

nazionale con protagonisti Stati Uniti e Russia, a livello regionale con il replicarsi della solita divisione tra Arabia Saudita e Iran.

Non sappiamo come andrà a finire. È abbastanza probabile che le grandi potenze non vogliano morire per Damasco e che alla fine troveranno un qualche tipo di accordo (la questione delle armi chimiche e l'intesa Lavrov-Kerry è forse una prova generale per ulteriori negoziati). Tuttavia la guerra siriana non si risolverà con le armi. Le ostilità un giorno cesseranno, ma poi si profila uno scenario stile Iraq. Intanto però il conflitto infuria e genera contrapposizioni pericolose marcando ancora la differenza tra sciiti e sunniti. Anche qui non si capisce come evolverà il quadro, ma le conseguenze saranno di ampia portata.

Un esempio chiarificatore. Un tempo il movimento palestinese Hamas era protetto dal regime di Assad ed entrava in quell'“asse della resistenza” (o “asse del male” e del terrorismo, dipende dai punti di vista) che legava Siria, Iran, Hezbollah e appunto Hamas. Per un errore di valutazione, credendo che la svolta egiziana fosse duratura e che Assad dovesse cadere, Hamas si è schierato dalla parte dei ribelli siriani perdendo così il sostegno “sciita”. Ora il movimento è nei guai: abbandonato dagli storici alleati, visto come un nemico dall'Arabia Saudita e dal “nuovo/ vecchio” Egitto, Hamas rischia di essere travolto. Questa vicenda è soltanto una delle possibili conseguenze della guerra in Siria, per non parlare del Libano, del ruolo della Turchia, della situazione dei profughi in Iraq o in Giordania...

Un ultimo aspetto riguarda gli apparenti segnali distensivi delle ultime settimane. L'attacco occidentale alla Siria sembrava imminente, ma non è avvenuto per molteplici ragioni probabilmente anche interne alla politica americana. Si è aperto però uno spazio. In cui può anche rientrare la partita iraniana. Certo sarebbe bello immaginare un grande tavolo globale al quale risolve pacificamente tutto: la guerra siriana, il nucleare iraniano, l'equilibrio medio-orientale, magari pure la questione palestinese (oggi dimenticata). Probabilmente invece si continuerà come sempre, con il rischio, mai del tutto scongiurato, di una deflagrazione estesa che coinvolga tutti gli attori in una sfida finale a suon di bombe e di missili. ■

Riforme costituzionali: ripristinare l'ordine delle cose

MAURIZIO SEROFILLI

Nell'acquiescenza pressoché generale si sta avviando una pericolosa modifica della Costituzione. Non parliamo del precipitare verso il presidenzialismo o il semipresidenzialismo: di questo si discuterà a suo tempo, cioè se e quando si entrerà nel merito delle specifiche riforme costituzionali. Ci riferiamo al disegno di legge costituzionale 813 che il Governo ha presentato lo scorso 6 giugno, concernente la procedura straordinaria per la revisione dei titoli I, II, III, V della parte seconda della Costituzione, in deroga all'art. 138. Dopo la prima lettura che il Senato ha terminato in un batter d'occhi all'inizio di luglio, il ddl è stato approvato dalla Camera lo scorso 10 settembre, a causa dell'opposizione del M5S che – sceso dall'Aventino in pieno agosto – aveva costretto il governo a procrastinarne il voto.

Va riconosciuto che ci sono stati significativi ripensamenti tra la procedura di riforma costituzionale contenuta nella relazione dei “primi” saggi a Napolitano nell'aprile scorso e quella presente oggi nel disegno di legge costituzionale 813 del Governo¹. Tuttavia, oltre ai dubbi sull'opportunità di ricorrere a una procedura straordinaria di revisione, secondo numerosi costituzionalisti restano ancora diversi aspetti problematici sul versante della le-

¹ In sintesi questi ripensamenti consistono nel fatto che il ddl non prevede più saggi con funzione redigente (questi ora consulenziano il Governo, non il Parlamento), prospetta un ruolo per le aule parlamentari non solo al momento della revisione finale del testo/testi di riforma ma anche nelle fasi della loro discussione e infine stabilisce progetti di riforma omogenei e autonomi, in modo da dar luogo a referendum differenziali che evitino di mettere il corpo elettorale di fronte all'*aut-aut* del prendere o del lasciare tutto. L'aver previsto la possibilità di indire referendum anche per le leggi approvate con una maggioranza superiore ai 2/3 può infine rafforzare il profilo di garanzia del ddl.

gittimità costituzionale del ddl del governo, riguardanti almeno tre aspetti: il fatto che l'esame in sede referente delle leggi di revisione costituzionale viene attribuito a un unico Comitato bicamerale e non all'opera separata delle Commissioni di ciascuna Camera, la rigida scansione dei tempi (cronoprogramma) e la limitazione del potere di emendamento in capo ai singoli parlamentari (contro quello privilegiato conferito al Governo).

