

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2185

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA POPOLARE

Presentata il 23 ottobre 1984

Norme per la partecipazione democratica alle scelte di politica militare

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il Coordinamento nazionale dei comitati per la pace ha promosso questa proposta di legge di iniziativa popolare nella convinzione che la democrazia italiana — come probabilmente tutti gli ordinamenti democratici moderni — abbia oggi la necessità di rinnovarsi ed arricchirsi di nuovi strumenti per far fronte alla terribile sfida mossa dalle armi nucleari e dalle strategie militari più recenti. Nel momento in cui è particolarmente vivo nel nostro paese il dibattito sulle innovazioni istituzionali indispensabili per adeguare le forme della democrazia ai problemi nuovi e all'esperienza di trentacinque anni di vita della Repubblica, il movimento per la pace ha ritenuto in questo modo di dover sollecitare il Parlamento ad un'attenta riflessione sui processi che hanno progressivamente lacerato le fondamenta

della sovranità popolare e che in questi ultimi anni hanno subito un'accelerazione preoccupante.

La constatazione che è apparsa terribilmente chiara alle coscienze di milioni di uomini e di donne è proprio in questi anni, per ragioni tecniche e politiche precise, un percorso di speranza durato decenni sia giunto ad un punto di arresto e di inversione di rotta forse definitivo. Tanto sul piano del diritto internazionale, quanto su quello degli ordinamenti interni di ogni singolo paese, il nostro secolo è stato infatti segnato da tentativi sempre più coraggiosi ed ambiziosi di eliminare il brutale esercizio della violenza armata tra i popoli e le nazioni, cercando in ogni caso di dettare « regole del gioco » in grado di garantire i più elementari diritti di ogni uomo e di ogni società anche nel momento drammatico

dello scontro. Mentre in solenni atti internazionali si affermava il principio per cui la guerra non può essere considerata uno strumento « normale » a disposizione dei governi per il conseguimento di fini politici (dal patto Briand-Kellog del 1928 alla Carta delle Nazioni Unite, alla risoluzione del 1974 che definisce il concetto di « aggressione »), attraverso numerosissime convenzioni internazionali si è cercato di limitare le efferatezze della guerra, soprattutto allo scopo di proteggere le vittime innocenti: si è così affermato il principio che non ogni mezzo è lecito nella condotta delle ostilità (con il divieto dell'uso di gas tossici o di proiettili convenzionali che provocano inutili sofferenze, ecc.), che non è lecito colpire indiscriminatamente il territorio e la popolazione dell'avversario (convenzioni per la protezione delle popolazioni civili, dei feriti, dei prigionieri, dei naufraghi, dei luoghi di cura, del patrimonio artistico, delle opere — dighe o centrali nucleari, ad esempio — che trattengono forze in grado di provocare distruzioni immani, ecc.), che comunque i responsabili dei « crimini di guerra », dei « crimini contro la pace » e dei « crimini contro l'umanità » debbono essere chiamati a pagare le proprie colpe, al di là di qualsiasi « ragion di stato » (principio affermato soprattutto dai tribunali di Norimberga e di Tokio, ma poi anche dalla risoluzione n. 95 delle Nazioni Unite, dalla convenzione europea del 25 gennaio 1964 e dalla convenzione di New York del 26 novembre 1968). Può sembrare che tutto ciò risponda solo ad una logica di cinico realismo; che insomma il tentativo di disciplinare giuridicamente la guerra discenda dalla rinuncia a battersi per scongiurare in ogni caso la guerra. Certo è, però, che — soprattutto dopo la tragedia della seconda guerra mondiale — l'umanità sembrava aver preso atto che il progresso tecnologico avrebbe in breve reso realistica la possibilità di cancellare intere nazioni dalla faccia della terra, e che quindi era indispensabile ed urgente ridefinire delle « regole del gioco » valide

per tutti ed in qualsiasi circostanza. Per di più gli orrori della guerra avevano insegnato che mai più l'obbedienza formale a ordini o norme aberranti sarebbe stata considerata una giustificazione sufficiente per crimini contro i più elementari principi di umanità: il diritto dei popoli, affermato solennemente e drammaticamente a Norimberga, sarebbe stato la guida per le generazioni future, una regola a cui ognuno avrebbe dovuto obbedire e di cui chiunque avrebbe potuto a buon titolo reclamare il pieno rispetto.

