
Appunto sullo Schema di decreto legislativo recante disposizioni sul funzionamento del Consiglio della magistratura militare e disposizioni sull'ordinamento giudiziario militare. (n. 91)

Prima di entrare nel vivo del mio intervento ritengo utile premettere al cortese Uditorio alcune note informative che mi riguardano al fine di meglio inquadrare la fonte da cui proviene il contenuto delle notazioni e degli elementi che metterò a Vs disposizione.

Chi vi parla è il procuratore generale militare presso la Corte Militare di Appello – unica su tutto il territorio nazionale – e dunque il vertice degli uffici requirenti di merito della magistratura militare. Uffici requirenti che si articolano su tre procure militari (con sedi a Roma, Verona e Napoli), sulle quali, in virtù della legge di ordinamento giudiziario (D. Lgs. n. 106/2006) esercita le previste attività di vigilanza.

Peraltro, oltre ad aver esercitato funzioni direttive requirenti di primo e secondo grado come procuratore e procuratore generale per più di vent'anni, il sottoscritto è stato altresì presidente della Associazione Nazionale Magistrati Militari per due mandati dal 2009 al 2013.

Una seconda premessa mi sembra opportuna effettuare, e attiene al carattere di *specialità* che contraddistingue la giurisdizione militare; carattere che ne giustifica l'esistenza e che è alla base della necessità della riforma della giustizia militare, di cui si discute da tanto tempo, e nel cui ambito – va qui sottolineato - questo provvedimento, oggi alla Vs attenzione e valutazione, va iscritto. Non può, infatti, essere assolutamente trascurata la circostanza che il presente *Schema di Decreto Legislativo* costituisce un primo concreto passo, ovvero un provvedimento preliminare e preparatorio del più ampio progetto di riforma normativa che il Governo (Ministro della difesa) sta preparando e che si auspica pervenga a breve all'attenzione del Parlamento.

Dunque, è importante inquadrare questo testo nella prospettiva più ampia e razionale di un vero e proprio progetto di riforma della giustizia militare.

E in tale contesto, la chiave di volta è la specialità della giurisdizione militare.

Lo Schema di decreto legislativo in esame contiene essenzialmente due importanti interventi di riforma normativa.

L'introduzione nell'ordinamento giudiziario militare della figura del procuratore militare aggiunto e l'aumento del numero di componenti togati del Consiglio della magistratura militare.

I)

In ordine al primo profilo, vi è da segnalare come l'esigenza di prevedere anche nell'ambito della giustizia militare la figura del *procuratore militare aggiunto* si sia manifestata segnatamente

all'indomani della riforma del 2007, allorchè venne drasticamente ridotto il numero delle sedi giudiziarie militari (da 9 a 3 in primo grado e da 3 ad una in appello).

Già in quel contesto il Consiglio della Magistratura Militare ebbe a chiedere – con le delibere del 4.2.2008, del 13.05.2008 e del 24.06.2008 – l'istituzione dei posti di "procuratore aggiunto" presso le tre Procure Militari della Repubblica residue a seguito della riforma operata con la legge n. 244/07.

Benché nell'ordinamento giudiziario ordinario tale figura sia prevista soltanto per i grandi uffici di Procura (vale a dire per quelle procure che abbiano numerosi pubblici ministeri in organico) secondo una proporzione assai diversa, la peculiare conformazione delle competenze territoriali dei tribunali militari (e quindi delle relative procure), nonché la peculiare specialità delle figure degli ufficiali di polizia giudiziaria militare (prevalentemente i Comandanti di Corpo, cioè militari non specializzati in diritto penale e in diritto penale militare) è tale da richiedere la presenza nelle procure militari di una peculiare figura organica che affianchi e coadiuvi il procuratore capo nelle delicate incombenze di direzione di un ufficio che territorialmente si estende, per ciascuna procura militare, per circa un terzo del territorio nazionale. O che, nel caso della procura militare di Roma, abbracci addirittura il vasto territorio estero.

In sostanza, l'esigenza di tale figura, già manifestatasi in passato con l'evolversi delle attività giudiziarie militari, si è acuito significativamente proprio all'indomani della riforma ordinamentale del 2007, a causa dell'allargamento vasto e articolato, delle competenze territoriali delle tre procure militari (Roma, Napoli e Verona) che impongono viaggi e contatti frequenti con i vari uffici di polizia giudiziaria militare dislocati sul territorio nazionale anche a grande distanza e, per di più, non disponendo più di uffici giudiziari militari sulle due isole maggiori.

