

## **DEVIANZA&EMARGINAZIONE n. 6** anno IV – 14 giugno 1985,

Editemme

Trimestrale del Centro studi e ricerche sulla devianza e l'emarginazione – Direzione e redazione Corso Plebisciti 6 Milano Direttore Giuseppe De Luca

### **Pagine copertina. Inserto.**

**Monografia – a cura di Angelo Ruggeri e Salvatore d'albergo**

**Diritti e poteri sociali-civili del diritto “di” pace (cioè) per la giustizia sociale, l'uguaglianza e la libertà nella piena attuazione della democrazia sociale e antifascista propria del diritto “di” pace canonizzato nella nostra costituzione repubblicana del 1948.**

*Notazioni:* gli articoli sono frutto di lavoro in simbiosi - anche di critica con l'imbelle pacifismo-pacifista del “Coordinamento Nazionale dei comitati per la pace” – tra S. d'Albergo e Angelo Ruggeri e della discussione su “*Pace sviluppo e democrazia*”, mossi all'unisono e in polemica, anche, con la “*proposta di modifica dell'art. 80 della C.*” (fatta da P. Ingraio e sostenuta Fabrizio Clementi del Comitato di Roma) che ha portato alla “rottura” col *Comitato di Roma* e alla contrapposizione col “Coordinamento nazionale” da parte del *Comitato del tradatese* e del *Coordinamento di Varese* che hanno promosso iniziative di segno opposto, come, *ad es.* le proposte:

**a) di CORSIE PREFERENZIALI PER LE LEGGI DI INIZIATIVA POPOLARE** (anziché e all'opposto delle corsie preferenziali per i *Decreti* del governo),

**b) la proposta di legge di iniziativa popolare per il “COTROLLO POPOLARE PREVENTIVO GLI ATTI DEL GOVERNO” e “L'ATTUAZIONE DELLA SOVRANITA' POPOLARE”**

**c) l'istituzione e la promozione con Legge di un “REFEREDUM POLITICO DELIBERATIVO”** (a proposito del quale alleghiamo il Verbale dell'incontro tenuto a Roma tra gli On. membri della Commissione affari costituzionali della Camera, Gianni Ferrara e Pier Luigi Onorato con Salvatore d'Albergo, Fabrizio Clementi e Angelo Ruggeri del *Comitato per la pace del tradatese* promotore della proposta di legge), ovvero contro e *all'opposto* del c.d. “referendum consultivo” che *nega la sovranità popolare*, con cui il popolo anziché *sovraneamente decidere e deliberare*, come spetta a chi è *sovrano*, è chiamato a dare una semplice opinione a qualcun'altro che si ritiene o si considera, evidentemente, il vero “sovrano” o “più sovrano” del popolo.

**d) attuare una nuova fase del rapporto tra governanti e governati, dando riscontro effettivo alla mitologica, vecchia e mistificata “certezza giuridica”, che fittiziamente da per presunta - solo perché pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - la conoscenza da parte del popolo delle leggi nel campo sempre più vasto di intervento del governo in *materia economica, industriale, sociale, di disciplina dei prezzi o del lavoro*, ecc. , che avviene tramite i c.d. “comitati interministeriali” Cipe, Cipi, Cip (che non sono altro che *due, tre o quattro ministri* che si riuniscono e deliberano tra loro e travisano la disciplina costituzionale sostituendosi alla sovranità del popolo unico sovrano).**

*Tale travisamento va superato* introducendo l'obbligo del governo di presentare, prima ancora di emanare le decisioni, il relativo *schema di proposte* sia alle Commissioni parlamentari sia alle Regioni sia ai Comuni che debbono dare effettiva conoscenza ad ogni gruppo sociale dei provvedimenti che si preparano ad incidere sui loro diretti interessi : al fine sia di attivare la procedura di *partecipazione e controllo dal basso*, dal sociale, dal territorio, da parte delle forze sociali; sia per rendere possibile grazie alla preventiva conoscenza, l'attivazione dal basso dei procedure volte a rimuovere o a sospendere gli atti promulgati dal governo;

**e) tutto quanto indicato sopra si pone in coerenza ed attuazione del “diritto DI pace”** (ben altro e diverso che non il “diritto alla pace” sostenuto dal pacifismo e pacifisti imbelli che come gli stessi Testimoni di Geova, pensano alla pace come fine a se stessa, credendo che possa esserci pace anche senza uguaglianza e giustizia sociale, accettando con ciò anche palesi forme di oppressione e ingiustizia che schiacciano i molti a favore dei ricchi e pochi possidenti e padroni del potere economico e di impresa, o le terrificanti manifestazioni dell'imperialismo, della violenza e della guerra anche dell'imperialismo nazi-fascista, contro cui allora, non si dovrebbe combattere, ma “*pacifisticamente*”, pacificarsi, in nome di un diritto “alla” pace di tipo “trascendentale, non *del al di qua* ma *dell'aldilà*, escatologica, religiosa e cinica, propriamente del tipo di quella “predicata dai Testimoni di Geova o anche dal “religioso” Fabio Lotti coordinatore dei comitati per la pace (eterna).

*Da questa monografia*, invece, emerge che la pace riguarda la “*Questione sociale*” e politica e strettamente connessa – come del resto nella Carta dell'NU e nella nostra Costituzione – con affermazione e l'attuazione dei valori di giustizia sociale, di democrazia e libertà possibile solo nella indipendenza e nell'uguaglianza tra e all'interno dei popoli. Si che lavoratori e popoli occidentali e del Nord, sono uniti e debbono essere e sentirsi uniti ai popoli orientali e del Sud del mondo, in una comune lotta di pace che li accomuna in

**una lotta che è per l'emancipazione e a liberazione di uomini e poli di ogni latitudine e longitudine della Terra**

*Breve biografia del direttore di D&E : Giuseppe De Luca già delle redazione di Sapere, attualmente membro della redazione di SE ScienzeEsperinza e del Centro culturale e di iniziativa politica-sociale “IL Lavoratore”, fondatore con Laura Conti ed altri della “Cooperativa Marcella” (dedicato alla partigiana Marcella) Via della Pace Lurago Marinone (Como) , sede legale di varie organizzazioni, tra cui : “Centro “Il Lavoratore”; “Movimento per la difesa del diritto di sciopero”; “Movimento Nazionale Antifascista per la Difesa e il RILANCIO della Costituzione”; “Comitato per la Difesa della Riforma sanitaria”: nella sala della “Cooperativa Marcella” che ospita la grande libreria lasciata Ferdinando Visco Gilardi, partigiano ed eroe della Resistenza, si tenne l'importante convegno-seminario sulla riforma sanitari organizzato e partecipato da Salvatore d'Albergo, Marina Rossanda e i tanti del Centro il Lavoratore e del CRS-Centro Riforme dello Stato (di P. Ingrao) seguito da altro incontro seminariale in sede di CRS, di cui Materiali e atti del CRS intitolati “Il bene salute tra potere politica e società”, pubblicati dagli Editori Riuniti come supplemento della rivista “Democrazia e Diritto”, che raccoglie i contributi di moltissimi partecipanti, tra i quali - non potendo citare tutti - citiamo: la Relazione di Marina Rossanda, le conclusioni d Salvatore d'Albergo, le comunicazioni rispettivamente di Giovanni Chiellini, Loris Moroni, Tommaso d'Angelo, Angelo Ruggeri, Lidia Menapace , Carlo Hanau, Giovanna Pedulà, Giuseppe Cotturri, ecc..*

**G. De Luca dalla fine anni 80 e negli anni '90 partecipa come psicologo all'attività del Comitato per la garanzia dei diritti dei minori” (da 0 a 18 anni” – “e dei ragazzi” (oltre i 18 anni)” di cui è presidente e fondatore A. Ruggeri.**



## Monografia: I diritti civili

### **PACE, SVILUPPO E POTERE POPOLARE**

Salvatore D'Albergo

Alle soglie della fine del secolo ventesimo, quei principi che parevano «astratti» persino cinquant'anni fa, cominciano a manifestare una «concretezza» destinata a maturare in modo sempre più ampio e travolgente nei continenti e dai continenti nell'universo sociale e politico: si tratta di quei principi che, presentati come individuali più che collettivi per una libertà e un'eguaglianza formali più che sostanziali, hanno tardato a porsi come guida dell'azione degli uomini increduli che il trionfo della personalità, della soggettività, possa affermarsi di fronte all'inestricabile organizzazione del potere nazionale e sovranazionale, se e in quanto inconsapevoli del valore e dell'incidenza come nuova forma di potere dell'unità di massa in organizzazioni e in movimenti.

