità delle procedure se comparate alle lentezze e ai lamentati ritardi che affliggono le pronunce della giustizia penale ordinaria. La constatazione della non economicità della presenza di apparati scarsamente produttivi si aggiunge a una antica avversione alla presenza della giurisdizione militare distinta da quella ordinaria e rimette in circuito proposte di soppressione o almeno di radicale riorganizzazione della stessa.

Già nel corso della passata XIV Legislatura si erano presentate proposte dirette a intervenire sull'assetto della giustizia militare.

Il disegno di legge governativo di revisione della legge penale militare di pace e di guerra e di adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare (Atto Senato n. 2493), che era stato approvato dal Senato, si arenava davanti alla Camera dei deputati e veniva quindi abbandonato. Sostanzialmente il testo confermava il disegno organizzativo precedente e rigettava l'idea della confluenza della giurisdizione militare in quella ordinaria. Altre proposte, invece, miravano a sopprimere il ruolo dei magistrati militari e il Consiglio della magistratura militare (Nieddu e altri, Atto Senato, n. 1533, e Minniti e altri, Atto Camera n. 2807), a trasferire la cognizione dei reati militari a sezioni specializzate della giurisdizione ordinaria (Vitali e altri, Atto Senato n. 3783), a ridurre il numero degli organi presenti sul territorio (Pascarella e altri, Atto Camera n. 5433).

Nel mutato clima politico di questa XV legislatura sono nuovamente emerse proposte di ripensamento del ruolo complessivo della giustizia militare e si sono nuovamente affacciate, tra le varie opinioni al riguardo, ipotesi di confluenza nell'alveo della giustizia ordinaria. La questione della unitarietà della giurisdizione e della avversione alle giurisdizioni speciali è una antica questione, anche se sono ben note le scelte del Costituente che ha espressamente indicato fra i giudici speciali quello militare e anche se si è già ricordato l'operato del legislatore ordinario inteso ad adeguare l'ordinamento giudiziario militare ai principi costituzionali, come previsto dalla legge 180/1981, dotandolo anche del proprio organo di garanzia (legge 561/1988).

Il problema torna oggi di attualità anche se pare imprescindibile ricordare come la presenza degli organi di giustizia militare riceva fino ad oggi una precisa garanzia costituzionale. L'articolo 103, comma 3, prevede sia i tribunali militari in tempo di guerra che quelli in tempo di pace, con ovvii limiti di rispetto della riserva di legge. La VI disposizione transitoria prevedeva la revisione degli organi speciali di giurisdizione facendo espressamente salva, oltre alla giurisdizione del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, quella dei tribunali militari. Si imponeva poi puntualmente il "riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111". Altra traccia della permanenza di una giurisdizione speciale la troviamo in tema di limitabilità alla impugnazione delle sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra nell'art. 111, penultimo comma. Qualsiasi intervento legislativo su questa giurisdizione speciale non può dunque prescindere dal confronto con la perdurante presenza di questa superiore e chiara volontà costituzionale.

E' il caso di richiamare sinteticamente le varie iniziative che sono state adottate in tema di riconsiderazione della presenza e del ruolo di questa giurisdizione speciale. E, in effetti, le opzioni, sul versante del mantenimento o meno di una giurisdizione speciale per gli appartenenti alle Forze Armate che commettono reati militari, possono indirizzarsi verso una variegata gamma di percorsi. Sulla linea dell'integrale "*ordinarizzazione*", nei mesi scorsi sono state presentate alcune proposte di iniziativa parlamentare più o meno incentrate sull'istituzione di *sezioni specializzate* presso i tribunali ordinari distrettuali (Spini, Atti Camera n. 375 e Vitali e altri, Atti Senato n. 108), con la variante di lasciare un tribunale militare solo a Roma per i reati commessi all'estero. Verrebbe così soppresso l'organo di autogoverno della magistratura militare e il CSM eserciterebbe le sue

funzioni anche sui magistrati militari. Vi è anche una proposta presentata al Senato dal senatore Cossiga (in Atti Senato n. 350) che contiene una proposta di modifica costituzionale secondo cui la previsione della introduzione di sezioni specializzate sarebbe inserita in una nuova formulazione dell'art. 103 Cost..

Un'altra linea di intervento di riforma, incentrata sui principi di efficienza ed economicità, ma al tempo stesso aderente al dettato costituzionale oggi vigente, potrebbe poggiare sulla *riduzione della consistenza degli organici* della magistratura militare, per calibrarli sull'effettiva esigenza di servizio con conseguente incisiva riduzione del numero dei tribunali militari, e corrispondente razionalizzazione del CMM.

Un'altra ipotesi di lavoro diversa è invece quella che vede il superamento dell'attuale situazione di sottoutilizzazione della magistratura militare tramite una modifica legislativa che attribuisca alla sua cognizione reati *lesivi di interessi tipici* delle Forze Armate oggi assegnati alla magistratura ordinaria. In tal modo, a prescindere da eventuali riduzioni del numero degli organi della giurisdizione, ai tribunali militari sarebbe assegnata la cognizione di ulteriori fattispecie di reato ampliando quindi le occasioni di lavoro. Ciò comporterebbe una parallela riduzione del carico di lavoro del giudice ordinario e consentirebbe per queste infrazioni un corso più celere della giustizia.

