

N. 407-526-625-A-bis

# CAMERA DEI DEPUTATI

## RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE I E VII

(AFFARI COSTITUZIONALI - DIFESA)

(RELATORE VITO MICELI, *di minoranza*)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA DIFESA  
(LATTANZIO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO  
(COSSIGA)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
(BONIFACIO)

E COL MINISTRO DELLE FINANZE  
(PANDOLFI)

---

*Presentato alla Presidenza il 13 settembre 1976*

---

Norme di principio sulla disciplina militare

---

E SULLE

## **PROPOSTE DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MELLINI, PANNELLA, FACCIO ADELE, BONINO EMMA**

*Presentata il 6 ottobre 1976*

---

Norme di attuazione delle libertà e garanzie costituzionali previste per i militari - Abrogazione e modificazione di norme del codice penale militare di pace - Ordinamento giudiziario militare - Delegazione al Governo per l'emanazione di disposizioni sulla disciplina degli appartenenti alle forze armate - Rappresentanza unitaria militare

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MILANI ELISEO, GORLA, PINTO, CORVISIERI,  
CASTELLINA LUCIANA, MAGRI**

*Presentata il 19 ottobre 1976*

---

Norme di attuazione della Costituzione sui diritti e i doveri dei cittadini appartenenti alle forze armate e per la costituzione di organismi di rappresentanza

---

*Presentata il 13 luglio 1977*

---

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'organizzazione delle Forze armate si distingue principalmente per una regola, quella della disciplina militare, che ne costituisce la base e la forza.

Una regola di condotta che pone un complesso di doveri derivanti direttamente dai compiti affidati alle Forze armate e, conseguentemente, dalla necessità che la loro azione sia pronta e concorde.

Le principali componenti della disciplina sono:

i principi organizzativi, la cui applicazione consente l'impiego della massa in senso unitario e nella direzione indicata dai compiti;

il rapporto gerarchico di fronte all'assolvimento dei compiti. Il superiore ha la autorità che deriva dalla legge. Il subordinato compie un atto di sottomissione alla legge che è espressione della volontà del paese.

Il complesso dei doveri posti ai militari non comporta un numero definito di prestazioni, bensì una dedizione potenzialmente totale della propria attività e della propria attività e della propria libertà e, persino, della propria vita.

Sono, in altre parole, inevitabili per i militari concrete limitazioni o sospensioni nell'esercizio anche di talune libertà fondamentali.

Nel tempo, pur con le modificazioni connesse all'affermarsi dello stato di diritto, la disciplina militare, proprio con le restrizioni che comporta, è rimasta quale esigenza vitale per le Forze armate, e, nello stesso tempo, quale dovere primo del militare di ogni grado.

Senza la disciplina le Forze armate non solo sarebbero inefficienti, e pertanto inadatte ai propri compiti, ma, disponendo della forza, esse costituirebbero addirittura un potenziale pericolo per la nazione.

Al riguardo, non pare sia necessario un lungo ragionamento.

È verità inoppugnabile che un organismo militare non può vivere ed operare nell'interesse del paese, se ai suoi componenti si riconosce la liceità, ad esempio, di

allontanarsi a piacimento dai reparti; di contestare gli elementi primari della disciplina; di scioperare.

In definitiva si può, anche se si vuole, negare la necessità dell'organismo militare, ma non si può seriamente sostenere che esso possa esistere ad essere efficiente senza che i suoi componenti ne accettino la disciplina e, quindi, rinuncino totalmente o in parte a taluni diritti.

Questa esigenza è confermata anche nelle legislazioni di Paesi di indubbia e antica democrazia ed è proclamata sia dalla nostra Costituzione sia dalla Convenzione Europea dei diritti e delle libertà dell'uomo.

Il principio della caratterizzante soggezione del militare ad una speciale supremazia e le limitazioni che ne conseguono sono egualmente valide sia per il militare di carriera sia per il volontario a tempo: essi operano una scelta conoscendo preventivamente l'ampiezza dei doveri e le restrizioni dei diritti.

Ma sono validi anche per il giovane chiamato al servizio militare di leva per obbligo di legge; obbligo che può essere assolto soltanto secondo determinate regole che sono, appunto, quelle della disciplina militare.

Riconosciuti questi concetti si deve, d'altra parte, negare che, come conseguenza della sua particolare ma non indiscriminata soggezione, il militare sia oggetto e non soggetto di diritto.

Ovviamente, anche le Forze armate devono essere sottoposte a norme precise volte ad assicurare che la disciplina militare, per quanto severa, possa garantire il rispetto della personalità umana e delle garanzie fondamentali e che gli ordinamenti militari siano ispirati allo spirito democratico.

