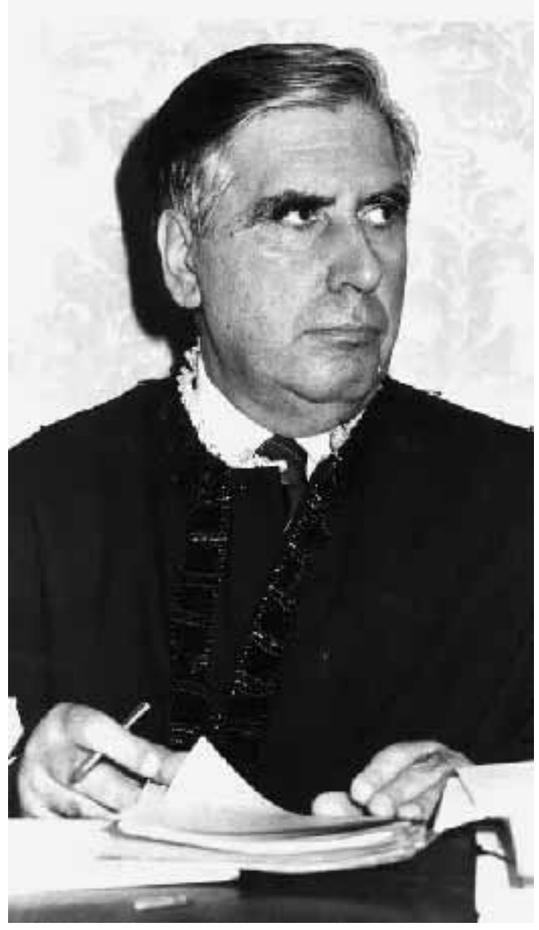
L'INTERVISTA

Enzo Cheli

costituzionalista

«Rivedere referendum e Consulta»

«Al presidente della Bicamerale, vorrei dire che la riforma dell'istituto referendario è un'esigenza urgente che andrebbe iscritta tra i primi punti all'ordine del giorno». Per il costituzionalista Enzo Cheli, la riforma dell'istituto si rende necessaria per l'abuso e per il tentativo di trasformarlo da referendum abrogativo in «manipolativo». Per il costituzionalista è anche arrivato il momento di pensare ad una riforma della stessa Corte.



Dufoto

RENZO CASSIGOLI

ROMA. Oggi sarà eletto il presidente della Bicamerale. Tra le tante riforme in agenda il neo presidente, potrebbe trovare anche la riforma dell'istituto referendario, posta sul tappeto dalle ultime vicende relative alle decisioni della Corte costituzionale che su trenta referendum (18 presentati da Pannella e 12 dalle Regioni) ne ha ammessi undici, escludendo, tra l'altro i due referendum elettorali relativi all'abolizione della quota proporzionale del 25 per cento nelle elezioni di Camera e Senato. Di riforma dell'istituto referendario, e di una possibile riforma della Corte Costituzionale, ne discutiamo con il costituzionalista Enzo Cheli, che fu giudice costituzionale dal 1987 al 1996.

Cosa direbbe professor Cheli ai nuovi costituenti?

Gli direi che la prospettiva di giungere ad una razionalizzazione e, di conseguenza, ad una riforma dell'istituto referendario, si presenta ormai come una esigenza urgente e insuperabile. A mio avviso il tema andrebbe, pertanto, iscritto fra i primi punti nell'agenda della Bicamerale.

Con lei, professore, scopriamo il meccanismo dall'interno della Corte di cui è stato membro per nove anni. Quando si prospetta la riforma dell'istituto referendario si parla di restituire allo strumento la sua rigorosa ispirazione originaria. Ma questa ispirazione non ha un vizio di origine nel modo in cui l'istituto fu adottato negli anni '70?