Oggi tutti coloro che si sono battuti in nome di quella che gli altri contestavano come utopia avvertono i primi reali, visibili sintomi della crescita autonoma di una diffusa coscienza di massa della portata decisiva che riveste il diritto dei popoli alla pace, per la conquista di una vita fondata sulle libertà e sulle eguaglianze relative ai bisogni civili e ai bisogni sociali. Dalla fase storica in cui la costituzione dei grandi partiti di massa ha segnato, attraverso un processo tormentato e drammatico come quello che negli anni trenta ha trovato sul suo cammino la reazione nazifascista, l'ingresso di nuove forze sociali di origine proletaria nell'agone politico, dando col suffragio universale una base sociale allargata allo stato e in generale alle istituzioni nazionali, stiamo passando con una rapidità (che forse non appare chiaramente agli stessi protagonisti del mutamento) a una fase più avanzata, che non potrà perciò stesso evitare le asprezze di controtendenze autoritarie proprio perché il ruolo dei grandi partiti di massa è destinato a essere allargato e forse anche superato da nuove forme della politica, in cui «sociale» e «politico» si avvicineranno sempre più fino a identificarsi in nome di un'esigenza di effettiva sovranità popolare, di un nuovo modo di decidere che sia al tempo stesso diretto e immediato, cioè, per dirla con termini abusati nella cultura dominante, protesa a tutt'altro obiettivo, democratico ed efficiente, perché socialmente utile e necessario.

Mentre si discute, con una rinnovata capacità critica, della cultura democratica specialistica, quali sono le distorsioni costituzionali operate dai governi per imporre politiche estere e politiche militari in spregio delle norme che hanno innovato — almeno in Italia — il regime parlamentare liberale e prefascista per difendere la pace come base indispensabile di sviluppo civile e sociale, e mentre quindi si ricercano coerentemente gli strumenti idonei a evitare il ripetersi di gravi devianze costituzionali che sono pagate, non solo per gli effetti destabilizzanti, da tutta la società, ma anche per i rischi incalcolabili di avventure senza ritorno, occorre che la riflessione in corso da tempo e che si è fatta

Nella pagina a fronte: Torino, alla fermata dell'autobus.

più ricca e penetrante sui diritti dell'umanità a una nuova qualità della vita si dilati e approfondisca ulteriormente, per divenire l'asse portante di quella mobilitazione necessaria a dare corpo reale all'uso degli strumenti istituzionali e normativi da cui dipende il rafforzamento della democrazia, e la realizzazione dei principi di libertà ed eguaglianza sostanziali nei popoli e nel mondo intero.

L'approfondimento che urge proprio perché gli sviluppi della situazione nelle condizioni odierne dell'organizzazione sociale, politica e tecnologica incalzano, riguarda una nuova versione di tutti i valori su cui sin qui è stata imperniata la vita di relazione nazionale e internazionale, poiché dall'uso diverso di categorie concettuali come guerra, pace, sicurezza, ordine sociale, ordine economico, ordine pubblico dipende la possibilità di una più rapida e diffusa capacità di qualificarsi di una coscienza critica di massa anelante a modificare gli assetti di potere da cui dipende la soluzione di alternative drammatiche circa il destino della civiltà.

Tutta la problematica, allora, del rapporto tra società civile e società politica, tra governanti e governati che già ha una sua base teorica imperniata sull'analisi della natura di classe dell'organizzazione del potere, acquista una valenza più generale e dilatata, in quanto l'obiettivo della pace come condizione dello sviluppo libero ed eguale della vita sociale ribalta decisamente e irreversibilmente il criterio della fondazione/legittimazione del potere, con conseguenze precise sul funzionamento dell'organizzazione politica e istituzionale negli stati e negli organismi interstatali.

Va messa in crisi definitiva una concezione delle relazioni sociali e politiche fondata sull'opposizione amico-nemico, che ha riportato la civiltà del secolo ventesimo a criteri di convivenza che si ritenevano sorpassati da secoli, e va costruita una nuova egemonia che superi i limiti storicamente verificati della strategia rivoluzionaria dello stesso movimento operaio, per arricchirne gli obiettivi e le basi sociali, le motivazioni e le forme creative di nuove aggregazioni capaci di incidere sugli assetti di potere, determinando un nuovo tipo di potere. Si tratta cioè di indicare nel vivo della lotta di massa, estesa dai partiti ai movimenti, un nuovo percorso rivoluzionario come emancipazione dei popoli per una rivincita dell'umanità governata, non contro un generico nemico destinato a essere anche occultato e invisibile, ma contro una concezione del potere che blocca guidando sino alla perdizione la società intera, concezione che tende a essere identica in qualunque forma di stato e di governo, donde la formazione di un bipolarismo imperniato su ideologie «nemiche» quanto più coprono la comune propensione a condizionare i destini del mondo con il governo dall'alto, e con forme di potere anti o pseudopopolari.

Va elaborata nella dialettica quotidiana di processi di trasformazione sociale,

economica e politica, una teoria nuova del potere che rovesci l'impianto teorico delle odierne forme di organizzazione del potere, partendo dalla coscienza comune e di massa — cui le scienze devono dare i contenuti più appropriati — che le forme di governo sono della stessa specie anche se le forme di stato si presentano ideologicamente come generi diversi, sicché è ancora tutta da pensare e realizzare una forma di organizzazione del potere che invece di erigere lo stato e le sue proiezioni interstatali (come le Nazioni Unite, il MEC, il COMECON, la NATO, il Patto di Varsavia) sulle spalle dei popoli che pagano tutti i prezzi delle politiche dei governi, trasformi la statualità oppressivo-repressiva degli esecutivi, cioè dei governi — ma anche dei partiti, dei sindacati e dei movimenti non autogestiti — in una socialità autonoma e politicamente sovrana, libera e liberatrice, emancipata ed emancipatrice.

Ciò comporta un impegno di grande peso che può favorire solo l'allargamento del movimento reale di chi lotta per la pace, per la salute, per il lavoro, per la cultura, per una nuova qualità della vita e della produzione, obiettivi tutti intrecciati tra loro che riqualificano e rilanciano la lotta di classe del movimento operaio, collegandolo senza speciosi interclassismi alla lotta di tutti quanti, da qualunque posizione sociale data, premono per un diverso uso delle risorse sul territorio, e quindi per un «ambientalismo» riassuntivo dei valori di una convivenza pacifica per lo sviluppo. E tale impegno — non bisogna nasconderselo, se si vuol lavorare in modo consapevole e coerente — è reso più aspro (quando si passa dal movimento di massa all'elaborazione teorica) non solo dall'esistenza di forze organizzate per la guerra anziché per la pace, per fare dell'«emergenza» un valore permanente e uno strumento di dominio militare e tecnologico, per fare una politica che esclude la politica, per oggi e per un domani postnucleare: ma anche dalle ambiguità, gli equivoci, gli sbandamenti, gli opportunismi di quanti in seno al movimento democratico — cioè nella cosiddetta parte «amica» — mirano più a dirigere che a potenziare i movimenti di massa, su presupposti teorici che assegnano alla politica la funzione della «governabilità», rilegittimando su diverse basi ideologiche e formali il potere dall'alto, e la sostanziale esclusione dei popoli dall'esercizio effettivo del potere. La lotta, allora, per un diritto a una politicità e statualità di tipo nuovo, è una lotta senza quartiere, destinata a trovare alleanze e contraddizioni non preconstituibili in base a pregiudiziali di soggetti organizzati di qualunque livello e collocazione, proprio perché mirante a investire le forme del potere ovunque esistenti con una strategia di massa volta a introdurre un nuovo tipo di regole fondate sulla democrazia diretta autogestita e non plebiscitaria, autonoma e non pilotata dall'alto, per la formazione di decisioni generali come espressione di volontà collettiva più «reale» della generalità della legge, perché immediatamente e socialmente deliberante e nel tempo stesso volta a non delegare ma

imporre l'attuazione di scelte già fatte, e quindi da concretare nell'articolazione delle forme del potere organizzate dal basso.

### **CONTROLLO REFERENDARIO E AZIONE ECONOMICO-SOCIALE DEL GOVERNO**

Il passaggio sempre più rapido da una crisi all'altra nei rapporti sociali, politici e istituzionali in tutto il mondo, sollecita quotidianamente l'individuazione di forme di potere che garantiscano il soddisfacimento dei bisogni e dei diritti individuali e collettivi avvicinando realmente i popoli al governo della società e dello stato. Proprio l'esigenza, sempre più riconosciuta di dare alla vita dei cittadini un fondamento coerente con la dignità e l'eguaglianza di ogni essere umano ha posto irrimediabilmente sotto accusa le forme di legittimazione fondate (fatte salve le varianti decisive quando si contrappongono regimi totalitari e autoritari a regimi di impronta liberale) su una delega di potere decisionale agli esecutivi. Il punto di maggiore emergenza, di passare a una fase nuova nelle vicende dei rapporti tra società e stato, tra popoli e istituzioni è, con molta evidenza, quello dei rapporti internazionali e della politica militare che costituisce il suo punto focale. Ciò essendosi venuta a determinare una situazione di gravissimo allarme in conseguenza della connessione tra sviluppo incontrollato e centralizzazione occulta delle decisioni concernenti l'uso della forza nucleare a fini di regolazione dei rapporti tra opposti blocchi di stati.

