



CONSIGLIO DELLA MAGISTRATURA MILITARE
SEGRETERIA

00186 - ROMA - VIA DEGLI ACQUASPARTA, 2 ☎ CIV. 06/469151513-4-5-6-7 MIL. 2051513-4-5-6-7
consmagmil@postacert.difesa.it - consmagmil@gm.difesa.it

Al Ministero della Difesa
Ufficio Legislativo
ROMA
(udc@postacert.difesa.it)

Rif: M_D A3DFB29 REG2023 0051885 10-10-2023

Oggetto: 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 (dossier CMM n. 290/2023/RR)

Si comunica che il Consiglio, nella seduta del 30 ottobre 2023, in relazione all'argomento indicato in oggetto, ha approvato la seguente delibera:

Delibera 8201 plenum 30 ottobre 2023

“IL CONSIGLIO DELLA MAGISTRATURA MILITARE,

premesso che con nota in data 10 ottobre 2023 l'Ufficio legislativo del Ministero della Difesa ha trasmesso lo schema di decreto legislativo – unitamente alle relazioni, illustrativa e tecnica – recante “Disposizioni sul funzionamento del Consiglio della magistratura militare e sull'ordinamento giudiziario militare ai sensi dell'art. 40, comma 2, lettere d) ed e), della legge 17 giugno 2022, n. 71”, approvato nella riunione del Consiglio dei Ministri del 25 settembre 2023, e ha rappresentato l'urgenza, dovendo essere il testo inviato alle Camere, affinché sullo stesso sia espresso il parere delle Commissioni competenti;

letto il testo dello schema di decreto legislativo, nonché le relazioni, illustrativa e tecnica, pervenute;

visto l'art. 40, comma 3, della legge 17 giugno 2022, n. 71, che stabilisce che i decreti legislativi attuativi, di cui al comma 1, *«possono essere adottati, sentito il Consiglio della magistratura militare, che si esprime nel termine di trenta giorni dalla trasmissione degli schemi»;*

letta la nota in data 13 ottobre 2023 del Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati Militari, il quale, in esecuzione del deliberato dell'Assemblea generale straordinaria dei soci, ha chiesto di essere sentito per illustrare la posizione dell'Associazione in merito allo schema di decreto legislativo;

preso atto di quanto rappresentato dal Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati Militari – sentito in sede istruttoria dalla Commissione per il Regolamento e la Riforma nella seduta del 19 ottobre 2023 – il quale,

in particolare, ha evidenziato, con riguardo alla previsione della permanenza in ruolo dei componenti elettivi del Consiglio, l'opinione espressa dalla maggioranza dei soci, relativamente a tale disposizione, in ordine ai possibili profili di illegittimità per eccesso di delega e alla inopportunità della scelta operata nel merito, considerata la funzione di garanzia del collocamento fuori ruolo dei magistrati militari eletti, previsto dalla normativa attualmente in vigore, per l'autonomia e l'indipendenza del consigliere e dell'Organo di autogoverno;

sentito nella seduta del 30 ottobre 2023 il Vice Presidente, Prof. Avv. David BRUNELLI, il quale ha esplicitato le ragioni del proprio voto parzialmente contrario al testo della delibera, approvata all'unanimità dalla Commissione per il Regolamento e la Riforma e posta all'ordine del giorno del plenum, con specifico riguardo alle considerazioni ivi formulate a proposito della modifica della norma sul collocamento fuori ruolo dei magistrati eletti, e ha presentato una nota scritta per l'allegazione al verbale;

OSSERVA

1. Premessa.

Lo schema di decreto legislativo, in merito al quale è richiesto il parere del Consiglio della magistratura militare, riguarda l'attuazione della delega relativa alle disposizioni di cui all'art. 40, comma 2, lettere d) ed e), della legge 17 giugno 2022, n. 71, concernenti la introduzione di un posto di procuratore militare aggiunto in ciascuno degli uffici giudiziari militari requirenti di primo grado, con la corrispondente soppressione di un posto di sostituto procuratore militare, e la previsione di un aumento a quattro dei componenti elettivi dell'Organo di autogoverno, al fine di assicurarne la maggioranza. Si tratta di alcune tra le disposizioni della legge citata relative a specifiche modifiche dell'ordinamento giudiziario militare, suscettibili di un immediato esercizio della delega.

