

N. 407-526-625-A-ter

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE I E VII

(AFFARI COSTITUZIONALI - DIFESA)

(RELATORE **LABRIOLA**, *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 alla Presidenza il 14 luglio 1977

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — Il testo unificato della legge contenente norme di principio per la disciplina militare, che viene sottoposto all'esame e alla deliberazione dell'Assemblea, dopo un lungo dibattito svoltosi nelle Commissioni riunite Affari costituzionali e Difesa, e nel Comitato ristretto costituitosi allo scopo, comprende questioni di grande valore politico, sociale e civile, nonché coinvolge delicati problemi di natura costituzionale. Per dare un giudizio meditato ed organico sulle singole norme di cui il testo si compone, e dell'insieme al quale danno vita, è necessario riconsiderare gli elementi generali di un confronto ideale, che ha seguito storicamente e da vicino lo sviluppo stesso del nostro paese, influenzandone i momenti essenziali ed essendone a sua volta influenzato.

La Camera dei deputati non può affrontare tale impegno legislativo senza ripercorrere le tappe di un faticoso cammino culturale e ideale, concernente la posizione del cittadino militare nella comunità, delle Forze armate nelle istituzioni, dell'apparato difensivo del nostro paese nei rapporti con il popolo, con le sue più rilevanti tradizioni e con le sue più vitali esigenze.

La Camera dei deputati non può, sembra a noi, decidere una sola delle tante questioni specifiche che l'imminente esame del testo comporta, se non misura le sue scelte secondo un duplice metro. Tale duplice metro politico consiste, onorevoli Colleghi, nel ritardo gravissimo con il quale il regime democratico di governo affronta la questione, da una parte, e nella crescita imponente e diffusa, tra gli stessi cittadini militari, di un forte ed unitario movimento, volto a conseguire quei traguardi che dovranno permettere alle nostre Forze armate di valersi di una disciplina democratica, di una condizione morale e civile adeguata, di ricongiungersi al popolo nella nuova legge, trenta anni dopo che nel vivo della lotta per la Repubblica e per la libertà si ricongiunsero nei mille episodi che hanno onorato la nostra Resistenza.

A nostro avviso, alla luce di una simile, necessaria ed opportuna impostazione,

il testo rimesso all'esame dell'Assemblea non corrisponde a quanto era ed è possibile ed indispensabile formulare e decidere, e pertanto svolgiamo la presente relazione di minoranza. Noi abbiamo negato, a nome del Gruppo parlamentare del PSI, il nostro consenso a questo testo, auspicando peraltro, come sinceramente auspichiamo, che intervenga un generale ripensamento delle altre forze democratiche rappresentate in questo Parlamento, perché si introducano i necessari mutamenti, che consentano a noi stessi, secondo il nostro vivo desiderio, di mutare il nostro giudizio in senso favorevole.

In queste condizioni, invece, e per le ragioni che di seguito esporremo, non crediamo in alcun modo né possibile né giusto deludere le speranze che il dibattito sulla nuova disciplina dello *status* del cittadino militare ha acceso, dando un voto di adesione ad un testo che nella sostanza di ciò che predispone e nel suo effettivo contenuto normativo, non risolve positivamente nodi centrali, che hanno pesato e pesano negativamente sulla condizione del cittadino militare, e dunque altrettanto negativamente influenzano la posizione generale delle Forze armate nel nostro ordinamento e nel nostro paese.

2. — Prima di illustrare le principali questioni rispetto alle quali è sorto il nostro dissenso, desideriamo brevemente ricordare quanto di positivo, a nostro avviso, è contenuto nel testo delle Commissioni congiunte, pur nei limiti che si diranno. Si tratta di elementi ai quali è stato dato tutto il contributo costruttivo del Gruppo parlamentare socialista, e tenendo conto dei quali abbiamo potuto, allo stato, scegliere il voto di astensione rispetto al voto contrario, sul testo nel suo complesso.

Il testo contiene in primo luogo alcune definizioni relative alla posizione delle Forze armate nell'ordinamento, che vengono ulteriormente precisate grazie alla formula elaborata per il giuramento. Esse sono certamente consone allo spirito della Costituzione repubblicana, essendosi peraltro soppressa la inopportunistissima elencazione di alcuni articoli della Costituzione.

ne, che appariva quasi preordinata a prescegliere le norme costituzionali vincolanti le Forze armate stesse, e porre in secondo piano tutte le altre, elencazione alla quale si dedicava l'originario testo governativo.

Bisogna, anzi, affermare che il pregio migliore e più segnalato dell'attuale testo sta proprio nell'aver radicalmente messo da parte l'originaria formulazione del Governo, che per il suo carattere burocratico e conservatore non avrebbe potuto formare in nessun caso un'utile base di discussione tra i gruppi parlamentari. Le nostre critiche essenziali, come si vedrà nel seguito, riguardano infatti e prevalentemente le omissioni, in sé e per l'effetto di preoccupante genericità che producono nel testo legislativo.