Dietro a ciò vi è poi la perplessità suscitata dal vasto perimetro del mandato che il ddl conferisce all'opera di modifica (art. 2, c. 1), con il quale vengono estese a dismisura le materie potenzialmente soggette a revisione, vale a dire tutte le norme relative al Parlamento, al Presidente della Repubblica, al Governo, alle Regioni, Province e Comuni. Se si escludono Magistratura e Garanzie, vi rientra, in pratica, tutta la parte seconda della Costituzione. Cui deve essere aggiunta la materia elettorale.

Dovendo scegliere, preferisco concentrarmi su pochi punti, più di natura politico-costituzionale che di legittimità costituzionale, provando a mettere in luce una delle principali prospettive problematiche entro le quali l'opera di revisione è stata concepita e si sta sviluppando.

I tempi che mancano

Parto da un aspetto all'apparenza tecnico, cioè il fatto che tutta la procedura straordinaria è sottomessa a un "cronoprogramma" (così denominato nella relazione illustrativa del ddl) ossia a una tempistica, come se si trattasse di una qualsiasi legge ordinaria di particolare urgenza e non della revisione della Costituzione². Non è un caso che l'art. 138 preveda un tempo minimo non riducibile, non un tempo massimo. Questo perché l'approfondimento e il ripensamento, e non la massima velocità, sono considerate condizioni necessarie per una buona decisione da parte del legislatore costituzionale. Al contrario, nell'impianto proposto dal governo, la velocità non solo è assunta come valore, ma è dichiarata condizione per la sopravvivenza dell'Esecutivo, facendo così pensare a un interesse per una riforma qualsivoglia, purché nei tempi indicati. Il cronoprogramma prevede che il

² Si va dai 18 mesi previsti per portare a termine tutto il lavoro di revisione, di cui 6 mesi per il Comitato bicamerale, 3 mesi per la prima lettura di una Camera e 3 per la prima lettura dell'altra, fino ad arrivare alla grave diminuzione da tre mesi a 45 giorni dell'intervallo minimo tra la prima e la seconda approvazione delle Camere, (art. 4, c. 4).

lavoro sia portato a termine in 18 mesi, in particolare assegnando un termine tassativo alla prima deliberazione stabilito in non più di 3 mesi per ciascuna Camera: un termine che potrebbe rivelarsi assai stretto per una riforma che interessa quattro titoli della Parte seconda della Costituzione nonché la tematica elettorale. Inoltre il ddl riduce l'intervallo tra le due letture delle Camere da 3 mesi a 45 giorni.

Più che l'attivazione di un Comitato parlamentare che assorbe la fase referente, è questa tempistica d'Aula che si mostra lontana dal modello contenuto nell'art. 138, per il quale ciò che conta è che l'istituzione Parlamento abbia – in qualsiasi forma – il tempo per considerare approfonditamente il merito delle riforme. In altre parole: il modello referente (il Comitato bicamerale per le riforme) può non essere indispensabile, il tempo invece lo è.

Il legame Governo-riforme ovvero il vizio originario

Un secondo aspetto importante contenuto nell'art. 138 è ricavabile dalla prescrizione di maggioranze più elevate in tema di revisione costituzionale. Il significato è chiaro: si intende svincolare la riforma dall'indirizzo politico di governo assegnandone la regia alle assemblee rappresentative. Qui si intravede uno dei principali punti critici, forse il principale, di tutta la vicenda, visto che sin dall'inizio l'opera di revisione è stata legata a doppia mandata al governo e alle sue sorti.

A differenza di quanto sperato e dichiarato, questo legame non rafforza i due termini del rapporto, ma finisce per indebolirli entrambi.