Sono in gran parte note le proposte, e le discussioni da esse suscitate, per porre su basi nuove il potere decisionale in un campo nel quale pochi attimi sarebbero sufficienti a distruggere le stesse capacità di sopravvivenza del mondo (rendendo impossibile l'attuazione dei diritti e dei valori dell'uomo) su cui è fondata l'organizzazione stessa della società.

È comunque opportuno chiarire che le proposte inerenti le questioni dei rapporti internazionali e della politica militare hanno una portata diretta non solo per gli obiettivi che tali proposte perseguono in un campo di interessi generali così vitali come quelli relativi alla pace. Esse hanno un peso diretto anche per gli obiettivi che sono connessi alla vita civile e sociale di ogni giorno e contribuiscono a dare significato attivo e generale alla questione della pace: una pace che sia vita produttiva e fruizione sociale, e non mera sopravvivenza di fronte alle minacce di un immane olocausto.

Ai fini di tale chiarimento e dell'allargamento del discorso che ne segue con il passaggio dal campo della salvaguardia della pace a quello della qualificazione della pace, può essere utile fare il punto della situazione valutando la porta-

ta delle proposte che in materia si sono susseguite a partire da quando il senatore La Valle, alla fine del 1982, propose un referendum popolare per stabilire se consentire o no l'installazione sul territorio nazionale di missili balistici o di crociera con testata nucleare.

L'importanza di quella proposta (che per questo è stata all'origine di un approfondimento che ha provocato altre iniziative ispirate alla stessa preoccupazione) consisteva nel fatto che si era riconosciuta la necessità di un intervento democratico supremo a conclusione del processo decisionale attivato, in modi incontrollabili e inficiabili di incostituzionalità, da organi di vertice dello stato in sede NATO. Si proponeva cioè un intervento volto a scongiurare, per volontà popolare espressamente organizzata con referendum, gli effetti disastrosi che sono connessi a tale verticistico processo decisionale.

L'intervento motivato della proposta La Valle era quello di innovare un metodo in base al quale, «fatte salve le forme della democrazia delegata», solo dei gruppi ristretti di vertice, che difendono gelosamente tale loro esclusiva funzione, possono fare le scelte di pace e di guerra, decidere sugli armamenti e intervenire nelle forme dei rapporti tra gli stati.

È evidente che un intervento sul momento finale, relativo alla decisione esecutiva di installare i missili, non ha a che vedere con l'alleanza militare a cui l'Italia aderisce in forza di un trattato (NATO), e nemmeno ha per oggetto diretto gli atti di decisione politica internazionale e militare che la Costituzione non prevede come materia sottoponibile a referendum legislativo abrogativo di una legge (che in questo caso sarebbe la decisione legislativa del parlamento italiano con cui si aderiva al Patto atlantico).

Proprio per questo rilievo sulla natura di ultima decisione popolare che investe una decisione esecutiva del governo (e non un atto legislativo del parlamento) collegata ma autonoma rispetto alle valutazioni di indirizzo generale di politica estera e di politica militare, nel corso del dibattito aperto dalla proposta La Valle, è sorto il dubbio se fosse in linea con le premesse richiamate la conclusione cui La Valle è pervenuto: l'indizione di un referendum tramite una legge «costituzionale».

Ci si è chiesto se il fatto che la sospensione dell'installazione dei missili — oggi, la demolizione — coincidendo con una «grande questione nazionale», essendo anzi «la questione nazionale per eccellenza» come ha motivato lo stesso senatore La Valle, essendo una «scelta istituzionale» di valore e di importanza ancora più decisiva di quella di una scelta di regime» (con cui si è equiparato il referendum proposto sull'installazione dei missili al referendum istituzionale per la scelta tra monarchia o repubblica del 1946), rendesse «necessaria una scelta costituzionale» per indirlo.

Si è così resa indispensabile nel corso della discussione che si è sviluppata nel

movimento per la pace e nel paese una più attenta riflessione sul raccordo che va stabilito tra gli obbiettivi di pace perseguiti in base all'articolo 11 della Costituzione, le motivazioni di fondo che ne sono il supporto e la portata degli strumenti istituzionali che si rendono necessari per operare una svolta di grandissimo rilievo nella dinamica degli ordinamenti politici e giuridici al fine di attribuire una forza effettiva e diretta al potere popolare.

Infatti il ricorso allo strumento della legge costituzionale, anziché a quello della legge ordinaria, si renderebbe necessario (per ragioni di coerenza con l'unità del sistema giuridico e con l'ordine dei valori da esso disciplinati) ove si intendesse modificare in modo espresso un aspetto della Costituzione (cioè con leggi di revisione costituzionale) oppure quando se ne volesse dilatare la portata complessiva, introducendo un valore del tutto nuovo sia come contenuto sia come forma della sua regolamentazione. Per questo secondo tipo di ipotesi, la Costituzione prevede appunto, a fianco delle leggi di revisione costituzionale, anche le leggi costituzionali.

Si è così ritenuto da parte di settori del movimento per la pace che la proposta La Valle andasse oltre il segno nel presentarsi come proposta di legge costituzionale, perché così facendo operava una trasposizione del riconosciuto valore di atto di decisione governativa della installazione dei missili, dal livello degli atti esecutivi al livello degli atti dotati di efficacia politica generale (legislativi), data la gravità di un pericolo per gli interessi supremi del paese, come quello costituito dalla presenza dei missili sul territorio nazionale.

L'enfasi posta sugli effetti materiali in atto (che è pur sempre, nella sua natura oggettiva, un atto di decisione operativa di governo) non solo finisce per alterare il dato reale cui l'intervento del potere popolare va commisurato, ma facilita, come si è visto, l'imporsi di un'altra enfasi di opposta ispirazione: quella delle forze politiche e culturali di area governativa e di stretta osservanza americana. Secondo questa seconda enfasi ogni referendum sarebbe costituzionalmente precluso in materia di trattati internazionali come si deduce in modo meccanico e interessatamente apodittico dall'articolo 75 C, che in verità non attrae nel suo divieto la materia dei trattati internazionali.

Quello che da tutto ciò risulta è che si rischia di fornire un'immagine del rapporto tra istituzione e referendum per cui le forme di sovranità popolare espresse tramite il referendum sarebbero tassativamente solo quelle previste ed esplicitamente indicate dalla Costituzione (o da norme di eguale rango) quando invece l'articolo 1 della Costituzione stessa offre un campo più vasto di espressione della sovranità popolare proprio precisando che essa si esercita nelle «forme e limiti» della Costituzione.

Per questo, se si assume il nucleo di fondo della proposta originaria avanzata da La Valle (vale a dire la motivazione che costituisce la base di legittimazio-

ne dell'intervento popolare contro l'installazione dei missili), si deve riconoscere che la novità effettiva da introdurre nel nostro ordinamento riguarda il collegamento tra gli atti di governo (come la decisione esecutiva di installare i missili) e la volontà popolare espressa tramite un referendum. Un referendum le cui caratteristiche sono non già quelle proprie di un referendum istituzionale, ma ben più semplicemente quelle di un «referendum politico» di tipo deliberativo. Un referendum che rientra per sua natura nell'ambito dei poteri popolari ammessi dall'articolo 1 della Costituzione e come tale diverso dagli altri referendum previsti dagli articoli 57, 132 e 138 C che fanno riferimento a leggi vigenti (da abrogare) o a leggi da emanare, donde la classificazione di due tipi diversi di referendum: quelli politici e quelli legislativi.

In questo modo, come si vede, si aprono orizzonti nuovi e ben più vasti e si entra in contatto con una prospettiva nuova della politica e della cultura referendaria. Si rende evidente il fatto che basta, è sufficiente, una legge ordinaria (che ha una procedura ben diversa da quella prevista per le leggi costituzionali tanto che a certe condizioni sarebbe necessario addirittura un referendum per la stessa perfezione giuridica di una legge costituzionale introduttiva di un referendum istituzionale) per sottoporre a giudizio popolare l'emanazione di atti di governo idonei a dare esecuzione ad atti legislativi dello stato.

Gli atti del potere esecutivo, infatti, non hanno natura di atti costituzionali come le leggi e non sono dunque soggetti alle limitazioni che la Costituzione prevede per i referendum abrogativi di legge (referendum legislativi).

Nella stragrande maggioranza dei casi gli atti dell'esecutivo non hanno il carattere di atti politici concorrenti a determinare l'indirizzo politico dello stato, bensì quello di atti conclusivi di un processo decisionale che ha come suo asse una legge o un atto avente forza di legge e, rispetto a tali atti, la volontà popolare si presenta come forza politica necessaria e sufficiente per rimuoverli (o sospenderli), in virtù di leggi semplicemente ordinarie.

