

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2509

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MARCON, DURANTI, ZANIN, SBERNA, PELLEGRINO,  
CAPONE, BOSSA, MELILLA, AIRAUDO, BOCCADUTRI**

Modifiche all'articolo 52 della Costituzione, concernenti le forme di adempimento del dovere della difesa della Patria

*Presentata il 2 luglio 2014*

ONOREVOLI COLLEGI! — Nel corso degli anni, il sacro dovere di difesa della Patria, sancito dal primo comma dell'articolo 52 della Costituzione, è stato interpretato in modo più ampio rispetto al passato. La legge, la giurisprudenza costituzionale e la dottrina hanno infatti sganciato il dovere di difesa da quella connotazione militarista che fino ad alcuni anni fa ne costituiva l'esclusiva chiave di lettura, contestualmente all'ampliamento dei significati attribuiti ai concetti stessi di difesa e di Patria. Il concetto di difesa è stato infatti esteso oltre gli ambiti della sola difesa militare, includendo la difesa civile, non armata e nonviolenta; il concetto di Patria è stato esteso oltre il semplice rimando ai confini nazionali, includendo « l'ambiente,

il territorio, il patrimonio culturale, storico e artistico », oltre le stesse istituzioni democratiche, il loro ordinamento, i valori e i principi costituzionali di solidarietà sociale (secondo la definizione dell'aprile 2006 dell'Ufficio per il Servizio civile nazionale, che recupera elementi riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale).

Tale progressivo allargamento del significato di difesa della Patria è il frutto di un lungo lavoro culturale, politico e sociale portato avanti dalle varie anime del movimento pacifista. Una svolta storica recepita anche nella sentenza n. 164 del 24 maggio 1985 della Corte costituzionale, con la quale la Consulta ha affermato che il dovere di difesa della Patria è « ben suscettibile di adempimento attraverso la

prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato» e che «a determinate condizioni il servizio militare armato può essere sostituito con altre prestazioni personali di portata equivalente, riconducibili anch'esse all'idea di difesa della Patria».

Nel nostro Paese il movimento per la pace ha una storia lunga e articolata, costruita intorno a mobilitazioni collettive e rivendicazioni personali volte al ripudio della guerra e alla piena attuazione dell'articolo 11 della Costituzione; una storia durante la quale vari gruppi e associazioni si sono mobilitati praticando la nonviolenza, organizzando iniziative di pacifismo concreto nei luoghi di conflitto, contrastando la corsa al riarmo nucleare, tutelando i diritti umani o chiedendone il rispetto, aiutando le vittime dei conflitti all'estero, negoziando tra gli attori in guerra, cercando mediazioni o elaborando percorsi di diplomazia dal basso, gettando i semi per una cultura fondata sulla solidarietà, sulla giustizia e sull'uguaglianza.

Tra le richieste avanzate dai movimenti per la pace, c'è sempre stata quella della riduzione delle armi, delle spese e delle produzioni militari, insieme all'affermazione della necessità di edificare un nuovo ordine mondiale basato sulla democrazia, sul multilateralismo, sul primato delle Nazioni Unite, piuttosto che sul potere militare o sul dominio, sulla violenza o sulla legge del più forte.

L'attenzione per le spese militari, il commercio delle armi e la riconversione dell'industria delle armi, le mobilitazioni legate ad aspetti storicamente circoscritti sono sempre stati accompagnati da un altro elemento: la volontà di individuare, discutere e praticare forme alternative di difesa del Paese, una volontà basata sulla consapevolezza del carattere arbitrario dell'equazione — troppo a lungo data per scontata — tra difesa militare e difesa *tout court*, tra sicurezza e ricorso alle armi. I pacifisti hanno spesso ricordato che non esiste alcuna correlazione tra un ricorso maggiore agli strumenti militari e una maggiore sicurezza: «(...) il legame tra spesa militare e fornitura del "bene pub-