Per quanto concerne l'Esecutivo, la debolezza deriva dal fatto che tra i mezzi per fermare la riforma vi è sicuramente anche quello della «procurata caduta del Governo e la dissoluzione della sua maggioranza»³. Questo non significa solo che ogni zeppa frapposta alla revisione rischia di essere direttamente una mina sotto le poltrone del governo, ma si prospetta il rischio che il Governo possa entrare, in questo caso direttamente, in rotta di collisione con tutto quel fronte fatto di associazioni e di sindacati che nel 2006 si è opposto alla riforma costituzionale del Governo Berlusconi e che in questi

³ Comitati Dossetti per la Costituzione, *La legge grimaldello contro la Costituzione, grave errore del Governo e dei partiti*, 10 giugno 2013, reperibile sul sito www.comitatidossetti.it.

ultimi mesi si sta riorganizzando e allargando alle nuove realtà legate alla difesa dei beni comuni che non avevano partecipato alla campagna del 2006.

Sul versante riforma, la debolezza consiste nel fatto che stanno prendendo piede una prospettiva e una prassi confuse e distorcenti del lavoro di revisione che non aiutano a ponderare distintamente cose e livelli che devono rimanere distinti, mettendo così i parlamentari nelle condizioni più disagiate per operare scelte buone e convincenti su una materia così delicata.

Questa prospettiva è già operante se pensiamo a quanto accaduto nelle settimane precedenti il voto sul ddl 813 al Senato nel luglio scorso, quando una quarantina di parlamentari del PD (senatori e deputati) ha presentato un documento molto duro nei confronti del testo del Governo⁴; un documento che per il merito e per il tono prefigurava il voto contrario. E invece le cose sono andate diversamente. Secondo uno degli estensori del documento dei dissidenti, dei 23 senatori del PD che lo avevano sottoscritto «soltanto uno o due hanno votato contro il ddl del governo, mentre tutti gli altri hanno naturalmente votato a favore, in considerazione degli effetti che il voto contrario avrebbe potuto avere sul governo». È questa la prospettiva distorta: non si vota guardando alla proposta in sé, ma pensando al governo. Certo non è che questa sia una novità, non vogliamo fare gli ingenui, ma qui si tratta di riformare la Costituzione, cioè di fare riforme destinate a durare per molto tempo. Ora questo voto riguardava solo la prima lettura del ddl, ma che cosa potrebbe capitare in futuro, una volta avviato il processo di revisione? Ad esempio, nel caso in cui le Camere venissero chiamate a votare su tratti davvero dirimenti, riguardanti – poniamo – una nuova architettura costituzionale dello stato ispirata al presidenzialismo⁵. Il tutto sotto l'ennesimo ultima-

⁴ Ci riferiamo al *Documento sottoscritto da alcuni deputati e senatori del PD in merito alla mozione sul processo di riforma costituzionale*, avente come primo firmatario Franco Monaco.

⁵ È una ipotesi che dobbiamo fare perché di presidenzialismo non solo si è discusso ampiamente nella Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo (e con un peso pressoché equivalente – secondo alcuni *fifty-fifty* – tra la prospettiva parlamentarista e quella presidenzialista), ma se ne discuterà sicuramente anche all'interno del Comitato per le riforme, vuoi perché il tema può rientrare nell'ampissimo mandato che il ddl gli conferisce, vuoi perché questo è stato esplicitamente indicato come l'obiettivo da conseguire da parte di diverse componenti politiche, vuoi infine a motivo del progressivo prender piede di questo orientamento anche nelle forze tradizionalmente a favore del parlamentarismo. Precisiamo che qui e in seguito con presidenzialismo indichiamo una prospettiva di fondo che prescinde dai diversi modelli costituzionali che storicamente lo hanno concretizzato.

tum del PdL di far saltare l'esecutivo se il PD, con il quale condivide il governo e i relativi programmi, si opporrà all'opzione presidenzialista. Non si dica che questo quadro è un'ipotesi di scuola, che è impensabile. Guardando alle vicende di questi mesi la scena è molto verosimile. Ebbene, che cosa faranno in questo caso i sostenitori della democrazia parlamentare presenti soprattutto nel PD? Rinunceranno alla loro concezione della democrazia e si adegueranno a quella presidenziale dell'investitura, per non creare problemi al governo, oppure affermeranno la loro prospettiva rischiando di farlo cadere? Un bel dilemma! Questo esempio, tra i tanti possibili, vale a evidenziare con un po' di pathos, ma senza troppa fantasia, a quale punto potrebbe giungere la prospettiva confusiva entro la quale è stato generato e sta prendendo forma il cammino della revisione costituzionale, se non si riesce in qualche modo a rivedere e a sciogliere il legame che si è voluto instaurare tra la vita del governo e le riforme, in modo da sottrarre i parlamentari a un dilemma di doppia fedeltà irrisolvibile. Davvero la strettoia nella quale questo *imprinting* originario rischia di immettere tutto il percorso di revisione non sembra essere stata pensata fino in fondo. Ciò che il governo ha presentato come la massima virtù è in realtà il vizio principale che necessita sanare.