#### **Il referendum deliberativo di tipo politico proposto dai Comitati per la pace di Varese**

Anche atti, allora, come le iniziative legislative popolari possono avere la forza legittimante di proporre l'istituzione di un referendum politico, come risulta da quella iniziativa popolare maturata in Lombardia (ci si riferisce alla proposta che inizialmente avanzata dal Comitato per la pace del tradatese è stata proposta al Coordinamento nazionale per la pace dall'Assemblea provinciale dei Comitati per la pace di Varese e successivamente fatta propria da un gruppo di comitati di tutta la Lombardia) nella quale si afferma il principio generale che, quando vi è dubbio che atti di governo esecutivo di disposizioni di legge in materia di pace e di sicurezza contrastino con l'interesse nazionale, su

richiesta di un certo numero di firmatari — numero che può ben essere anche superiore a quello di cinquecentomila, data la circostanza — può essere in detta consultazione popolare avverso all'emanazione di tali atti.

È stato detto da più parti, certo con verità, che il movimento per la pace ha percepito con ritardo l'importanza delle questioni connesse al rapporto tra democrazia e sovranità popolare da un lato e politica estera, politica militare e alleanze dall'altro, dopo la decisione di installare i missili americani sul suolo europeo. Ma è anche vero che la proposta di legge di iniziativa popolare maturata in Lombardia — come il dibattito susseguente la proposta La Valle — sta a dimostrare concretamente come la questione dei missili abbia aperto una strada nuova a concezioni del potere inteso come potere sovrano operante dal basso.

Un potere di natura «deliberativa», quindi, e non semplicemente consultiva come intendono quanti ritengono (contro l'articolo della Costituzione) che il potere esecutivo sia da collocare all'apice della piramide, non solo della struttura organizzativa del potere politico, ma anche dei valori che si affermano nell'ordinamento. Così facendo si affermerebbe un uso deviante del rapporto tra referendum e sovranità popolare.

Se si ammette che la questione dei missili, come occasione di grande portata politica e sociale, è valsa a mettere in moto una spinta di massa per l'allargamento delle democrazie (in quanto si rende possibile integrare la democrazia delegata, tramite il parlamento, con la democrazia diretta tramite il referendum), conferendo al popolo un potere d'intervento sull'attività del governo (che sinora è stato precluso persino allo stesso parlamento in nome di una concezione arcaica della divisione dei poteri che avvantaggia e privilegia l'esecutivo), occorre mettere più compiutamente a fuoco la questione teorica e politica del rapporto della sovranità popolare con l'azione di governo.

Questo anche perché le vicende della vita sociale e politica attestano ogni giorno l'insufficienza del rapporto attualmente esistente tra sovranità popolare e azione parlamentare accolta costituzionalmente con l'istituto del referendum abrogativo delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

Se si entra in tale ordine di questioni generali, si apre un ventaglio enorme di possibilità di intervento del popolo, sotto un profilo che chiama in causa in modo non più enfatico e verboso, ma tangibilmente verificabile, quel criterio di «trasparenza» che viene invano invocato nella misura in cui la trasparenza viene ricondotta unicamente al ristretto circuito dei rapporti tra governo e parlamento.

Questo circuito oltre che ristretto risulta oltretutto strozzato dall'istituzionale arroccamento del governo dietro la sua «maggioranza parlamentare». In questo modo viene ignorata la distinzione tra maggioranza di governo e mag-

gioranza legislativa prevista dalla Costituzione e viene falsato il rapporto formalmente denominato governo-parlamento, ma sostanzialmente, nella pratica, ridotto e identificato nel rapporto tra minoranza e maggioranza.

L'intervento del popolo tramite il referendum politico — ben diversamente come si è detto, dal referendum legislativo — inaugurerebbe così una nuova fase nel rapporto tra governanti e governati e permetterebbe di dare al vecchio e mistificato mito della «certezza giuridica» un riscontro effettivo e non più fittizio come continuerebbe a essere restando affidato, come è attualmente, alla presunzione di conoscenza della legge e di ogni atto di diritto pubblico, solo perché pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Per compiere un passo avanti nella direzione indicata, occorre invece la consapevolezza dell'insufficienza dei principi di pubblicità e informazione (che come tali sono previsti solo negli statuti regionali e di cui si può avere esempio nell'articolo 54 dello Statuto della Regione Lombardia), se questi non sono sanzionati dall'attivazione di un potere di intervento idoneo alla possibilità di concretare, in modo chiaramente identificabile, quel tipo di interesse diffuso o collettivo che i cittadini possono fare valere come popolo sovrano se si perviene invece a estendere il principio (accolto nel progetto di iniziativa popolare lombarda sull'installazione dei missili) di identificare forme idonee a collegare in modo permanente la sovranità popolare con la complessiva azione del governo, che ogni giorno incide nella vita sociale ed economica del paese. La complessità sempre crescente dei problemi di una società sottoposta a impulsi contraddittori da crisi di varia origine rende ormai non solo patologica, ma fisiologica la divaricazione tra obiettivi fissati dalla legislazione e modalità della loro disciplina nelle forme attribuite alla competenza degli esecutivi (stante la simbiosi tra governo e pubblica amministrazione). Proprio per questo si rende indispensabile, anche su terreni diversi da quelli relativi alla pace e alla sicurezza (ma che sono settori della vita sociale che danno corpo alle ragioni stesse per cui diventa vitale mantenere la pace), consentire al popolo di prendere decisioni in merito ad atti di governo che siano suscettibili di contrastare gravemente con gli interessi sociali. Interessi sociali che astrattamente individuati dalla legislazione vengono concretamente selezionati poi negli atti che la legislazione rimette alla competenza esecutiva di organi diversi dal parlamento: l'esecutivo di governo, appunto.

Anche solo limitandosi a prendere in considerazione il campo sempre più vasto di intervento dell'esecutivo-governativo in materia di economia, tramite per esempio gli atti di competenza dei comitati interministeriali, previsti in materia di programmazione economica (CIPE), di politica industriale (CIP), di disciplina dei prezzi (CIP), c'è materia sufficiente per riflettere sulle potenzialità di democratizzazione che sono rimaste sin qui bloccate e disperse.

Bloccate e disperse attraverso modalità di pressione cosiddette «informali» che vengono alimentate di fronte all'urgere dei bisogni dei lavoratori e dei vari strati sociali senza che con tutto ciò vi siano garanzie di produrre poi soluzioni positive per quelle parti sociali che, come i lavoratori, sono istituzionalmente estraniati dalla possibilità di elaborazione degli atti di governo. Estraniati istituzionalmente dalla elaborazione di atti di governo che definiscono concretamente le politiche degli investimenti economici (e sociali), con criteri che si preoccupano di salvare prioritariamente «l'economicità» delle imprese anche a scapito della socialità della funzione imprenditoriale, e cioè dell'occupazione.

Per correggere queste distorsioni dei principi di democrazia e della Costituzione stessa occorre procedere allora all'impianto di una disciplina di referendum politici che introducano il principio nuovo in base al quale gli organi dell'esecutivo, prima di emanare gli atti di loro competenza, ne presentino lo schema di proposte alle competenti commissioni parlamentari entro un termine che verrebbe così a sovvertire la prassi vigente, affatto rispettosa delle scadenze indicate nella legislazione.

Entro tale termine di presentazione, la notifica dovrebbe essere estesa alle sedi regionali e locali (regioni e comuni) dello stato decentrato per garantire a ogni gruppo sociale una conoscenza effettiva dell'emanazione dei provvedimenti governativi destinati a incidere sui loro interessi diretti. In questo modo si può dare luogo a una duplice procedura: da un lato quella intesa ad attivare una partecipazione di controllo da parte delle forze sociali rispetto al perfezionamento dei procedimenti amministrativi. Ciò in ragione del fatto che gli atti finali di governo sono normalmente elemento costitutivo di procedimenti complessi. Dall'altro lato, quella intesa ad attivare (dopo l'emanazione finale di tali atti) eventuali procedure referendarie, rivolte alla rimozione o alla sospensione degli atti medesimi.

Per tale via si creano così le condizioni del rilancio della problematica generale della programmazione democratica dell'economia con una serie di implicazioni molto vaste che concernono un ruolo nuovo sia del parlamento, sia delle regioni e degli enti locali (nonché, e in corrispondenza dei vari livelli della sua organizzazione, del sindacato) su un terreno che è stato sino a qui precluso da vecchie teorie «liberali» dello stato.

È questo un terreno che acquista legittimazione se si allarga la teoria del potere sino a comprendere l'intervento della sovranità popolare come momento integrativo e finale di un controllo sociopolitico idoneo a mantenere sempre correttamente aperta la dialettica democratica.

