

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1209

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**COLAIANNI, GHEZZI, BERTEZZOLO, MELANDRI, RAPAGNÀ, INGRAO, DI PRISCO, CALZOLAIO, SENESE, GIANNA SERRA, BASSANINI, LORENZETTI PASQUALE, DALLA CHIESA CURTI, DE SIMONE, AUGUSTO BATTAGLIA, MAIOLO, VENDOLA**

Norme per l'esercizio dell'opzione fiscale in materia di spese per la difesa militare e di contenimento della spesa per armamenti e istituzione del Dipartimento per la difesa civile non armata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri

*Presentata il 4 luglio 1992*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Lo scioglimento anticipato delle Camere nella X legislatura ha impedito l'esame di numerosi disegni e proposte di legge: tra le quali la n. 3935, presentata per iniziativa dei deputati Guerzoni, Ghezzi, Rutelli, Salvoldi, Mellini, Andreis, Balbo, Bassanini, Bassi Montanari, Bertone, Cecchetto Coco, Cima, De Julio, Diaz, Fachin Schiavi, Gramaglia, Masina, Mattioli, Pinto, Pintor, Scalia, Tiezzi, Vesce. Questa ampia convergenza di parlamentari appartenenti a diverse formazioni politiche intorno ad una iniziativa legislativa dimostra l'ampia condivisione della nuova opzione fiscale, che si intende introdurre nel nostro ordinamento per una maggiore protezione della co-

scienza individuale che obietti alle spese militari e agli armamenti nella prospettiva della pace. Riteniamo perciò utile e doveroso riproporla all'esame del Parlamento.

Nel mondo 800 milioni di persone vivono in stato di assoluta indigenza; oltre 30 milioni muoiono ogni anno per fame; più di un miliardo non ha acqua potabile, quasi un miliardo e mezzo è senza cure mediche e un miliardo è analfabeta. Ogni minuto muoiono 30 bambini per malnutrizione o a causa delle malattie infettive dell'infanzia. Sempre nello stesso minuto, per converso, si spendono ben tre miliardi di lire per il commercio di armi convenzionali e nucleari: circa mille miliardi di dollari all'anno.

Anche il nostro Paese nel solo 1992 ha stanziato oltre 26.000 miliardi per le spese del Ministero della difesa.

Dal 1985 — anno in cui i Paesi membri della Nato hanno approvato il « programma di difesa a lungo termine » — il bilancio della difesa ha registrato un incremento medio annuo superiore in termini reali al 3 per cento. D'altro canto la spesa va sempre più orientandosi verso un aumento degli investimenti in armi e in mezzi con una riduzione della voce per il personale.

L'aumento e la riqualificazione della spesa sono funzionali anche al mutato scenario mondiale, che non rende più credibile la minaccia di un attacco massiccio a sorpresa da parte dell'Unione Sovietica e, ora a maggior ragione degli Stati CSI.

La difesa assume così un carattere elastico e flessibile in un ambiente politico-militare multidimensionale. Invero, la Nato — nel cui sistema di difesa il nostro Paese è integrato — non formula più le sue strategie in termini di minacce e di avversari ma di rischi e di instabilità multidimensionale. L'incertezza e l'imprevedibilità vengono assunte come tratti caratteristici della sicurezza del domani, in direzione della quale allocare risorse certe e prevedibili.

Si porta così a compimento quella radicale trasformazione del tradizionale concetto di « difesa della patria », connessa all'avvento dell'era nucleare. Una delle funzioni primarie dello Stato moderno, quella di garantire la sicurezza del cittadino dalle aggressioni esterne (che i diversi Stati hanno perseguito adottando la strategia dell'uso della forza militare come strumento di politica internazionale), ha presto portato alla luce i grossi limiti del « superamento » e di tutte le politiche che perseguono la supremazia militare.

Nell'era del nucleare, infatti, la scienza e la tecnologia si sono spinte a un tale livello di perfezione, che qualsiasi aggressione a livello internazionale potrebbe portare ad una catastrofe di dimensione planetaria.

Gli eserciti non sono in grado di difendere alcunché. Il primo soggetto a pagare le spese in caso di conflitto è sempre la popolazione, con le strutture economiche e i centri abitati. Le armi nucleari hanno esasperato questa tendenza alimentando il terrore diffuso di una possibile e definitiva cancellazione della vita sulla Terra. Ma i sostenitori della difesa armata sostengono che i potenziali bellici, sempre da rinnovare e incrementare, servono alla dissuasione, perché nessuno sarebbe tanto folle da scatenare una guerra che non preveda sopravvivenza per nessuno, nemmeno per chi spari il primo colpo.