blico sicurezza" non deve essere considerato automatico: la sicurezza può essere assicurata con una molteplicità di strumenti e con costi economici molto diversi: esistono strumenti politici e diplomatici accanto a quelli militari; strategie "difensive" piuttosto che "offensive", limitate alla difesa del territorio nazionale piuttosto che finalizzate a operazioni militari all'estero, legate al principio della "sicurezza comune" e a istituzioni come le Nazioni Unite, piuttosto che a obiettivi di potenza internazionale di alleanze o gruppi di Stati, come la NATO. Oltre i livelli di difesa "sufficiente" del territorio nazionale, una crescita del sistema militare tende a produrre insicurezza (per gli altri Paesi), innescando i meccanismi tipici della corsa agli armamenti, che risultano in minor sicurezza (per tutti) e maggiore instabilità del sistema internazionale. Una spesa militare associata a un sistema militare che non assicura la "quantità" e la "qualità" appropriate di sicurezza produce in questo modo non maggiori beni pubblici, ma maggiori esternalità negative e una riduzione del benessere sociale» (Mario Pianta).

Al di là di questo punto, e al di là delle differenze nelle pratiche, negli orientamenti ideologici, nelle metodologie adottate, ciò che sembra avere accomunato i movimenti pacifisti — e che sembra costituire il loro lascito più rilevante, apprezzato a livello anche internazionale — è l'enfasi posta sui temi della nonviolenza, della disobbedienza civile, dell'obiezione di coscienza e dell'azione diretta e, più in generale, sul tema che li sottende tutti, quello della necessaria coerenza tra mezzi e fini. La pace, ci hanno insegnato molti attivisti per la pace, non si ottiene con la guerra.

Si tratta di un'ispirazione ideale che ha dato vita a molte pratiche concrete, quali le attività di volontariato, di solidarietà, di diplomazia popolare, di disobbedienza civile, nonché alla costruzione di relazioni dirette tra società civili di vari Paesi. A partire da tali pratiche, si è andata affermando in Italia e in Europa una diversa idea di sicurezza, perseguita, costruita e

garantita dalla politica, dalla diplomazia e non dalla forza militare. Lo spazio concettuale e politico aperto dai movimenti pacifisti ha dovuto però fare i conti con l'interventismo militare degli anni novanta, con il ritorno della nozione di « guerra giusta », con il ricorso alla giustificazione « umanitaria » per legittimare interventi militari in aree di crisi, con la tendenza, dunque, a rilegittimare la guerra come strumento di risoluzione delle controversie internazionali. Gli avvenimenti bellici degli ultimi anni segnalano in modo preoccupante il ripristino della violenza istituzionalizzata come regola di gestione delle controversie. In Italia, ciò è avvenuto contestualmente al tentativo di deconstituire o di delegittimare il ripudio della guerra sancito in modo inderogabile nell'articolo 11 della Costituzione.

Oggi le politiche estere e di sicurezza degli Stati sono segnate ancora una volta dall'idea che l'opzione militare sia l'unico strumento in grado di « proteggere » il benessere e la stabilità. È arrivato il tempo di recuperare l'eredità dei movimenti pacifisti e di archiviare questo paradigma, costruendone un altro, che sostituisca l'integrazione politica e sociale al potere militare; un paradigma che ambisca a consolidare le strutture per un nuovo ordine democratico e solidale internazionale, basato sul sistema delle Nazioni Unite — riformato in senso democratico — piuttosto che sulla forza delle armi, che delinei uno scenario globale *post* militarista e « una concezione di un ordine mondiale basato su una geopolitica non violenta » (Richard Falk).

Oggi, tanto più di fronte ai cambiamenti di natura economica e geopolitica che riconfigurano gli assetti di potere internazionali e che provocano nuovi conflitti e nuovi focolai di instabilità, l'Italia e l'Europa sono chiamate a nuove scelte. Si tratta di scegliere tra due logiche: la logica, ormai anacronistica, della guerra e del militarismo, o quella della politica, non armata, non violenta, che sia volta alla ricerca dell'accordo, della mediazione, del compromesso, e che punti alla prevenzione, alla diplomazia e alla costruzione di

legami culturali e sociali con altri Paesi e società, sulla base dei principi della solidarietà internazionale, della giustizia sociale, del rispetto reciproco e dei diritti umani.