In particolare, accertati i vincoli posti dalla disciplina in ordine all'esercizio dei diritti e delle libertà, bisogna stabilire una base legale che impedisca l'arbitrio e che garantisca il militare.

A questi criteri devono necessariamente essere informate le Norme di principio sulla disciplina militare che costituiscono il fondamentale elemento, la premessa, da cui dovranno scaturire le attese riforme.

Infatti, dalle norme di principio deriveranno l'impostazione e le caratteristiche del nuovo regolamento di disciplina militare, la revisione dei codici e di ogni legge connessa alla posizione del personale delle Forze armate.

L'esame del problema richiede, quindi, profonda riflessione e la precisa volontà di pervenire ad una soluzione rispondente al superiore interesse del paese, del popolo italiano, senza alcun vincolo connesso ad interessi di parte.

Si tratta, in sintesi, di considerare con chiarezza le due esigenze di base: quella di informare l'ordinamento e la vita dell'organizzazione militare allo spirito democratico della Repubblica e, l'altra, che deriva dalle peculiari caratteristiche delle Forze armate cui è affidata la difesa della Patria.

Il testo delle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Difesa, indica quali pilastri della nuova normativa i seguenti punti:

*Articolo 3:* « Per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate la legge impone ai militari limitazioni nell'esercizio di taluni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri ».

*Articolo 4:* « Il militare osserva con dignità, senso di responsabilità e consapevole partecipazione le norme di disciplina e, in particolare, quelle riguardanti il rapporto gerarchico e l'obbedienza ».

*Articolo 6:* « Le Forze armate debbono in ogni circostanza mantenersi al di fuori delle competizioni politiche ».

Sono punti in armonia con la nostra Costituzione, che rispettano i protocolli della Convenzione europea dei diritti e delle libertà dell'uomo, che trovano riscontro nelle legislazioni di altri paesi democratici.

Ma queste enunciazioni, purtroppo, vengono disattese nel contesto degli altri articoli che dovremmo approvare: talune norme accolte in sede di Commissioni riunite, infatti, sono in contrasto con i punti fondamentali sopra ricordati e, pertanto, con il dettato della nostra Costituzione.

Ne scaturisce quindi una legge che, pur presentando positivi contenuti di base, è caratterizzata da contraddizioni che sono frutto di una sottile manipolazione, minando i principi che palesemente la ispirano, creando ambiguità, prestandosi ad interpretazioni diverse e soggettive.

I positivi contenuti di base, che noi caldeggiamo e sosteniamo, riguardano principalmente le garanzie fondamentali previste per i militari: un dignitoso trattamento di vita, la promozione e la tutela dello sviluppo della personalità, la instaurazione di nuovi procedimenti per le sanzioni disciplinari e la istituzione di organismi rappresentativi destinati ad agevolare l'azione di comando, senza sopravanzarla.

Le contraddizioni che denunciavamo con la presente relazione di minoranza riguardano la imprescindibile esigenza di mantenere le Forze armate e le singole persone che vi appartengono al di fuori delle competizioni politiche, degli interessi di parte, fermo naturalmente restando l'esercizio dei diritti politici, quali il voto e la partecipazione di militari, secondo particolari norme, come candidati ad elezioni politiche e amministrative.

Si tratta, in sostanza, di un problema concatenato alla salvaguardia del prestigio, della coesione morale e dell'efficienza delle Forze armate cui è affidata la difesa della Patria.

La chiave delle contraddizioni, destinata a dare spazio alla equivocità e ad operare il guasto, sta nell'articolo 5 del disegno di legge formulato dalle Commissioni a conferma, per la verità, di specifica proposta avanzata dal Governo.

In questo articolo, al terzo comma, si afferma che il Regolamento di disciplina è applicato dai militari solo quando si trovano in determinate condizioni e cioè quando:

svolgono attività di servizio;

sono in luoghi militari o comunque destinati al servizio;

si qualificano, in relazione a compiti di servizio, come militari o si rivolgono ad altri militari in divisa o che si qualificano come tali.

Si aggiunge con il quarto comma che, quando non ricorrano le suddette condizioni, i militari sono comunque tenuti all'osservanza del regolamento di disciplina militare per quanto riguarda i doveri attinenti al giuramento prestato, alla dignità del grado, alla tutela del segreto e al dovuto riserbo sulle questioni militari.

Esaminando a fondo questa normativa si perviene alla conclusione che in sostanza il

regolamento di disciplina deve essere applicato in ogni circostanza dai militari. Ciò è dimostrato dal contenuto del quarto comma dell'articolo 5 laddove si afferma che: « comunque i militari devono osservare i doveri attinenti al giuramento prestato, alla dignità del grado... ».