In particolare, secondo il Segretario dell'UEO, « da un punto di vista europeo, i ruoli più importanti degli USA saranno il deterrente nucleare, la capacità di inviare rinforzi in caso di crisi, le tecnologie di punta che all'Europa mancano ancora e, non ultimo, una capacità combattiva che dia prova degli impegni assunti. Gli eventuali impieghi di una tale capacità sarebbero molti di più che durante la guerra fredda. Gli europei avranno molte meno riserve per un loro spiegamento fuori area in caso di emergenze quali la guerra del Kuwait ».

E tutto si dovrebbe sacrificare a questa super garanzia che sul piano pratico si traduce in morte per fame per milioni di uomini, costituendo uno spreco inaccettabile e la contraddizione più plateale: strumenti di « difesa » vogliono dire ora, senza neanche essere utilizzati, ma solo costruiti, la morte di milioni di persone.

Ciò spiega perché in molti Paesi, in Europa e in America, iniziano gradualmente ad affermarsi e a diffondersi valori legati all'autoconservazione dell'uomo, sia sotto il profilo politico e sociale, sia sotto il profilo ambientalistico: proprio la guerra del Golfo può essere annoverata — ha sostenuto Michael G. Renner del Worldwatch Institute — « tra i conflitti più distruttivi dal punto di vista ecologico che siano mai stati combattuti ».

Occorre informare l'azione politica al principio di responsabilità, innanzitutto verso il futuro: a quella coerenza dell'agire politico con il dovere incondizionato

— per dirla con Jonas — di « non mettere in pericolo le condizioni per la sopravvivenza indefinita dell'umanità sulla terra ». Le conseguenze delle scelte politiche devono essere compatibili con la permanenza di un'autentica vita umana sulla terra, non devono distruggere la possibilità futura. Non abbiamo il diritto di scegliere o rischiare il non essere delle generazioni future in vista del benessere di quelle attuali. Si può mettere a repentaglio la propria vita, non quella dell'umanità. Qui non vale il principio di maggioranza né quello del contrattualismo; non può esservi reciprocità nell'etica del futuro: abbiamo un obbligo verso i non esistenti, anche se questi — siccome appunto non esistenti — non possono avanzare un diritto o una pretesa nei nostri confronti.

Quest'obbligo consiste — per riprendere il tema del congresso di Seul del Consiglio Ecumenico delle Chiese — nella salvaguardia dell'ambiente, della pace, in una parola della vivibilità del mondo anche da parte dei non esistenti. È comunque falso che il fine giustifica i mezzi, ma lo è ancora di più quando i mezzi distruggono il fine. Ecco perché, come dice Anders, « non esiste più alternativa all'essere pacifista » (e, si può aggiungere, ambientalista).

Anche in Italia si assiste ad una crescita della coscienza collettiva in merito a questo ordine di problemi. La cultura della nonviolenza ha portato, nel nostro Paese, a fenomeni di protesta generalizzata per motivi di coscienza, come l'obiezione al servizio militare e l'obiezione fiscale alle spese militari. Sotto il primo profilo sono stati compiuti numerosi progressi negli ultimi anni. La Corte costituzionale, che si è pronunciata più volte sulla questione del ruolo del servizio civile rispetto al servizio militare (sentenze n. 53 del 1967, n. 164 del 1985, n. 113 del 1986, n. 470 del 1989 e n. 467 del 1991), ha sottolineato che per il cittadino solo la « difesa della patria » costituisce un dovere inderogabile, laddove invece il servizio militare rappresenta soltanto un obbligo le cui forme di svolgimento e i relativi limiti, come recita il secondo

comma dell'articolo 52 della Costituzione, devono essere fissati dalla legge ordinaria.

In particolare la Corte ha escluso che nel servizio sostitutivo civile si possa ravvisare un particolare modo di esplicazione del servizio militare di leva: perciò, « più che nell'ottica dei "modi", è nell'ottica dei "limiti" del servizio militare obbligatorio... che deve ricondursi il discorso sull'ammissione al servizio sostitutivo civile », con l'ulteriore conseguenza che, « in quanto limite all'adempimento dell'obbligo del servizio militare », « essa non può non tradursi in un'alternativa di natura profondamente diversa » (vedi sentenza n. 113 del 1986, ripresa e confermata dalla sentenza n. 470 del 1989).