Accanto a questo processo, teso a ridurre anche la guerra entro gli ambiti del diritto, si è sviluppato un altro percorso di altrettanta importanza, per affermare l'inalienabile diritto di ogni popolo a decidere in piena autonomia e indipendenza del proprio destino. Così sul piano internazionale gli stessi trattati di alleanza sembravano rifuggire dagli automatismi che in passato li avevano caratterizzati, e sul piano interno si riconosceva che anche le più delicate decisioni di politica estera e di politica militare avrebbero dovuto sottostare alle regole democratiche. Nel nostro paese questo processo ha avuto il suo coronamento nella Costituzione repubblicana, nei principi affermati implicitamente o esplicitamente dagli articoli 10 e 11 e nelle regole di cui agli articoli 78, 80 e 87.

L'esperienza del fascismo e delle sue avventure militari (e delle terribili conseguenze che avevano portato per il paese) suggerì infatti al costituente di affermare che tutte le principali decisioni in grado di impegnare il paese sul piano internazionale avrebbero dovuto vedere una piena partecipazione del Parlamento, e che, persino nel momento drammatico in cui ci si fosse trovati dinnanzi alla necessità di far fronte ad un'aggressione armata, la democrazia non sarebbe stata messa da parte ma anzi il Parlamento avrebbe confermato la propria centralità nell'ordinamento democratico deliberando lo stato di guerra, assumendo le decisioni conseguenti e delegando al Governo solo i poteri ritenuti necessari.

Questo quadro di norme internazionali e interne è stato però spesso irriso e calpestato nei decenni passati, ed è oggi lacerato profondamente dalle più recenti strategie militari. È evidente infatti — per tornare ai principi del diritto bellico-umanitario — che le armi di distruzione di massa, la dottrina della deterrenza, le minacce di sterminio dirette contro larga parte dell'umanità offendono brutalmente la regola di discriminazione tra belligeranti e non belligeranti; addirittura la condanna internazionale della cattura di ostaggi pare ridicolizzata da una filosofia dell'equilibrio del terrore (o, come si diceva negli anni cinquanta e sessanta, della « mutua distruzione assicurata ») che affida le sorti della pace proprio al fatto che le popolazioni inermi sono ostaggio indifeso delle armi nucleari dell'avversario. Quello che però più ci interessa, mentre riflettiamo sui limiti e sull'efficacia del nostro ordinamento costituzionale, è comprendere come queste stesse armi, queste stesse strategie abbiano reso lettera morta principi e norme che sono alla radice del patto fondamentale che regola la convivenza democratica.

C'è innanzitutto una prassi ormai consolidata (ma non per questo meno legittima) per cui i Governi hanno calpestato il diritto-dovere del Parlamento di decidere nelle forme previste dalla Costituzione sugli impegni internazionali del paese, in specie per quanto riguarda gli atti di politica militare. Così è stato per l'installazione dei missili Jupiter in Puglia alla fine degli anni '50; così è stato per la concessione della base della Maddalena per i sommergibili strategici statunitensi nel 1972; così è stato per l'installazione di migliaia di armi nucleari tattiche nel nostro Paese, e da ultimo per l'installazione a Comiso di missili di crociera a testata nucleare. La violazione dell'articolo 80 della Costituzione — che impone di rendere partecipe il Parlamento di ogni decisione relativa ad obblighi internazionali rilevanti — è stata motivata con due singoli ordini di ragioni: talora per la « doverosa riservatezza » che dovrebbe