Rimane, però, anche se con valore formale, la « casistica », per la applicazione del regolamento, codice morale delle Forze armate, le cui parti sono strettamente connesse, tra loro indivisibili, tutte collegate ad un unico obiettivo. « Casistica » pericolosa in quanto sembra volta ad affidare alla valutazione e alla responsabilità dei singoli il modo di applicare il regolamento.

Si crea così, volutamente, un equivoco, mentre giusta e rispondente alle esigenze di chiarezza sarebbe l'affermazione del principio della applicazione totale del regolamento di disciplina da parte di tutti i militari alle armi di qualsiasi categoria, in qualsiasi circostanza.

Perché si vuole creare questo equivoco?

Si possono esprimere risposte e considerazioni diverse. Ma riteniamo che la vera ragione sia rappresentata dall'intendimento di fornire mediante la « casistica » dell'articolo 5 la possibilità di un aggancio, di una giustificazione, per talune preoccupanti norme contenute nei successivi articoli 6, 7 e 8.

Anche perché la « casistica » è resa più significativa dalle due norme contenute nello stesso articolo 5, al quinto e al sesto comma:

(quinto comma): « Durante l'espletamento dei compiti di servizio e nei luoghi militari o comunque destinati al servizio è obbligatorio l'uso dell'uniforme, salvo diverse disposizioni di servizio »;

(sesto comma): « L'uso dell'abito civile è consentito ai militari nelle ore libere dal servizio, fuori dei luoghi militari, durante le licenze, i permessi e le ore di libera uscita ».

Questo sistema può essere valutato come espediente per mascherare la mancanza di un coraggio politico in relazione all'assunzione di responsabilità in quanto tende a presentare sulla linea tecnica provvedimenti di compromesso che manifestano i limiti degli accordi raggiunti dai due maggiori partiti.

Il primo aggancio alla « casistica » è realizzato nell'articolo 5. Qui, dopo un'affermazione che dovrebbe essere informatica di tutto il contenuto dello stesso articolo (« Le Forze armate debbono in ogni circostanza mantenersi al di fuori delle competizioni politiche »), ma che in effetti viene espressa solo in funzione demagogica, si stabilisce che « ai militari che si trovino nelle condizioni previste dal terzo comma dell'articolo 5 è fatto divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonché di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati ad elezioni politiche ed amministrative ».

Ne discende che i militari (con questa dizione si comprendono gli ufficiali, i sottufficiali e i militari di truppa) in ore libere dal servizio, fuori della caserma e in abito civile possono partecipare ad attività politiche fino al punto di svolgere propaganda per i partiti e durante le elezioni per i candidati dei diversi partiti, nonché tenere comizi.

Il problema presenta aspetti di eccezionale gravità anche in relazione a quanto prescrive l'articolo 7 dove si afferma: « Sono vietate riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio, salvo quelle previste nell'articolo 17; queste, in ogni caso, devono essere autorizzate. Fuori dei predetti luoghi sono vietate assemblee o adunanze di militari che si qualificano come tali o che siano in uniforme ».

Il gioco è fatto. I militari tutti, di ogni grado, possono in certe condizioni, senza autorizzazione, riunirsi in assemblee o adunanze.

Con questa formulazione sia pure — ma certamente voluta — macchinosa si statuisce quello che rischia di diventare il fondamentale orientamento delle Norme di principio che esaminiamo.

Non occorre un lungo ragionamento per dimostrare che così si incide sulla coesione morale della compagine militare e che le Forze armate non sono poste nelle condizioni di assolvere i compiti che sono indicati nell'articolo 1: « Difesa della Patria e concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni ».

La politica entrerà nelle caserme e sarà molto difficile per i comandanti l'esercizio del comando.

Anche all'articolo 8, per il rapporto tra i militari ed i sindacati, le norme oggi sottoposte alla discussione dell'Assemblea non rispecchiano chiarezza né considerano il principio della apoliticità.

Dopo una drastica affermazione concernente il divieto per tutti i militari di esercitare il diritto di sciopero, di costituire associazioni sindacali, si afferma che: « i militari di leva e quelli richiamati in temporaneo servizio iscritti ad associazioni sindacali prima dell'incorporazione o del richiamo possono permanere associati, ma è fatto loro divieto di svolgere attività sindacale quando si trovino nelle condizioni previste dal terzo comma dell'articolo 5 ».