Ugualmente corrette ed accettabili appaiono le norme che pongono, per la verità epigraficamente, le posizioni attive e passive del cittadino militare nell'ambito militare dell'ordinamento di cui fa parte, nonché quelle che più specificamente disciplinano il rapporto gerarchico e di obbedienza, tranne naturalmente la grave definizione dell'obbligo di riserbo sul quale si tornerà più avanti.

Meno limpida invece è la disciplina proposta circa il rapporto tra il cittadino militare e il partito politico. Vi è il riconoscimento del diritto, ma alcune formulazioni introdotte, in apparenza di natura modale, rischiano di trasformarsi nella applicazione pratica in vere e proprie condizioni ostative sostanziali. Analogo giudizio va dato sulla questione dei diritti sindacali.

Mentre è positiva l'affermazione del diritto paritario di praticare il culto, quale che esso sia, del cittadino militare, meno produttiva è la previsione dell'obbligo dello Stato di predisporre le misure concrete, sostanziali e di natura organizzativa, idonee a fornire quelle prestazioni che vengono erogate a tutti i cittadini che sono fuori della condizione militare. La relativa norma dopo nostra insistenza è stata approvata nelle Commissioni congiunte con grande difficoltà, ma sarebbe desiderabile che l'Assemblea tornasse sulla questione allo scopo di pervenire ad un testo più specifico ed incisivo.

La parte, infine, che concerne le sanzioni disciplinari, e quella che riguarda l'assistenza del militare nel relativo procedimento, risultano nell'insieme suscetti-

bili di ulteriori miglioramenti, sotto il profilo della sottrazione di una maggior parte della disciplina alla competenza del regolamento, facendosi rinvio nel testo presentato all'Assemblea a tale fonte per larga parte della normativa, nonché sotto il profilo di una maggior chiarezza nella individuazione delle sanzioni, circa le quali il compiacimento che si è registrato è piuttosto riferito a motivi puramente nominalistici.

3. - La prima questione che sottoponiamo all'Assemblea, tra quelle che ci hanno obbligato al voto di astensione, sta nella riserva di legge, la quale, dopo un lungo dibattito, è stata respinta dalla maggioranza delle Commissioni. Circa tale questione, che risulta evidentemente essenziale e pregiudiziale alla valutazione dell'intero testo, pensiamo che sia necessario svolgere alcune considerazioni di carattere generale.

Si tratta di uno di quegli elementi dell'ordinamento militare, come si è accennato all'inizio di questa relazione, che si sono intrecciati indissolubilmente con l'evoluzione delle nostre istituzioni, finendo con l'essere un tratto caratterizzante di esse, tale da influire sulla natura stessa del regime di governo. Si tratta pertanto di un elemento che contiene valori di principio.

Il nostro ordinamento parlamentare, come si sa, pur essendo stato proclamato tale sin dal suo instaurarsi, non è pervenuto alla forma piena di questo schema istituzionale che nel tempo, con lento adattamento compiuto in virtù di pressioni politiche, culturali e sociali. Ed anzi, se noi giudichiamo le istituzioni non per l'aspetto estrinseco, e per le regole scritte e formalmente canonizzate che le disciplinano, ma per la sostanza dei rapporti di potere volta per volta definiti, possiamo addirittura dubitare che la forma piena di regime parlamentare di governo sia mai del tutto e perfettamente raggiunta, avanti il colpo di Stato fascista e il mutamento istituzionale che ne seguì.

Basterà ricordare alcuni eventi caratteristici della condizione, per così dire elastica, del nostro sistema rispetto al paradigma tipico del regime parlamentare e costituzionale, per convincersi di ciò; dal proclama di Moncalieri, ai dibattiti sulla politica estera del secondo sovrano d'Italia, alla crisi della politica di governo circa l'ordine pubblico prima nei confronti del

cosiddetto fenomeno del brigantaggio e poi della questione sociale.

Vi sono state addirittura parti intere dell'ordinamento che non hanno potuto trovare una sistemazione effettiva, conforme non già ai lineamenti propri di un regime parlamentare classico, ma appena ai principi stessi stabiliti nella carta statutaria, per la volontà del potere dominante e delle classi che ne avevano la signoria, e per la tutela dei loro interessi politici ed economici, come la potestà normativa del governo, la libertà e la indipendenza del giudice, ed alcuni diritti pubblici soggettivi.

Uno dei punti nei quali maggiore fu la resistenza ad applicare correttamente i principi del sistema fu proprio quello dell'amministrazione militare (come, parallelamente, della politica estera), considerata parte di una residua prerogativa dell'esecutivo, di fatto esclusiva. Non a caso fu elaborata, con corretta definizione, la cosiddetta prerogativa regia di comando non nel senso che potrebbe intendersi in un linguaggio rapportato ai valori corretti di oggi, ma nel senso di un vero e proprio riservato dominio delle classi al potere, a sacrificio soprattutto delle attribuzioni costituzionali del Parlamento.

