

N. 407-526-625-A-quater

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE I E VII

(AFFARI COSTITUZIONALI - DIFESA)

(RELATORE MELLINI, *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 15 luglio 1977

COLLEGHI DEPUTATI! — Il testo che le Commissioni riunite 1° e 7° presentano all'Assemblea proponendone l'approvazione non può, anche sul piano formale, considerarsi il prodotto dell'esame del disegno di legge governativo n. 407 e delle due proposte di iniziativa parlamentare n. 526 e 625. Queste ultime, infatti, non soltanto sono state disattese nei loro contenuti, il che rientrerebbe nella normalità del lavoro delle Commissioni parlamentari che debbono riferire su più progetti congiuntamente esaminati, ma sono state addirittura accantonate ed aprioristicamente escluse anche formalmente da una normale trattazione, al punto che i relatori non ne hanno riferito alle Commissioni e queste hanno proceduto alla nomina di un Comitato ristretto, prima ancora che i relatori si dichiarassero pronti ad adempiere alla funzione ad essi affidata anche rispetto alle due proposte di legge, delle quali hanno, in maniera del tutto sommaria ed apodittica, fatto un breve cenno solo al Comitato ristretto per proporre a questo il sostanziale accantonamento.

Non solo, ma l'esame per competenza primaria della proposta n. 526 da parte della IV Commissione (Giustizia), indubbiamente necessario dato il contenuto di esso, relativo, per una notevole parte, alla riforma dei codici e delle procedure penali militari, è stato omesso sul presupposto, dato per scontato, dell'accantonamento della materia suddetta, cosicché persino la competenza delle Commissioni è stata determinata in funzione dell'esito della discussione ed in previsione di esso e non già secondo un obiettivo criterio determinato dalla materia delle proposte e sul presupposto di una uguaglianza in partenza di tutti i progetti posti all'esame della Camera.

Non si tratta di questioni puramente formali, perché tale modo di procedere riflette un atteggiamento sempre più marcato delle maggioranze nei confronti delle minoranze, la cui funzione e la cui presenza viene considerata null'altro che come un gesto di prudente delimitazione della materia trattata, come se tali questioni potessero considerarsi estranee a quelle relative ai principi della disciplina e dell'ordinamento militari in quanto nella realtà leggi penali e

tribunali militari rappresentano uno dei nodi dell'ordinamento e dei meccanismi che così a lungo hanno consentito che nella Repubblica Italiana le Forze armate rappresentassero un « corpo separato » che ha finito per operare contro le stesse Istituzioni repubblicane, garantendo al proprio interno impunità a quanti hanno propagandato ideologie fasciste ed eversive ed operato in conseguenza, perseguito e represso l'esercizio dei diritti civili dei cittadini chiamati alle armi e tramato per i più complicati ed inconfessabili giochi di corrente tipici del regime instauratosi sullo Stato repubblicano. La necessità e l'urgenza di una normativa, sia pure di principi e di massima, relativa alla disciplina ed all'ordinamento militari nasceva e nasce in realtà proprio dalla necessità di non lasciare la Costituzione fuori degli ordinamenti militari, ed in essi in realtà straniera e sospetta se non bandita e perseguitata. Il movimento dei soldati, dei sottufficiali e degli ufficiali democratici ha rappresentato una spinta in questa direzione, nella direzione cioè della conquista dei diritti civili per i cittadini appartenenti alle Forze armate e per la realizzazione della Costituzione nell'ambito di esse.

Ma proprio per questo, per il fatto cioè che si tratta di superare e di combattere la mancata realizzazione di principi già appartenenti all'ordinamento positivo, quali i principi costituzionali, la legge che si attende venga approvata dal Parlamento non può essere una legge a sua volta di enunciazioni di principio che, oltre tutto, o sono in contrasto con la Costituzione o sono di essa ripetitive ed in quanto tali in qualche modo lesive del valore, che non è soltanto programmatico, delle norme costituzionali.

