

LA DIFESA DEI DIRITTI FONDAMENTALI
NELLA VICENDA DAL MOLIN

VICENZA 3 MARZO 2007

AUDITORIUM CANNETI, LEVA' DEGLI ANGELI 11

LORENZA CARLASSARE - DOCENTE DI DIRITTO COSTITUZIONALE
LAURA FORLATI PICCHIO - DOCENTE DI DIRITTO INTERNAZIONALE
TULLIO SCOVAZZI - DOCENTE DI DIRITTO INTERNAZIONALE
ERASMO VENOSI - COMMISSIONE NAZIONALE INTEGRATED POLLUTION PREVENTION AND CONTROL

GIANCARLO ALBERA - COORDINAMENTO COMITATI CITTADINI

BARBARA BORIN - COORDINA I LAVORI

DON ALBINO BIZZOTTO - BEATI COSTRUTTORI DI PACE

LORENZA CARLASSARE

1. *La 'decisione' sulla base e la comunicazione del Ministro Parisi alle Camere*- Alcune cose le ho già dette nel precedente incontro in questo stesso luogo: gli argomenti di base sono i medesimi, quindi mi limiterò ad accennarli fermandomi soltanto su alcuni, per non sottrarre tempo agli altri interventi.

I rilievi che si possono fare contro la decisione sulla nuova base - e metto "decisione" fra virgolette perché non si sa in quale forma sia stata assunta - sono molteplici. Certamente le procedure formali richieste per un accordo di questo tipo non sono state seguite ; da una serie di passaggi nel tempo risulterebbe una richiesta da parte degli americani , la disponibilità del precedente governo, una richiesta reiterata di fronte alla quale il governo attuale ha cercato di passare la palla agli enti locali. In risposta, gli esponenti istituzionali del territorio hanno espresso in qualche modo ,ma sembrerebbe irrisultante, pareri favorevoli senza alcun coinvolgimento della cittadinanza ; il governo italiano infine, sempre in modo informale, ha comunicato il proprio consenso agli Stati Uniti.

In definitiva, dunque, non solo non abbiamo nulla di corrispondente a quelli che dovrebbero essere gli *atti formali* richiesti dalla Costituzione a conclusione di un procedimento chiaramente stabilito dalla Costituzione medesima, ma non abbiamo addirittura *atti* di organi al vertice dello Stato. Il che rende più problematica la questione dei rimedi, perché , in particolare, contro una legge, è possibile ricorrere alla Corte Costituzionale che può dichiararla illegittima determinandone l'annullamento e la perdita di efficacia ,ma, nel nostro caso la legge non c'è.

Si tratta di decisioni prese dal governo, mentre dovrebbero essere prese dal *Parlamento* al quale, invece, sono state soltanto comunicate ,e, fra l'altro, in modo del tutto generico e

incompleto. E' questo un rilievo molto importante: un altro elemento di grave illegittimità che contrassegna i numerosi vizi di tutta questa lunga e anomala vicenda.

L'organo competente ha svolto in definitiva il ruolo di uno spettatore scarsamente informato. Tutti gli interventi sono stati fatti da organi del governo o da comandi militari, mentre il Parlamento è rimasto sempre all'oscuro di tutto, come ben dimostra la *comunicazione* fatta dal ministro Parisi alle Camere (Senato della Repubblica, resoconto stenografico, seduta pomeridiana del 2 febbraio 2007.). Del tutto incompleta, addirittura priva di qualsiasi informazione intorno al contenuto dell'accordo, che, quindi, non è stato né conosciuto, né discusso, né approvato. Addirittura, come risulta dai resoconti parlamentari, il Ministro Parisi, in Senato ad una domanda del sen. Salvi "*Mi scusi, signor Ministro, ma questi accordi sull'uso delle basi sono pubblici?*", ha risposto "*gli accordi sulla base non sono ancora fatti*". Alla Camera dei deputati non si è neppure votato, al Senato si sono votati due ordini del giorno del tutto generici, uno della maggioranza e uno dell'opposizione. Quello presentato da senatori dell'opposizione (Casellati, Buttiglione, ecc.) è del seguente tenore: *Il Senato udite le comunicazioni del governo, le approva.*

L'altro, della maggioranza attuale suona così: *Preso atto delle comunicazioni del governo e del dibattito aperto tra le forze politiche e l'opinione pubblica, impegna il governo a dare impulso alla seconda conferenza nazionale sulle servitù militari (va qui sottolineato che l'impegno preso dal governo Prodi nel programma elettorale era di riconsiderare interamente la questione delle basi e delle servitù militari esistenti nel nostro territorio) coinvolgendo l'amministrazione della difesa, le forze armate, le regioni e gli enti locali.*

Questo è quanto è stato approvato in Senato.