Tale previsione, pertanto, - di eccezione rispetto alla disciplina dell'ordinamento giudiziario ordinario - si iscrive perfettamente nella *specialità* che contraddistingue la giustizia militare rispetto a quella ordinaria e che marca la differenza rispetto ad essa in parecchi settori ordinamentali nonché in molteplici settori del diritto sostanziale.

Vedremo a breve come questo argomento centrale della *specialità* della giurisdizione militare sarà estremamente utile nelle riflessioni che svilupperò più avanti.

II)

Quanto al secondo profilo - l'aumento del numero dei componenti togati del Consiglio della magistratura militare da due a quattro – anche per esso valgono le medesime considerazioni in tema di specialità della giustizia militare.

Anzitutto, anche qui va rammentato come, originariamente, non solo fosse previsto il numero di *cinque* componenti elettivi fra i membri togati¹, ma anche nella prima stesura del testo di legge n. 244/07 che riformò l'ordinamento giudiziario militare nella parte riguardante il Consiglio della magistratura militare, era stato previsto il numero di **quattro** membri togati e non due. Solo in sede

¹ la legge istitutiva del Consiglio della Magistratura Militare, la L. 30.12.1988 n. 561, prevedeva 9 membri, di cui 7 magistrati: due di diritto - primo presidente della Corte di Cassazione e Procuratore Generale Militare presso di essa - e cinque elettivi.

di approvazione finale del testo si pervenne al numero ridotto di due componenti togati elettivi e soltanto allora venne previsto per essi il fuori ruolo. Proprio perché il numero era ridotto.

Il sottoscritto – nella sua qualità, all'epoca, di Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati Militari – ebbe subito a rappresentare nelle sedi istituzionali governative e parlamentari la necessità di correggere questa riduttiva previsione, così come – parallelamente – anche quella dell'inserimento della figura del “procuratore aggiunto”, visto poc' anzi.

L'esigenza di prevedere un numero maggiore di componenti togati (cioè, eletti dai magistrati e non previsti “di diritto” o scelti da altri organi pubblici), scaturisce da varie motivazioni.

La principale è senz'altro quella che si riconnette all'importanza e all'alto valore delle competenze di un organo di autogoverno di una magistratura. Infatti, a prescindere dal numero di soggetti che compongono l'istituzione, quello che principalmente conta è la ‘qualità’ e l'importanza delle questioni che il suddetto organo di autogoverno è chiamato ad affrontare. Qualità ed importanza che, evidentemente, sono le medesime, tanto nel caso in cui la compagine dei magistrati sia numerosa e tanto in quello in cui, invece, sia assai ridotta, come è per la giustizia militare.

Le alte e delicate funzioni che attengono al governo di una magistratura penale richiedono adeguate competenze e adeguata dialettica e ampio confronto all'interno del Consiglio. E per ottenere questi efficaci strumenti operativi è indispensabile che il dialogo e il confronto avvenga fra un numero di soggetti qualificati sicuramente maggiore di quello oggi previsto, proprio per garantire la migliore e più approfondita valutazione dei temi in discussione. Attività questa, che evidentemente, non appare sempre sufficientemente garantita qualora il numero dei componenti dell'organo (peraltro poi in concreto suddiviso in commissioni ancor più ristrette nel numero) sia così esiguo come quello attuale di cinque.

Tale esiguità numerica, inoltre, finisce per comprimere in modo inopportuno la fondamentale funzione di garanzia della indipendenza dei magistrati di cui il Consiglio dovrebbe costituire la massima espressione, poiché – nell'attuale composizione - la componente togata è troppo poco rappresentata, tanto da essere in minoranza rispetto agli altri membri del collegio.

Appare invece opportuno, se non necessario, che la componente togata costituisca almeno la metà dei membri del Consiglio, così come prevede, peraltro, anche la Raccomandazione approvata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 17 dicembre 2010.

Pertanto, con la norma di riforma contenuta nello Schema di Decreto Legislativo, si rimedia alla distorsione che si era verificata nel 2007 allorchè, inopportunamente, si determinò una composizione del Consiglio della Magistratura Militare che vedeva la componente elettiva in minoranza nel corpo dell'organo di autogoverno.

Ritengo personalmente che questa norma sia di particolare importanza per la giustizia militare e per la magistratura militare, poiché contribuirà – ove adottata – a garantire non soltanto una adeguata rappresentanza in seno all'organo di autogoverno a concreta tutela dell'indipendenza e dell'autonomia dei magistrati militari, ma anche una migliore qualità delle attività del Consiglio, potendosi giovare di un maggior numero di specifiche professionalità.