Si attendeva e si attende invece una normativa che assicuri precise garanzie ed elimini concretamente situazioni in contrasto con i diritti civili troppo a lungo conculcati, realizzati nella pratica principi e diritti costituzionali troppo a lungo disattesi. Non è difficile comprendere come in un quadro del genere e per tali finalità sia da considerare essenziale sciogliere il nodo della legislazione penale e degli ordinamenti giudiziari militari ereditati dal fa-

scismo che, oltretutto, li aveva prodotti nella fase della sua più virulenta e pericolosa espressione autoritaria e militarista corrispondente agli anni in cui esso aveva coinvolto il paese nella guerra nazista. Codici ed ordinamenti in verità volentieri ereditati e conservati dal regime democristiano che, anche di fronte alle più scandalose e sconvolgenti situazioni conseguenti all'applicazione di tali norme, ha validamente resistito alla spinta creatasi nel paese per la modifica di tale settore dell'ordinamento giuridico e ciò anche quando tale spinta ha episodicamente trovato espressione nei partiti di sinistra per una concreta iniziativa riformatrice in Parlamento come all'indomani dello scandalo per il « caso Renzi-Aristarco ».

Le norme penali militari, d'altro canto, non hanno una funzione che possa essere considerata soltanto ulteriormente sanzionatoria rispetto a principi e norme d'ordine amministrativo e disciplinare, così che modificando questi ultimi la funzione repressiva del codice penale militare possa di riflesso considerarsi automaticamente attenuata ed adeguata ai principi informatori della riforma delle leggi e dei regolamenti relativi alla disciplina militare. Il sistema del codice è infatti tale da garantire l'autonomia della gran parte delle norme in essa contenute anche se concepite e dirette a garantire in un determinato tipo di organizzazione e di disciplina militari rispetto ai regolamenti ed alle altre leggi aventi per oggetto specifico disciplina ed organizzazione militari. Né sembra, come appresso si dirà, che la modestissima modifica apportata dall'articolo 20 del testo delle Commissioni all'articolo 40 del Codice penale militare di pace possa in qualche modo ovviare a tale situazione ed a tale rilievo.

L'esclusione della materia penale militare è da considerare di conseguenza null'altro che una manifestazione del vizio più generale dei criteri prevalsi nelle Commissioni riunite, vizio di genericità e di astrattezza non disgiunte da astrusità e contraddittorietà, tanto più gravi laddove si trattava e si tratta di perseguire chiarezza, concretezza e, soprattutto, garanzie effettive ed insuperabili. Di tale vizio tutto il testo delle Commissioni è certamente inficiato e ciò corrisponde certamente ad una precisa connotazione politica della situazione in cui le scelte delle Commissioni riunite sono maturate. C'è un modo di legiferare fatto di proclamazioni di principio e di

astruse manipolazioni di ogni proposizione normativa che è caratteristico di questa stagione politica, di cui abbiamo avuto esempi clamorosi anche nel breve volgere di questa legislatura e che forse passerà alla storia come il modo di legiferare del compromesso storico. Crediamo che il testo proposto dalle Commissioni ne sia un esempio eloquente.

Del resto una legge sui principi in questione doveva, per necessità sistematica giuridica, oltretutto per scelta di chiarezza politica e per la realizzazione di quelle finalità proclamate dalle forze della stessa maggioranza, anzitutto delimitare chiaramente l'ambito di applicazione delle leggi e dei regolamenti militari, a cominciare dalla legge penale militare (questione quanto mai grave e controversa) ed operare un rigoroso coordinamento tra le varie norme penali, disciplinari, regolamentari, etc., perseguendo, tra l'altro, uniformità e chiarezza anche terminologica, stabilendo precise e chiare gradazioni nello *status* del cittadino rispetto alle Forze armate, e di conseguenza nell'ambito della normativa al riguardo predisposta, gradazione tra appartenenti alle Forze armate, militari alle armi, militari in servizio, militari in servizio alle armi. Posizioni che trovano, già nell'attuale legislazione positiva, riconoscimento e determinazione, che per altro non sono omogenei nelle varie branche dell'ordinamento, né sono congegnati in modo tale da assicurare, tra l'altro, il rispetto di precise norme costituzionali.