2. Previsione delle funzioni semidirettive di procuratore militare aggiunto.

L'articolo 1 dello schema di decreto legislativo contempla le modifiche all'ordinamento giudiziario militare necessarie per rendere operativa la disposizione di cui all'articolo 40, comma 2, lettera d), della legge n. 71 del 2022. In particolare, si prevede, agli articoli 52, 53 e 58 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il Codice dell'ordinamento militare, l'inserimento, tra le funzioni svolte dai magistrati militari, delle funzioni semidirettive requirenti di primo grado di procuratore militare aggiunto della Repubblica presso il Tribunale militare, con la conseguente integrazione della composizione degli uffici del pubblico ministero e la individuazione della seconda valutazione di professionalità quale requisito minimo per il conferimento del relativo posto semidirettivo, analogamente a quanto stabilito per le funzioni semidirettive giudicanti di primo grado.

Al riguardo si deve osservare che l'introduzione di un posto di procuratore aggiunto in ciascuna procura militare viene incontro alle specifiche esigenze della giurisdizione militare, che si sono evidenziate, nell'immediato, con l'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e che questo Organo di autogoverno aveva rilevato e rappresentato (delibere consiliari n. 2671 del 4 febbraio 2008, n. 2879 del 13 maggio 2008 e n. 2965 del 24 giugno 2008).

Con la legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono stati, infatti, soppressi diversi uffici di primo grado, le sezioni di Verona e Napoli della Corte militare di appello e i relativi uffici della Procura generale militare, sono state ridotte da nove a tre le sedi giudiziarie militari e, conseguentemente, rideterminate le circoscrizioni che

definiscono l'ambito di competenza degli uffici giudiziari militari di primo grado. Nello specifico, l'articolo 2, comma 603, della citata legge n. 244 del 2007 ha delineato le nuove circoscrizioni per il tribunale militare e la procura militare di Verona (regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna), per il tribunale militare e la procura militare di Roma (regioni Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo e Sardegna) e per gli uffici giudiziari di Napoli (regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia), estendendole per ciascuno di tali uffici a circa un terzo del territorio nazionale.

In conseguenza della modifica normativa sopra richiamata, la previsione della figura del procuratore aggiunto consente di implementare l'organizzazione e l'efficienza delle procure militari, che si trovano ad operare in condizioni del tutto peculiari per una giurisdizione penale, considerata la notevole ampiezza del territorio che rientra nella loro competenza, e di attribuire, in tal modo, un significativo supporto ai Procuratori militari, che potranno delegare alcune delle incombenze di loro esclusiva competenza e assicurare più efficacemente l'attività di coordinamento nella gestione dell'ufficio, anche nei casi in cui debbano allontanarsi dalla propria sede per dirigere personalmente le indagini *in loco* o per avere contatti diretti con i Comandanti di Corpo, che svolgono funzioni di polizia giudiziaria, al fine di concordare linee operative generali e schemi di intervento. La misura organizzativa individuata dal legislatore rappresenta, dunque, un valido ausilio per assicurare un ottimale funzionamento degli uffici giudiziari militari requirenti di primo grado.

3. Disposizioni concernenti il Consiglio della magistratura militare.

Per quanto concerne l'ulteriore disposizione attuativa della delega legislativa, l'articolo 2 del testo del decreto in esame interviene sulla composizione del Consiglio della magistratura militare delineata dall'articolo 60, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, introducendo, come stabilito dall'articolo 40, comma 2, lettera e), della legge n. 71 del 2022, l'aumento del numero dei componenti togati elettivi da due a quattro.

A tale previsione, voluta dal legislatore delegante al dichiarato scopo di assicurare la maggioranza della componente elettiva, segue nel testo la modifica del comma 2 dell'articolo 60 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, che nella nuova formulazione esclude il collocamento in posizione di fuori ruolo, previsto dalla norma in vigore, dei componenti togati eletti e stabilisce 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 anche in soprannumero, nella sede di provenienza e nelle funzioni precedentemente esercitate»*.

Sono, poi, contemplate ulteriori disposizioni che modificano la disciplina dettata in ordine ai presupposti per la validità delle delibere consiliari e alla composizione della Commissione per gli uffici direttivi.

In particolare, per quanto attiene alla validità delle delibere consiliari si interviene sull'articolo 61, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, stabilendo la necessaria presenza di quattro componenti, di cui due elettivi, anziché di tre componenti, di cui uno elettivo, come previsto dall'attuale disciplina. Anche la composizione della Commissione per gli uffici direttivi viene adeguata alla mutata composizione del Consiglio, con la modifica dell'articolo 64, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e l'aumento da tre a cinque del numero dei componenti, di cui almeno tre devono essere elettivi, mentre secondo il dettato normativo vigente è necessaria la presenza di un solo componente elettivo; si prevede, altresì, che la

composizione sia rinnovata dopo un biennio, per consentire – come precisato nella relazione illustrativa – anche al *«componente togato elettivo che non abbia fatto parte della Commissione nel primo periodo di attività, di svolgere questa rilevante funzione»*.