Recentemente, come è noto, il Parlamento ha recepito l'insegnamento della Corte, approvando il testo della nuova legge sull'obiezione di coscienza: in esso è stato finalmente riconosciuto un preciso « diritto » di adempiere agli obblighi di leva prestando un servizio civile, « diverso per natura e 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 »: portando in questo modo le due diverse forme di assolvimento dell'obbligo di leva al medesimo livello. Dopo il rinvio della legge alle Camere da parte del Presidente della Repubblica, il testo è stato riproposto in forma inalterata nella IV Commissione.

L'altra forma di « disobbedienza civile » che si sta diffondendo in questi ultimi anni è quella dell'obiezione fiscale alle spese militari, che consiste nel detrarre, in sede di dichiarazione dei redditi, dall'imposta dovuta allo Stato (debitamente calcolata dall'obietto) l'equivalente della percentuale che, nel bilancio complessivo dello Stato, viene destinata al bilancio del Ministero della difesa per il finanziamento delle spese per armamenti e nel devolvere una somma di pari importo a scopi di pace.

Questa forma di protesta, che risale al secolo scorso, e che è divenuta anche oggetto di campagne nazionali di resistenza alla politica di governo (la più celebre è

quella promossa da Gandhi all'inizio degli anni Trenta), ha iniziato a diffondersi in Europa in maniera consistente per opera dei movimenti pacifisti, come reazione alla politica del riarmo attuata da Breznev con i famosi SS 20 alla fine degli anni Settanta e alla conseguenziale ed equivalente risposta strategica dei governi alleati del Patto Atlantico, che seguì immediatamente dopo.

L'obiezione fiscale è uno dei molteplici segnali di resistenza, ma anche di coinvolgimento diretto del cittadino contro la politica dell'uso della forza militare promulgata dal proprio governo.

Un numero sempre crescente di contribuenti (circa 10.000 nel 1991) ha scelto la strada dell'autodeterminazione delle somme destinate alla difesa dello Stato, perseguendo l'obiettivo di creare un sistema di difesa alternativo a quello convenzionale, e soggiacendo, in tal modo, alle relative sanzioni amministrative.

Lo scopo che la presente proposta di legge intende perseguire come prioritario è quello del riconoscimento di un preciso diritto di attuare la « difesa popolare nonviolenta », per fronteggiare ogni tipo di aggressione anche armata, in direzione di una trasformazione strutturale del nostro attuale sistema di difesa, offrendo un modello di difesa alternativo a quello tradizionale. La cultura della nonviolenza si sta facendo strada anche nel mondo politico: il valore politico di essa è stato riconosciuto, per esempio, nello stesso atto fondativo del PDS.

La difesa popolare nonviolenta è un sistema di salvaguardia delle conquiste civili e delle strutture sociali da ogni aggressione e da ogni sistema di sopraffazione. Si adopera per la composizione nonviolenta dei conflitti internazionali. I suoi strumenti sono i mezzi di lotta nonviolenti quali la non collaborazione, la disobbedienza civile, il boicottaggio, il programma costruttivo.

Nel testo della presente proposta di legge si è scelta la dicitura « difesa civile non armata », in luogo del termine più diffuso « difesa popolare nonviolenta », per due ordini di ragioni: innanzitutto per motivi di uniformità, poiché la prima

espressione è stata adottata dalla legge sulla obiezione di coscienza al servizio militare sopra menzionata, a cui la presente si richiama ed è in certa misura consequenziale; in secondo luogo perché l'espressione « difesa civile non armata » indica meglio l'obiettivo che si intende perseguire nel breve periodo con la presente proposta di legge, cioè l'avvio di un modello di difesa diverso e alternativo a quello della difesa armata. L'espressione « difesa civile » non va fraintesa, in questa sede, con quella più ampia di « protezione civile », ma è solo da interpretare come resistenza organizzata, ancorché non armata, dei cittadini alle aggressioni anche armate.

La nostra proposta intende offrire al cittadino il diritto di esercitare un'opzione, di effettuare cioè una scelta sulla destinazione della quota da lui dovuta ai fini IRPEF, pari all'incidenza percentuale delle spese militari sul totale degli stanziamenti di competenza del bilancio di previsione dello Stato. Il contribuente può dunque scegliere se indirizzare la propria quota alle spese per armamenti, oppure alla difesa civile non armata.