Passando ora ad esaminare l'articolo proposto dalle Commissioni, non può non rilevarsi il carattere del tutto pleonastico dell'articolo 1 che, a parte le solite proclamazioni altisonanti di principio, contiene un'affermazione che in una legge ordinaria suona quasi irriflessiva, se ci si può valere di tale concetto e di tale espressione, nei confronti della Costituzione della Repubblica, apparendo come un tardivo *placet* concesso con degnazione nei confronti di una norma costituzionale di non diversa formulazione. Per ciò che riguarda poi il secondo comma, non sembra che ci si possa particolarmente rallegrare del fatto che sia stato eliminato il riferimento, esistente nel disegno di legge governativo, ai casi di « emergenza » nei quali sarebbe compito delle Forze armate di concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni (e ciò quasi ad esorcizzare fantasmi di ipo-

tesi golpiste) giacché se tale soppressione ha un qualche significato, esso non potrebbe essere che quello che l'intervento delle Forze armate per la cosiddetta salvaguardia delle libere istituzioni, dovrebbe considerarsi un fatto permanente e normale.

Mentre di ben scarsa importanza è l'articolo 2, disposizioni assai gravi sono contenute nell'articolo 3 che, in un guazzabuglio di equivoci riferimenti alla Costituzione e di vaghi richiami ad indeterminate disposizioni di leggi, ipotizza chiaramente limitazioni dei diritti costituzionali per i militari; limitazioni che, ovviamente, una legge ordinaria non può stabilire né prevedere ed autorizzare in quanto non siano disposte e previste dalla stessa Costituzione, nel quel caso non si dovrebbe nemmeno parlare di limitazioni dei diritti costituzionali ma piuttosto di differenziazioni della attribuzione di diritti in relazione a diverse situazioni disposte dalla Costituzione e quindi di diversa articolazione dei diritti costituzionali stessi. D'altro canto, e tale osservazione vale anche per altre e più specifiche limitazioni contenute negli articoli successivi del testo delle Commissioni, la Costituzione dispone, al contrario, che l'adempimento del servizio militare non pregiudica l'esercizio dei diritti politici (articolo 52).

L'articolo 4 contiene una serie di disposizioni incongruenti, pleonastiche o addirittura grottesche, come quella che stabilisce che gli ordini debbano essere legittimi, espressione che, contenuta in una norma di legge al di fuori di una premessa relativa alle conseguenze di una diversa natura dell'ordine, sembra appartenente al linguaggio del signor de La Palisse piuttosto che a quello del legislatore che debba contribuire alla edificazione di un organico e chiaro ordinamento giuridico. Del pari pleonastica è la disposizione contenuta nell'ultimo comma, in quanto già esistente, ed anzi più chiaramente espressa e munita di specifica sanzione, nell'articolo 40, quarto comma, del codice penale militare di pace.

L'articolo 5, mentre formula procedure inconsuete ed inconcludenti per la formazione del Regolamento di disciplina, quali la « comunicazione » dello schema di esso alle Commissioni parlamentari, dà del Regolamento una definizione certamente inesatta, qualificandolo « regolamento di esecuzione della presente legge ». L'incongruenza del lessico giuridico e la mancanza

di coordinamento con altre norme, specie del codice penale militare si riscontra anche nell'articolo in questione là dove esso fa riferimento alla « incorporazione » ed alla « cessazione dal servizio attivo ».

La casistica delle condizioni nelle quali deve ritenersi applicabile il regolamento di disciplina militare (meglio sarebbe stato usare la formulazione « i militari sono tenuti ad osservare... quando si trovano... ») appare incongruente, generica e suscettibile di arbitrarie estensioni specie in relazione al caso in cui i militari... « si rivolgano ad altri militari in divisa » e ciò anche per il richiamo che di tale casistica è fatto nel successivo articolo 6.