All'articolo 2, comma 1, lettera c), punto 2), dello schema di decreto si introducono, inoltre, limitazioni per i componenti elettivi con riguardo alla partecipazione ai concorsi per gli uffici direttivi e semidirettivi. Nello specifico, il comma 2-bis inserito nell'articolo 64 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, prevede che i *«componenti eletti non possono proporre domanda per un ufficio direttivo o semidirettivo, nel periodo del loro mandato elettivo e comunque prima che sia trascorso un anno dal giorno in cui hanno cessato di far parte del Consiglio della magistratura militare»*.

3.1. Aumento del numero dei componenti togati elettivi.

Si deve osservare che con l'articolo 1, comma 1, lettera a), punto 1), del testo in esame, nel modificare il numero dei componenti dell'Organo di autogoverno eletti dai magistrati militari da due a quattro, si intende provvedere a dare attuazione a quanto espressamente indicato dal legislatore delegato.

Secondo quanto previsto dall'articolo 60 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, nel testo vigente, il Consiglio della magistratura militare risulta attualmente composto da cinque componenti, di cui due di diritto – il Primo Presidente della Corte di Cassazione, che lo presiede, e il Procuratore generale militare presso la medesima Corte di legittimità – un componente scelto d'intesa tra i Presidenti delle Camere, che svolge funzioni di vice presidente, e due componenti eletti dai magistrati militari, che *«sono collocati fuori ruolo per la durata del mandato»*.

Tale disciplina, conseguente alle modifiche apportate dalla legge 28 dicembre 2007, n. 244, e dal decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ha reso la componente elettiva minoranza nell'organo collegiale, diversamente da quanto originariamente stabilito dalla legge 30 dicembre 1988, n. 561, istitutiva del Consiglio della magistratura militare, che aveva previsto, oltre ai due componenti di diritto e a due componenti scelti d'intesa dai Presidenti delle Camere, un'adeguata rappresentanza dei magistrati militari costituita da cinque componenti eletti.

L'attuazione della delega legislativa relativa a tale specifica disposizione consente, dunque, di reintrodurre la maggioranza della componente elettiva, di garantire l'apporto pluralistico delle diverse professionalità e di assicurare nuovamente la sussistenza di un requisito strutturale che caratterizza il Consiglio superiore della magistratura e che è da ritenersi essenziale per tutti gli organi di governo autonomo della magistratura, come affermato nella Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 sull'indipendenza, efficacia e responsabilità dei giudici, approvata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 17 dicembre 2010, che espressamente prevede al Capitolo IV (“Consigli superiori della magistratura”), paragrafo 27, 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»*.

3.2. Modifica della norma sul collocamento fuori ruolo dei magistrati eletti.

Alla previsione dell'aumento da due a quattro del numero dei componenti eletti – come evidenziato al punto 3 – segue nel testo, all'articolo 2, comma 1, lettera a), punto 2), l'integrale sostituzione del comma 2 dell'articolo 60 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, che, nel testo vigente, prevede che *«...i magistrati militari componenti elettivi del Consiglio della magistratura militare sono collocati fuori ruolo per la durata del*

mandato e il posto in organico è reso indisponibile per la medesima durata».

Nella nuova formulazione del comma 2 dell'articolo 60 si viene ad escludere il collocamento in posizione di fuori ruolo dei magistrati militari eletti e, in particolare, si stabilisce che, nel corso del mandato, i *«componenti elettivi del Consiglio della magistratura militare rimangono in ruolo e, se fuori ruolo al momento della loro elezione, sono ricollocati in ruolo, eventualmente anche in soprannumero, nella sede di provenienza e nelle funzioni precedentemente esercitate».*

Tale disposizione non appare in linea con i principi e i criteri fissati nella legge di delega.