Abbracciare la logica della politica significa modificare la stessa idea di sicurezza e, con essa, l'idea dei mezzi che servono per raggiungerla. Abbiamo troppo concesso al concetto di sicurezza modellato sugli Stati nazionali e sulla forza militare e troppo poco invece al concetto di sicurezza umana per come è andato delineandosi a partire dagli anni novanta in seno alle Nazioni Unite. Occorre, dunque, assumere come prioritari i diritti degli individui e dei popoli, superando la tradizionale politica di potenza Stato-centrica focalizzata sulla protezione del territorio nazionale e sulla proiezione della potenza militare in ambito internazionale. Se adottassimo una concezione ampia e multidimensionale di sicurezza umana ci accorgeremmo che le esigenze prioritarie sono quelle degli individui e delle società, non degli Stati, e che le risorse statali, anche quelle della politica estera e della difesa, vanno indirizzate al soddisfacimento di tali bisogni, piuttosto che all'adempimento dei vecchi precetti del realismo militarista.

In altri termini, si tratta di riconoscere non solo la legittimità giuridica e normativa, ma l'utilità e l'efficacia sul piano pragmatico e concreto del ricorso alla difesa civile, non armata e non violenta, come strumento della politica estera e della sicurezza. Sul piano normativo, alcuni passi in questa direzione sono stati compiuti: nel 1972, la legge n. 772, recante « Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza », che ha introdotto il « servizio civile sostitutivo », dopo le faticose lotte degli obiettori di coscienza; nel 1992, la legge n. 180, che ha previsto lo stanziamento di fondi per la partecipazione del nostro Paese a iniziative di pace e umanitarie in ambito internazionale; nel 1998, la legge n. 230 sul riordino della materia dell'obiezione di coscienza e del servizio civile, che ha sostituito la legge n. 772 del 1972, prevedendo all'articolo 1

per gli obiettori di coscienza « (...) un servizio civile, diverso per natura ed autonomo dal servizio militare, ma come questo rispondente al dovere costituzionale di difesa della Patria e ordinato ai fini enunciati nei principi fondamentali della Costituzione ». Tale legge prevedeva, inoltre, di realizzare « forme di ricerca e di sperimentazione di difesa civile non armata e nonviolenta » [articolo 8, comma 2, lettera e)]. Va segnalata, inoltre, la legge n. 64 del 2001 recante « Istituzione del servizio civile nazionale » che, al comma 1 dell'articolo 1, prevede che il servizio civile nazionale sia finalizzato a « (...) concorrere, in alternativa al servizio militare obbligatorio, alla difesa della Patria con mezzi ed attività non militari ». Anche il decreto legislativo n. 77 nel 2002, recante la disciplina del servizio civile nazionale, ribadisce (articolo 1, comma 1) che il Servizio civile nazionale è « (...) una modalità operativa concorrente ed alternativa di difesa dello Stato, con mezzi ed attività non militari ». Nel 2004, una nuova sentenza della Corte costituzionale (n. 228 dell'8 luglio), ha aggiunto un ulteriore tassello all'ampliamento del concetto di difesa e al riconoscimento della piena legittimità della difesa civile come adempimento del dovere della difesa della Patria. Nella sentenza viene infatti stabilito che il servizio civile, anche se volontario, « (...) tende a proporsi come forma spontanea di adempimento del dovere costituzionale di difesa della Patria(...) ». Nella sentenza è fatto riferimento esplicito al servizio civile come adempimento al dovere di solidarietà (articolo 2 della Costituzione), nonché di quello di concorrere al progresso materiale e spirituale della società (articolo 4, secondo comma, della Costituzione) ». La considerazione che il « servizio civile sia (specialmente dopo la sospensione dell'obbligatorietà del servizio militare) del tutto autonomo dalle forze armate nulla toglie alla sua idoneità ad essere considerato un mezzo per adempiere il dovere di difesa: e proprio perché la difesa può essere non armata, si giustifica perfettamente la autonomia dalle

forze armate » (Rodolfo Venditti). Lo stesso autore ricorda, inoltre, che la nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione (introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001), nell'elencare le materie di legislazione esclusiva dello Stato, indica al secondo comma, lettera d), « difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi », distinguendo tra « difesa » e « Forze armate », e quindi facendo implicito riferimento a un concetto di « difesa » che non si identifica con quello di « forze armate », bensì più ampio di esso ».