tutelare le più delicate scelte di politica militare (dimenticando che la Costituzione aveva voluto escludere proprio la pratica della diplomazia segreta ed ogni residuo di « prerogativa regia » in materia di politica estera e militare); più spesso che la considerazione che, trattandosi di atti esecutivi di precedenti trattati internazionali debitamente approvati e ratificati, queste decisioni non avrebbero comportato alcun nuovo impegno degno di esame e di approvazione parlamentare. Questa giustificazione è stata addotta per negare la sussistenza di un nuovo impegno internazionale in tutti i casi citati: l'adesione al trattato dell'Atlantico del Nord, nel lontano 1949, avrebbe dovuto autorizzare, secondo questo ragionamento, ogni ulteriore decisione per rafforzare il potenziale militare dell'alleanza o per aggiornarne le strategie. Insomma, una cambiale in bianco a tempo pressoché indefinito e senza limiti di oggetto.

Non ci vuole molto per dimostrare l'infondatezza di un simile argomento. I casi citati non sono paragonabili infatti ad una semplice decisione tecnica (per esempio per la standardizzazione di un qualche sistema d'arma tra le forze armate dei paesi alleati), ma modificano radicalmente tanto la posizione internazionale del paese (che si trova ad ospitare sul proprio territorio armi di distruzione di massa puntate direttamente contro i propri vicini), quanto le regole di funzionamento dell'alleanza, quanto infine le regole costituzionali del Paese, che pure l'articolo 11 dello stesso trattato dell'Atlantico del Nord impone di rispettare nell'attuazione delle decisioni dell'alleanza. Esaminiamo in breve questi ultimi due aspetti.

Non c'è dubbio che quando nel paese vengono installate armi controllate esclusivamente da autorità straniera, che ha il potere di deciderne l'impiego anche all'insaputa degli organi politici e militari italiani, l'affermazione che i paesi membri dell'alleanza rimangono in ogni circostanza padroni di decidere i termini del proprio coinvolgimento in un even-

tuale conflitto (articolo 5 Nato) diventa priva di significato. Ragioni tecniche (la brevità dei tempi di decisione disponibili), oltretutto politiche e morali impediscono l'assunzione di procedure effettivamente di « doppia chiave »; il massimo di garanzia concesso, come hanno confermato più volte tanto il Governo italiano quanto quello degli Stati Uniti, è un impegno generico e improbabile di « consultazione » in ogni caso di crisi (pur sempre « nei limiti del possibile », come chiariscono le « direttive di Atene », approvate dalla Nato fin dal 1962). Le strategie nucleari più recenti (« *launch on warning* », « *launch under attack* ») si incaricano poi di far giustizia anche di questa illusione: i tempi di decisione saranno tanto ridotti che sarà esclusa qualsiasi possibilità di consultazione o di concertazione, e probabilmente anche nell'ambito della stessa super-potenza sarà necessario procedere ad un'automazione dei processi decisionali, affidando nella sostanza ad un *computer* nascosto in qualche caverna super-corazzata il diritto di decidere del futuro di larga parte dell'umanità, e certamente del nostro futuro.

Da una serie di violazioni dell'articolo 80 che esplicitavano la difficoltà con cui la democrazia è riuscita, in Italia come in ogni altro paese del mondo, a giungere a scardinare la logica « separata » degli apparati militari (si pensi, oltre al nodo degli impegni internazionali, alle questioni della trasparenza della spesa militare, al controllo democratico sulle politiche degli armamenti, alle regole interne dell'« universo militare »: codici, regolamenti, organismi di partecipazione democratica, ecc.), siamo così passati all'assunzione di decisioni che per il loro stesso contenuto finiscono con il lacerare fondamentali norme costituzionali: dalle prerogative del Parlamento, così come definite dagli articoli 78 e 80, a quelle del Presidente della Repubblica (ex articolo 87), fino ai principi che debbono guidare la politica di sicurezza del paese (articoli 2, 10, 11, 52).