L'articolo 40, comma 2, lettera e), della legge 17 giugno 2022, n. 71 definisce in modo chiaro e puntuale il contenuto della delega, attraverso l'indicazione specifica al legislatore delegato di *«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».*

L'affermazione di principio, ritenuta essenziale dal legislatore delegante, della estensione della disciplina del Consiglio superiore della magistratura al Consiglio della magistratura militare rende inequivocabile la *ratio legis*, come sottolineato anche nella relazione illustrativa allo schema di decreto, di *«adeguare la struttura e i compiti del C.M.M. a quelli del C.S.M.»*, individuando, nel contempo, esplicitamente – considerata l'ampia maggioranza della componente elettiva che caratterizza l'Organo di autogoverno della magistratura ordinaria – nell'aumento da due a quattro dei componenti elettivi il giusto equilibrio per garantire un'adeguata rappresentanza dei magistrati militari all'interno dell'organo collegiale e l'effettività dell'autogoverno.

Nella legge di delega è stata operata, pertanto, la scelta di precisare in che termini si debba modificare la composizione del Consiglio della magistratura militare, circoscrivendo tale intervento alla definizione del numero dei componenti elettivi e prevedendo, per il resto, l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni contemplate per il Consiglio superiore della magistratura, che, tra l'altro, stabiliscono per i magistrati eletti il collocamento in posizione di fuori ruolo.

La specificità dei criteri di delega e l'assenza di un riferimento alla previsione della permanenza in ruolo dei componenti elettivi consente di escludere, alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, che la norma di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), punto 2), dello schema di decreto legislativo si inserisca nell'ambito dei margini di discrezionalità consentiti nell'attuazione della delega (tra le altre, Corte Cost. sentenza n. 10 del 2018).

Si tratta, d'altra parte, di una norma che verrebbe ad incidere in modo significativo sull'assetto complessivo dell'Organo di autogoverno della magistratura militare, differenziandolo – in contrasto con il principio generale enunciato di piena equiparazione – dal Consiglio superiore della magistratura in relazione ad un aspetto di rilievo ai fini della garanzia di autonomia e indipendenza dei singoli componenti e dell'organo collegiale nel suo complesso, sicché, anche sotto il profilo sostanziale, si presenta distonica rispetto alle scelte di fondo compiute nella legge di delega.

Si deve, peraltro, osservare che la predetta disposizione comporterebbe una retrocessione rispetto al processo di progressivo allineamento alla disciplina in vigore per il Consiglio superiore della magistratura. Il decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ha, infatti, innovato in tal senso la disciplina precedentemente dettata dal regolamento attuativo della legge istitutiva dell'Organo

di autogoverno della magistratura militare (articolo 2, comma 5, del d.P.R. 24 marzo 1989, n. 158), secondo cui i magistrati militari eletti dovevano permanere in ruolo e continuare ad esercitare le funzioni giudiziarie, e ha introdotto il fuori ruolo anche per i componenti elettivi dell'Organo di autogoverno della magistratura militare. A seguito dell'entrata in vigore del Codice dell'ordinamento militare, la disposizione sul fuori ruolo attualmente si rinviene nel citato articolo 60, comma 2, del decreto legislativo n. 66 del 2010, della cui modifica si tratta. L'intervento legislativo del 2009 ha, dunque, permesso di colmare una differenza di status tra i componenti elettivi togati dei due organi di autogoverno della magistratura, che non mancava di presentare profili di inopportunità in punto di piena autonomia e indipendenza dell'Organo di autogoverno.

Ciò considerato, nel merito è necessario evidenziare che un ritorno al passato con la previsione della permanenza in ruolo dei magistrati militari eletti è ancor meno opportuno nella situazione attuale, considerata l'esiguità del numero dei magistrati in organico, non più 103, ma 58, e una complessiva struttura giudiziaria, caratterizzata da dieci uffici giudiziari ubicati in tre sedi giudiziarie e non dai diversi uffici, previsti prima della riforma attuata nel 2008, distribuiti tra nove diverse sedi.

In tale contesto, il contemporaneo svolgimento di funzioni giudiziarie e di funzioni consiliari da parte dei componenti elettivi del Consiglio della magistratura militare – sia che si tratti di magistrati che ricoprono un incarico apicale sia nel caso di magistrati che non svolgono funzioni direttive – potrebbe comportare il rischio concreto di una compromissione dell'indipendenza e dell'autonomia dell'Organo di autogoverno.

Si potrebbe, infatti, verificare la compresenza di più magistrati eletti che svolgono funzioni direttive, il che determinerebbe, innanzitutto, la concentrazione nelle stesse persone di poteri di direzione dell'ufficio, di sorveglianza e consiliari, con immaginabili conseguenze negative sotto il profilo della corretta funzionalità dell'Organo di autogoverno, che ha compiti di controllo sulla conduzione e l'organizzazione degli uffici e, dunque, sull'operato di coloro che ricoprono incarichi direttivi, e si può trovare a decidere sui procedimenti disciplinari attivati proprio dai Capi degli uffici.