Ciò fatte salve ovviamente (e su un fondamento diverso) le garanzie di tipo giurisdizionale necessarie alla certezza dei diritti dei singoli appartenenti alle forze

sociali prima coinvolti nella soggettività più generale della sovranità popolare. Sulla base della proposta di referendum su atti di governo come quelli dell'installazione dei missili, la cui conoscenza può dirsi «presunta» e fuori dai contorni ben più complessi degli atti di governo in materia di economia (ma in generale, poi, in ogni settore dell'azione governativa) vengono dunque sollevate questioni di grande rilevanza e interesse generale e specifico inerenti i campi dell'organizzazione economica e sociale e della democratizzazione della società. La qualità delle questioni sollevate non deve naturalmente esimere dal mettere in evidenza che interventi popolari sono possibili anche nei confronti di atti legislativi posti in essere dal governo, dato che fino a un anno fa non risultava che fossero state mai proposte iniziative di referendum legislativi abrogativi di «leggi delegate» e di «decreti legge». Oggi l'iniziativa promossa dal Partito comunista italiano di un referendum abrogativo dell'articolo 3 del Decreto legge del governo Craxi con cui si tagliava d'autorità la scala mobile, prevista in parziale difesa del salario dei lavoratori, introduce una novità storica di portata simile e superiore a quella introdotta a suo tempo con il referendum legislativo sul divorzio.

## DEMOCRAZIA DIRETTA E DIRITTI SOCIALI

La questione sociale e politica sollevata dal referendum sulla scala mobile stenta a essere colta nei suoi termini reali per il prevalere di una tendenza a vedervi uno scontro irrazionale e mortale tra soggetti posti in una relazione di amicemico (secondo la ben nota versione di Karl Schmidt), anziché ad approfondire come la manovra governativa si è venuta a collocare rispetto al ruolo autonomo ma non separato che la Costituzione assegna rispettivamente al parlamento, al sindacato, ai partiti e al popolo sovrano.

Mentre molti giuristi si sono chiusi in un riserbo che sa di reticenza oltre che di imbarazzo, è importante che uno studioso di teoria generale del diritto come Norberto Bobbio abbia tentato di portare — vedremo con quali, e come valutabili, argomenti — sul terreno suo proprio, perché solo verificando come vanno interpretati i principi di democrazia politica, di democrazia economica e di democrazia sociale coinvolti dalla richiesta di referendum, è possibile individuare la chiave del dissenso sul fondamento giuridico e l'opportunità politica dell'iniziativa popolare sul decreto per la scala mobile.

Come risulta infatti dalle considerazioni di Bobbio, la vicenda del rapporto tra potestà legislativa dello stato, autonomia normativa del sindacato e potestà normativa del popolo, è venuta a mettere in causa la natura stessa dello stato e del diritto, in una fase accelerata di crisi sociale e di connessione tra



stato ed economia: sicché, quando si afferma che il referendum fissato per il 9 giugno è un'«assurdità», si rischia di canonizzare una concezione dello stato e del diritto che non tiene conto dei caratteri specifici della Costituzione repubblicana, prima ancora di denunciare l'inutilità e l'inadeguatezza allo scopo del referendum. Lo ammette senza esitazione proprio Bobbio parlando di una sua scarsa simpatia per la democrazia diretta, come aveva già fatto nella premessa alla sua recente raccolta di saggi su «Il futuro della democrazia», laddove si legge appunto che nel concetto generale di democrazia rientra meglio la realtà della democrazia rappresentativa che non quella della democrazia diretta, perché il referendum con i suoi aut-aut favorisce lo scontro anziché il compromesso delle maggioranze necessarie al funzionamento della democrazia rappresentativa.

Sennonché, mentre non c'è dubbio sulle differenze strutturali tra la democrazia rappresentativa o delegata e la democrazia diretta, quello che più interessa è sapere se e come «funzionalmente» possano coesistere forme dell'uno e dell'altro tipo di democrazia, convergendo a qualificare la domanda sociale e il funzionamento istituzionale dello stato: cosa che risulta possibile se vi è chiarezza sul fatto che nella nostra Costituzione la sovranità popolare si realizza sia eleggendo a suffragio universale il parlamento, sia votando a suffragio universale per l'abrogazione di leggi emanate dal parlamento, riconoscendo cioè che nell'uno e nell'altro caso il popolo, il corpo elettorale, tutti gli aventi diritto come cives, manifestano una volontà generale.

Ora, quando Bobbio sostiene che il referendum abrogativo delle leggi (che sempre più hanno, nello stato sociale, contenuti specifici e determinati) agevola la difesa dei propri «interessi personali» da parte di un elettorato equiparato ai deputati che aumentano il «proprio stipendio», rischia di assecondare un'equivoca immagine della relazione tra democrazia politica, economica e sociale, come organizzazione che giustappone i diritti civili e i diritti sociali, facendo coincidere solo i primi con gli interessi generali ed escludendo i secondi da una visione che superi il ristretto ambito corporativo. Pensare allora che sia lecito il referendum su diritti civili come il divorzio e l'aborto, e che sia invece da interdire il referendum sul taglio della scala mobile perché in questo caso i cittadini farebbero valere solo interessi particolari, significa ignorare le implicazioni della natura dello stato sociale come stato «amministrativo», aprendo una singolare contraddizione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, la prima legittimata a emanare leggi di contenuto sociale e concreto o particolare, e la seconda impedita di intervenire con il peso qualificante di una volontà diretta di tutti, e non dei soli interessati. Tale posizione teorica sorprende, tanto più perché lo stesso Bobbio, ragionando in un saggio del 1978 su democrazia rappresentativa e diretta, aveva giustamente



Barbone in una via di Milano.

notato che la «sfera politica è a sua volta inclusa in una sfera molto più ampia che è la sfera della società nel suo complesso», sostenendo conseguentemente che a un più ampio e profondo sviluppo democratico si può giungere se si procede oltre che alla democratizzazione dello stato, anche alla democratizzazione della società, tenuto conto che la democrazia rappresentativa ha il difetto di produrre oligarchie che ostacolano la dialettica fra consenso e dissenso. Se

guendo quella linea di ragionamento, anziché contestare il referendum come «macchina assurda», si dovrebbe riconoscergli la funzione di correttivo democratico di relazioni oligarchiche e verticistiche come quelle messe in moto sin dal 1983, quando — lo ha sottolineato la Corte costituzionale nella sentenza n. 34 del 1985 — si è dato vita a un accordo «anomalo» rispetto all'articolo 39 della Costituzione, perché riguardante non «determinate categorie» di lavoratori, ma la generalità dei lavoratori dipendenti sia privati sia pubblici. Discende da ciò che, come la legge ha perseguito (al di là delle stesse obiezioni di incostituzionalità) finalità di carattere pubblico trascendenti l'ambito dell'autonomia sindacale, così — e a maggior ragione — ben può il popolo completare il circuito delle relazioni democratiche, sino al punto di abrogare le norme contestabili sia quanto a legittimità sia quanto a opportunità, per eliminare l'incidenza economica e giuridica della ridotta operatività della scala mobile sulle retribuzioni dei lavoratori. Diversamente, si aggraverebbe il pericolo di una separazione più accentuata tra democrazia politica, economica e sociale, facendo corrispondere a una riduzione del potere politico in campo sociale anche una riduzione del potere sociale in campo politico, il che contrasta con i principi generali della «Repubblica fondata sul lavoro»: pertanto, se — come anche Bobbio sottolinea — la democrazia non è ancora riuscita a intaccare i «due grandi blocchi di potere» come la grande impresa e l'amministrazione pubblica, occorre alimentare e non scoraggiare le forze prementive dal basso per la trasformazione democratica della società, consapevoli che anche il referendum in materia di diritti sociali è un valido strumento di democratizzazione per rimuovere gli ostacoli alle diseguaglianze.

### **INIZIATIVE LEGISLATIVE POPOLARI: COME RENDERE IL POPOLO SOVRANO EFFETTIVO**

Sotto il profilo invece precedentemente considerato dei referendum politici va anche sottolineato che con più facile determinazione degli elementi procedurali si potrebbe consentire al popolo di intervenire nei confronti degli atti di governo delle regioni e degli enti locali (basti pensare all'articolo 64 dello Statuto della Regione Lombardia) dando più incisività a quei poteri di decentramento che negli anni settanta si sono consumati senza effetto. Partendo dalla questione dei missili si sono dunque aperte questioni e possibilità per lanciare un movimento sempre più ampio e consapevole delle potenzialità insite nella democrazia contemporanea in un ordinamento che come il nostro prevede il principio della sovranità popolare. Tale movimento per svilupparsi e consolidarsi richiede che si pervenga a un

collegamento sempre più maturo a livello di massa della necessità di connessione tra bisogni sociali, qualificazione di nuovi valori come la pace e l'ambiente e la crescita della democrazia come potere organizzato e dotato di strumenti decisionali propri. È questo un contributo originale e specifico che il movimento per la pace italiano e i comitati che ne sono una componente qualificata possono dare al movimento europeo e più in generale al fine di rendere i popoli effettivi soggetti del diritto e del proprio destino.