Venendo ora all'unico profilo che ha sollevato qualche diversità di vedute in seno alla magistratura militare (ed anche al Consiglio stesso), vale a dire quello della collocazione o meno in ‘fuori ruolo’

per i componenti togati elettivi, ritengo che anche in questo caso occorra inquadrare correttamente la questione nell'imprescindibile cornice della *specialità* della giurisdizione militare.

Prima di entrare nel merito, occorre sgombrare il campo da una questione preliminare che da taluno è stata ventilata e cioè del presunto superamento di delega da parte del governo nel disciplinare il presente Schema di decreto legislativo. Si tratta in verità di un falso problema, a mio parere, giacché la previsione contenuta nel suddetto Schema attuativo della 'legge delega' n. 71 del 2022 (art. 40, in specie) è del tutto legittimo alla stregua non solo dei poteri normativi assegnati (atteso che si tratta proprio di disciplinare in modo coerente e razionale l'assetto dell'organo di autogoverno della giustizia militare nella giurisdizione militare – *speciale*, come già sottolineato - come è nelle chiare intenzioni del legislatore delegante), ma anche alla stregua della espressa riserva di ragionevolezza che lo stesso legislatore adotta – qui, come in altre sedi in cui deve occuparsi dell'ordinamento giudiziario militare in rapporto a quello ordinario – laddove indica il limite della '*compatibilità*' fra i due ordinamenti giudiziari quale strumento per regolare e adattare i principi dell'uno (quello ordinario) a quello militare.

Orbene, poiché da taluno è stata prospettata l'eventualità che il discostamento praticato nello 'Schema' adottato dal Governo su questo profilo (mantenimento in ruolo dei componenti togati elettivi del Consiglio) possa esorbitare dai limiti della delega legislativa, va qui evidenziato come l'inserimento della suddetta clausola – '*in quanto compatibili*' - ² consenta invece al legislatore di valutare discrezionalmente con la dovuta ragionevolezza la misura entro la quale sia possibile ed opportuno adattare all'ambito giudiziario militare uno dei principi di ordinamento giudiziario ordinario.

E nella specie, appare evidente che una misura che sia adatta per un ordinamento di magistrati che conta **10.638 unità** (quello ordinario) non possa certamente in tutto e per tutto essere adatta per un ordinamento di magistrati che ne conta soltanto 58 (quello militare).

In particolare, il bilanciamento di argomentazioni operato dal governo appare equilibrato e ben adatto alla *speciale* struttura della magistratura militare, considerando oggettivamente che, qualora fosse mantenuta la attuale posizione di 'fuori-ruolo', il raddoppio del numero di membri elettivi da 2 a 4 comporterebbe che circa il 7% della già esigua composizione della magistratura militare sarebbe sottratta all'attività giudiziaria. Senza contare le unità già attualmente in posizione di fuori-ruolo per altra causa e quelle che potrebbero legittimamente intervenire in un prossimo futuro, aumentandone ancora il numero e l'incidenza.

E senza contare un'altra importante circostanza, costituita dal fatto che – come segnalato in premessa – questo provvedimento si inserisce in una più ampia riforma della giustizia militare secondo il progetto governativo in corso, alla stregua del quale sono previsti significativi recuperi di aree di competenza per la giurisdizione militare, secondo una razionalizzazione di essa che porterebbe a cospicui (e quanto mai auspicati) incrementi di lavoro giudiziario, di guisa che proprio al contrario di

² L'art. 40, lett. e), prima parte, della legge n. 71/2022 stabilisce, infatti, che: "*Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: ... 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.*"

non appaiono comprensibili e dunque non sono condivisibili. Infatti, l'affermazione che il mantenimento in ruolo dei componenti elettivi possa determinare situazioni del genere è semplicemente enunciata ma non concretamente dimostrata. Anzi, la lunga esperienza praticata nei primi venti anni di esercizio delle funzioni consiliari dimostra il contrario, giacché non si è mai avuto riscontro concreto – né formale, né informale – di simili degenerazioni o inconvenienti.

E d'altronde, come è stato acutamente osservato dal vice Presidente del Consiglio della Magistratura Militare nella sua "Nota di dissenso" in appendice alla citata delibera, le prospettate possibili criticità (soprattutto quelle derivanti dalla possibile presenza nel consiglio di membri con incarichi direttivi, come tali potenzialmente in grado, secondo alcuni, di condizionare le scelte degli altri consiglieri) sarebbero neutralizzate dalla rassicurante considerazione che – proprio in quanto eletti – i membri togati sarebbero prescelti dall'elettorato che evidentemente, per le loro doti e capacità personali, li ritiene in grado di resistere a eventuali ipotetici condizionamenti o, per i direttivi, li ritiene in possesso di qualità tali da non potersi ipotizzare l'insorgere di situazioni negative di tal fatta.