Se si parla di ritorno alla ispirazione originaria non ci si può fermare agli anni Settanta. Bisogna ritornare al modello costituzionale tracciato nell'articolo 75 che è collegato alla forma di Stato come democrazia rappresentativa. I costituenti ebbero molto chiaro il punto dell'esercizio della sovranità popolare attraverso la democrazia rappresentativa. In questo modello furono introdotti come correttivi degli istituti di democrazia diretta, fra cui appunto l'istituto del referendum. Ma, insisto, come correttivi e, quindi, sostanzialmente come eccezione alla regola fondamentale. Discussero molto i costituenti sui referendum, ma poi prevalse una linea cauta e la decisione fu di adottare solo referendum abrogativi, con condizioni di ammissimibilità abbastanza severe. Un numero piuttosto elevato di richiedenti e un doppio quorum per poter accettare il risultato referendario: un quorum di partecipazione, dato dalla maggioranza degli elettori; ed un quorum di sui risultati. Furono cauti perché ebbero abbastanza chiaro che il referendum, che può funzionare bene in comunità limitate e in corpi sociali che non abbiano un numero particolarmente elevato di elettori; può presentare invece problemi quando sia esteso a comunità nazionali vaste e in corpi elettorali molto elevati.

Poi, invece siamo passati dall'uso all'abuso dei referendum.

L'istituto del referendum, a partire dal 1974, ha avuto nella sua storia uno sviluppo molto consistente. Il problema, che può aprire il discorso su possibili riforme, è proprio quello dell'abuso che, credo, porti a tradire lo spirito, sia della democrazia, sia della Costituzione. Ha perfettamente ragione Norberto Bobbio quando, di recente, ha messo in guardia dall'uso eccessivo di questo strumento. Vede, l'abuso si è avuto non tanto nell'espansione di questo strumento, tutto sommato positiva, ma nel fatto che mentre si allargava il suo impiego, si alterava la sua natura.

In che senso?

I punti emersi sono in particolare due. In primo luogo, attraverso unaprogressiva trasformazione del referendum da abrogativo in «manipolativo» e, attraverso la manipolazione della norma, da «manipolativo» in propositivo. In linea di principio sarei favorevole ad allargare la categoria da abrogativo a propositivo, ma percorrendo una via corretta e trasparente della revisione costituzionale, non quella surrettizia dell'alterazione dello strumento originale. Chi manipola il quesito, non per abrogare la norma ma per cambiarne il contenuto, manipola anche la volontà del corpo elettorale, altera la possibilità di percezione chiara del risultato a cui si tende. Ecco perché va affrontato seriamente il problema dell'abuso, che non è solo quello della manipolazione, ma anche dei referendum plurimi, a grappolo, presentati in una sola tornata in quantità così elevate da frastornare gli elettori. Tutto ciò, a mio avviso, ha ridotto il senso della consapevolezza del corpo elettorale, alterando la sostanza democratica collegata all'istituto.

Per Sartori il referendum è come usare un «coltello per operare il cervello». E per Paladin non è proprio un «bisturi». C'è anche un aspetto specifico che induce alla sua riforma?

Non è certamente lo strumento tecnicamente più adatto per fare delle buone leggi. Si chiama il popolo per far cadere una norma non condivisa, rispetto alle valutazioni fatte dal Parlamento. Se poi, in modo surrettizio si vuole addirittura trasformare lo strumento come mezzo per introdurre nuove norme, si adotta una tecnica non appropriata. Allora meglio introdurre il referendum propositivo. Gli elettori presentano una loro proposta di legge, in termini chiari e comprensibili per tutti, e se il Parlamento, entro precisi termini di tempo non decide, si chiama il corpo elettorale a votare.

Anche perché, pur ammessi, i due referendum elettorali si sarebbero scontrati con la necessità di revisione dei collegi elettorali.

È difficile dare una valutazione di merito. Sono convinto che quella del referendum non sia la via naturale per intervenire in materia elettorale, che ha aspetti tecnici complessi da valutare in sede parlamentare. Credo che la risposta della Corte sia corretta. Se il referendum elettorale porta alla paralisi, anche teorica, nella formazione degli organi parlamentari, agisce su uno dei congegni più delicati...