La presentazione di leggi di iniziativa popolare promossa dai Comitati per la pace italiani si colloca nel solco di questo originale contributo. È in tale quadro che si rende opportuno richiamare l'attenzione anche sulla disciplina delle norme per le leggi di iniziativa popolare e per la formazione delle leggi nazionali. Questo allo scopo di attribuire all'iter di tali iniziative una disciplina diversa da quella prevista attualmente per le iniziative legislative del governo, dei parlamentari e delle regioni. Ciò si potrebbe fare assumendo come parametro la disciplina prevista per l'iniziativa popolare per la formazione delle leggi regionali prevista in statuti come quello della Regione Lombardia.

In esso si prevede che entro tre mesi dalla presentazione della proposta di iniziativa popolare l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale «iscrive la proposta nel calendario dei lavori del Consiglio» (articolo 58); e che, qualora sulle proposte di iniziativa popolare non sia stata presa alcuna decisione entro tre mesi dalla loro presentazione, «la proposta è iscritta di diritto all'ordine del giorno del Consiglio e discussa nella prima seduta, con precedenza su ogni altro argomento» (articolo 59). Fatto poi di particolare rilievo è che si aggiunge nel testo dello stesso articolo che «le proposte di iniziativa popolare sono in ogni caso sottoposte all'esame del Consiglio nel testo dei proponenti».

Per valutare l'importanza e le conseguenze dell'assunzione di una normativa come quella citata anche per le leggi di iniziativa popolare nazionali basti pensare che già nove mesi sono trascorsi da quando le proposte di legge di iniziativa popolare promosse dai comitati per la pace sono state presentate in parlamento senza che siano ancora state iscritte all'ordine del giorno dei lavori del parlamento e senza soprattutto che si sappia se lo saranno mai.

In momenti politici così delicati, nei quali il cosiddetto «decisionismo» monta per favorire pregiudizialmente il governo anche con l'abuso incostituzionale dei decreti legge e nel momento in cui si parla in proposito addirittura di istituire una «corsia preferenziale» per i decreti legge, appare quanto mai necessario sottolineare che in base all'articolo 1 della Costituzione, per una sovranità popolare effettiva, la corsia preferenziale che manca è proprio quella che riguarda le iniziative legislative popolari. Come attesta il fatto, appunto, che quasi mai le leggi di iniziativa popolare riescono a essere iscritte nell'ordine del giorno del parlamento (e in tempi utili).



## Monografia: I diritti civili

### UNA QUALIFICAZIONE DELLA DEMOCRAZIA IL COMITATO PER LA PACE DEL TRADATESE

Angelo Ruggeri

È opinione abbastanza diffusa, anche se motivata in modi diversi, che il movimento per la pace in Europa abbia trovato la propria origine in una reazione emotiva di fronte a una prospettiva come quella che rendeva assolutamente reale la possibilità di fare dei paesi europei il teatro dello scontro, anche nucleare, tra le due superpotenze. È indubbiamente vero che vi sono stati per un certo periodo, e vi sono ancora, sottovalutazioni e ritardi rispetto alle implicazioni di ordine sociale, politico e istituzionale che lo sviluppo degli armamenti nucleari induce. L'allarme è stato talvolta più proiettato sulla minaccia di sterminio che non su tutto il resto. Questo è vero forse in generale, a livello europeo e italiano. Ma è anche vero che per alcuni movimenti per la pace e soprattutto per quello italiano i missili hanno avuto la funzione di rivelare una situazione di svolta che stiamo vivendo e che ha conseguenze e ricadute dirette sui modi di vita e l'organizzazione politica, sociale, economica, culturale e istituzionale dei popoli e delle nazioni. Il Comitato per la pace e il disarmo del tradatese (Varese), pur senza sottovalutare il valore dell'impegno etico e per la vita, che è stata una componente importante della nascita dei movimenti per la pace, ha comunque fin dall'inizio teso ad affrontare il problema della pace come problema di qualificazione della democrazia. Ciò non solo in considerazione di motivi di opportunità per la crescita e lo sviluppo del movimento. Non si può infatti ignorare che la paura biologica su cui talvolta si è fatto leva agisce soprattutto quando si è nella vicinanza del pericolo e quando questo è visibile direttamente. Così non è, o meglio così non appare, con l'installazione dei missili nucleari americani nel nostro paese. Nonostante, infatti, la possibilità concreta e documentata di una catastrofe nucleare militare non esiste la possibilità di indicare con certezza un termine preciso, così che il pericolo resta vago. Oppure, all'opposto, viene sentito e vissuto come problema talmente enorme e assolutamente incontrollabile che finisce con l'essere oggetto di rimozione come spesso avviene per altri fatti ineluttabili. Non tanto perché «sulla paura non si costruisce nulla». Ma perché ci sembrava evidente il bisogno di un recupero di una concezione della politica come possibilità per ciascuno di contare e incidere nelle grandi scelte. Il problema pace o guerra come problema di cosa e come contiamo noi.

#### COME ORGANIZZARE LA VITA

La necessità della pace ci rimandava al problema di come organizzare la vita, non come mera sopravvivenza, ma in modo degno di essere vissuta.

Nella pagina a fronte: Anziano a Trieste.

## UNA QUALIFICAZIONE DELLA DEMOCRAZIA IL COMITATO PER LA PACE DEL TRADATESE

La convinzione, mi sembra, più o meno espressa, era ed è che non ci può essere pace senza sviluppo come non vi può essere sviluppo senza pace. Ma soprattutto che non ci può essere né sviluppo né pace senza un effettivo potere sovrano del popolo.

Una traiettoria del rapporto tra pace e sviluppo non riguarda però una singola nazione ma ha una dimensione mondiale, è universale per eccellenza. E come tale il problema della pace non è settorializzabile o separabile dagli altri grandi problemi della giustizia, dell'uguaglianza e del significato che devono avere un principio di libertà e un principio di democrazia nel mondo contemporaneo. Il movimento per la pace italiano, dal referendum autogestito fino alle leggi di iniziativa popolare, ha aperto la strada per una riflessione e una ricerca verso la definizione della pace come necessità non solo per la sopravvivenza ma della pace come necessità per lo sviluppo.

Nel solco di questa strada aperta dalla proposta di referendum sui missili a Comiso si è inserito il lavoro e il contributo in certo qual modo specifico del Comitato per la pace del tradatese. Facilitati anche dal fatto (vera novità di una ripresa dell'iniziativa politica di massa e di movimento che sembrava tramontata con il finire degli anni settanta) che il movimento per la pace si caratterizza come un arcipelago che riconosce e valorizza le identità e le esperienze individuali o di gruppo e sociali che ne fanno in certo qual modo la sua forza e la sua debolezza.

L'importanza del referendum ci sembrava non solo nel fatto che si poteva decidere se metterli o toglierli, ma perché soprattutto, per la prima volta al mondo, si poneva il problema di un intervento diretto del popolo su degli atti di governo.

La novità messa infatti in luce con l'installazione dei missili USA in Europa è che i trattati internazionali vigono con una loro legge di esecuzione, ma poi la loro attuazione è un atto di governo.

Così è entrata nel dibattito (in una situazione in cui i popoli non decidono mai, i parlamenti qualche volta e i governi sempre) la questione se gli atti di governo potessero continuare a essere sottratti all'intervento del popolo.

La proposta di legge di iniziativa popolare elaborata dal Comitato per la pace e il disarmo di Tradate per un referendum politico deliberativo si proponeva, sulla base teorica e giuridica offerta dall'articolo 1 della Costituzione, di evitare appunto che l'esecutività degli atti attuativi degli accordi internazionali potessero sfuggire al controllo popolare.

Partendo dalla necessità di realizzare l'obiettivo, condiviso da tutto il movimento per la pace, di realizzare una consultazione sui missili di Comiso, ci siamo interrogati, all'interno del Comitato, sulle ragioni che avevano portato la precedente proposta La Valle (che solo successivamente è diventata propo-



In una strada della Brianza.

sta di legge di iniziativa popolare dei comitati per la pace) a giacere per due anni in parlamento senza che potesse essere discussa dall'assemblea.

Ci siamo anche chiesti se, proprio a partire dal carattere politico del precedente storico richiamato da La Valle (il referendum monarchia o repubblica del 1946), non ci fossero anche altre strade percorribili per realizzare l'obiettivo del movimento per la pace, con più possibilità di successo e in tempi più rapidi di quelli previsti per l'attivazione di un referendum attraverso una legge «costituzionale».