2 -. *I vizi formali della 'decisione'*. La "*decisione*" è presa senza le forme dovute, manca una delibera del Parlamento al quale, in un sistema democratico, spettano le decisioni fondamentali: tranne i casi in cui possono decidere i cittadini direttamente, devono essere le Camere, dove siedono i loro rappresentanti, ad esprimersi. Questo esige l'art. 1 della Costituzione che solennemente proclama "La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione"

In particolare, per quanto riguarda gli accordi internazionali di *natura politica* – e un accordo sulle basi militari è certamente di natura politica –, l'art. 80 Cost. non richiede una semplice delibera delle Camere, ma una **legge**, votata da entrambe e promulgata dal Presidente della Repubblica, che autorizza il Presidente stesso a *ratificare* il trattato. Un procedimento, dunque, cui **partecipano vari organi costituzionali** e comporta un duplice controllo sulla politica estera del Governo: del Parlamento attraverso la legge di autorizzazione alla ratifica, del Capo dello Stato che promulga la legge stessa e, poi ratifica il trattato.

E' opportuno ricordare il ruolo del Presidente della Repubblica (che presiede il Consiglio supremo di difesa ed e Capo dello Forze armate): non è un ruolo decisionale o politico, ma di garanzia e di controllo anche nel settore della difesa. Il Capo dello Stato, per svolgere la

suafondamentale funzione e poter garantire i valori costituzionali in maniera efficace, dev'essere messo in grado di valutare le eventuali violazioni. Di qui la necessità che sia continuamente e correttamente informato circa ogni decisione, atto, operazione relativa alla difesa.

In un sistema democratico è il popolo sovrano (art.1 Costituzione) o gli organi che politicamente lo rappresentano a dover assumere le decisioni fondamentali: il Parlamento in primo luogo deve necessariamente essere coinvolto e informato costantemente dal Governo che nei confronti del Parlamento è politicamente responsabile. Il controllo costituzionale, come ho detto, è del Presidente della Repubblica, che, sicuramente escluso da ogni funzione d'indirizzo politico, è garante della Costituzione e dell'integrità del sistema.

Nel caso di cui ci occupiamo nulla di quanto stabilito è avvenuto, *nemmeno l'informazione* corretta sul contenuto degli accordi: vi è stata una piena sostituzione degli organi di governo agli organi indicati dalla Costituzione.

Ma non basta: in questo caso non abbiamo nemmeno un *atto formale, un documento di qualsiasi natura*; se indubbiamente l'ordinamento internazionale ammette accordi in forma semplificata in ogni materia, certamente non è così per l'ordinamento italiano, almeno con riferimento agli accordi menzionato nell'art.80 Cost.

3.- Il contrasto con l'art. 11 della Costituzione. La questione grave, tuttavia, non riguarda soltanto le forme, gli atti e i procedimenti richiesti per assumere le decisioni, ma riguarda la *sostanza*.

Vorrei riprendere molto brevemente un discorso che ho già fatto e riguarda l'articolo 11 della Costituzione, un articolo - è necessario ricordarlo - che esprime un principio fondamentale del nostro ordinamento repubblicano.

Cosa dice l'articolo 11 della Costituzione?

E' interessante rileggerlo *nella sua interezza*, di fronte alla pericolosa tendenza a sminuirne il significato e la portata (se non a ignorarne l'esistenza), e, addirittura, a tentativi diretti a neutralizzarne il valore di limite invalicabile sul piano giuridico costituzionale.

Il più frequente di questi tentativi - non solo di esponenti politici (forse in buona fede), ma anche di giuristi troppo spesso pronti ad assecondare il potere - è veramente incredibile. Consiste infatti nel dividere l'articolo 11 in parti distinte, a dare un'interpretazione separata ai singoli pezzi invece di leggere la disposizione costituzionale nella sua interezza (come richiesto dalle regole dell'interpretazione giuridica), per poi concludere attribuendo all'intera disposizione il significato arbitrariamente tratto da una sua singola parte.

