

N. 4072-5091-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

presentata alla Presidenza il 12 aprile 2005

(Relatore: **CIRIELLI**)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

n. 4072, d'iniziativa popolare

Norme per l'attuazione del principio del ripudio della guerra sancito dall'articolo 11 della Costituzione e dallo Statuto dell'ONU

Presentata il 17 giugno 2003

E SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

n. 5091 d'iniziativa del deputato PISAPIA

Norme per l'attuazione del principio del ripudio della guerra sancito dall'articolo 11 della Costituzione e dallo Statuto dell'ONU

Presentata il 29 giugno 2004

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge n. 4072, alla quale è abbinata la n. 5091 Pisapia, sostanzialmente identica, ha lo scopo di chiarire la portata dell'articolo 11 della Costituzione sotto un duplice profilo. Da un lato intende circoscrivere la portata del principio del « ripudio della guerra come mezzo di offesa della libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali » contenuto nel primo periodo dell'articolo 11 della Costituzione, dall'altro è volta ad individuare l'ambito di applicazione del secondo periodo dell'articolo 11 della Costituzione — che autorizza limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni — con riferimento all'impiego dello strumento militare nazionale.

Nel dettaglio, l'articolo 1, al comma 1, prevede che l'obiettivo di realizzare un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia delle Nazioni non possa essere perseguito attraverso la guerra. Il comma 2 definisce la guerra come l'intervento armato di uno o più Stati che, a causa del ricorso massiccio alla violenza, sia idoneo a provocare la morte o il ferimento di persone innocenti o a produrre gravi distruzioni o alterazioni dell'ambiente naturale. Il comma 3 prevede che la difesa della Patria si eserciti nell'ambito dell'articolo 51 dello Statuto dell'ONU in materia di legittima difesa individuale e collettiva.

L'articolo 2 impegna l'Italia a cooperare alla soluzione pacifica delle controversie internazionali a norma del capo VI dello Statuto dell'ONU. Il comma 2 prevede che, sino a quando non verranno attuati gli articoli 43 e seguenti dello Statuto (collocati nel capo VII), che obbligano gli Stati a mettere permanentemente

a disposizione del Consiglio di sicurezza contingenti armati, l'Italia potrà fornire solo contingenti non armati, ovvero contingenti per il mantenimento della pace (caschi blu). La proposta prevede che di tali accordi debba essere autorizzata la ratifica ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione.

L'articolo 3 prevede che le forze armate italiane non possano compiere interventi militari all'estero in contrasto con i precedenti articoli 1 e 2 e siano sottoposti al diritto penale comune.

L'articolo 4 vieta la produzione, l'introduzione ed il transito nel territorio nazionale delle armi biologiche, chimiche e nucleari, nonché la loro fornitura ai paesi esteri.

L'articolo 5 impegna l'Italia alla piena collaborazione con la Corte penale internazionale e fa divieto di stipulare accordi internazionali volti a sottrarre cittadini di stati terzi alla giurisdizione della Corte.

La Commissione ha svolto un esame approfondito della proposta di legge, dedicandovi le sedute del 8 e 23 febbraio, 1° e 16 marzo e 6 aprile 2005. In quest'ultima seduta la Commissione, sulla scorta del dibattito svolto ha approvato un emendamento soppressivo di tutti e cinque gli articoli della proposta ed ha conseguentemente deliberato di conferire al relatore il mandato a riferire in Assemblea in senso contrario.

Le ragioni della contrarietà della Commissione sono le seguenti.

Pur apprezzando la preoccupazione dei proponenti di dare attuazione all'articolo 11 della Costituzione, la Commissione non ha condiviso i presupposti che sono alla base delle proposte di legge n. 4072 e n. 5091. La definizione di « guerra » adot-

tata dalle proposte è più ampia di quella tradizionalmente accolta dal diritto internazionale, e comunque non trova più riscontro nella realtà dei fatti e delle consuetudini internazionali, dove — soprattutto a partire dal secondo dopoguerra — si preferisce parlare di « conflitto armato ». Tale nozione, anche se restrittiva rispetto al valore evocativo del termine « guerra », secondo lo Statuto dell'ONU (articolo 2, paragrafo 4) è alla base del divieto generale di minacciare o di fare ricorso all'uso della forza.

Pur convenendo in ordine all'opportunità di una scelta che favorisca la pace come condizione essenziale delle relazioni internazionali e, più in generale, come condizione naturale della convivenza sociale, è altrettanto necessario prendere atto che molti Stati non accettano di impostare le proprie relazioni diplomatiche su tale presupposto.

In aggiunta occorre considerare l'affermarsi di un concetto di guerra « asimmetrica », la cui declinazione si fonda su potenzialità tecnologiche in campo militare in continua evoluzione e soprattutto sulla relativa applicazione con un livello di disumanità particolarmente avvilente per la natura del genere umano.