Ma soprattutto tale articolo 5 colpisce per la inconcepibile commistione di norme di grande rilievo, quali quelle relative all'ambito di applicazione del regolamento, aventi quindi carattere autenticamente di principio con disposizioni minuziose e particolari, del resto non prive anch'esse di incongruenze, come quelle relative all'uso dell'abito civile, uso permesso esclusivamente fuori dei luoghi militari (caserme) e durante le ore di libera uscita così che i soldati dovrebbero uscire dalla caserma in libera uscita in divisa, indossando fuori della caserma l'abito borghese e rivestendo l'uniforme prima di rientrare. È altresì strana la collocazione in questo articolo del rinvio ad altre norme di legge per ciò che riguarda la durata della ferma, materia che, oltre tutto, non può qualificarsi certamente come relativa, in senso proprio, alla disciplina militare.

L'articolo 6 sembra accogliere il concetto che l'estraneità delle Forze armate come tali alle competizioni politiche sia assicurata « frenando ». anziché promuovendo e garantendo, l'attività politica dei militari singolarmente nelle varie formazioni politiche secondo le scelte da essi formulate al di fuori di ogni condizionamento dell'istituzione cui appartengono. Tale concezione è certamente da respingere perché invece è proprio la libertà piena dei singoli militari di svolgere attivamente attività politiche che garantisce dall'intervento delle Forze armate come tali nelle competizioni politiche e dai condizionamenti che esse possono esercitare nella vita politica del paese.

È da notare che anche nella formulazione di tale articolo ha trovato posto l'atteggiamento « *raisonreferendario* » della mag-

gioranza, che ha totalmente ignorato i diritti dei militari in relazione all'esercizio delle facoltà inerenti alla promozione dei *referendum* previsti dalla Costituzione repubblicana, quale il diritto di disporre di piena libertà per rendersi promotori della raccolta di firme, di recarsi nei luoghi in cui possano validamente sottoscrivere le richieste di *referendum* ecc... Gli articoli 7 e 8 sono di eccezionale gravità in quanto essi sanciscono la fine delle speranze che il movimento democratico dei militari aveva riposto nell'azione di alcune delle forze politiche che oggi hanno sostenuto e sostengono la tesi del divieto di attività sindacale per i militari e che nel risultato delle elezioni politiche del 20 giugno 1976 aveva visto l'inizio della realizzazione di queste speranze e di questi propositi. L'articolo 8 all'ultimo comma conferma invece la liceità della creazione delle associazioni e circoli tra i militari che, nella esperienza di altri paesi, ma anche in recenti episodi della vita italiana, hanno dato luogo a preoccupazioni non infondate relative a torbide attività eversive. Le associazioni d'arma, quasi sempre portatrici di atteggiamenti retorici ed intolleranti nei confronti di ogni movimento pacifista ed antimilitarista, in alcuni casi sono stati al centro di manovre eversive ed hanno rappresentato il supporto di attività fasciste. Del resto, è proprio la partecipazione massiccia di militari ad associazioni del genere che può rappresentare un mezzo per il manifestarsi di quel « partito militare » che segna la fine dell'estraneità delle Forze armate alle competizioni politiche e non già, come sopra si è detto, la partecipazione dei singoli militari ai vari partiti costituiti tra i cittadini della Repubblica.

D'altro canto, l'esperienza non consente di confidare eccessivamente sull'efficacia della necessità dell'assenso del Ministro della difesa per la costituzione di siffatte associazioni.