Si tenta insomma di neutralizzare il significato forte espresso nella prima proposizione - *l'Italia ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali* - utilizzando le proposizioni che la seguono, a loro volta separatamente considerate (la seconda, poi la terza) come se non facessero parte di un tutto, e, infine, attraverso l'arbitraria lettura di una di queste, annullare il senso della proposizione di base: *l'Italia ripudia la guerra*.

Quali sono gli altri pezzi usati per eliminarne il senso?

Affermato che l'Italia "**ripudia la guerra** come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali", l'art.11 , dopo un punto e virgola , così continua: "*consente ,in condizioni di parità' con gli altri stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la **pace e la giustizia** fra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a **tale scopo**".*

Partiamo dalla fine e chiediamoci: qual è lo **scopo** cui *debbono* essere rivolte le organizzazioni internazionali che l'Italia promuove e favorisce ? La risposta è semplice: la pace e la giustizia tra le nazioni , gli scopi appunto perseguiti in particolare dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) in vista della partecipazione alla quale questa parte dell'art.11 era stata scritta. Il medesimo fine per il quale , nella proposizione precedente, è detto che l'Italia **consente** alle limitazioni di sovranità .

I fini verso i quali la politica estera italiana deve essere necessariamente orientata sono già stati individuati e imposti dalla Costituzione : **la giustizia insieme alla pace nel rispetto dell'altrui libertà'**.

Nessuna limitazione di sovranità è consentita per altri e diversi scopi , men che mai per scopi di *guerra* (nemmeno per agevolare ,come preciserò poi, operazioni militari).

L'artificio cui ricorrono coloro che vogliono snaturare l'art. 11 è del resto inutile, perché l'art. 11 è tanto chiaro che neppure una lettura separata delle parti di cui si compone potrebbe comunque alterarne il senso. Ma il suo significato appare ancora più netto quando si consideri che l'art. 11 è composto da *un comma solo* , è una disposizione **unica** le cui parti vanno necessariamente lette insieme. Non si può parlare di "commi" diversi per proposizioni divise soltanto dal *punto e virgola* (si parla infatti di "comma" quando, dopo il *punto*, si va *a capo*). E tanto meno se ne può parlare , considerando che nel testo approvato in Assemblea Costituente non era nemmeno il punto e virgola a dividere le proposizioni, ma soltanto la *virgola*! Fu poi il Comitato di redazione ,incaricato della revisione formale del testo della Costituzione, a sostituire la **virgola** con il **punto e virgola**, mosso da preoccupazioni 'letterarie'!

In ogni caso, la stessa Corte Costituzionale ha chiarito il discorso dei **fini**, in una sentenza del 1984 che- mi pare interessante sottolinearlo- a questo proposito non viene quasi mai menzionata.

Eppure anche politici importanti si servono di quell'argomento. In occasione del dibattito parlamentare sull'intervento in Kosovo, ad esempio, l'on. D'Alema , allora Presidente del Consiglio, affermando che l'articolo 11 prevede esplicitamente *limitazioni di sovranità derivanti dalla nostra adesione a trattati internazionali* , aggiunse :*"Si cita molto volentieri la prima parte dell'articolo 11, tuttavia l'articolo è un po' più lungo"*.

E, del resto, un discorso che viene fatto continuamente : ormai non abbiamo scelta, perché esistono degli obblighi internazionali.

Il discorso è del tutto errato e va addirittura capovolto.

4.-L'art.11 non consente impegni internazionali in contrasto con i suoi scopi. Non è vero che qualunque impegno, assunto con un qualsiasi trattato sia di per sé legittimo in quanto ogni limitazione di sovranità sarebbe consentita dall'11 anche se in contrasto con il "ripudio della guerra" che è un principio fondamentale , è vero invece il contrario.

a) Sottolineiamo, intanto, che quello contenuto nell'art. 11, il ripudio della guerra, è un **principio fondamentale** del sistema ; lo affermano unanimi i migliori costituzionalisti (menziono, per tutti, Valerio Onida che è stato anche Presidente della Corte costituzionale). E, come la Corte Costituzionale ha chiaramente affermato in varie sentenze , i principi fondamentali del sistema *in nessun modo* possono essere modificati o abrogati.

b) chiariamo, poi, che il "ripudio della guerra" non si limita a vietare la partecipazione a conflitti armati (tranne che per difendere la Patria da un'aggressione) , ma impone, ovviamente, di *non aiutare paesi in guerra* . Certamente **illegittimo**, dunque, sarebbe il commercio di armi con tali paesi , ed altrettanto certamente lo è *fornire basi militari* agli Stati in guerra per agevolarne le operazioni militari contro altri Paesi o agevolare i bombardamenti contro popolazioni civili.