La domanda su cui si sviluppò il dibattito era: è davvero necessaria e inevitabile una modifica costituzionale, oppure l'affermazione dell'articolo 1 della Costituzione «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione» era già sufficiente per sostenere il diritto di accertare la volontà popolare sull'installazione dei missili nucleari attraverso un pronunciamento diretto?

Qualche obiezione venne da alcuni settori della sinistra e del movimento che ritenevano che in questo modo il referendum non avrebbe potuto essere deliberativo, ma solo consultivo.

Ma anche a questo proposito ci si domandò se in omaggio al principio pacifista della Costituzione e all'affermazione del popolo come soggetto giuridico fosse da considerarsi politicamente inevitabile passare attraverso una modifica della disciplina dell'articolo 75 della Costituzione (referendum abrogativi) senza con ciò rinunciare al carattere deliberativo della consultazione popolare. Questi quesiti sono stati «girati» anche ad alcuni giuristi per chiedere una ri-

## UNA QUALIFICAZIONE DELLA DEMOCRAZIA IL COMITATO PER LA PACE DEL TRADATESE

### PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE PRESENTATA ALL'ASSEMBLEA NAZIONALE DI ARICCIA DAL COMITATO DI VARESE NEL MARZO 1984

I partecipanti all'assemblea dei comitati per la pace e disarmo della provincia di Varese convocata nei giorni sabato 3 e domenica 4 marzo 1984 sostengono con forza tutte le iniziative volte a un recupero della volontà popolare e quindi il rispetto del dettame costituzionale. Individuano come strumento privilegiato la proposta di legge di iniziativa popolare per il controllo degli atti di governo e l'attuazione della sovranità popolare. A questo proposito formuliamo la proposta richiamata in articolato di legge:

1. I trattati internazionali la cui ratifica è soggetta ad autorizzazione del parlamento, in base all'articolo 80 della Costituzione, devono essere dal governo presentati all'esame del parlamento entro 90 giorni dalla data della firma. In casi straordinari, tale termine è aumentato a 180 giorni. Entro 90 giorni, però, il governo è tenuto a inviare al parlamento una nota con-

tenente una documentata motivazione del ritardo.

2. Gli atti che in base alle leggi vigenti in materia di pace e sicurezza rientrano nelle attribuzioni del governo e degli organi indipendenti sono sottoposti a previa consultazione popolare, quando secondo le procedure di cui la legge n. 352 del 1970 sia sollevato il dubbio che la loro emanazione contrasti con l'interesse nazionale.

3. È indetta una consultazione popolare per stabilire se consentire l'installazione a Comiso o su altre parti del territorio nazionale di missili terrestri balistici o di crociera con testate nucleari.

4. Il quesito da sottoporre a consultazione consiste nella formula seguente: «Consenti che siano installati a Comiso o su altre parti del territorio nazionale missili terrestri balistici o di crociera con testate nucleari?».

5. Entro 15 giorni dalla promulgazione della presente legge sarà fissata con decreto del presidente della repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, la data della consultazione popolare, in una domenica compresa tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno successivo.

6. Per la consultazione prevista dalla presente legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni degli articoli 12, primo e ultimo comma, dal 17 al 23 e dal 50 al 53 della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni.

sposta anche tecnica, oltre che politica. Ne è uscita una proposta che avvalendosi di alcuni articoli delle precedenti proposte proponeva un referendum politico deliberativo e un articolato di legge da adottarsi con procedura ordinaria da parte del parlamento.

La cosa ci soddisfece proprio perché rispondeva all'esigenza di affrontare il problema immediato dei missili di Comiso e di rafforzare i poteri del parlamento nei trattati internazionali di natura «politica». Ma anche e soprattutto perché rispondeva al quesito insito nella decisione di installare i missili con

un atto politico da parte del governo (la decisione è stata attuata non come l'emanazione di una legge ma con lo strumento della mozione) come atto esecutivo del trattato NATO del 1949.

I vantaggi della proposta erano evidenti.

Il primo vantaggio di tipo politico è quello che una simile proposta consente un rapporto diretto, costante, tra movimento, opinione pubblica e parlamento (i partiti devono sentire «il fiato sul collo» di milioni di persone) corrispondendo meglio alla domanda del popolo italiano di annullare subito l'atto del governo per l'installazione di missili a Comiso.

Inoltre, tale proposta, come si può evincere con chiarezza dall'articolo di D'Albergo (pag. 89), veniva a corrispondere a un nodo su cui il dibattito interno al movimento stentava a trovare una risposta. Tale nodo è il prodotto della constatazione che esisteva un divario tra la universalità delle tematiche della pace e la limitatezza e settorialità che a noi del Comitato di Tradate ci pareva esistere nella proposta politica del movimento per la pace. In questo, sembrava a noi, risiedeva la ragione dell'assenza nel movimento per la pace di un forte gruppo e «agente sociale» di mobilitazione (per usare categorie sociologiche), come potrebbe essere la classe operaia.

## NATURA E COMPOSIZIONE DEL MOVIMENTO

Da qui è nata anche una riflessione nostra sulla natura e la composizione del movimento, sulle sue alleanze, sui suoi limiti e le sue potenzialità.

In altre parole la proposta rispondeva a un'esigenza avvertita al nostro interno e che si era posta a partire dalla domanda se un problema enorme come quello che i comitati per la pace stavano ponendo potesse avere una valenza solo in relazione agli euromissili e alla questione della politica militare, oppure avesse una valenza di natura più generale, tale da coinvolgere i problemi più complessivi dell'organizzazione della società e delle istituzioni nel loro assieme e per l'attuazione effettiva in tutti i campi del principio di democrazia e di potere sovrano del popolo.

Il secondo vantaggio era dato dalla coerenza che con questa proposta di legge si veniva a determinare rispetto all'accusa mossa dal movimento al governo, di violazione della Costituzione in quanto si dimostra che l'intervento del popolo è talmente legittimo da non richiedere alcuna modifica costituzionale per introdurre il referendum sui missili.

Infatti non solo la Costituzione non pone limiti e impedimenti all'attuazione di un referendum deliberativo, ma, avendo previsto referendum abrogativi di leggi o atti equipollenti, tanto più, implicitamente ammette un referendum

## UNA QUALIFICAZIONE DELLA DEMOCRAZIA IL COMITATO PER LA PACE DEL TRADATESE

deliberativo su atti politici esecutivi. Ciò che manca è solo una legge che consenta di esercitare il principio già sancito nella Costituzione dall'articolo 1. Mentre infatti il referendum legislativo deve essere previsto dalla Costituzione (in quanto concernente il controllo popolare sugli atti degli organi in cui risiede la titolarità effettiva del potere rappresentativo, vale a dire il parlamento), l'intervento e il controllo sugli atti di governo non possono essere previsti e regolamentati direttamente dalla Costituzione che al massimo può limitarsi (come fa) a non escluderli.

La proposta fu dibattuta nel nostro comitato e poi alla Conferenza provinciale di Varese, prima in commissione e poi in assemblea.

L'assemblea la approvò come proposta da sottoporre all'Assemblea nazionale di Ariccia del marzo 1984.

L'Assemblea nazionale non si è dimostrata un luogo adatto a sviluppare la discussione e il confronto su proposte non precedentemente conosciute e discusse e organizzativamente si è rivelato impossibile informare e documentare in modo adeguato tutti i delegati.

Così la proposta di Varese è stata assunta politicamente nel documento conclusivo come soluzione da discutere ulteriormente dopo adeguata diffusione e documentazione. In questo modo però la proposta di Varese è venuta ad arricchire il quadro delle proposte e delle soluzioni avanzate dai comitati per la pace, consapevolmente con il fatto che ci si trova ad agire in un campo nuovo della manifestazione e dell'esercizio del potere popolare e che per ciò stesso occorre sviluppare e arricchire la ricerca, il dibattito e le soluzioni quanto più è possibile. La nostra impostazione presuppone che la rivendicazione di un intervento deliberativo di carattere popolare sui missili venga considerato come il momento centrale per un rilancio complessivo della democrazia in Italia, in Europa e nel mondo.

Coerentemente con questa impostazione, i rappresentanti di Varese all'Assemblea di Ariccia hanno presentato un ordine nel giorno che è stato approvato dai delegati in cui si sottolineava «l'impegno del movimento per fare dilatare ulteriormente la coscienza di lotta per la pace come condizione per il mutamento della qualità della vita sociale in tutte le sue manifestazioni, rafforzando i collegamenti con i movimenti europei per assegnare un ruolo effettivo di potere ai popoli, tenendo presenti gli ostacoli che le proposte di legge di iniziativa popolare altrimenti con difficoltà potrebbero superare».