L'articolo 9 contiene talune disposizioni che, anche sul piano della tecnica legislativa e del coordinamento con altre norme di legge, dovrebbero quanto meno essere meglio formulate. Così l'ultimo comma relativo ai brevetti ed al diritto di prelazione sembra congegnato in modo tale da non garantire adeguatamente al militare in attesa delle decisioni dell'amministrazione circa l'utilizzazione dell'invenzione, la priorità su altri eventuali inventori. L'articolo 10 contiene disposizioni che, da una parte,

sono generiche e, dall'altra, fanno pensare ad una attività di condizionamento politico nei confronti dei militari e, specie in considerazione del divieto di libere organizzazioni sindacali e di limitazioni alla attività politica, potrebbero costituire elementi di caratterizzazione e di condizionamento politico delle Forze armate in quanto tali, elementi che sono un dato certamente negativo e da scongiurare.

L'articolo 11, mentre non stabilisce garanzie adeguate per la libertà religiosa dei credenti ed anche dei non credenti, sancisce l'obbligatorietà della partecipazione alle funzioni religiose « nei casi di servizio » il che è quanto meno suscettibile di abusi e di prevaricazioni in danno della libertà religiosa.

L'articolo 11, stabilisce la distinzione delle sanzioni disciplinari in sanzioni di stato e sanzioni di corpo. A parte la scelta infelice della terminologia, una norma sui principi dovrebbe non lasciare totalmente ad altre determinazioni di legge la natura, i casi e l'entità delle sanzioni di stato. La totale assenza di ogni riferimento a tale materia nel testo in esame, fa di questo una normativa incoesa e disarmonica. I successivi articoli, se stabiliscono, rispetto alla situazione attuale, un miglioramento in quanto limitano il potere indiscriminato del superiore di infliggere punizioni o limitano altresì la portata affittiva di queste, escludendo forme indiscutibilmente private della libertà personale, non possono considerarsi realmente efficaci per la mancanza di organicità del testo, al fine di eliminare le forme peggiori di autoritarismo e di repressione che possono verificarsi in taluni corpi militari. Torna qui opportuno richiamare la questione del mancato esame della riforma del codice penale militare. Questo infatti comporta attualmente poteri per i comandanti del corpo che gli consentono di sottoporre praticamente qualsiasi militare a procedimento penale. Se si considera infatti che esistono figure di reato corrispondenti a comportamenti del tutto abituali nella caserma (ingiuria militare, ecc.) ed al contempo altre norme che attribuiscono al comandante del corpo il potere di promuovere o meno l'azione penale militare per tali reati, è evidente che limitazioni ai poteri disciplinari dei comandanti di corpo, non accompagnate dalla soppressione di poteri assai più rilevanti, residuo di una concezione della giustizia militare come

« giustizia di capi », potrebbero addirittura costituire un incentivo a trasferire intenti repressivi con conseguenze estremamente gravi per i subordinati.

Le norme relative alla costituzione di una rappresentanza militare, articolata in vari organi, debbono anch'esse essere considerate, oltretutto per il loro intrinseco contenuto, sul quale non può non esprimersi una valutazione negativa per la limitatezza dei compiti e la discutibile rappresentatività, anche in relazione alle altre norme che vietano ogni forma di organizzazione sindacale ed addirittura ogni riunione in assemblea per i militari. In presenza di tali divieti la rappresentanza unitaria militare finisce con l'assumere una connotazione del tutto diversa da quella che avrebbe in una situazione di libertà associativa e di discussione, potendo addirittura rappresentare un elemento negativo tale da accentuare e rafforzare il carattere corporativo e di « corpo separato » delle Forze armate.

L'articolo 40 rappresenta l'unico tentativo di condizionare, con il contenuto della legge in esame, la normativa penale militare attualmente vigente. Esso deve tuttavia considerarsi un tentativo mal concepito e mal riuscito. A parte l'incongruità, sul piano sistematico, di accomunare in una stessa norma esimenti rispetto alla legge penale e norme relative alla liceità sul piano disciplinare, vi è da notare anzitutto che la formulazione dell'articolo 40, così come verrebbe ad essere modificato dall'articolo 20, non comporterebbe la soppressione di nessuna figura di reato oggi esistente nel codice penale militare, neanche, ad esempio, del famigerato « esposto e reclamo collettivo », in quanto nessuno ha mai dubitato che l'esercizio di un diritto cui fa riferimento l'articolo 51 del codice penale non comporta, né considera possibile, l'esclusione di rilevanza penale per talune fattispecie obiettivamente considerate e tantomeno soppressione di ipotesi di reato, ma solo esimenti relative a condizioni particolari di determinati soggetti.