Occorre altresì considerare il diffondersi di nuove idee che tendono a legittimare la « guerra preventiva » e la guerra condotta per ragioni di « ingerenza umanitaria »: pur discutibili, è comunque necessaria una riflessione generale a livello di diritto internazionale che consenta di inquadrare le condizioni di legittimità di tali « guerre » nel rispetto del diritto di ogni singolo Paese alla difesa dell'integrità della propria sovranità.

Sotto tale profilo le proposte di legge non offrono una soluzione ma si limitano a palesare un atteggiamento puramente antimilitarista, che qualifica le scelte politiche di base in esse contenute. Uno Stato senza forze armate è invece uno stato debole, non uno stato pacifico, che non può aspirare ad alcun ruolo internazionale di rilievo nella comunità internazionale, che invece l'Italia ha raggiunto proprio

grazie all'impiego delle proprie forze armate in operazioni di pace.

Tale atteggiamento antimilitarista non è quindi coerente con il tessuto di norme e principi che risulta da alcune disposizioni costituzionali, quali gli articoli 11, 10, primo comma, e 117, primo comma, in ordine ai vincoli che discendono per l'Italia dal diritto internazionale non scritto e scritto, l'articolo 52, che qualifica come « sacro » il dovere del cittadino di difendere la Patria, e gli articoli 78 e 87, nono comma, che recano disposizioni procedurali in ordine allo « stato di guerra ».

La presenza in Costituzione di un complesso di disposizioni che fa dipendere il concetto di « guerra » dal diritto internazionale e lo « stato di guerra » interno da una situazione di fatto qualificabile alla luce di fattori esterni, comunque riconducibili al diritto internazionale (ove non si tratti di « guerra civile »), priva quindi il legislatore nazionale della competenza di disciplinare l'ambito di applicazione di tali disposizioni in modo unilaterale, limitandone la portata applicativa con una surrettizia operazione di interpretazione autentica che non potrebbe che essere resa con una legge costituzionale, di rango pari a quello della Costituzione.

Ciò premesso, è necessario riflettere anche sul fatto che l'Italia aderisce non solo all'ONU ma anche alla NATO, sulla base di atti internazionali in virtù dei quali è pienamente vincolata ad un atteggiamento di cooperazione militare che non esclude, in virtù dei noti meccanismi di cui agli articoli 4 e 5 del Trattato NATO, un comportamento militarmente attivo nel quadro dei reciproci vincoli di solidarietà atlantica previsti nel medesimo trattato e negli accordi esecutivi.

Manca pertanto la possibilità di attuare l'articolo 11 nei termini di cui all'articolo 1 della proposta n. 4072, privando l'Italia di una legittimazione al ricorso alla forza militare che invece non le può essere sottratta, anche se nel quadro del diritto internazionale: infatti lo Statuto dell'ONU esclude solo il ricorso alla guerra come strumento di soluzione unilaterale delle controversie internazionali (guerra di ag-

gressione di una potenza rispetto ad un'altra potenza, secondo la nozione ottocentesca del *balance of powers*) e di offesa alla libertà degli altri popoli (guerra coloniale).

Manca altresì la possibilità di vincolare il potere di disposizione dei contingenti militari da parte dell'Italia nei termini di cui agli articoli 2 e 3 della proposta di legge. Quasi tutti i casi di intervento all'estero di contingenti italiani senza l'egida dell'ONU (caschi blu) è avvenuto o su mandato dell'ONU ad organizzazioni regionali o con il *placet* del governo del Paese interessato ad ospitare un contingente militare per preservare la sicurezza della propria popolazione o la stabilità delle istituzioni locali (quindi sulla base di un accordo con tale Paese ed i Paesi di appartenenza dei contingenti).

Inoltre il complesso di accordi che lega l'Italia agli alleati in organizzazioni di cooperazione regionale quali la NATO non permette di qualificare politicamente — sul piano internazionale — l'atteggiamento del nostro Paese in termini di « neutralità », come invece conseguirebbe a quanto previsto dalle proposte in esame, proprio per gli obblighi di solidarietà anche attiva sul piano militare che discendono dall'appartenenza a tali organizzazioni.

In tal senso in particolare va ponderato quanto previsto dall'articolo 4 della proposta di legge, che vieta — tra l'altro — anche l'introduzione ed il transito nel territorio nazionale di armi nucleari. Al di là della valutazione circa l'effettiva pertinenza di tutto quanto previsto in tale articolo, nonché al successivo articolo 5, con l'attuazione dell'articolo 11 della Costituzione, non si può dimenticare che sulla base del Trattato NATO e dei connessi accordi ed intese esecutive l'Italia è tenuta ad ospitare sul proprio territorio armi nucleari quali componente essenziale della struttura logistica e del

dispositivo militare dell'Alleanza nell'area mediterranea.