Inoltre, la sovrapposizione di funzioni direttive e consiliari determinerebbe una minore efficacia nell'azione di direzione degli uffici, tenuto conto dei compiti sempre più impegnativi che gravano sui loro Capi, ai quali è richiesto di delineare nuove prospettive culturali in una diversa e più moderna concezione dell'ufficio direttivo. Da ultimo, in caso di designazione quali membri del Consiglio della magistratura militare di magistrati titolari di ufficio direttivo si avrebbe l'ulteriore negativa conseguenza di precludere la possibilità di far intraprendere nuove esperienze professionali ad altri magistrati con negative ricadute sull'intero corpo professionale, che cresce con la contemporanea maturazione di tutti i suoi componenti.

Si deve, inoltre, sottolineare che, in assenza dei Consigli giudiziari, nel procedimento relativo alle valutazioni di professionalità dei magistrati assume particolare rilievo il rapporto del Capo dell'ufficio, cui segue la valutazione della Commissione per gli uffici direttivi e, quindi, la delibera di plenum, con la conseguenza che la presenza di magistrati con incarichi apicali quali componenti dell'Organo di autogoverno determinerebbe una evidente sovrapposizione di ruoli.

Per quanto riguarda, poi, i magistrati eletti che non ricoprono incarichi direttivi, va posto in rilievo che gli stessi potrebbero trovarsi nelle condizioni di non poter svolgere in piena serenità il loro ruolo, dovendo essere la valutazione di professionalità nei loro confronti formulata dal Capo dell'ufficio giudiziario, ove prestano servizio, le cui decisioni e i cui provvedimenti organizzativi sono oggetto di valutazione e controllo del

Consiglio di cui essi fanno parte.

I componenti elettivi peraltro, indipendentemente dalle funzioni giudiziarie svolte, potrebbero venirsi a trovare, di frequente, in situazioni di incompatibilità o, quantomeno, di inopportunità nel partecipare alle decisioni consiliari, essendo gli stessi parte di un organo collegiale competente a deliberare, tra l'altro, su tutte le questioni di status che riguardano i magistrati militari, sui trasferimenti, sulla progressione in carriera, sulle sanzioni disciplinari, nonché sui provvedimenti adottati per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici, e ciò si verificherebbe, in particolare, ogni qualvolta si tratti di decisioni che riguardano l'ufficio in cui gli stessi continuano ad esercitare funzioni giudiziarie o i magistrati ivi in servizio. Di conseguenza, il mantenimento in ruolo dei componenti togati eletti potrebbe rendere, in concreto, priva di effetti la modifica legislativa finalizzata a garantire la maggioranza della rappresentanza dei magistrati militari all'interno dell'organo collegiale, in quanto lo svolgimento contestuale dell'attività giudiziaria potrebbe comportare il sorgere di situazioni tali da determinare l'astensione di uno o più componenti togati, nei casi in cui si tratti una questione riguardante gli uffici di appartenenza o i magistrati dell'ufficio.

Pertanto, la previsione della permanenza in ruolo dei componenti togati del Consiglio può comportare, in tutti i casi in cui il magistrato eletto eserciti funzioni direttive o semidirettive, un'eccessiva concentrazione di poteri, in contrasto con il principio di equa distribuzione e diffusione di questi ultimi che, solo qualora ben bilanciati, contribuiscono all'attuazione e ottimizzazione dell'autonomia e indipendenza dei giudici. Si aggiunge, inoltre, che, se scopo della legge delega è quello di dare maggiore spazio alla componente togata elettiva, al fine di garantire un più consolidato peso a quest'ultima per l'implementazione dei requisiti di indipendenza ed autonomia, si finisce con la soluzione prescelta della permanenza in ruolo con il seguire il percorso opposto allo scopo perseguito, con il rischio di introdurre una sorta di *gerarchizzazione* dell'Organo di autogoverno incompatibile con la sua stessa natura.

Le esposte considerazioni dovrebbero indurre ad un'attenta riflessione sulla opportunità di una eventuale esclusione di coloro che esercitano funzioni direttive o semidirettive, anche nel caso in cui si intendesse non recedere dalla previsione di mantenimento in ruolo contenuta nello schema di disegno legislativo.