L'articolo 22 regola in maniera incongruente ed approssimativa la situazione transitoria che dovrebbe venire a crearsi fino all'entrata in vigore del nuovo regolamento di disciplina, altrove definito « regolamento di esecuzione della presente legge ». Non è ben comprensibile, infatti, come verrebbero in tale periodo ad essere trattate le materie che attualmente hanno una re-

golamentazione in contrasto con norme del testo in esame, norme peraltro non suscettibili di immediata applicazione per difetto di normativa regolamentare. Ma il difetto più grave della proposta in questione è rappresentato certamente dalla carenza di criteri informativi rigorosi e precisi per la formazione del regolamento di disciplina demandata al potere esecutivo. A tale proposito saremmo tentati di dire che l'aver definito tale regolamento in un punto del testo « regolamento di attuazione della legge » è quasi un *lapsus* freudiano. È certo che le forze politiche che hanno sostenuto nelle Commissioni il testo oggi proposto all'approvazione della Camera si ripromettono di ottenere in quella sede con il peso politico che hanno o che contano di acquistare nelle fucine di siffatti regolamenti, quello che non hanno potuto ottenere o quello che hanno preferito non sancire nel testo oggi così approntato. È chiaro che noi non possiamo condividere tale fiducia, né considerare ciò un dato positivo.

Un'ultima considerazione dobbiamo fare, proprio in ordine al mancato esame della riforma del codice e dell'ordinamento giudiziario militare. Su questo punto noi radicali abbiamo sempre ritenuto di dover insistere considerandolo uno dei nodi essenziali della struttura militare e militaristica contro la quale ci battiamo. Già negli scorsi anni avevamo tentato, senza successo, la raccolta delle firme necessarie per sottoporre a *referendum* l'abrogazione del codice penale militare di pace e delle norme sull'ordinamento giudiziario militare. Cresciuti di forze e di peso politico e, soprattutto, di credito e di ascolto nel paese, i radicali hanno quest'anno presentato il 30 giugno la richiesta di *referendum* su queste leggi, corredata delle firme di oltre 700 mila elettori. Possiamo essere certi a questo punto che cesserà il disinteresse trentennale per questi argomenti da parte delle stesse forze politiche che nelle Commissioni riunite hanno accantonato la nostra richiesta ed inizierà la corsa con il tempo per « sostituire » le leggi in questione abrogandole ma anche rimpiazzandole con altre di contenuto pressoché identico. È chiaro che da questo momento il nostro compito, prima ancora che mirare alla realizzazione di una normativa conforme ai nostri principi e alle nostre valutazioni, sarà quello di difendere il diritto degli elettori a decidere direttamente sulla eliminazione di questi monumenti di inci-

viltà giuridica. Un diritto che siamo orgogliosi di avere concorso a rendere attuale ed operante con la nostra azione politica, ma che prima che da noi è stato concesso agli elettori dalla Costituzione ed il cui esercizio è stato reso prima che da noi necessario e indilazionabile dall'inerzia e dalla rassegnazione di altre forze politiche.

Collegli deputati!

Alla luce delle considerazioni sopra svolte non possiamo che ritenere che il testo proposto dalle Commissioni alla appro-

vazione della Camera rappresenterebbe un dato negativo nella lotta contro il militarismo e per la democratizzazione delle Forze armate nel nostro paese. Pertanto, ove non dovessero essere approvati gli emendamenti che incidano in maniera determinante sulla portata della normativa in questione, dovremmo raccomandare alla Camera di respingere il testo proposto dalle Commissioni.

MELLINI, *Relatore di minoranza.*