

Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario militare

Giustizia militare : uno sguardo al passato e situazione attuale

*Intervento del Procuratore generale militare
Presso la Corte suprema di cassazione*

Roma, 8 marzo 2012.



La sede in cui si svolge quest'anno, per la prima volta, la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario militare assume un particolare valore simbolico, perché connota un peculiare profilo della giurisdizione penale militare, distinta ma non separata rispetto alla giurisdizione ordinaria.

Si tratta di una preziosa occasione per trasformare la declinazione di una periodica liturgia istituzionale in una pacata riflessione sulla situazione della Giustizia militare e sul suo possibile futuro dinanzi a un così qualificato uditorio.

L'inverno di un lungo scontento si coglie nelle relazioni svolte, a partire dall'anno 2000, dai procuratori generali militari presso la Corte militare di appello e, più di recente, a seguito di modifiche ordinarie, dai presidenti, che si sono avvicinati in cerimonie come quella odierna ma con altra "location". Tutte le relazioni, sia pure con sfumature diverse, si sono focalizzate sulla insostenibile leggerezza di una giurisdizione, ridotta, per una molteplicità di fattori, a una relativa insignificanza statistica nella concreta realtà processuale italiana.

All'insistito appello al mondo politico per il superamento di tale situazione, ponendo senza ambagi l'alternativa tra la "rivitalizzazione" o la soppressione, ha fatto riscontro più di recente una laboriosa progettualità normativa su impulso dell'Ufficio legislativo del Ministero della Difesa.

Non si sono avuti ancora concreti risultati in Parlamento, ma vi è la ragionevole speranza in un non lontano positivo esito.

Se, per dirla con Giovambattista Vico, l'essenza delle cose sta nel loro "nascimento", l'odierna riflessione non può non muovere dai lavori preparatori della Costituzione, perché l'articolazione del dibattito, che in quella sede si registrò sulla giurisdizione militare, si è riproposta più volte in seguito.



Il progetto elaborato dalla Commissione dei 75 dell'Assemblea costituente prevedeva la possibilità di istituire tribunali militari solo in tempo di guerra. Altra posizione veniva espressa dai fautori del mantenimento della giurisdizione militare, che segnalavano le esigenze della specialità in materia militare in ambito disciplinare e le particolari connotazioni del modello militare, richiamandosi anche alla teorica della pluralità degli ordinamenti giuridici, affermatasi, nell'ambito della teoria generale del diritto, per dar conto di eterogenei comparti normativi (diritto internazionale consuetudinario, diritto canonico, *lex mercatoria* e via elencando).

Così, se per giustificare la compressione di taluni diritti soggettivi facenti capo ai singoli militari si faceva ricorso alla formula della "supremazia speciale", la ricaduta nell'ambito del diritto penale sostantivo era la concezione del reato militare come ulteriormente sanzionatorio rispetto alle misure disciplinari e della giurisdizione militare come "giustizia di capi".

Anche senza ricorrere alla teoria funzionalista nell'ambito delle scienze storico-sociali, costituisce dato incontestabile che alla Giustizia militare (in senso ordinativo), nel corso delle vicende dello Stato unitario, anteriori alla Costituzione del 1948, è stato demandato, in ragione di ritenute caratteristiche di coesione, efficacia e speditezza di giudizi, un ruolo, che in aggiunta al presidio della disciplina militare, si declinava anche in interventi alternativi di quelli propri della giurisdizione ordinaria: ad esempio, la repressione del brigantaggio e dei moti popolari (si pensi alle proteste per la tassa sul macinato nella Milano di fine Ottocento).

La progressiva, anche se discontinua, linea di espansione della giurisdizione penale militare nei confronti della popolazione civile trovava un significativo sbocco in sei articoli del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 (R.D. n. 773 del 18



giugno, artt. 214 – 219), tuttora formalmente in vigore anche se alcune norme devono ritenersi tacitamente abrogate dalla Costituzione. Mi riferisco alla sostituzione della giurisdizione militare alla giurisdizione ordinaria, in casi di gravi situazioni di emergenza per l'ordine pubblico, per delitti contro la personalità dello Stato.

A fronte di tale assetto normativo il legislatore costituente, a conclusione di un lungo dibattito, optò per una soluzione di compromesso tra le due opposte proposte, circoscrivendo entro rigidi confini la giurisdizione militare. Con la nota previsione dell'art.103, ultimo comma, della Carta repubblicana, si è così determinata una “costituzionalizzazione dimezzata”, nel senso che pur non essendo stata cristallizzata la composizione originaria risultante dall'allora vigente ordinamento giudiziario militare, è esclusa la possibilità di una soppressione della giurisdizione militare mediante una legge ordinaria, secondo l'indirizzo prevalente della dottrina.