Né elementi a sostegno dell'opportunità del mantenimento in ruolo appaiono desumibili in relazione a quanto stabilito per i componenti degli organi di autogoverno delle altre magistrature speciali, per cui vige tale previsione: al riguardo si osserva che la scelta del legislatore, sin dai tempi della legge n. 180 del 1981, è stata sempre ispirata ad una piena equiparazione della magistratura militare a quella ordinaria in tema di stato giuridico e di autonomia ed indipendenza dei magistrati militari; quanto affermato dalla Corte Costituzionale con ordinanza n. 116 del 24 marzo 1999 (in cui si evidenziò che *«la mancata previsione del collocamento fuori ruolo dei magistrati militari che compongono il Consiglio della Magistratura militare trova una giustificazione, oltre che nell'esiguità dell'organico della Magistratura militare, nell'affinità della disciplina dell'organo di autogoverno della Magistratura militare con quella di autogoverno della Magistratura amministrativa e contabile per i quali, del pari, non è previsto il collocamento fuori ruolo dei magistrati che li compongono, il che non appare vulnerare l'autonomia degli organi stessi»*), appare superato dall'evoluzione dei tempi, che hanno conclamato una tendenza *osmotica* della magistratura militare a quella ordinaria.

Da quanto sopra evidenziato, il collocamento in posizione di fuori ruolo per l'esercizio delle funzioni elettive risulta imprescindibile ai fini del corretto funzionamento del Consiglio della magistratura militare.

Peraltro, la previsione del fuori ruolo per i magistrati eletti non pone particolari problemi per il regolare svolgimento dell'attività giudiziaria. Nonostante l'esiguità del personale di magistratura militare, l'aumento da due a quattro dei componenti elettivi da collocare in posizione di fuori ruolo non può costituire fonte di pregiudizio per gli uffici giudiziari militari, essendo possibile intervenire con i previsti istituti della supplenza e dell'applicazione per far fronte ad eventuali situazioni di incompatibilità o alle ulteriori esigenze che si dovessero presentare. D'altronde è già avvenuto in passato che vi sia stato un numero di magistrati militari fuori ruolo pari a quello che si avrebbe a seguito della riforma – oltretutto in presenza di posti vacanti in organico, solo di recente coperti con il concorso per titoli – senza che si sia verificato alcun disservizio.

Sarà possibile, inoltre, garantire la piena funzionalità degli uffici attraverso una corretta programmazione, anche pluriennale, delle esigenze di assunzione di magistrati militari da parte del Consiglio della magistratura militare.

3.3. Osservazioni formulate in merito al punto 3.2. e conseguenti argomentazioni.

Nel corso della seduta di plenum del 30 ottobre 2023, il Vice Presidente, Prof. Avv. David BRUNELLI, ha esplicitato verbalmente e in una nota scritta le ragioni del proprio voto contrario al testo della delibera, approvata all'unanimità dalla Commissione per il Regolamento e la Riforma e posta all'ordine del giorno del plenum, con specifico riguardo alle considerazioni ivi formulate a proposito della modifica della norma sul collocamento fuori ruolo dei magistrati eletti, di cui al precedente punto 3.2.

In particolare, il Vice Presidente ritiene che la norma contenuta nello schema di decreto attuativo sia legittima e rappresenti un opportuno punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare la maggioranza della componente elettiva e la necessità di non sguarnire gli uffici giudiziari, come avverrebbe mantenendo l'attuale regime del fuori ruolo previsto per i due membri elettivi dalla normativa in vigore.

Con riferimento al primo profilo ritiene il Consiglio di dover ribadire che, come in precedenza rimarcato al punto 3.2., la specificità dei criteri di delega e l'assenza di un espresso riferimento alla previsione della permanenza in ruolo dei componenti elettivi dell'Organo di autogoverno della magistratura militare consentono di escludere, sulla base di quanto affermato dalla consolidata giurisprudenza costituzionale, che la norma di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), punto 2), dello schema di decreto legislativo si inserisca nell'ambito dei margini di discrezionalità consentiti nell'attuazione della delega. Nella legge di delega è stata operata, infatti, la scelta di precisare in che termini si debba modificare la composizione del Consiglio della magistratura militare, circoscrivendo tale intervento alla definizione del numero dei componenti elettivi e prevedendo, per il resto, l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni contemplate per il Consiglio superiore della magistratura, che, tra l'altro, stabiliscono per i magistrati eletti il collocamento in posizione di fuori ruolo. D'altra parte, non soltanto la specifica disposizione che prevede il fuori ruolo dei componenti elettivi del Consiglio superiore della magistratura non pone problemi di compatibilità sul piano giuridico con le previsioni dell'ordinamento giudiziario militare, ma è stata in esso già introdotta nel 2009 ed è attualmente contemplata in una norma primaria, l'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo n. 66 del 2010. La modifica di tale norma si pone, dunque, oltre i criteri di delega e in contrasto con il principio generale enunciato di piena equiparazione del Consiglio della magistratura militare al Consiglio superiore della magistratura, in relazione ad un aspetto di rilievo ai fini della garanzia di autonomia e indipendenza dei singoli componenti e dell'organo collegiale nel suo complesso.