Il giudizio sui due referendum ha avuto anche un significato politico.

Non credo, come molti pensano, che la Corte abbia adottato il criterio della ragion di Stato o di una scelta politica, ritenendo rischioso un referendum di questo tipo. Per l'esperienza avuta, non credo che la Corte sia mai entrata, e neppure questa volta, nel merito politico di scelte in materia elettorale. Penso abbia adottato un criterio di cautela al fine di non interrompere la funzionalità degli organi elettorali. Un principio che aveva già fissato nel 1987 e che, proprio per questa legge elettorale, ha ripetuto nel 1995. La Corte ha confermato una sentenza che aveva già motivato per ragioni tecniche.

C'è comunque la necessità di una riforma della Corte costituzionale? E un primo passo può essere la trasparenza delle decisioni?

Oggi viene posto sul tappeto anche il tema di alcune riforme che investono il funzionamento della Corte. In particolar modo in riferimento ai giudizi di ammissibilità dei referendum. Che sono molto particolari e un po' anomali rispetto alla media delle competenze della Corte, che può essere esposta ad una pressione politica esterna intensa. Si può rendere trasparente il meccanismo di maturazione delle decisioni, garantendo ai giudici che non consentono con la posizione della maggioranza, di esprimere la propria posizione. La cosidetta «opinione dissenziente» che ormai esiste in tutte le Corti del mondo: quella americana, tedesca, spagnola e credo debba essere ammessa anche da noi. L'opinione dissenziente non indebolisce, ma rafforza la decisione ed offre la possibilità di graduali revisioni della giurisprudenza affinchè la posizione della minoranza, in una certa fase, se gli argomenti sono forti, possa diventare successivamente maggioranza.

Si può agire con un nuovo criterio di reclutamento dei giudici?

Credo che questo sia molto legato alle decisioni della Bicamerale, o a quelle che in seguito prenderà il Parlamento in ordine alla forma di Stato. Se, come penso, la forma cambierà, verso uno Stato federale, anche i criteri di formazione della Corte dovrebbero rispecchiare la novità. Un quarto dei giudici potrebbe essere indicato dal sistema dei collegi periferici. Mi sembra però sbagliato, porre il problema della riforma della Corte come risposta alle decisioni referendarie. Credo che alcune riforme vadano introdotte senza dimenticare che nella storia istituzionale della Repubblica la Corte è uno degli organi che ha funzionato meglio. Perciò non mi farei prendere troppo dallo slancio di riforme radicali.

Si fa riferimento anche al modello americano, con i giudici eletti a vita. Che ne pensa?

Credo sia un principio che si lega molto alla tradizione americana. Certamente l'elezione a vita rafforza l'indipendenza del giudice, ma ha anche l'inconveniente di una eccessiva stabilizzazione degli indirizzi. Penso che la durata in carica per nove anni, anche con gli attuali criteri di selezione, garantisca l'alto livello di indipendenza richiesto.

C'è il rischio che dopo questa sentenza si accentui la contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa?

Si sta diffondendo l'opinione che alla democrazia rappresentativa, intesa come democrazia dei partiti, vada contrapposta la democrazia diretta. È profondamente sbagliato. Le democrazie contemporanee non possono funzionare senza la presenza dei partiti. Può piacere o no, ma è questo il punto da cui si deve partire. Certo, con i correttivi necessari della democrazia diretta, laddove la democrazia rappresentativa sia insufficiente o scarsamente funzionale, oppure quando si manifestino divergenze di fondo fra corpo sociale e organi rappresentativi. In questi casi la via normale per superare le contrapposizioni è quella del miglioramento della vita politica, garantendo la democrazia nella vita dei partiti, la partecipazione, la trasparenza. Non credo che, le contrapposizioni, anche in momenti di transizione come quello che viviamo, si superino scavalcando la volontà degli organi rappresentativi con gli strumenti della democrazia diretta. La via è quella di far funzionare meglio il sistema politico nella sua integrità.