Anche se la questione, che si nutre di importanti spunti storici come l'influenza determinante esercitata dalla Corona nella nomina dei ministri militari, fu sempre ammantata di valori ideali, ora riferiti alla concezione sacrale della difesa della Patria, ora alla cosiddetta posizione neutrale e di supremazia formale del Capo dello Stato, ora, peggio, all'interesse nazionale di sottrarre la provvista di delicati uffici ministeriali alla mutevole passione delle parti e fazione politiche (con malcelato disprezzo per i valori della democrazia) in effetti tale regola inespresa, ma valida ed efficace, introdotta nel sistema corrispondeva ad un calcolo ben preciso di natura politica.

Era questo un modo per assicurarsi uno strumento di potere a vantaggio dei circoli dominanti, da utilizzare per molti fini, dentro le contraddizioni presenti nella storia di quegli anni, tra l'alta e la piccola borghesia, tra i contrasti che opponevano l'una e l'altra contro il proletariato industriale e le leghe bracciantili, tra gli interessi dell'industria nascente e delle attività mercantili.

Chi approfondisce il rapporto tra le questioni militari, e la storia economica di un paese moderno, ben può comprendere le ragioni ed il significato reale di tale meccanismo, e, per ciò che riguarda in particolare il nostro Paese, misurarlo con buona approssimazione dalle vicende e dalle cause remote e prossime di eventi come le lotte sociali, le imprese coloniali, la parte avuta negli stessi conflitti mondiali. La fondatezza del calcolo di classe e politico condotto in questo modo è, per la verità, dimostrato in pieno nel felice esito del colpo di mano fascista del 1922 e nella relativa facilità con la quale esso realizzò gradatamente il proprio programma politico ed istituzionale.

Noi temiamo che questa tendenza, non certo consapevole al punto in cui si manifestò nei precedenti ordinamenti, sia però ancora capace di sopravvivere, resistendo in particolare al suo naturale esaurimento, che è quello di restituire al Parlamento, come rappresentante della pluralità delle posizioni politiche e della generalità degli interessi del Paese, al sua funzione così piena quanto quella che esercita rispetto ad altre parti dell'attività di governo e dell'attività amministrativa in senso stretto.

Non sappiamo spiegare altrimenti il tenace rifiuto opposto alla richiesta di ripristinare la competenza piena del Parlamento in tema di disciplina dell'esercizio dei diritti e dell'adempimento dei doveri dei cittadini militari, e corrispondentemente il rinvio al regolamento di disciplina, deciso dalla maggioranza delle Commissioni riunite, e, previsto nel testo rimesso all'esame dell'Assemblea.

Ricordiamo che la nostra proposta non è stata, né è, di approvare per legge l'intera materia del regolamento di disciplina. Questo sarebbe un vizio uguale ed opposto a quello che si denuncia; noi proponiamo di riservare alla legge la disciplina della posizione e della qualificazione dei modi di esercizio dei diritti e dell'adempimento dei doveri del cittadino militare, che, indipendentemente dalle valutazioni politiche, è applicazione del principio costituzionale valido in generale in tema di disciplina dei diritti pubblici soggettivi, come dei doveri pubblici. La nostra proposta pertanto è al tempo stesso eccezione di costituzionalità.

Precisiamo inoltre che non offre argomento degno di considerazione, al fine del-

la questione che solleviamo, sostenere che già il testo contiene una riserva di legge per quanto si riferisce alla limitazione dei diritti del cittadino militare.

Si tratta di una fattispecie di tipo diverso rispetto a quella che noi consideriamo. Si tratta, espressamente, dell'ipotesi, non esclusa sotto determinati profili della Carta costituzionale e che può essere presa in esame dentro il rigoroso limite di questi profili, nella quale l'ordinamento, apprezzando discrezionalmente i presupposti di fatto nei quali si colloca l'organizzazione e la qualificazione concreta della difesa della Patria, limita in tutto o in parte alcuni diritti del cittadino militare. È del tutto evidente che ciò non possa avvenire che per atto legislativo e, ripetiamo, nei soli ed esclusivi casi nei quali la stessa Costituzione consente ciò per suo esplicito disposto al legislatore ordinario.

Ben diversamente si presenta la questione delle condizioni e dei modi di esercizio dei diritti e dell'adempimento dei doveri. Sotto tale profilo, affatto generale e non limitato a tassative previsioni di natura costituzionale, la mancata affermazione della riserva di legge ricaccia il Parlamento nella penombra, nella quale era tenuto forzatamente al tempo della prerogativa regia, e torna a riconoscere all'esecutivo mano libera nella determinazione concreta della posizione dei diritti e dei doveri del cittadino militare.

È difficile immaginare una clausola di inefficacia più consistente di questa, istituita a profitto del Governo e dei vertici dell'amministrazione militare, per una legge sui principi della disciplina militare, tenuto conto anche delle ambizioni che, giustamente, per quanto si è ricordato, si sono suscitate e incoraggiate all'inizio dell'iter culturale e politico che si conclude oggi con le decisioni del Parlamento.

Ci sembra giusto aggiungere due considerazioni sostanziali di ordine politico e giuridico, nella speranza che quanti hanno vincoli di antica coerenza da osservare, li osservino, e riflettano ancora avanti la discussione ed il voto dell'Assemblea.