In tale quadro s'inserisce la legge n.167 del 1956, scaturigine delle ricorrenti gemeradi nelle relazioni sull'attività giudiziaria militare, perché al di là di dovuti interventi concernenti la correzione di antinomie con disposizioni costituzionali, essa amputò drasticamente l'area della giurisdizione, deprivandola di una corposa categoria di reati e ingenerando nel sistema irragionevoli lacune e vistose aporie.

Sul piano ordinativo, solo a seguito di una richiesta popolare di referendum abrogativo, il Parlamento intervenne con la legge n.180 del 1981 con disposizioni, di feconda carica innovativa, con le quali configurò il nuovo (e attuale) assetto della Giustizia militare, superando così l'opinione conservatrice riassunta nella formula, che perentoriamente reclamava per i tribunali militari “sint ut sunt aut non sint” : insomma, o rimangono così o meglio sopprimerli.

Merita qualche specifica considerazione quella vicenda. Il quesito referendario concerneva 41 articoli dell'Ordinamento giudiziario militare, riguardanti la composizione



e il funzionamento dei vari organi, con l'implicita proposta esclusione dalla struttura degli ufficiali giudici. Nel dichiarare ammissibile, in base all'art.75 della Costituzione, la richiesta referendaria, la Consulta, con la sentenza n.25 del 1981, rilevava che "la partecipazione degli ufficiali delle forze armate ai colleghi giudicanti, in veste di presidenti e di giudici" corrispondeva alla "tradizione della giustizia di capi storicamente affermatasi negli ordinamenti militari, il che spiega la figura dei militari-giudici (ai quali, peraltro, nella maggior parte dei Paesi si vanno sempre più affiancando o addirittura sostituendo giuristi di formazione e di professione, con qualifica di magistrati)". Fin qui la sentenza della Corte.

In definitiva, l'effetto della legge n.180 fu di trasformare sostanzialmente la giurisdizione militare da speciale in specializzata, secondo una condivisibile formula riassuntiva esposta in ambito dottrinario.

Più tardi (anni Novanta) la soluzione abrogazionista, nell'ambito del ricorrente dibattito sulla giurisdizione militare, venne adottata nella proposta di riordino di tutte le giurisdizioni speciali, nel corso dei lavori della Commissione bicamerale per la riforma della parte seconda della Costituzione, che, com'è noto, non ha avuto seguito.

Dopo l'attacco terroristico dell'11 settembre del 2001 negli Stati Uniti, la partecipazione italiana alle operazioni militari internazionali in Iraq e in Afghanistan, in periodo compreso tra gli anni 2002-2006, è stata connotata dall'applicazione del codice penale militare di guerra, ritenuto, dalle disposizioni legislative di autorizzazione dell'impegno italiano, più idoneo a sovvenire alle esigenze emerse. Il successivo "revirement" (con effetti tuttora perduranti) verso l'applicazione del codice di pace è ascrivibile più che a reali esigenze giuridiche, alle ricadute emotive che il vocabolo "guerra" comprensibilmente ingenera. In altri termini, il simbolismo semantico, che frequentemente alimenta la comunicazione politica, ha fatto aggio sulle ragioni "tecniche".



Alla fine di tale “excursus” diacronico, necessariamente sommario, è da rilevare che la soppressione del sistema di reclutamento basato sulla leva obbligatoria ha causato la caduta verticale del numero delle denunce, con conseguente drastico ridimensionamento, a partire dal 2008, della struttura giudiziaria militare: da nove a tre tribunali con riduzione dell’organico dei magistrati militari e il transito delle unità in esubero in uffici giudiziari ordinari.

Oggi la Giustizia militare vivacchia con la speranza di recuperare un coerente spazio operativo, previo il riequilibrio dell’asimmetria riformatrice, che qui si è cercato di ricostruire: al nuovo assetto ordinativo non si è accompagnata la novazione dei codici, malgrado l’attività di iniziativa e di studio perseguita dal Ministero della Difesa, anche mediante una Commissione di riforma e di un Gruppo di lavoro (quest’ultimo prorogato sino al 30 giugno prossimo), con composizione idonea a valorizzare molteplici apporti specifici ed esperienze diversificate (ufficiali delle Forze armate, magistrati ordinari e militari, docenti universitari).