L'INTERVENTO

Sinistra attenta sulla famiglia possiamo dividerci

PIERLUIGI CASTAGNETTI*

IL DIBATTITO CONGRESSUALE del Pds offre anche a chi milita in altri partiti molti stimoli ad intervenire, stimoli che - per correttezza e rispetto - in questa fase non possono essere raccolti. Così faccio io. Vi è però una questione che mi permetto proporre all'attenzione delle nostre forze politiche, ora, per evitare di trovarci nella condizione di madame Deverià nel romanzo «Oceano mare» di Baricco: «che cosa mai stiamo aspettando?», «che sia troppo tardi, madame».

Girando per l'Italia nelle ultime settimane incontro infatti sempre più amministratori del Ppi preoccupati per la «tenuta» delle alleanze di governo locale a causa di una progressiva, seppur lenta, evaporazione delle ragioni profonde dell'alleanza di centro-sinistra.

Il diffondersi e il moltiplicarsi di iniziative periferiche su temi estranei alle competenze proprie delle amministrazioni locali, quali la legalizzazione delle droghe leggere, delle unioni di fatto, delle coppie omosessuali, di talune sperimentazioni biotecnologiche, stanno «stressando» il rapporto per tante ragioni non facile, e peraltro senza alternative politiche sensate, fra forze di ispirazione etica e culturale diverse quali il Ppi e il Pds. Qui non c'entrano le ragioni della modernità e della conservazione, né il dovere di comprendere e rispettare i cambiamenti intervenuti nei costumi dei cittadini e ancor meno il dovere di rispettare la fatica e il diritto degli uomini e delle donne del nostro tempo di vivere la propria condizione.

C'entra la responsabilità della politica che di fronte ai cambiamenti in corso non può limitarsi a «prendere atto» e «rincorrere».

Di fronte, ad esempio, al «raggelante senso di vuoto» denunciato dai ragazzi di Tortona e di tutte le nostre città, a me pare che la politica e le istituzioni debbano interrogarsi sulla quota (parlo di quota, cioè di una parte) di propria responsabilità, cioè su quella «insostenibile leggerezza etica» che emerge sempre più dalle parole e dai gesti di coloro da cui i cittadini, i giovani in particolare, si attendono indicazioni, orientamenti e ordinamenti meno ambigui possibili.

Io credo che l'alleanza dell'Ulivo, fra forze così diverse e così reciprocamente scomode, sia nata anche per rispondere al deperimento dei costumi, cioè dei comportamenti, del senso del vivere e del convivere, in una società logorata dalle secolarizzazioni e dal consumismo. Se questa fosse una preoccupazione solo dei cattolici, sarebbe triste e preoccupante, non foss'altro perché i cattolici da soli non riuscirebbero a farvi fronte. Ma non è così, Tony Blair, del resto, è leader moderno perché della modernità coglie anche limiti e insidie: «...la verità è che le due migliori politiche di prevenzione del crimine sono i posti di lavoro e una famiglia stabile.

UN PAESE GIOVANE che voglia essere un paese forte non può essere moralmente neutrale in materia di famiglia. Questa è il fondamento di ogni società che si rispetti.

Dietro le comunità forti vi sono famiglie forti. Nelle famiglie si imparano il rispetto e la cura vicendevoli. Distruggete questo nella famiglia e non riuscirete a ricostruirlo nel paese...». Dunque per Tony Blair, per noi, ma credo anche per il Pds, questi debbono essere gli obiettivi: posti di lavori, famiglia, rinuncia a ogni «neutralità morale» delle istituzioni (che è cosa ben diversa dallo «Stato etico»). Torno quindi alla preoccupazione iniziale.