Il fondamento di questo diritto va individuato in quella protezione della coscienza individuale, che la Corte costituzionale ha evidenziato nella sentenza n. 467 del 1991 a proposito dell'obiezione di coscienza al servizio militare: « A livello dei valori costituzionali, la protezione della coscienza individuale si ricava dalla tutela delle libertà fondamentali e dei diritti inviolabili riconosciuti e garantiti all'uomo come singolo, ai sensi dell'articolo 2 della Costituzione, dal momento che non può darsi una piena ed effettiva garanzia di questi ultimi senza che sia stabilita una correlativa protezione costituzionale di quella relazione intima e privilegiata dell'uomo con se stesso che di quelli costituisce la base spirituale-culturale e il fondamento di valore etico-giuridico. (...) Sotto tale profilo, se pure a seguito di una delicata opera del legislatore diretta a bilanciarla con contrastanti doveri o beni di rilievo costituzionale e a graduarne le possibilità di realizzazione in modo da non arrecar pregiudizio al buon

funzionamento delle strutture organizzative e dei servizi d'interesse generale, la sfera di potenzialità giuridiche della coscienza individuale rappresenta, in relazione a precisi contenuti espressivi del suo nucleo essenziale, un valore costituzionale così elevato da giustificare la previsione di esenzioni privilegiate dall'assolvimento di doveri pubblici imposti dalla Costituzione come inderogabili ».

D'altra parte, va sottolineato che l'ordinamento italiano ha già legittimato una forma di opzione fiscale in sede di dichiarazione dei redditi.

Infatti, la legge 20 maggio 1985, n. 222, all'articolo 47 prevede la possibilità per il contribuente di scegliere la destinazione di una quota pari all'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il contribuente, a partire dall'anno finanziario 1990, è stato posto in condizione di scegliere se dare il proprio contributo allo Stato, per scopi umanitari e sociali, oppure alla Chiesa cattolica, per esigenze di culto e interventi caritativi. Le norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio e quelle per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno (legge 22 novembre 1988, n. 517 e legge 22 novembre 1988, n. 516) hanno stabilito che anche queste due ultime confessioni religiose possono, a partire dal medesimo anno, concorrere alla ripartizione della suddetta quota secondo le destinazioni espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale.

Onorevoli colleghi! Perché la pace non rimanga sempre e soltanto un anelito, oc-

corre intervenire tempestivamente perché trovi un percorso istituzionale.

La presente proposta di legge, formulata nello stesso testo della passata legislatura, è formata da cinque articoli. All'articolo 1 vengono descritti i criteri per l'esercizio dell'opzione fiscale da parte del contribuente.

All'articolo 2 si delega il Ministro delle finanze a stabilire con proprio decreto le modalità per la predisposizione di moduli per la dichiarazione dei redditi idonei all'esercizio dell'opzione.

All'articolo 3 viene disposta l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un apposito Dipartimento per la difesa civile non armata, con funzioni di ricerca, organizzazione e coordinamento della difesa civile. Al Dipartimento ciascuna regione presenta piani per l'organizzazione della difesa civile non armata a livello territoriale dotati di idonee mappe territoriali.

All'articolo 4 viene delegato il Governo a emanare un decreto legislativo al fine di fissare le modalità di svolgimento dell'attività del Dipartimento, i criteri di presentazione dei piani regionali e della relativa approvazione.

L'articolo 5 stabilisce i criteri di finanziamento dell'attività svolta dal Dipartimento per la difesa civile non armata, nonché la ripartizione degli stanziamenti, iscritti in un apposito capitolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, tra il Dipartimento (per lo svolgimento delle funzioni assegnategli dalla presente proposta di legge) e le regioni (per il finanziamento dei rispettivi piani territoriali).

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. A partire dall'anno finanziario 1993, ciascun contribuente ha facoltà di esercitare, in sede di dichiarazione annuale dei redditi delle persone fisiche, un'opzione sulla destinazione di una quota percentuale dell'imposta dovuta pari all'incidenza percentuale, sul totale delle spese previste a carico del bilancio dello Stato — per l'esercizio finanziario relativo al medesimo anno — degli stanziamenti di competenza per la costruzione, l'ammodernamento, il rinnovamento, la trasformazione, la manutenzione straordinaria e il completamento di mezzi e materiali relativi alle componenti terrestre, navale e aeronautica delle Forze armate, nonché di ogni altra spesa relativa agli armamenti.