A tale riguardo è utile rammentare che tra la previsione di una normativa speciale e l’esistenza di una giurisdizione “ad hoc” non corre un necessario rapporto di biunivoca corrispondenza: Stati aderenti alla NATO, affini al nostro per cultura e tradizioni giuridiche, non conoscono la giurisdizione militare (Francia, Germania, Belgio, ecc.), anche se risultano dotati di leggi penali militari. L’esigenza della revisione dei nostri codici prescinde, pertanto, sul piano logico- concettuale, in notevole misura, dal problema se ad applicare la normativa di settore sia il giudice ordinario, come oggi frequentemente accade in Italia, o il giudice militare.

Molta acqua è passata sotto i ponti dal 1941, anno di entrata in vigore dell’attuale legislazione in materia, oggetto solo di successivi, limitati interventi.



E' cambiato il mondo. Sono profondamente cambiate le Forze armate: al modello del "capo carismatico", secondo la distinzione tassonomica di Max Weber, è subentrato quello di una "leadership" tenuta a rispettare i diritti dei subordinati, in una trama di rapporti, che, pur senza annullare la gerarchia e la divisione tra "staff" e "line" confida, più che in passato, nella motivazione individuale, valorizzata in una innovativa dimensione di governo delle risorse umane. Sul piano operativo, si sono moltiplicati gli impegni di forze nazionali all'estero, in funzione di misure per il mantenimento o il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente allo Statuto delle Nazioni Unite.

Anche la giustizia, come apparato, è protesa a rinvenire moduli organizzatori idonei a corrispondere alle avvertite esigenze di modernizzazione e di efficienza segnatamente mediante la creazione di organi specializzati (come dimostra la recentissima istituzione dei tribunali per le imprese). In tale prospettiva va trovata la soluzione del problema della Giustizia militare.

Occorre allora interrogarsi, con senso di realismo e con capacità di ascolto, sui motivi di insoddisfazione, che, come correnti carsiche, investono talvolta l'attuale assetto organizzativo della giurisdizione militare.

Un primo filone critico s'incontra sul rapporto costi-benefici e identifica nella Giustizia militare una "struttura dissipativa" di risorse finanziarie e di talenti professionali. Obiettività esige che la sottoutilizzazione può costituire un "appeal" per taluni magistrati, paghi della possibilità di cumulare un modesto impegno di servizio con attività extra-giudiziarie, ritenute gratificanti, e si è rivelata una forte spinta motivazionale per il transito di magistrati ordinari nella magistratura militare.

Altra corrente è emersa con felpata discrezione all'interno delle Forze Armate per rilevare nell'attuale composizione dei collegi giudicanti una pretesa incongruità a fron-



nte dei predicati della specialità. Qui si annida il primo equivoco. La specialità non equivale a “giurisdizione domestica” né può essere un ombrello protettivo in grado di assicurare un’innominata garanzia funzionale per le condotte connesse con l’esercizio del comando.

Se peculiari ragioni esimenti sussistono, esse vanno analizzate e, se del caso, trovano adeguato riconoscimento in sede di riforma, ma le aspettative individuali e di gruppo di inedite cause di inesigibilità penale non possono essere demandate, in un sistema che si informa ai principi di stretta legalità e di obbligatorietà dell’azione penale, a indulgenza corporativa e all’empatia del giudicante.

Altra considerazione s’innerva nella concretezza. Secondo i dati statistici acquisiti, nel 2011 il 42 per cento dei procedimenti militari è stato definito con i giudizi speciali (patteggiamento, giudizio abbreviato, ecc.) dinanzi al giudice monocratico, a fronte del 58 per cento dei procedimenti definiti con rito ordinario dinanzi al collegio. Si tratta di una tendenza pressochè costante negli anni.

E allora è fin troppo facile argomentare che si sovviene all’esigenza di specializzazione individuale, che costituisce problema reale, sia azzerando derive corporative con un più avvertito ruolo dell’autogoverno sia mediante una maggiore cura nell’attività di formazione e di aggiornamento del magistrato, più che con l’aumento del numero dei militari-giudici nei collegi, come è stato di recente proposto.

Concludo. Oggi il confine tra le due figure, di giudice ordinario e di giudice speciale, è divenuto incerto a seguito dell’estensione, costituzionalmente imposta, al giudice speciale del complesso delle garanzie previste dalla Carta repubblicana in tema di indipendenza, a presidio dell’imparzialità.

Vale anche per le istituzioni la massima di esperienza secondo la quale non ha futuro chi non è capace di far tesoro delle criticità emerse nel passato o chi segue scorciatoie e schematismi semplicistici per la soluzione di problemi complessi.