Temo che se non saremo capaci di aprire rapidamente un confronto serio fra le forze della sinistra democratica, dell'ambientalismo e del cattolicesimo democratico su questi problemi, senza pregiudizi e senza iniziative unilaterali che mortificano sentimenti e convincimenti in primo luogo di chi è alleato, si potranno provocare nel tessuto della nostra coalizione, in periferia non meno che al centro, delle lacerazioni psicologiche prima ancora che politiche, tali da poter compromettere i grandi obiettivi di trasformazione che insieme ci siamo dati. Non è un avvertimento, è semplicemente un avviso ai naviganti perché essi non stiano ad aspettare che «sia troppo tardi».

**Parlamentare europeo del Ppi*

l'Unità

Direttore responsabile: Giuseppe Caldarola
Condirettore: Piero Sansonetti
Vicedirettore: Marco Demarco (vicario)
Giancarlo Bosetti
Redattore capo centrale: Pietro Spataro

"L'Arca Società Editrice de l'Unità S.p.a."
Presidente: Giovanni Laterza
Consiglio d'Amministrazione:
Elisabetta Di Prisco, Marco Fredda
Giovanni Laterza, Simona Marchini
Amato Mattia, Alfredo Medici, Gennaro Mola
Claudio Montaldo, Raffaele Petrassi
Ignazio Ravasi, Francesco Riccio
Gianluigi Serafini
Consigliere delegato e Direttore generale:
Raffaele Petrassi
Vicedirettore generale:
Duilio Azzellino
Direttore editoriale:
Antonio Zollo

Direzione, redazione, amministrazione:
00187 Roma, Via dei Due Macelli 23 13
tel. 06 699961, telex 613461, fax 06 6783555
20124 Milano, via F. Casati 32, tel. 02 67721

Quotidiano del Pds
Iscriz. al n. 243 del registro stampa del trib. di Roma,
iscriz. come giornale murale nel registro
del tribunale di Roma n. 4555

Certificato n. 3142 del 13/12/1996

DALLA PRIMA PAGINA

Abolire il carcere

erano diventate consuete a cavallo degli anni Ottanta, non risponde a una emergenza ma a una riflessione libera, spontanea, razionale, sul nostro sistema penale e sanzionatorio, nella convinzione generale che molte cose vanno storte e bisogna rimetterle dritte.

Si pensi al fatto che molti condannati i quali, fra il 1986 e il 1991, usufruivano di uscite legali periodiche per riprendere rapporti di studio, di lavoro, affettivi (anche sessuali: l'astensione coatta in galera è una pena accessoria non scritta ma non meno pesantemente afflittiva, per di più provoca le aberrazioni di cui al film *Detenuto in attesa di giudizio* con Alberto Sordi), quei condannati, dicevo, che tornavano regolarmente in galera, si sono visti richiusi dentro per colpa di qualche compagno che aveva tradito la fiducia dei magistrati. Oppure si pensi al disagio del sovraffollamento: si era arrivati a 55.000 detenuti su una disponibilità teorica di poco più che 30.000 posti, ora siamo scesi sotto i 50.000 ma il disagio è sempre acuto (rimedi da escludere assolutamente: la costruzione di nuove carceri, se ne sono costruite anche troppe negli ultimi 15 anni; l'amnistia e l'indulto, l'esperienza dice che dopo qualche mese si risale ai livelli precedenti).

Mi chiedo spesso: se fossi ancora in Parlamento che farei? Quale risposta dare alla disputa sulla concezione della pena: retributiva - hai violato le regole, stattene tanti mesi o anni in galera - o «rieducativa» - ossia ordinata in modo da tendere a fare del condannato una persona diversa, così che, quando, scontata la pena, torna in libertà sia liberato anche dalla scelta criminale? È possibile ritornare all'ordinamento delle patrie galere qual era prima del 1992, con la riforma del 1975, rilanciata e integrata nel 1986 dal Parlamento quasi unanime con la legge 663, nota col mio nome?