2. L'opzione di cui al comma 1 è esercitata mediante apposizione di un'indicazione, nella dichiarazione annuale dei redditi, con la quale si esprime la volontà di destinare la quota dell'imposta versata, determinata ai sensi del comma 1, al finanziamento rispettivamente delle spese per armamenti oppure di spese per la difesa civile non armata.

3. Ai fini della presente legge, per difesa civile non armata si intende la difesa contro eventuali aggressioni armate, esterne o interne, contro il territorio, i cittadini e l'ordinamento costituzionale della Repubblica, organizzata con mezzi di lotta nonviolenta.

## ART. 2.

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, e comunque almeno tre mesi prima del termine per la presentazione della dichiarazione annuale dei redditi delle persone fisiche per l'anno 1993, il Ministro delle finanze, con proprio

decreto, stabilisce le modalità per la predisposizione dei moduli per la dichiarazione dei redditi delle persone fisiche necessarie per l'applicazione del disposto di cui all'articolo 1.

2. Il decreto di cui al comma 1 deve comunque contenere misure idonee affinché nei moduli per la dichiarazione annuale dei redditi delle persone fisiche siano chiaramente indicati:

a) l'ammontare assoluto degli stanziamenti per le spese di cui all'articolo 1, comma 1, per l'anno al quale si riferisce la dichiarazione, nonché l'incidenza percentuale di detti stanziamenti sul totale degli stanziamenti di competenza contenuti nel bilancio di previsione annuale dello Stato;

b) gli spazi e le modalità per l'effettuazione dell'opzione di cui all'articolo 1, comma 2.

#### ART. 3.

1. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento per la difesa civile non armata, con i seguenti compiti:

a) predisporre piani per la difesa civile non armata e coordinare la loro attuazione, curando altresì ricerche e sperimentazioni, nonché forme di attuazione della difesa civile non armata, ivi compresa la necessaria formazione e l'educazione della popolazione;

b) predisporre studi finalizzati alla graduale sostituzione della difesa armata con la difesa civile non armata;

c) approvare e coordinare i piani presentati ai sensi dell'articolo 4, controllandone lo stato di attuazione ed effettuando la conseguente ripartizione tra le regioni degli stanziamenti di cui all'articolo 5, comma 2.

2. A disciplinare le attività e l'organizzazione del Dipartimento di cui al comma 1 provvede il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 21, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

## ART. 4.

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare, ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, su parere delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sono determinate le modalità di attuazione della difesa civile non armata.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 deve comunque prevedere:

*a)* le modalità di predisposizione, presentazione ed attuazione, da parte delle regioni, di piani per l'organizzazione territoriale della difesa civile non armata, dotati di idonee mappe territoriali recanti indicazione delle zone a rischio;

*b)* i criteri per l'approvazione dei piani di cui alla lettera *a)*, nonché i criteri di ripartizione tra le regioni degli stanziamenti a tal fine disposti fino all'occorrenza complessiva determinata ai sensi dell'articolo 5, comma 2;

*c)* le strategie di difesa civile non armata da attuare in caso di aggressioni armate, interne ed esterne;

*d)* le iniziative di informazione e pubblicizzazione della difesa civile non armata e delle attività svolte e coordinate dal Dipartimento di cui alla presente legge.

## ART. 5.

1. A decorrere dall'esercizio finanziario 1994, una quota del gettito complessivo annuale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, pari alla somma delle quote individuali per le quali sia stata espressa l'opzione in favore della difesa civile non armata, è destinata alla



copertura delle spese per le attività di cui agli articoli 3 e 4. Le somme di cui al presente comma affluiscono annualmente in apposito capitolo di spesa da iscrivere nello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri e vengono ripartite secondo le modalità di cui al comma 2 e di cui all'articolo 4, comma 2, lettera *b*).

2. La ripartizione delle somme di cui al comma 1 fra le attività di cui all'articolo 3 ed il finanziamento dei piani di cui all'articolo 4, comma 2, lettere *a*) e *b*), viene disposta annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in modo che un ammontare pari ad almeno il 50 per cento venga destinato all'attuazione dei piani di cui all'articolo 4, comma 2, lettere *a*) e *b*).

3. A partire dall'esercizio finanziario per l'anno 1995, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro del tesoro presentano al Parlamento, in allegato alla Relazione previsionale e programmatica, una dettagliata relazione sulle modalità di utilizzazione degli stanziamenti di cui al presente articolo e sullo stato di attuazione della presente legge.