La prima considerazione ci induce a ricordare le aspre controversie agitate dapprima dentro circoli specialistici, ma poi e anche più vivacemente nell'intera opinione pubblica, circa l'effettiva ammissibilità e la consistenza della distinzione tra titolarità del diritto ed esercizio di esso.

Le controversie hanno data remota, ma esse si sono rinverdate dopo la entrata in vigore della Costituzione repubblicana. A quel momento una forte tendenza conservatrice, mirante a ridurre il contenuto effettivo delle disposizioni costituzionali in tema di diritti di libertà, incoraggiata dal ritardo della istituzione della Corte costituzionale, si è sviluppata e, con il conforto di autorevoli sostegni scientifici, nonché di correnti giurisprudenziali alimentate dal magistero della Cassazione, ma fondata soprattutto su robuste forze politiche, ha restaurato l'antica distinzione.

Si sosteneva allora in cento modi che è sufficiente, per l'osservanza delle norme e dei principi costituzionali, proclamare la titolarità del diritto. Adempiuto a questa sorta di dovere coniugale giustiniano, il legislatore avrebbe avuto poi, e naturalmente il vecchio legislatore allo stesso modo, piena facoltà di dettare condizioni, modi, prescrizioni, adempimenti, limiti di ogni specie, oneri, decadenze, in riferimento apparente al solo esercizio del diritto, ma in realtà incidendo nella pienezza del suo contenuto. In quel momento la sinistra reagì duramente, nella lunga lotta contro la filosofia dei governi centristi, spinta dalla sua tradizionale sensibilità ai diritti dell'individuo, che si intreccia storicamente in Italia con le grandi lotte sociali, di cui è stata ed è protagonista.

Questo forte impegno politico, l'aiuto che fornì la Corte costituzionale con le sue decisioni, assunte dapprima timidamente ma poi con crescente consapevolezza e correggendo l'errato insegnamento della Cassazione, lo sviluppo politico dei tempi successivi, concorsero a liquidare quella pericolosissima tendenza. Ci domandiamo e, pensiamo di poterlo fare senza meritare per questo l'accusa di amore polemico, perché risorga oggi, con riferimento al rapporto tra Parlamento e Governo, sulla questione dei diritti e dei doveri del cittadino militare. Quale è il senso politico di questo negativo ritorno, di questa perversa respiscenza, quali forze vogliono ciò, e per quali fini?

Ci domandiamo se sia compatibile tutto questo con temi, pure appassionatamente ed autorevolmente agitati in questa Legislatura, come la centralità del Parlamento, la politica delle grandi intese, la crescita culturale e civile del nostro paese, attestata dal voto del 20 giugno. Si acconsen-

tirà di dire, onorevoli colleghi, che queste dottrine sono enunciate, questi impegni vengono assunti, questi riferimenti vengono ripetutamente proclamati, non già perché le cose vadano indietro nel tempo e nella storia, ma al contrario perché vadano avanti, e vadano avanti risolutamente!

La seconda considerazione sta nel fatto che la riserva di legge viene rifiutata non per un qualsiasi ramo della pubblica amministrazione, ma specificamente per quello relativo all'attività posta in essere per la difesa nazionale.

Nessuno può ignorare che questa parte dell'organizzazione statale si qualifica secondo principi certi e determinati, che risultano particolarmente preordinati in vista della specifica natura degli interessi tutelati dall'ordinamento.

Il fatto è che il rapporto gerarchico, il vincolo di obbedienza, la scarsa applicazione dei controlli e del principio di legalità all'attività posta in essere essendo a ciò ostativi i fini della immediatezza e della riservatezza che prevalgono diffusamente nella funzione della difesa militare dello Stato, concorrono a rendere ancora più preoccupante l'assenza della garanzia costituzionale rappresentata dalla riserva di legge.

Sarà persino naturale che l'Esecutivo, lungo l'iter per adottare il regolamento, attraverso la complessa opera di elaborazione, di consulenza tecnica, che solo alla fine è conclusa dalla decisione ministeriale, tenda a comprimere l'effettiva consistenza dei diritti dei cittadini militari, espandendo al contrario la sfera discrezionale nella previsione delle fattispecie dei doveri. A ciascuno il suo.

Non si potrà muovere alcun rimprovero ai vertici dell'alta amministrazione della difesa, che predisporranno in concreto il testo base del nuovo regolamento di disciplina, né al ministro, che non vorrà smentire una vetusta tradizione dei rapporti interni della organizzazione del potere esecutivo, e per conseguenza farà proprie larghissima parte delle proposte dei suoi collaboratori più elevati nel grado, se si ispireranno a quei principi. Il rimprovero si dovrà muovere a chi ha voluto ancora una volta escludere il Parlamento dalle decisioni che pur gli sono attribuite dalla Costituzione anche in materia militare. Questa è la questione politica che solleviamo.