Che gli Stati Uniti siano in guerra non può essere dubbio, il loro governo espressamente lo dichiara : il Presidente Bush in più occasioni ha detto che l'America è in guerra . E proprio dello <stato di guerra> ha potuto avvalersi per far passare norme interne *restrittive della libertà civili*, altrimenti non consentite dalla Costituzione americana.

5- Segue. *lo ribadisce la Corte costituzionale* .La Corte Costituzionale, come prima accennavo, ha esplicitamente chiarito - nella sentenza **n.300 del 1984**- a quali fini sono condizionate le limitazioni di sovranità.

A chiarimento ufficiale di una sua precedente sentenza, la Corte riprende un argomento che il giudice dal quale era partita la questione di costituzionalità *aveva capito male* . Per chiarire il senso dell'affermazione precedente, la sentenza n.300 ribadisce e precisa che "*le condizioni e le 'finalità' cui... sono subordinate le 'limitazioni di sovranità', sono quelle 'stabilite ivi', cioè nella disposizione stessa e perciò nell'articolo 11 della Costituzione*" . **Non** dunque **le finalità proprie di ogni trattato**, come aveva inteso il giudice remittente, ma – ribadisce la Corte, "è' il **trattato** che , quando porta limitazioni alla sovranità, **non può ricevere esecuzione nel Paese se non corrisponde alle condizioni e alle finalità dettate dall'art.11 Cost.**".

Non è , dunque, l'art.11 subordinato ad un qualsiasi trattato (come molti vorrebbero farci credere) , ma precisamente l'inverso!

Tutti i discorsi che si fanno, da politici e persino da giuristi ,sulla necessità di mantenere comunque gli impegni assunti (legittimandoli sempre ,utilizzando impropriamente la seconda parte dell'art.11) sono assolutamente infondati: soltanto gli impegni internazionali che comportano limitazioni di sovranità per le finalità indicate dall'art.11 sono legittimi: gli altri – come dice la Corte costituzionale- non possono ricevere esecuzione nel Paese.

6.-*Quali conseguenze e quali rimedi?*. Cosa ne consegue perciò? Non l'ho detto io, l'ha detto la Corte Costituzionale nella sentenza **n. 300 del 1984** appena ricordata.

Che cosa ne ricaviamo a proposito dei rimedi possibili, alle vie da seguire? Ne ricaviamo, che se il trattato prevede limitazioni di sovranità che non sono previste ai fini e alle condizioni stabilite nell'art.11 -giustizia e pace fra le nazioni - è **illegittimo**. E, addirittura, "non può ricevere esecuzione nel Paese". E tanto più è illegittimo se addirittura riguarda impegni non solo non finalizzati alla pace e giustizia, ma addirittura relativi ad opere destinate alla guerra o impegni diretti ad agevolare operazioni militari di Paesi in guerra.

La illegittimità, qui, riguarda la sostanza, la violazione dei principi costituzionali. Della violazione delle forme - che si aggiunge a questa - ho detto prima. E, dunque, anche se *ci fosse davvero un trattato relativo alla base* e se fosse stato fatto conformemente alle regole di competenza, di procedimento e di forma prescritte dalla Costituzione, la conseguenza dovrebbe essere chiara. Poiché la Corte costituzionale ha detto - sent. 300/1984- che il trattato **non può ricevere esecuzione** nel paese se non corrisponde alle finalità dell'11, vuol dire che gli atti di esecuzione di questo trattato, *illegittimo, non solo* sono **illegittimi** ma, addirittura non possono ricevere esecuzione.

Mi pare che la conclusione non possa essere dubbia, anche se forse le vie da percorrere non sono agevoli. Soprattutto nel clima politico esistente. Ma credo che la voce delle persone, soprattutto quando si appellano alla Costituzione, non possa e non debba essere ignorata dai governanti.

Si tratterà di capire le strade più convenienti: certamente, mancando la legge (che sarebbe prescritta dall'art. 80 della Costituzione) non è facile arrivare alla Corte costituzionale.