La proposta di innovazione istituzionale che discende da queste considerazioni deve dunque cercare una risposta a numerose esigenze: innanzitutto che non sia più possibile per l'avvenire assumere decisioni di politica militare particolarmente gravi all'oscuro del Parlamento e dell'opinione pubblica; in secondo luogo che sia ribadita la centralità del Parlamento in un ambito che riguarda i nodi più delicati della convivenza democratica; in terzo luogo che sia riconosciuto il diritto del popolo sovrano di dire l'ultima parola su questioni che, per le loro potenziali conseguenze, hanno tratti di irreversibilità; infine che decisioni di questo valore non siano assunte da maggioranze limitate o occasionali, né a livello parlamentare né a livello popolare. L'integrazione dell'articolo 80 della Costituzione che qui viene suggerita cerca di tener conto di queste quattro esigenze: si esplicitano le decisioni di politica militare che debbono in ogni caso essere sottoposte al Parlamento, individuandole in quelle che più di altre sono in grado di condizionare il libero esercizio della sovranità nazionale (concessione di beni, invio di truppe all'estero in attività operativa, installazione di sistemi d'arma che per le proprie caratteristiche sono in grado di alterare la struttura difensiva del paese; si ribadisce in questo modo il diritto-dovere del Parlamento di autorizzare con lo strumento della legge l'assunzione di siffatti impegni; si stabilisce una maggioranza qualificata per l'approvazione della legge di autorizzazione, e si riconosce a cinquecentomila elettori, ad un quinto di una delle due Camere o a cinque consigli regionali il potere di restituire la decisione ultima al popolo sovrano. Come si può vedere, se si fa eccezione per la previsione di una maggioranza qualificata anche al momento della deliberazione referendaria, è stato ipotizzato uno schema assai simile a quello previsto dall'articolo 138 per le leggi costituzionali o di revisione costituzionale. La scelta non è casuale: si ritiene infatti che, al pari di queste leggi, le decisioni di politica militare che sono

state richiamate abbiano la possibilità di determinare, o almeno di condizionare pesantemente, il futuro dell'intera collettività nazionale. Alla stessa esigenza cui risponde il *referendum* previsto dall'articolo 80: prima di assumere decisioni che possono scardinare le fondamenta della sovranità nazionale occorre garantire che il solo e vero titolare della stessa sovranità ne possa valutare le ragioni e le conseguenze.

Onorevoli deputati, la Costituzione della Repubblica ha previsto lo strumento della legge di iniziativa popolare per garantire un canale di comunicazione diretta tra società civile e istituzioni, una possibilità per i movimenti di interagire senza deleghe improprie con l'organo legislativo. In questo caso lo strumento previsto dall'articolo 51 trova una sua spiegazione anche nel contenuto stesso della proposta: esso richiama infatti il diritto reclamato a gran voce da milioni di uomini e di donne di poter decidere e contare, di poter essere protagonisti di scelte gravi e di poter partecipare per il futuro dell'esercizio di un potere che si vuole sempre più trasparente, sempre più democratico, sempre più fedele ai principi fondamentali della Costituzione. Il movimento per la pace, da questo punto di vista, è stato un grande movimento democratico, non solo e non tanto perché con comportamenti rigorosamente non-violenti è stato un esempio di nuovo protagonismo di massa, ma perché ha saputo intuire il nesso profondo che lega la corsa agli armamenti e i processi di militarizzazione della politica e di semplificazione autoritaria degli ordinamenti interni e internazionali, e perché ha compreso che il perno della sua proposta politica, e persino etica, non poteva che essere una nuova qualità della democrazia, in grado di contrapporre il diritto all'autodeterminazione individuale e collettiva alla logica disumana dell'equilibrio del terrore, della ricerca della superiorità militare, della minaccia dell'olocausto nucleare.