In realtà si tratterebbe di introdurre una riforma che inserisca nel cpmp una previsione che già è stata introdotta nel cpmg. In quest'ultimo è stato modificato il testo dell'art. 47 (legge 6/2002) prevedendo che rientrano fra i reati militari quelli commessi da militari contro la personalità dello stato, la pubblica amministrazione, l'amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico, la fede pubblica, la persona e il patrimonio. Il Consiglio della Magistratura Militare, l'organo di garanzia di settore, ha preso posizione in tal senso in una apposita delibera (delibera 1843 del 17. 10. 2006) opponendosi alla soppressione della giustizia militare o alla sua trasformazione in sezioni specializzate di quella ordinaria, sostenendo l'opportunità della estensione al cpmp di quanto già previsto per il cpmg, e quindi modificando l'art. 37 dello stesso cpmp.

La eventuale riforma legislativa non farebbe dunque altro che livellare la disciplina del codice di pace a quella già prevista per il codice di guerra. Dal punto di vista della sua legittimità sarebbe costituzionalmente compatibile. Infatti, va sottolineato che una modifica della estensione delle fattispecie riconducibili alla tutela degli interessi militari non pone problemi di costituzionalità essendo noto che – come indicato dalla giurisprudenza costituzionale - non esiste una definizione oggettiva di "reato militare". Inoltre, si può ricordare come la estensione della competenza dei tribunali militari non porrebbe problemi sotto il profilo delle garanzie, considerata la pacifica equivalenza fra *status* di indipendenza dei magistrati militari e ordinari, mentre produrrebbe sicuramente vantaggi sotto il profilo della celerità della conclusione dei processi. Dal punto di vista della sua opportunità in tal modo la giurisdizione militare non disperderebbe il proprio prezioso patrimonio di cultura e competenza, sicuramente consolidatosi alla luce dei principi costituzionali e

dopo le riforme del 1981 e 1988, e per i procedimenti relativi alla violazione degli interessi militari sarebbe assicurata una tempestività di intervento che purtroppo non potrebbe essere data in altre sedi di tutela.

Le proposte miranti a intervenire radicalmente sull'attuale assetto organizzativo, tramite una trasformazione radicale della giustizia militare passando alla istituzione di sezioni specializzate, in un quadro di razionalizzazione della giurisdizione, dovrebbero inevitabilmente passare attraverso i canali formali della procedura di revisione previsti dal nostro ordinamento costituzionale.

Non si trascuri che il testo costituzionale attuale assegna unicamente ai tribunali militari la giurisdizione *“per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze Armate”*. Il che non consentirebbe alla legge ordinaria di operare variazioni di giurisdizione.

E in effetti il fatto che sussista l'esigenza del ricorso alla legge di revisione viene confermato da quanto avvenuto in occasione dei lavori della commissione bicamerale per le riforme istituita con l. cost. 1/1997 che all'art. 109 del progetto di riforma contemplava la abolizione della giurisdizione militare in tempo di pace. Ciò dimostra che in quella occasione venne dato per pacifico il ricorso al procedimento di revisione.

Ma a questo riguardo i dubbi circa la necessità o meno del ricorso alla revisione dell'articolo 103, 3 comma vanno sicuramente fugati ricordando quella che è stata una puntuale presa di posizione della stessa Corte Costituzionale. La Corte con sentenza 16/1978 ha ritenuto inammissibile una richiesta di promozione di referendum con finalità radicalmente eliminative, in considerazione del vincolo posto in sede costituzionale alla esistenza della magistratura militare, mentre con la successiva sentenza 25/1981 ha ammesso una successiva iniziativa intesa semplicemente a modificare l'ordinamento giudiziario militare. In conclusione sul punto apparirebbe azzardato pensare a interventi di superamento della specialità tramite legge ordinaria.

Quindi, al momento, da una parte è riemersa a livello politico e parlamentare l'iniziativa diretta a ricondurre nell'alveo della giurisdizione ordinaria quella militare, facendo leva in particolare sulla antieconomicità della situazione di scarsa utilizzazione di una macchina organizzativa complessa ma assolutamente ben funzionante e non afflitta dalle criticità che caratterizzano il funzionamento delle giurisdizione ordinaria; d'altra parte, sullo sfondo rimane sempre consistente la tradizionale avversione alla separatezza della giurisdizione per i reati militari. *Ragioni pratiche e ideologiche* concorrono quindi nelle proposte legislative pendenti in Parlamento. Ma la spinta riformatrice si trova a fare i conti con lo sbarramento realisticamente non rimovibile dato dalla necessità di utilizzare lo strumento della legge di revisione per superare lo scoglio dell'articolo 103, comma 3, con conseguente difficoltà di intravedere il consenso della attuale opposizione alla tesi della ordinarizzazione. Dunque una situazione di stallo che lascerebbe intendere come nel prossimo futuro siano più probabili aggiustamenti interessanti il numero delle sedi giudiziarie e dei magistrati inseriti nel ruolo della magistratura militare piuttosto che modifiche radicali.