In seguito al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 febbraio 2004 è stato inoltre istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Comitato di consulenza per la difesa civile non armata e nonviolenta (DCNAN), « con il compito di elaborare analisi, predisporre rapporti, promuovere iniziative di confronto e ricerca al fine di individuare indirizzi e strategie di cui l'Ufficio nazionale per il servizio civile possa tenere conto nella predisposizione di forme di difesa civile non armata e nonviolenta » (articolo 1).

Nel gennaio 2006 il Comitato ha reso pubblico il documento « *La difesa civile non armata e nonviolenta* », nel quale si sostiene che oggi si può « senza dubbio affermare che quando la Costituzione fa riferimento al “dovere di difesa” intende rapportarsi a più forme di adempimento: sia in senso militare e armato, sia in senso disarmato e non militare (perciò “civile”)(...). Pertanto, accanto alla difesa militare l'ordinamento prevede forme di difesa civile in senso lato, ed anche una difesa civile non armata e nonviolenta ».

Nel 2010, l'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66, ha confermato la legittimità del servizio civile quale strumento di difesa della Patria.

In ultimo, ricordiamo che la legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) prevede un finanziamento di 9 milioni di euro per dare vita a progetti di Corpi civili di pace, i cui compiti sono il monitoraggio dei diritti umani e la denuncia delle violazioni, la mediazione, facilitazione e costruzione della fiducia tra le parti, i pro-

cessi di riconciliazione, l'interposizione non armata tra le parti, l'educazione alla pace e alla nonviolenza, le iniziative di « diplomazia dal basso » e altri.

Nonostante i passi compiuti, è tuttavia necessario un intervento a livello costituzionale per ridefinire le modalità e gli strumenti attraverso i quali i cittadini possono adempiere al « sacro dovere » della « difesa della Patria ». Infatti, nell'ordinamento legislativo sono ormai riconosciute due distinte modalità di difesa del nostro Paese, la difesa armata e la difesa civile non armata e nonviolenta, ma esse non godono di pari riconoscimento e legittimità: « L'una, quella armata, sovradimensionata, con la disponibilità di enormi risorse pubbliche(...). L'altra, quella civile, priva di risorse certe, sempre taglieggiata e sempre costretta ad elemosinare le briciole, incapace di garantire l'esercizio del diritto/dovere di difesa della Patria a tutti i giovani che vogliono spendersi nell'impegno per la difesa dei diritti dalle crescenti minacce interne e per la sperimentazione di mezzi e strumenti costituzionali — nel ripudio della guerra — di risoluzione

nonviolenta dei conflitti, anche sul piano internazionale » (Pasquale Pugliese).

La storia del secondo dopoguerra del nostro Paese, dell'obiezione di coscienza e delle iniziative ispirate ai valori del pacifismo e della nonviolenza rivelano come tali strumenti abbiano contribuito in maniera determinante alla stabilità del Paese e alla sua sicurezza in seno alla comunità internazionale. Con la presente proposta di legge costituzionale, che modifica l'articolo 52 della Costituzione, si vuole quindi riconoscere la piena dignità delle forme civili, non armate e nonviolente nella difesa del Paese e nella promozione della pace, in Italia e nel più ampio contesto delle relazioni internazionali. È importante che il principio del pluralismo delle forme organizzative e operative della politica di difesa e di sicurezza sia riconosciuto a partire dal dettato costituzionale, per poi poter far discendere nella legislazione ordinaria norme atte a valorizzare l'adempimento del diritto-dovere dei cittadini alla difesa della Patria nelle forme da loro considerate più adeguate.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. All'articolo 52 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al primo comma è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Essa può essere esercitata attraverso la prestazione del servizio militare nonché mediante forme di difesa civile, non armata e non violenta;

*b)* è aggiunto, in fine, il seguente comma: « Le forme della difesa civile, non armata e non violenta sono stabilite dalla legge ».

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*17PDL0023890\*