In un contesto politico e tecnologico profondamente (e terribilmente) mutato, il movimento per la pace ha saputo rileggere e aggiornare le riflessioni di quanti, in ogni contesto storico e culturale, hanno saputo e voluto sperare nella capacità dell'uomo di sfuggire all'incubo della guerra. Valga per tutti l'esempio del grande poeta tedesco Berthold Brecht, che nel pieno della follia nazista, a pochi mesi dall'esplosione di una tragedia immane di cui aveva chiara consapevolezza, poteva scrivere: « Generale, il tuo carro armato è una macchina potente, spiana un bosco e sfracella cento uomini. Ma ha un difetto: ha bisogno di un carrista. Generale, il tuo bombardiere è potente. Vola più rapido d'una tempesta e porta più d'un elefante. Ma ha un difetto: ha bisogno di un meccanico. Generale, l'uomo fa di tutto. Può volare e può uccidere. Ma ha un difetto: può pensare! » (dal « Breviario tedesco », 1937-1938). Allora Hitler poteva godere, all'interno della Germania, di un indubbio consenso: milioni di uomini sembravano ipnotizzati dall'agghiacciante simbologia del regime; eppure Brecht sentiva di poter affidare ancora alle coscienze dei singoli, dei soldati e dei cittadini, la speranza dell'umanità in un futuro diverso. Oggi la democrazia ha piantato profonde radici nella coscienza di milioni di uomini e di donne, e le tragedie della seconda guerra mondiale ci hanno forse reso più consapevoli e attenti: le macchine di guerra di cui parlava Brecht nel '38 sono però incomparabilmente più potenti e — soprattutto — sembrano poter fare a meno del « fattore umano ». Quando un missile nucleare sarà partito con il suo carico di morte verso l'obiettivo prefissato, non ci sarà nessun carrista, nessun meccanico in grado di fermarlo. E se i processi di innovazione tecnologica già avviati si consolideranno, il carrista e il meccanico non saranno più necessari neppure per far partire il missile di morte. Ecco dunque che l'appello alle coscienze, alla profonda razionalità dell'umanità, deve essere anticipato: oggi la stessa speranza deve risiedere nella

coscienza dei popoli, che vorranno e sapranno evitare decisioni sciagurate che possono avviare l'umanità su una strada di non ritorno. Come sul piano del diritto internazionale non possiamo più aspettare il « giorno dopo », per una nuova Norimberga che punisca i nuovi criminali di guerra, ma dobbiamo reagire prima della follia definitiva, così sul piano della trasparenza del potere e della partecipazione de-

mocratica dobbiamo portare il massimo di attenzione, e garantire il massimo di opportunità, nel momento in cui vengono assunte decisioni dalle conseguenze inimmaginabili. La consapevole fiducia nella capacità di rinnovarsi della democrazia italiana ha suggerito al movimento per la pace di farsi portavoce di questa proposta innovativa: sarebbe una grave responsabilità quella di frustare questa speranza.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

All'articolo 80 della Costituzione sono aggiunti i seguenti commi:

« Le Camere altresì autorizzano con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti la ratifica e l'esecuzione degli accordi internazionali comunque stipulati che siano relativi all'impiego delle forze armate italiane in attività operativa fuori dal territorio nazionale, alla concessione di basi o altre installazioni fisse alle forze armate di altri paesi, nonché all'installazione sul territorio della Repubblica di sistemi d'arma tali da modificare la struttura della difesa del Paese.

Le leggi di ratifica di cui al comma precedente sono sottoposte a *referendum* popolare qualora, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali. La legge non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto. Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti ».

ART. 2.

Il Governo presenterà al Parlamento appositi disegni di legge per l'autorizzazione all'esecuzione degli accordi di cui al secondo comma dell'articolo 80 della Costituzione, eventualmente già operanti.

Si applica il terzo comma dell'articolo 80 della Costituzione.