In definitiva la proposta di legge n. 4072, nonché la proposta n. 5091 ad essa abbinata, non sono in attuazione ma in contraddizione con l'articolo 11 della Costituzione, nella misura in cui con esse si intende negare la legittimità alla condotta dei Governi italiani impegnati con propri contingenti militari in operazioni di *peace keeping e peace enforcing* legittimate sulla base delle determinazioni di organizzazioni internazionali quali l'ONU e la NATO, oppure in base ad accordi bilaterali con Paesi in difficoltà.

La contestazione di tale interpretazione dell'articolo 11 della Costituzione, ormai consolidatasi nella dimensione della costituzione materiale dalla uniforme applicazione delle pertinenti disposizioni internazionali, permette di respingere tali proposte di legge per due ordini di ragioni: sul piano formale, la mutazione di tale interpretazione consolidata della Costituzione nei termini proposti dalle proposte di legge equivale ad una sostanziale modifica dell'articolo 11, per procedere alla quale occorre una proposta di revisione costituzionale; sul piano politico, l'orientamento alla base delle due proposte, assai chiaro dalle relazioni illustrative, mettendo in dubbio la legittimità della consolidata interpretazione dell'articolo 11 della Costituzione, è in evidente contraddizione con la costante politica del Governo italiano in tutte le legislature e, ove accolto, sarebbe una dichiarazione di contrarietà agli obblighi internazionali ad oggi assunti dall'Italia per la preservazione della sicurezza e della legalità internazionale.

Si raccomanda quindi la reiezione della proposta di legge n. 4072, alla quale è abbinata la proposta di legge n. 5091.

Edmondo CIRIELLI, *Relatore*

TESTO

DELLA PROPOSTA DI LEGGE
D'INIZIATIVA POPOLARE N. 4072

—

ART. 1.

(Ripudio della guerra).

1. La realizzazione di un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni, di cui all'articolo 11 della Costituzione, non può essere perseguita facendo ricorso allo strumento della guerra.

2. Per « guerra » si intende qualunque intervento armato di uno o più Stati che, a causa del ricorso massiccio alla violenza, sia idoneo a provocare la morte, la mutilazione o il ferimento di persone innocenti o a produrre distruzioni indiscriminate o a causare gravi alterazioni dell'ambiente naturale.

3. La difesa della patria, di cui all'articolo 52 della Costituzione, si esercita nell'ambito delle disposizioni dell'articolo 51 dello Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni unite (ONU).

ART. 2.

(Prevenzione dei conflitti).

1. L'Italia coopera alla soluzione pacifica delle controversie internazionali, a norma del capo VI dello Statuto dell'ONU.

2. Fino a quando non avranno attuazione gli articoli 43, 45 e 47 dello Statuto dell'ONU, l'Italia potrà fornire soltanto formazioni non armate, nonché contingenti militari per il mantenimento della pace (« caschi blu ») con il consenso delle parti interessate. I relativi accordi dovranno essere autorizzati dalle Camere in conformità all'articolo 80 della Costituzione.

TESTO

DELLA COMMISSIONE

—

La Commissione propone la reiezione della proposta di legge.

ART. 3.

*(Inammissibilità di ulteriori
interventi armati).*

1. Le forze armate italiane non possono compiere interventi militari all'estero in contrasto con le disposizioni di cui agli articoli 1 e 2.

2. I fatti commessi nel corso di operazioni militari all'estero, eseguite in violazione delle disposizioni di cui sopra, sono regolati dal diritto penale comune.

3. I fatti illeciti e le conseguenze dannose connesse ad operazioni militari non possono essere sottratti al sindacato giurisdizionale.

ART. 4.

*(Armi vietate dalle convenzioni
internazionali).*

1. In attuazione del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari, ratificato ai sensi della legge 24 aprile 1975, n. 131, della Convenzione che vieta la fabbricazione e l'immagazzinamento di armi batteriologiche e tossiche, ratificata ai sensi della legge 8 ottobre 1974, n. 618, della Convenzione che mette al bando la produzione, lo sviluppo e l'immagazzinamento delle armi chimiche, ratificata ai sensi della legge 18 novembre 1995, n. 496, sono vietati la produzione, l'introduzione e il transito nel territorio nazionale delle armi biologiche, chimiche e nucleari, nonché la loro fornitura ai Paesi esteri.

2. Il divieto di cui al comma 1 si estende alle mine anti-uomo, alle bombe a grappolo, ai proiettili alle munizioni all'uranio impoverito e a ogni altro sistema d'arma il cui uso sia vietato dalle convenzioni internazionali.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le violazioni del presente articolo sono punite ai sensi dell'articolo 435 del codice penale.

ART. 5.

*(Cooperazione con la
Corte penale internazionale).*

1. L'Italia fornisce piena collaborazione all'attività della Corte penale internazionale, istituita a Roma il 17 luglio 1998, ai sensi degli articoli 88 e seguenti dello statuto istitutivo della medesima Corte, ratificato ai sensi della legge 12 luglio 1999, n. 232.

2. È fatto divieto di stipulare accordi internazionali volti a sottrarre i cittadini di Paesi terzi alla giurisdizione della Corte penale internazionale.

€ 0,30



14PDL0072260