La verità è che noi stiamo parlando di una istituzione davvero singolare; vale a dire di una magistratura penale speciale che conta solo 58 membri. Praticamente, la sostanza è che tutti gli appartenenti ad essa si conoscono fra loro e dunque le dinamiche che potrebbero insorgere nei rapporti interpersonali in un contesto come quello ordinario (di 10.638 unità) sono profondamente differenti. Di fatto, il "controllo" interno su quello che avviene in seno a tutta la istituzione – e dunque anche e a maggior ragione in seno al Consiglio della Magistratura Militare – è assai più incisivo e penetrante che nella magistratura ordinaria. Con la conseguenza che, eventuali o ipotetiche insidie alla autonomia di giudizio e all'indipendenza dei magistrati – ivi compresi – quelli togati elettivi del CMM – sono e sarebbero difficilmente configurabili.

D'altronde, e in definitiva, se pure la posizione del fuori-ruolo potrebbe essere certamente – in astratto – la situazione di maggior garanzia, è pur vero che occorre in concreto effettuare una sorta di analisi costi-benefici alla stregua degli ineludibili criteri della *specialità* della giurisdizione militare per trovare la soluzione in concreto più vantaggiosa nel suo complesso.

E, in questo senso, a mio parere, quella migliore è proprio quella che mantiene in ruolo i componenti togati elettivi.

Basti riflettere su quest'ultimo profilo.

I due sopraindicati settori di riforma (inserimento dei procuratori militari aggiunti e aumento dei membri togati elettivi con loro mantenimento "in ruolo"), costituiscono entrambi una eccezione al sistema previsto dall'ordinamento giudiziario ordinario per il CSM. Ciò che, se da un lato, conferma l'importanza della *specialità*, dall'altro dà un senso alla clausola (sopra ricordata) di applicabilità delle norme sul CSM ordinario solo "in quanto compatibili".

La prima eccezione (quella sui procuratori militari aggiunti) non desta obiezioni da parte di nessuno, pur essendo una significativa eccezione. E ciò perché si giustifica nel quadro della citata *specialità* della giurisdizione militare. Specialità che è la chiave di volta del sistema giudiziario militare. Ed è quindi evidente che, per criticare la scelta del Governo di aver escluso nel provvedimento la posizione fuori-ruolo non si possa adoperare l'argomento che ciò non è previsto anche nell'ordinamento giudiziario ordinario, poiché altrimenti non si potrebbero neppure introdurre i procuratori militari aggiunti. Ecco, invece, che alla stregua del criterio di *specialità* è ben possibile, anzi doveroso,

Marco De Paolis

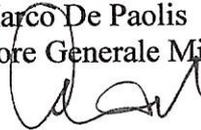
effettuare una saggia ed equilibrata valutazione in funzione delle speciali caratteristiche della giurisdizione militare.

Un'ultima considerazione mi sia consentita.

La riforma della giustizia militare del 2007 venne preceduta da una feroce campagna di stampa denigratoria della giustizia militare che faceva perno sulla scarsa produttività dei tribunali militari e sugli sprechi economici che ne derivavano al Paese. In un contesto quale quello odierno in cui - di fatto - non sono mutate (purtroppo e non certo per colpa dei magistrati militari) quelle proporzioni e quei carichi di lavoro così modesti (e, possiamo forse dire, al limite dell'imbarazzo) - non vorrei che un provvedimento che escludesse dal ruolo della forza lavoro giudiziario circa il 7% della esigua composizione della magistratura militare potesse far rinnovare tali male augurabili iniziative, esponendo altresì il Governo e il Parlamento ad inutili quanto ingenerose critiche da parte degli organi di stampa e dell'opinione pubblica.

Roma, 13 dicembre 2023

Marco De Paolis
Procuratore Generale Militare



Dott. Marco De Paolis
Procuratore Generale Militare presso la Corte Militare di Appello
via degli Acquasparta n° 2 - 00186 - Roma
☎ - ufficio + 39 06 6880 1863
+ 39 06 686 7853
- portatile + 39 329 410 5801
☒ fax - + 39 06 4735 5326
- depaolis.marco@libero.it
- mdepaolis@gm.difesa.it