Siamo d'accordo sul divieto dell'esercizio del diritto di sciopero e così via, siamo d'accordo sul mantenimento della iscrizione ai sindacati da parte dei militari di leva o temporaneamente richiamati in servizio, ma esprimiamo parere nettamente contrario all'autorizzazione che esplicitamente viene concessa ai militari di leva o temporaneamente richiamati in servizio di svolgere attività sindacale quando si trovano in condizioni diverse da quelle indicate al terzo comma dell'articolo 5.

Le nostre motivazioni sono analoghe a quelle espresse in merito alla partecipazione dei militari all'attività politica.

In particolare, si osserva che non si può identificare con sicurezza un tipo di associazione sindacale a « carattere apolitico » perché mai si sono verificate le premesse per un'organizzazione sindacale del tutto indipendente dai partiti.

Si aggiunge che il sindacato è ormai un soggetto dotato di un proprio potere politico ed in molti casi si pone come un « partito » concorrente con il partito politico cui ideologicamente si ispira o aderisce.

Pertanto, anche per l'attività sindacale debbono valere gli stessi vincoli e limitazioni che abbiamo considerato necessarie per l'attività politica.

In sostanza riteniamo che la citata categoria di militari pur permanendo nella posizione di associati ai sindacati non debba, in qualsiasi circostanza, svolgere attività sindacale durante l'intero periodo della ferma o del richiamo.

\* \* \*

Si viene così, con il testo che l'Assemblea è chiamata a discutere, a disattendere il dettato dell'articolo 98 della Costi-

tuzione per i militari di carriera, in quanto — tolta praticamente ogni limitazione — potranno iscriversi ai partiti.

Viene intaccato il principio della apoliticità posto a conferma del diretto e immediato legame che deve intercorrere tra le Forze armate e la Patria contenuto nell'articolo 87 della Costituzione che al Presidente della Repubblica, quale Capo dello Stato e rappresentante della unità nazionale, attribuisce anche il comando delle Forze armate.

Si tende ad un'organizzazione militare in cui i comandanti finiranno con l'essere classificati politicamente con le conseguenze che ne deriveranno per la disciplina, specie in relazione al rapporto gerarchico.

Si statuisce che i nostri giovani di leva chiamati alle armi, che già hanno le loro idee ed i loro principi politici, continuino a svolgere attività politica e sindacale, con le conseguenze che ne deriveranno in una organizzazione militare come la nostra, basata sulla leva obbligatoria.

In altri paesi democratici — come, ad esempio in Francia — al contrario vige una norma precisa che vieta ai militari tutti di partecipare ad attività politiche durante la loro permanenza alle armi.

La proibizione totale sarebbe aderente — come già espresso — ai principi di base affermati dallo stesso disegno di legge. In particolare, per i militari di leva o temporaneamente richiamati, si tratterebbe del provvedimento di sospensione temporanea dal diritto riconosciuto per i cittadini; sospensione prevista anche dalla Convenzione Europea dei diritti e libertà dell'uomo.

Tale proibizione naturalmente non inciderebbe sull'esercizio del voto e sulla partecipazione dei militari, come candidati, ad elezioni politiche e amministrative, secondo particolari norme.

In conclusione, il disegno di legge proposto all'Assemblea della Camera, quale strumento basilare per la difesa della Patria, è articolato in accettabili principi generali che, però, vengono svuotati e contraddetti nella casistica di applicazione.

In tale quadro, ribadiamo, in sintesi, che, per il superiore interesse del paese:

il personale di carriera o volontario non debba essere iscritto a partiti o ad associazioni che hanno fini politici o sindacali e non debba comunque svolgere attività politica né sindacale:

il personale di leva o temporaneamente richiamato, pur conservando l'iscrizione a partiti o ad associazioni che hanno fini politici o sindacali, debba astenersi durante l'intero periodo del servizio militare dalla partecipazione all'attività politica e sindacale;

i militari di ogni categoria in qualsiasi circostanza, non debbono, fuori dei luoghi militari o destinati al servizio, riunirsi in assemblea, senza la preventiva autorizzazione dei comandi dai quali dipendono;

i militari di ogni categoria, non debbono, in qualsiasi circostanza, svolgere propaganda a favore o contro partiti, asso-

ciazioni e organizzazioni politiche o candidati ad elezioni politiche o amministrative.

Nella meditata convinzione della validità tecnica delle argomentazioni da noi sviluppate, invitiamo gli onorevoli colleghi a considerarne il valore che è strettamente connesso alla necessità di consentire che le Forze armate, incardinate su validi principi disciplinari, possano continuare a costituire strumento di difesa al servizio esclusivo della Patria.

MICELI VITO, *Relatore di Minoranza.*