Né vale dire che la norma del testo presentato all'Assemblea prevede la comunicazione dello schema di regolamento di disciplina alle Commissioni permanenti della Difesa dei due rami del Parlamento prima della emanazione del decreto presidenziale, e dunque che il Parlamento stesso «entra» in qualche modo nella procedura. Non è così: la nuova formula è stata introdotta per nostro stesso suggerimento, sostituendo quella proposta originariamente dal Governo, che con un semplice tratto di penna aveva perfino abolito il Consiglio dei ministri dal novero degli organi competenti a partecipare al procedimento per l'emanazione del regolamento. Ma si tratta solo di una riscrittura più corretta di un procedimento che resta pur sempre, come è naturale, un procedimento amministrativo.

Sappiamo quanto conta il pensiero del Parlamento, quando è chiamato ad esprimere un parere su atti rimessi alla decisione conclusiva del Governo. Le vicende, che si consumano in questi giorni, relative alla emanazione dei decreti legislativi recanti norme sul passaggio delle funzioni dallo Stato alle Regioni ci dispensano da ogni ulteriore commento. La verità è che il Parlamento non «entra» nella procedura per la emanazione del regolamento di disciplina, ma «esce» dalla sua propria dimora, che è la legge.

Per queste ragioni, così sinteticamente esposte, riteniamo indispensabile, onorevoli colleghi, accogliere la proposta, da noi avanzata senza esito positivo alle Commissioni congiunte, di istituire la riserva di legge per l'esercizio dei diritti e l'adempimento dei doveri del cittadino militare.

4. - Ancora più grave, forse, è stato il rifiuto opposto nelle Commissioni congiunte ad accogliere almeno la sostanza se non la posizione articolata delle relative norme, della proposta di istituire l'ufficio del Commissario parlamentare delle Forze armate.

Merita relativamente di dar conto degli argomenti addotti apertamente per contrastare la proposta. Si va dalla invocazione imperfetta dei precedenti di alcuni ordinamenti (non di tutti, per la verità), tanto diversi dal nostro da rendere inconsistente l'accostamento, alla pretesa contraddittorietà con gli organi di rappresentanza (come se non vi fosse invece un motivo di complementarità così evidente da non richiedere

alcuna specifica dimostrazione), fino addirittura alla affermazione che l'istituto sarebbe poco sentito dalla grande generalità delle Forze armate. Ciò può anche essere vero, ma limitatamente a ben ristretti circoli di vertice, e forse ad alcuni ambienti industriali collegati all'attività della difesa. Non è mancato peraltro chi, come il Gruppo comunista, ha dichiarato un interesse di principio, salvo poi a non entrare nel merito, e, fino a questo momento, a non voler assumere alcun impegno al riguardo.

Ma la verità è che torna a valere il ragionamento svolto prima. Non si vuole da parte di determinate forze che il Parlamento si occupi attivamente delle questioni delle condizioni del cittadino militare. Le caserme possono ben aprirsi alla Costituzione, ma essa deve gettarvi solo uno sguardo distratto ed occasionale. L'organo che rappresenta per eccellenza la comunità nazionale è bene che restringa la sua partecipazione agli eventi della vita militare a ciò che detta il protocollo, e si accontenti delle relazioni periodiche del ministro.

Alle considerazioni già svolte a proposito della questione della riserva di legge, se ne aggiunge una ulteriore, che non può essere taciuta in un dibattito parlamentare che voglia affrontare compiutamente e con il necessario respiro le questioni di principio della disciplina militare.

Intendiamo riferirci al problema della base popolare delle Forze armate, dentro il quale si colloca, a nostro avviso con un rapporto di coerente consequenzialità, il raccordo che deve istituirsi tra le Forze armate e gli organi rappresentativi. Tale raccordo nulla toglie, né in alcuna guisa interferisce rispetto alle attribuzioni proprie del Governo, che anzi devono rimanere piene ed intatte, perché non possa dedursi alcun affievolimento delle sue responsabilità politiche in tale delicato tema.

Tuttavia è opportuno (e storicamente costituisce un riconoscimento tardivo ed urgente) che il Parlamento, organo più direttamente rappresentativo degli interessi popolari, sia posto in relazione più stretta con la realtà delle Forze armate. Bisogna tener conto del fatto che, per la natura stessa delle attività poste in essere nella difesa militare dello Stato, non è possibile dissipare una larghissima discrezionalità dell'esecutivo, tanto più avvalorata dalla legge che il Parlamento ha di fronte; la quale, anche se fossero intera-

mente accolte le nostre proposte, rivolte a delinearne diversamente i contenuti normativi, non potrebbe non risultare comunque, alla fine, a maglie molto larghe. E dentro queste maglie si annida un consistente spazio normativo rimesso al Governo.

Esistono dunque due ragioni ben distinte, ma concorrenti, di politica legislativa, che inducono a sostenere la proposta di istituire il Commissario parlamentare per le Forze armate. Oltre al fine garantista, per l'applicazione effettiva di una legge di principi sul terreno dei diritti soggettivi e di libertà del cittadino militare, in rapporto alle prevedibili resistenze che incontrerà la piena tutela di quei diritti, vi è il fine di sancire, per la prima volta nel nostro ordinamento, la base popolare delle istituzioni amministrative militari.