### NECESSITÀ DI UN SOSTEGNO DI MASSA

110

Consapevoli della necessità di un sostegno di massa per superare l'ostruzione-

### IL COMITATO PER LA PACE DEL TRADATESE

*Il Comitato per la pace e il disarmo del tradatese è sorto nell'autunno 1983 per iniziativa del gruppo di pacifisti tradatesi che organizzò e sostenne assieme ad altri della provincia di Varese il famoso sciopero della fame in piazza Monte Grappa a Varese. A questa iniziativa clamorosa (la prima in Italia nel suo genere come si evince anche dalla stampa nazionale che le dette ampio rilievo) partecipò Mario Castiglioni di Tradate che protrasse lo sciopero della fame per cinque giorni. Attorno a questo nucleo altre persone di ogni estrazione sociale, politica e culturale si aggregarono in occasione della mobilitazione del 22 ottobre 1983 che vide sfilare contro l'installazione dei missili a Comiso, un milione di persone nelle vie di Roma.*

*Dopo di allora il Comitato assunse la forma di un coordinamento dei nuclei e gruppi pacifisti operanti nei comuni, nelle scuole e nei luoghi di lavoro di tutto il tradatese e aderì al coordinamento nazionale e a quello provinciale dei comitati per la pace.*

*Fin dall'inizio e diversamente da altri comitati si organizzò sulla base di adesioni individuali per garantire la propria autonomia da ogni partito. Adesione individuale che è poi diventata la forma di organizzazione privilegiata assunta e indicata dall'Assemblea nazionale di Ariccia nel marzo 1984.*

*Le adesioni sottoscritte con quote per l'autofinanziamento sono arrivate a 150 con un'area*

*di «simpatizzanti» (gente che ha partecipato alle varie iniziative, o che ha chiesto di essere contattata e informata o che ha dichiarato la propria scelta pacifista) superiore alle 300 persone. Nel febbraio 1984 ha tenuto la sua prima Assemblea di organizzazione presso le scuole superiori di Tradate e ha partecipato all'Assemblea nazionale e provinciale. Ha organizzato il referendum autogestito in tutta la zona e con oltre 350 firme è stato il Comitato della provincia di Varese che ha raccolto più adesioni alle due leggi d'iniziativa popolare presentate alla camera e al senato nel settembre scorso con quasi il triplo delle firme richieste dalla legge.*

*Il Comitato del tradatese ha a sua volta elaborato e proposto una legge di iniziativa popolare per l'introduzione con legge ordinaria di un referendum politico deliberativo sugli atti esecutivi del governo nel campo della politica militare e per l'installazione dei missili. Ha anche avanzato ad alcuni gruppi parlamentari la proposta per l'istituzione di corsie preferenziali in parlamento per le leggi d'iniziativa popolare.*

*Tra le varie iniziative, incontri, dibattiti, promossi nelle scuole, nei luoghi di lavoro e nelle città si possono ricordare gli incontri con le amministrazioni comunali di cinque comuni della zona; la promozione di quattro consigli comunali (di cui tre «aperti») sui temi della pace, del disarmo e della denuclearizzazione del territorio (ottenendo dal Consiglio di Venegono Superiore la proclamazione della «zona denuclearizzata»); la Festa per la pace del luglio 1984, e in collaborazione con la Biblioteca e l'Assessorato alla cultura di Tradate il Cineforum e lo spettacolo (con replica) per le scuole superiori del Piccolo Teatro di Milano sulla pace.*

*Obiezione di coscienza, cultura e didattica per la pace, problemi degli armamenti e della fame, democrazia e ambiente sono gli altri filoni dell'intervento del Comitato.*

## UNA QUALIFICAZIONE DELLA DEMOCRAZIA IL COMITATO PER LA PACE DEL TRADATESE

smo dei gruppi parlamentari verso le leggi di iniziativa popolare i delegati di Varese hanno anche proposto un ordine del giorno (poi approvato dall'assemblea) in cui si impegnava il movimento dei comitati a raccogliere un numero elevato di milioni di firme sulle due leggi di iniziativa popolare preparati da La Valle e Barrera per «precostituire una volontà popolare massiccia» nei confronti delle forze politiche e del governo.

Così non è stato e le proposte di legge sono state sì presentate con il doppio delle firme previste per l'iniziativa popolare legislativa, ma ben lontane dai «milioni di firme» che politicamente si richiedevano.

La riflessione sulle cause di questo è tutta da fare ma certo elementi di verità ci sono in quello che taluni sostengono: che il divario tra i milioni di persone mobilitati dai comitati per la pace e le 125.000 firme raccolte è dovuto anche al fatto di avere imboccato la strada di proposte di legge di modifica costituzionale politicamente insufficienti a garantire un rapporto costante e diretto tra opinione pubblica e parlamento e a corrispondere alla necessità di una maturazione della coscienza politica di massa su cosa significa e come si organizza una sovranità popolare nella realtà del mondo di oggi.

Per uscire dal vicolo cieco, il nostro comitato ritiene che sia opportuno e necessario partire subito dalla questione della riforma dei regolamenti parlamentari per aprire una prospettiva e uno sbocco alle leggi di iniziativa popolare. Una modifica che garantisca in modo assoluto la possibilità che le leggi popolari vengano iscritte al dibattito in aula e in tempi brevi attraverso l'istituzione di «corsie preferenziali» per esse.

Questo permetterebbe un rilancio del movimento indicando la possibilità di prospettive concrete, e anche di non lasciare cadere la questione della pace proprio in presenza della grande battaglia rappresentata dal referendum sulla scala mobile.

Ciò sarebbe assurdo anche perché proprio la battaglia e l'iniziativa sulle questioni della pace hanno rilanciato tutta la questione insita nel problema della sovranità e del potere popolare e dello strumento referendario da cui è nata in un modo o nell'altro l'iniziativa del referendum sulla scala mobile e dei referendum «ambientali».

A questo punto però, di fronte all'imperversare della politica del «governare decretando» del governo e alla filosofia del decisionismo e della democrazia governante (che forse non a caso è arrivata assieme ai missili) con tutte le consequenziali ipotesi di modifiche costituzionali per mutare il rapporto tra esecutivo e legislativo, tra istituzioni e popolo in senso verticistico e autoritario (modifica dei regolamenti della camera; abolizione del voto segreto in parlamento; corsie preferenziali per i decreti governativi, etc.) è diventato evidente che la soluzione delle questioni di democrazia e di sovranità poste dai co-

mitati per la pace passano attraverso una battaglia più generale e che si inquadra in una lotta per un rilancio generale della democrazia.

La questione della sovranità in materia di politica militare diventa un aspetto centrale di una riforma delle istituzioni che renda omaggio al principio che «riforma» sono solo quelle modifiche che avvicinano il potere alla società, alla base e al popolo.

È diventato cioè evidente che anche i movimenti per la pace debbono fare i conti con una pratica politica che giustificandosi con l'emergenza attua modifiche istituzionali di fatto, in senso autoritario.

Il modo come si è svolto il dibattito parlamentare sui missili e il modo con cui il governo ha proceduto alla loro installazione è in questo senso esemplare di questo stato di cose.

Il rifiuto delle richieste e delle proposte del movimento per la pace non riguarda solo il movimento per la pace e il problema dei missili, ma tocca l'insieme delle questioni sociali ed economiche.

Si tratta allora di vedere se è possibile anche un'iniziativa legislativa che sappia riassumere questa filosofia e immaginare una proposta politica che parta sempre dai missili e dalla questione nucleare ma sappia offrire possibilità di aggancio e di alleanze sui temi economici e sociali, per mettere in campo una forza di massa quanto più ampia possibile capace di ottenere quello che il movimento per la pace si è prefisso: l'affermazione di un potere sovrano di decisione del popolo.

Ancora: che si affermi il principio che anche gli atti di governo non sono sottraibili all'intervento del popolo. Anche perché l'installazione degli euromissili ha messo in evidenza i limiti di legittimazione di scelte basate sulla delega di potere decisionale agli esecutivi e a questo si deve una risposta e una spiegazione.

Non si tratta, ci sembra, di trovare formulazioni astrattamente perfette, ma sulla base delle esperienze acquisite, di creare una mobilitazione delle coscienze per rovesciare le tendenze in atto, volte a escludere il parlamento e il popolo dai processi decisionali. Questo, a partire dal punto di maggiore emergenza che è la politica militare e internazionale, ma senza settorialismi che altrimenti non permetterebbero nemmeno una soluzione positiva per essa.

In questa visione generale acquista maggiore validità e attualità la proposta di Varese poi fatta propria da un gruppo di comitati della Lombardia e il lancio della campagna per la promozione di referendum comunali per la denuclearizzazione del territorio locale nell'ambito dell'attuazione dell'alternativa politica globale di un'Europa e di un mondo denuclearizzato, che i movimenti ecopacifisti avanzano in contrapposizione all'attuale politica militare del temibile riarmo atomico.