In breve: avrei non poche perplessità a perseguire, come sostengono Giovanni Conso e altri, il ritorno a prima del '92. Sia chiaro: non sono affatto un «pentito» del contributo in Senato alla legge del 1986: resto convinto che quell'ordinamento penitenziario, uno dei più avanzati del mondo (fu detto), non solo era fedele alla Costituzione che sceglie decisamente la pena «rieducativa», ma attraverso il percorso progressivo delle uscite legali - permessi, semilibertà, etc. - poneva premesse efficaci e sperimentate per un reinserimento onesto nella società, quindi per una riduzione delle recidive, rispondendo così a un preciso interesse collettivo.

Né si può affermare che quell'ordinamento abbia fallito, visto che gli incidenti di percorso - evasioni, delitti commessi durante le uscite legali - si sono mantenuti entro percentuali limitate, fra l'1 e il 2%, da ritenere fisiologiche. Le mie perplessità derivano dal fatto che, ai fini di far funzionare il sistema ancora meglio, sarebbero indispensabili alcuni provvedimenti contestuali che non si fecero purtroppo nell'86: rafforzamento quantitativo e qualitativo del personale, obbligo per le imprese pubbliche e private di dare commesse al carcere, impegno assiduo dello Stato, soprattutto attraverso la Rai-tv, per una coscientizzazione del popolo in ordine alle motivazioni razionali e non lassiste dell'ordinamento (si tenga conto che la gente propende istintivamente verso la pena retributiva o vendicativa: teneteli ben chiusi dietro le sbarre e basta).

Sono tutte condizioni difficili da realizzare senza una forte e concorde volontà politica: ecco perché, se fossi ancora in Parlamento, forse mi batterei su altri fronti. In primo luogo, la ricerca di forme di pena diverse dal carcere: non abbiamo altre sanzioni che la multa e la galera, perché? La pena ha una sua storicità, il carcere è un frutto dell'Illuminismo, ha appena due secoli, nulla vieta di pensare, in questa vigilia del Duemila, a sanzioni di tipo diverso, dai lavori socialmente utili alla galera periodica, per esempio nei fine settimana. In secondo luogo la depenalizzazione dei reati minori, coraggiosa e incisiva: non soltanto da perseguirli come illeciti amministrativi, ma anche modificando le sanzioni, confisca dei beni e interdizione perpetua dai pubblici uffici e dalle professioni come pene principali e non accessorie (un esempio: per gli assegni a vuoto, dove il reo è sempre noto, molto più efficace il divieto a vita di avere un conto in banca rispetto a un poco di galera). In terzo luogo - e qui c'è già un disegno di legge Flick - massimo incremento quantitativo e qualitativo (competenza) del giudice di pace onorario: ciò che, unitamente alla depenalizzazione, sgombrerebbe tavoli e armadi degli uffici giudiziari, dando ai giudici togati la possibilità di concentrare i loro sforzi sui delitti di criminalità organizzata, a più grave allarme sociale, e influendo così anche sull'efficienza del sistema penale. Queste e altre idee - se il direttore e i lettori concedono una autopromozione - stanno in un mio libro, *La giustizia in galera?*, di imminente uscita dagli Editori Riuniti.

Il carcere come *extrema ratio*, quando proprio non se ne può fare a meno. Tutti lo dicono, e con ragione. Decidiamoci a seguire questa ragione e la giustizia riacquisterà credito. Senza le uscite legali o misure alternative alla detenzione, «il carcere perverte, questa è la verità», scriveva un grande saggio, Carlo A. Jemolo.

Anche se ci sono molte eccezioni che non confermano la regola: Pietro Cavallero, morto qualche giorno fa, tornato in libertà dopo 24 anni di galera, non solo non ha commesso altri delitti, ma ha speso gli ultimi anni di vita ad assistere bisognosi di aiuto. Le cronache ne hanno registrato la morte, senza mai prima aver detto una parola sul suo significativo riscatto.

[Mario Gozzini]