Osserviamo che ciò avverrebbe per la prima volta nell'ordinamento, ma non già nel tessuto storico e sociale del nostro paese. La questione si agita da ben prima della Resistenza, ed è stata sempre viva l'aspirazione delle forze sociali e democratiche in tal senso, nonostante la forza delle convinzioni prevalenti in senso contrario, appena dissimulate dietro alcune inconsistenti affermazioni retoriche.

Ma è troppo recente il ricordo dentro di noi di ciò che avvenne nel nostro paese, tra il 1943 ed il 1945, quando, in parallelo, da un lato le Forze armate furono schiacciate dal crollo e dalla rovina di buona parte dei vertici degli Stati maggiori, mentre da un altro lato il ricongiungimento diffuso tra le forze popolari, organizzate spontaneamente o per iniziativa dei partiti antifascisti, e ufficiali, sottufficiali e soldati, permetteva la pronta riabilitazione del nostro esercito, e dava un importante contributo alla riconquista della libertà e dell'indipendenza del nostro paese, temperando per quanto possibile le conseguenze drammatiche di una guerra rovinosa.

È troppo recente quel ricordo, e per questo non possiamo dubitare delle ragioni profonde che stanno alla base della proposta di istituire il Commissario parlamentare per le Forze armate.

E d'altra parte il rifiuto, fin qui opposto, da altri Gruppi parlamentari, è del tutto contraddittorio con quanto si afferma, sia pure parzialmente ed insufficientemente, a proposito del collegamento tra

gli organi rappresentativi delle Forze armate e le comunità territoriali, nelle loro rappresentanze istituzionali. Rifiutare il Commissario parlamentare, ed ammettere al tempo stesso che a livello degli enti locali e delle Regioni debba esistere una forma di collegamento istituzionale, pur se indebolita ed annebbiata per il deterioro compromesso politico che è intervenuto, implica una concezione distorta dell'intera questione. O anche il proposito di ridurre la capacità e la qualità della rappresentanza, al fine di incidere positivamente nella condizione del cittadino militare e proprio nel rapporto tra la istituzione amministrativa militare e la comunità nazionale, ai vari livelli nei quali si esprime.

Si può comprendere che il testo articolato proposto per la istituzione dell'ufficio del Commissario parlamentare possa suscitare il dubbio, o il timore, ora di qualche cultore dell'antiquariato costituzionale, ora di alcuni altri ben più robustamente nutriti di vedute politiche conservatrici, ed allo scopo di permettere un'intesa su questo punto, si può essere disposti a discuterne, tenendo conto delle disponibilità affermate da altre parti. Ma non si può essere favorevoli ad un rinvio della questione, che si collega in modo del tutto coerente con la legge dei principi, e ne costituisce un elemento di garanzia non rinunciabile.

5. — La terza questione che autorizza seri rilievi critici al testo delle Commissioni congiunte è quella della rappresentanza. La formulazione definita dall'accordo dei gruppi della democrazia cristiana e del partito comunista, che ha presieduto in tale questione come in altre alla conclusiva stesura dei punti controversi senza praticamente alcun concorso decisivo di altri gruppi politici, incorre in un duplice difetto, che noi chiediamo venga corretto, per evitare che il principio della rappresentanza venga proclamato e subito dopo, nella definizione dei suoi reali e concreti contenuti, indebolito al punto di perdere le ragioni sostanziali in vista delle quali un grande impegno civile e democratico è stato speso da parte di larghissime forze ed energie nell'ambito dei cittadini militari.

Il primo rilievo critico sta nella genericità dei compiti attribuiti alla rappre-

sentanza ed ai suoi organi, da quelli di minor livello a quelli posti in posizione nazionale e centrale. La rappresentanza, fuori di ogni sindacalizzazione, non può ridurre la sua capacità di azione e di elaborazione a funzioni che non siano riportate all'esame concreto della condizione del cittadino militare, delle deficienze che tale condizione, per come realmente si esprime, presenta. Essa non può non articolare le sue funzioni sul piano della vita reale delle Forze armate, tanto più che sono state escluse le questioni logistiche, tecnico strategiche, di politica militare nel senso ampio del termine, nonché i profili attinenti alla disciplina in senso proprio e il rapporto gerarchico.

Neppure l'elencazione (non tassativa, ma indicativa) dei compiti si è voluto introdurre, come pure sarebbe stato possibile e desiderabile, solo che si pensi alla gestione di particolari, delicati e vitali campi di interesse della condizione del cittadino militare, quali la situazione igienico sanitaria e la tutela della salute, l'elevazione culturale e la preparazione tecnico professionale, i problemi familiari, dell'alloggio, del tempo libero, la partecipazione alla vita della comunità nella quale si trova l'istanza delle Forze armate dentro cui opera il cittadino militare.

Non è stato del pari possibile formulare in modo soddisfacente, come già si è accennato, il rapporto tra gli organi della rappresentanza e le autonomie territoriali: vi è un confusissimo accenno a contenuti evanescenti, dal quale risulta del tutto assente quell'elemento collaborativo che dovrebbe essere alla base del rapporto stesso.