Al riguardo, non appare, peraltro, significativo il rilievo – esplicitato nella nota scritta a sostegno della tesi della legittimità della differenziazione della disciplina dei due Organi di autogoverno – che i magistrati militari della Segreteria del Consiglio continuano ad esercitare le funzioni giudiziarie, secondo quanto stabilito dall'articolo 71, comma 3, del decreto legislativo n. 66 del 2010, mentre per i magistrati ordinari che svolgono il medesimo incarico presso il Consiglio superiore della magistratura è previsto il collocamento fuori ruolo. Sul punto va evidenziato, innanzitutto, che la previsione del fuori ruolo per i magistrati assegnati alla Segreteria del Consiglio, diversamente da quanto accade per i componenti togati elettivi, non ha incidenza sulle garanzie di autonomia e indipendenza nello svolgimento dell'attività decisionale dell'Organo di autogoverno. Occorre, inoltre, considerare che la legge n. 71 del 2022 nel dettare disposizioni in materia con riguardo al Consiglio superiore della magistratura (articolo 25), confermando la previsione del fuori ruolo per i magistrati della Segreteria, nulla ha previsto per il Consiglio della magistratura militare, il che rende evidente la scelta del legislatore delegante di non attribuire alcuna delega a tal riguardo.

Per quanto concerne le ulteriori osservazioni che si soffermano sulla esiguità della consistenza numerica dei magistrati, sulla esigenza di «*non sguarnire in modo eccessivo gli Uffici giudiziari e soprattutto quelli giudicanti*» e sulla necessità di assicurare una distribuzione razionale ed efficiente del lavoro, si deve sottolineare che l'aumento da due a quattro dei componenti elettivi da collocare in posizione di fuori ruolo non può costituire fonte di pregiudizio per gli uffici giudiziari militari. Come si è posto in rilievo al punto 3.2., è già avvenuto in passato che vi sia stato un numero di magistrati militari fuori ruolo pari a quello che si avrebbe a seguito della riforma – peraltro in presenza di posti vacanti in organico, solo di recente coperti con il concorso per titoli – senza che si sia verificato alcun disservizio. Oltretutto, nel caso in cui dovessero presentarsi eventuali situazioni di incompatibilità o ulteriori esigenze, è previsto il ricorso agli istituti della supplenza e dell'applicazione.

La astratta compatibilità degli impegni derivanti dal contemporaneo esercizio di funzioni consiliari e giudiziarie, lungi dal garantire una migliore funzionalità dell'apparato giudiziario militare, sarebbe causa di gravi disservizi soprattutto nei casi di elezione di magistrati che ricoprono incarichi direttivi, i quali si troverebbero a svolgere ruoli di verifica e controllo dei provvedimenti da essi stessi adottati. A tale inconveniente non si potrebbe ovviare efficacemente mediante il ricorso all'istituto dell'astensione, in quanto l'adozione delle delibere consiliari richiede il più ampio e plurale apporto dei suoi componenti.

Non appare, poi, decisiva l'affermazione secondo cui il collocamento fuori ruolo dei componenti elettivi potrebbe ridurre «*di fatto in modo eccessivo la platea dei magistrati militari potenzialmente interessata all'elezione, ben potendosi prevedere che il collocamento fuori ruolo scoraggi le aspirazioni di chi consideri comunque irrinunciabile la propria permanenza nell'esercizio delle funzioni giudiziarie*». In proposito è, peraltro, possibile obiettare che, analogo problema, si potrebbe porre, nel caso di permanenza in ruolo, per i magistrati che non ritengano in concreto compatibile lo svolgimento delle funzioni giudiziarie con quelle elettive, soprattutto allorché si trovino in servizio in sede diversa da quella del Consiglio e ricoprano un ufficio direttivo o semidirettivo.