Sono comunque illegittimi gli atti esecutivi dell'accordo, e, del resto, giustamente gli avvocati del Comitato hanno elaborato documenti idonei a ricorrere contro questi atti dinanzi ai tribunali amministrativi. In questo caso, come nel caso dovesse aprirsi un processo penale contro qualcuno dei manifestanti contro la nuova base (ma speriamo proprio di no), sarebbe possibile trovare il modo di arrivare al giudizio della Corte costituzionale. E' vero che manca una legge relativa allo specifico accordo, tuttavia, sarebbe possibile impugnare la legge che diede esecuzione al Trattato NATO, nella parte in cui consente gli accordi successivi.

Ma, in verità, siccome nella sent. n. 300 del 1984 la Corte costituzionale come abbiamo visto, ha detto qualcosa di più, e cioè che il trattato contrario alle condizioni e finalità dell'art.11 **non può ricevere esecuzione, il discorso potrebbe porsi in termini ancor più radicali. I giudici**, in primo luogo, potrebbero non tenerne conto e considerare, di conseguenza, privi di fondamento giuridico gli atti che in qualsiasi modo dessero esecuzione all'impegno (illegittimo) assunto dal Governo italiano.

Le altre strade sono difficilmente praticabili, perché a ricorrere dovrebbe essere in primo luogo il Parlamento che è stato scavalcato; ma il Parlamento come abbiamo visto, sia pure in modo assolutamente generico, ha approvato la politica del governo! Certamente, volendo,

potrebbe intervenire, sollevando conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale per difendere la sua sfera di competenza contro il Governo che ha assunto direttamente decisioni che spettano alle Assemblee rappresentative. Ma queste ultime, che in tutta la vicenda sono rimaste passive, sicuramente non si attiveranno; dominate, fra l'altro, dal timore di creare difficoltà al Governo in carica e di provocare così il ritorno di quello precedente !

La conclusione non dev'essere tuttavia pessimistica. Dobbiamo ricordare in primo luogo che il nostro, come quello di tutte le democrazie occidentali, è uno *stato democratico di diritto*. Ciò significa che ogni atto dello Stato, anche se emanato dagli organi politici al vertice, è regolato dal diritto al fine di evitare decisioni arbitrarie e di **tutelare i diritti dei cittadini**; e, a questo fine deve poter essere sottoposto a giudizio. Non esiste più- com'era nei regimi autoritari- l'atto politico, sottratto al controllo perché atto del 'principe, atto del 'sovrano': nella nostra Costituzione, infatti, "la sovranità appartiene al popolo" esclusivamente (art.1) a nessun altro.

A garanzia di questo c'è l'articolo 113 della Costituzione per il quale contro ogni atto **è sempre ammesso il ricorso** agli organi della **giurisdizione**. Resta da vedere fino a che punto si spingerà il coraggio questi organi, dei quali la Costituzione si preoccupa di garantire l'*indipendenza* proprio perché giudichino in modo imparziale, senza tener conto degli interessi politici.

In conclusione, allora, quando sarà emanato un atto- dal Governo, dal Ministero della Difesa o da altre autorità- in **esecuzione degli accordi**, sarà da ricorrere contro tale atto, ricordando la sent.n. 300 (varie volte menzionata) per la quale non possono essere salvati atti esecutivi di un accordo contrario ai principi fondamentali posti dall'art.11 della Costituzione.

I vizi ci sono : sono vizi di forma, di competenza, e, ripetiamolo ancora, vizi di sostanza per violazione dell'articolo 11 Cost.

Il discorso relativo alla nuova base di Vicenza trascende dunque i confini locali. All'interesse del territorio nei suoi molteplici aspetti e articolazioni - che resta importantissimo- si affianca un altro valore violato, un valore costituzionale di fondo che riguarda l'intera comunità nazionale :**la pace**.

Vorrei perciò finire ricordando un passo di **Kant** tratto da uno scritto che molti citano (ma forse poco letto), "**Per la pace perpetua**", un'iscrizione satirica - egli spiega- posta "sull'insegna di un'osteria olandese, nella quale era dipinto un **cimitero**". Se il diritto internazionale, viene inteso come **diritto di guerra**- dice il filosofo- , come diritto "di determinare ciò che è **giusto**, non secondo leggi esterne, valide per tutti, che limitano la libertà di ciascuno, ma **secondo massime unilaterali per mezzo della forza**, la **pace eterna** sarà **solo nei cimiteri**. Poiché il possesso della **forza**, **corrompe inevitabilmente il giudizio della ragione**"