Il secondo rilievo critico sta nel tipo di attribuzione devoluto agli organi di rappresentanza, le quali attribuzioni appunto sono limitate alla soglia minima della consultazione e in limitate ipotesi della iniziativa. Manca del tutto, e questo è forse il grave limite, l'elemento partecipativo, il solo in grado di conferire al principio di rappresentanza un contenuto istituzionale e politico adeguato ai problemi in vista dei quali il principio stesso viene proclamato.

Ma più in generale questo principio nella sua attuale formulazione è fortemente distorto da una sorta di diffidenza preventiva che è risultata largamente prevalente. Invece di considerare questo principio come un'importante opportunità per giungere ad una presa di coscienza e di responsabilità

dei cittadini militari riguardo ai compiti attribuiti in via generale alle Forze armate, lo si è visto come un evento di potenziale conflittualità, e dunque si è tentato in tutti i modi di svalutarne il significato e la rilevanza, a nostro avviso riuscendovi pienamente.

6. — Esiste inoltre una serie di questioni di altrettanta importanza politica, quanta ne hanno quelle più generali che abbiamo prima esposto, sulle quali esprimiamo un giudizio negativo, e che chiediamo alla Assemblea di modificare.

a) All'articolo 4 comma 4° si prevede l'obbligo dei militari di osservare, come formalmente recita la norma, « il dovuto riserbo sulle questioni militari ».

Si tratta di una previsione impropria e pericolosa. Essa è impropria, poiché contraddice il giusto orientamento che prevale nella migliore dottrina in argomento, e che risulta accolto nell'unanime consenso dei Gruppi parlamentari già formatosi nei lavori della Commissione speciale per la riforma dei servizi di sicurezza e della disciplina del segreto di Stato, secondo il quale le fattispecie della segretezza devono riferirsi a schemi predisposti inequivocabilmente in norme di legge e devono del pari comportare l'assunzione di responsabilità politica da parte degli organi costituzionali competenti.

La dizione inoltre è pericolosa, perché nella sua ampiezza e nella sua genericità, permette un comodo varco all'esercizio in pieno abuso del potere di supremazia gerarchica, attenuando di fatto quel tanto di controllo democratico che il testo pretende di istituire in rapporto alla condizione del cittadino militare ed alla organizzazione delle Forze armate.

Mantenere tale dizione equivale di fatto a render lecito per chi ne ha l'interesse, di introdurre divieto di notizia, impedendo confronto e discussione, su materie come la condizione igienico-sanitaria, il vitto. l'alloggio, in generale l'esercizio dei diritti e l'adempimento dei doveri, nell'ambito delle Forze armate.

b) Non si è voluto introdurre la norma relativa all'annistia, al condono nonché all'annullamento di tutte le misure disciplinari, per fatti compiuti nell'esercizio di attività preordinate allo scopo di pervenire

alla definizione legislativa dei principi della disciplina militare.

A tutti è noto che quando il movimento democratico unitario e di base ha cominciato ad acquisire forza e rappresentatività nell'ambito delle Forze armate, allo scopo di creare le condizioni materiali che hanno permesso appunto di pervenire all'attuale dibattito, una parte dei vertici delle strutture militari ha tentato di scoraggiare le singole iniziative adottando il metodo delle misure disciplinari, e anche peggio. Ci sembra pertanto che una norma la quale appunto cancelli le conseguenze di tale sbagliata e inammissibile reazione sia doverosa per il legislatore repubblicano, e pertanto proponiamo ancora una volta di introdurla.

Diamo atto ad alcuni Gruppi di aver convenuto con noi su simile giudizio, ma, incomprensibilmente, a tale dichiarazione di massima, non ha fatto seguito una pari disponibilità a discutere il testo della proposta socialista, introducendo le modifiche ritenute opportune. Ci auguriamo che in Aula quella apertura sia riconfermata nel solo modo credibile, che è appunto l'accettazione dell'articolo aggiuntivo da noi proposto, o la presentazione di formulazioni alternative, in modo da giungere ad una conclusione.

c) Neppure si è voluto dare corpo, nonostante ancora una volta vi fosse un'affermazione di principio di non contrarietà, all'idea di regolare legislativamente il divieto delle schedature illegittime dei cittadini militari, così come proponevano i rappresentanti del Gruppo socialista.

Non si comprende tale ostilità. Tutti sanno che questa prassi illegittima, resa possibile dal silenzio o dalla equivoca disposizione delle leggi vigenti, è ben lungi dall'essere stata abbandonata, nonostante le numerose denunce. Tutti sanno, ugualmente, che dalle schedature illegittime derivano conseguenze pratiche gravi sulla posizione del singolo cittadino militare, colpevole solo di nutrire le idee politiche alle quali in ogni caso la Costituzione gli dà diritto. L'affidamento di incarichi, gli avanzamenti, la carriera in altre parole del cittadino militare possono essere influenzate negativamente da simili situazioni, e dunque appare del tutto conferente che la legge dei principi di disciplina militare provveda a rimuovere ogni possibilità di

abuso, istituendo una vera e propria garanzia per il cittadino militare, sia di leva sia di carriera.

d) Così pure si è rifiutato di introdurre la norma esistente in altri ordinamenti, per la quale il militare, una volta posto o postosi in congedo, non può assumere incarichi dirigenti e retribuiti, nell'ambito di società ad enti a partecipazione pubblica o dello Stato, che operano in settori connessi all'attività della difesa. Eppure il fine della norma già da noi proposta, e che riproponiamo, è ben evidente e difficilmente contestabile.