Né si possono condividere le considerazioni, esplicitate nel corso del plenum e nella nota scritta dal Vice Presidente, secondo cui gli effetti negativi correlati alla permanenza in ruolo dei componenti elettivi non dovrebbero, in ogni caso, essere imputati alla previsione normativa, ma alla «*libera scelta del corpo elettorale*,

che avrebbe espresso preferenza per uno o più magistrati nonostante l'incarico direttivo ricoperto», ovvero alla circostanza che il magistrato eletto «se è esposto a condizionamenti derivanti dai suoi rapporti con altri magistrati militari, lo sarà a prescindere dall'esercizio delle funzioni, soprattutto in un contesto di persone così ristretto come quello della magistratura militare». In realtà, proprio la peculiarità del contesto, caratterizzato da pochi uffici giudiziari distribuiti su sole tre sedi e da un organico ridotto di personale di magistratura, rende necessario adottare uno schema organizzativo che assicuri il buon andamento, l'autonomia e l'indipendenza dell'Organo di governo autonomo, e che ponga le basi per il suo ottimale funzionamento, non potendo tale risultato essere rimesso esclusivamente alle qualità e alla responsabilità dei singoli chiamati ad operare le scelte o a partecipare alle determinazioni consiliari. Per tale ragione, unitamente alla reintroduzione della maggioranza della componente rappresentativa dei magistrati militari, il mantenimento del fuori ruolo per l'esercizio delle funzioni elettive, contemplato dalla normativa vigente, costituisce uno strumento essenziale e adeguato al fine di conseguire questo obiettivo.

3.4. Ulteriori disposizioni previste dall'articolo 2 dello schema di decreto legislativo.

In merito alle modifiche apportate alla disciplina relativa ai presupposti per la validità delle delibere consiliari e alla composizione della Commissione per gli uffici direttivi, si deve osservare che si tratta di norme che rappresentano un coerente sviluppo e un completamento della scelta compiuta dal legislatore delegante di aumentare il numero dei componenti elettivi da due a quattro.

Per quanto concerne, poi, l'introduzione delle limitazioni per i magistrati eletti con riguardo alla partecipazione ai concorsi per gli uffici direttivi e semidirettivi, previste dall'articolo 2, comma 1, lettera c), punto 2), dello schema di decreto legislativo, secondo cui i «*componenti eletti non possono proporre domanda per un ufficio direttivo o semidirettivo, nel periodo del loro mandato elettivo e comunque prima che sia trascorso un anno dal giorno in cui hanno cessato di far parte del Consiglio della magistratura militare*», la ratio sottesa appare essere quella di garantire che l'esercizio delle funzioni elettive non possa tradursi in alcun vantaggio in termini di successive assunzioni di incarichi per il componente eletto e sono previsioni da ritenersi, pertanto, condivisibili.

In particolare, la riduzione da quattro anni (termine indicato dall'articolo 38 della legge n. 71 del 2022 per i componenti togati elettivi del Consiglio superiore della magistratura) a un anno dell'arco temporale successivo alla conclusione del mandato elettivo in cui non è possibile proporre domanda per incarichi direttivi o semidirettivi, costituisce un adeguamento necessario della disciplina generale, che consente di evitare gli effetti negativi che si verificherebbero, in ragione della esiguità dell'organico della magistratura militare e dell'esclusione, per i quattro anni della consiliatura e per i quattro anni successivi, di quattro magistrati militari dalla platea dei candidati per direttivi e semidirettivi, e che permette un ragionevole contemperamento tra quest'ultimo interesse e la necessità, comunque, di prevedere un limite temporale congruo alla partecipazione del consigliere uscente a procedure concorsuali. Tale disposizione potrebbe applicarsi anche nel caso in cui si preveda per i componenti togati il collocamento fuori ruolo durante il mandato.

Il Consiglio della magistratura militare esprime, pertanto, parere positivo in ordine allo schema di decreto legislativo in esame, salvo che per la previsione contenuta nell'articolo 2, comma 1, lettera a), punto 2), in relazione alla quale si richiamano le osservazioni formulate ai punti 3.2. e 3.3.

Tutto ciò considerato,

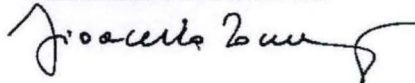
delibera

di rispondere all'Ufficio legislativo del Ministero della Difesa nei termini indicati in motivazione.

Manda

alla Segreteria per la trasmissione della presente delibera all'Ufficio legislativo del Ministero della Difesa.”

Il Magistrato Dirigente
Gioacchino TORNATORE



M_D A3DFB29 REG2023 0056145 31-10-2023