Troppi sono stati gli avvenimenti, e ci riferiamo solo a quelli noti, che hanno dimostrato la opportunità di un simile principio, ed anzi la sua necessità: senza urtare in alcun vizio di difformità costituzionale, poiché è proprio da considerarsi in applicazione concreta del principio costituzionale della buona amministrazione. Né tanto meno lede intollerabilmente l'interesse dei soggetti, poiché, applicandosi evidentemente alla categoria dei gradi elevati, pone in essere una limitazione concernente solo gli alti ufficiali, la cui situazione di quiescenza e pensionistica può agevolmente sopportare questo mancato lucro, successivo al congedo.

e) Resta da considerare un'altra proposta, da noi avanzata alle Commissioni congiunte e che qui si ripropone. Si tratta della necessità di procedere alla unificazione dei criteri previsti per le procedure di avanzamento, nonché di vincolarli il più possibile al requisito della oggettività, e di conferire agli organi preposti alle relative deliberazioni la caratteristica obbligatoria della collegialità.

Sembra perfino superfluo illustrare le buone ragioni che ispirano tale proposta, considerando l'autentica selva di disposizioni, e soprattutto di amplissimi spazi discrezionali, esistenti in materia, che lasciano l'amministrazione libera di decidere non diciamo discrezionalmente, ma assai spesso con vera e propria arbitrarietà, dipendendo quindi, e ciò è inammissibile, lo sviluppo di carriera e la valorizzazione del cittadino militare dalla buona o dalla cattiva volontà del suo superiore. Basta scorrere la giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia, per non avere alcun dubbio circa la necessità di tale norma.

che noi proponiamo appunto di introdurre, vera e propria norma di normalizzazione. Non si può fare una legge di principi nella disciplina militare, e dunque regolare in modo nuovo e più equo lo *status* del cittadino militare, e abbandonare la materia dell'avanzamento all'attuale situazione, all'attuale disciplina senza principi.

7. — Onorevoli Colleghi! La relazione di minoranza che presentiamo alla valutazione dell'Assemblea della Camera dei Deputati a nome del Gruppo parlamentare socialista, vuole rappresentare un contributo positivo, anche se rigoroso, alla definizione della disciplina della condizione del cittadino militare, che, a nostro avviso, non risulta sufficientemente conseguita nel testo che, senza la nostra adesione e senza la nostra responsabilità politica, la maggioranza delle Commissioni congiunte Affari costituzionali e Difesa rassegnano al nostro dibattito ed alla nostra deliberazione.

Poiché siamo stati i primi a sollevare nella scorsa legislatura la questione, siamo non meno di altri gruppi interessati alla sollecita, ma non frettolosa, definizione legislativa. Per la stessa ragione siamo decisamente contrari a svilire questa importante occasione in una pseudoriforma, che contiene in sé, attraverso omissioni, distorsioni, contraddizioni, i motivi stessi della sua futura disapplicazione.

Noi crediamo che sia ancora possibile un'intesa soddisfacente. Per giungere ad essa non riteniamo di porre questa o quella condizione in modo pregiudiziale e con l'intransigenza intollerante che non appartiene al nostro costume né alla nostra scelta politica. Noi crediamo a tutte le questioni che abbiamo posto non solo ad alcune, né crediamo ad una parte di esse più che ad un'altra parte, perché siamo convinti di tutte allo stesso modo, non avendo sollevato una sola questione con animo strumentale o con il fine dissimulato di contrattare.

La vera condizione che poniamo, e prima ancora di porla noi, la pongono le condizioni normali del confronto politico, è che sia modificato il clima che abbiamo respirato nell'ultima parte dei lavori delle Commissioni congiunte. Quando cioè è apparso che si fosse formata una maggioranza di tipo chiuso, incurante e dei contributi ideali altrui, esclusiva come non

lo è mai stata nessuna delle maggioranze alle quali ha partecipato il partito che abbiamo l'onore di rappresentare in questo Parlamento repubblicano.

È questo il primo dibattito che la Camera compie, all'indomani dell'accordo di programma. Desideriamo ricordare con pacata fermezza che l'accordo di programma si fa tra uguali, e vive se tutti restano

uguali, indipendentemente dal numero di ciascuno. E ciò soprattutto nelle questioni politiche e legislative di ordine generale, come quella che appunto iniziamo ora a dibattere ed a deliberare nelle singole norme di cui si compone il testo della legge dei principi della disciplina militare.

LABRIOLA, *Relatore di minoranza.*