La strategia del restringimento di campo (una parola ad alcuni amici del PD)

Un'altra parola è sulla strategia che sembra ispirare diversi amici parlamentari del PD, con i quali abbiamo condiviso la campagna referendaria costituzionale del 2006 e il suo esito positivo. Poiché sostengono la procedura di revisione del ddl del governo (magari senza spasimare troppo), ma come noi si oppongono al presidenzialismo, questi amici perseguono una strategia che potremmo definire di "restringimento di campo": una volta nell'arena del Comitato per le riforme cercheranno di limitarne i lavori a pochi temi condivisibili. Ad esempio la riforma del Senato, la riduzione del numero dei parlamentari e la legge elettorale. Anche a nostro avviso queste riforme sono importanti e attese da tempo. Su questo siamo d'accordo, tanto è vero che in tema di bicameralismo i Comitati Dossetti hanno avanzato, nel

giugno scorso, una loro proposta di riforma⁶. Credo però che in sede di Comitato per le riforme non sarà facile tener fuori il discorso del presidenzialismo che, a differenza delle riforme indicate poc'anzi, rappresenta invece uno stravolgimento del nostro sistema costituzionale. Per intuirlo è sufficiente dare un'occhiata a come entreranno nel Comitato alcune delle principali forze politiche (lasciando per il momento da parte il discorso sul M5S). Mentre il PdL ed i suoi ex-alleati vi accedono potendo contare su una prospettiva costituzionale che storicamente li connota e politicamente li compatta com'è sicuramente quella del presidenzialismo, che rappresenta per essi il principale risultato da conseguire nella revisione, il PD vi entra in ordine sparso, senza poter fare affidamento su un comune orientamento, specie sul punto nevralgico della forma di governo, rispetto al quale anzi le diverse anime del partito nutrono da tempo prospettive anche contrapposte ispirate a due diverse concezioni della democrazia: quella di chi confida nella funzione dirimente di soggetti collettivi e permanenti nell'opera della mediazione degli interessi, quali sono i partiti, e quella di chi ritiene che l'indirizzo politico debba essere espresso dalle capacità comunicative di un soggetto investito di volta in volta nelle tornate elettorali, ritenendo ormai i partiti inservibili a tale scopo⁷. Rispetto a queste due concezioni il Partito Democratico nei fatti continua a essere oscillante, così che ci troviamo qui di fronte al principale nodo irrisolto della sua cultura costituzionale, un nodo che non potrà che renderlo più debole in una sede di confronto e di negoziazione come sarà quella del Comitato per le riforme, rischiando di pesare molto sulle sorti del parlamentarismo.

In questa situazione di partenza che sul tema presidenzialismo sembra essergli favorevole, acconsentirà il PdL a operare un restringimento di campo fino al punto di escludere dai lavori del Comitato proprio ciò che più sembra stargli a cuore? Vorremmo sperarlo, ma ci sembra difficile.

⁶ La proposta consiste nella cancellazione del Senato come Camera elettiva per configurarlo sul versante delle garanzie: un organismo garante delle Autonomie e dell'unità nazionale. La proposta è reperibile sul sito www.comitatidossetti.it.

⁷ Tra le ultime spie del rafforzamento della prospettiva presidenziale dentro il PD segnalerò l'esito dei lavori della Commissione Affari costituzionali del Senato della scorsa legislatura, partita per introdurre alcuni rafforzamenti del governo e finita per prospettare una soluzione semipresidenziale (con la componente PD nel ruolo di autentico mattatore dei lavori), nonché le ultime conversioni democratiche al semipresidenzialismo.

Ripristinare l'ordine delle cose

Per i motivi anzidetti, l'opzione dei Comitati Dossetti e degli altri soggetti presenti in *Salviamo la Costituzione* e nella galassia dei promotori della manifestazione dello scorso 2 giugno a Bologna è quello di ostacolare l'iter parlamentare del ddl 813, ricercando un confronto con i parlamentari che saranno chiamati a votarlo, al fine di sostenere il dissenso presente soprattutto nel Partito Democratico, cioè nel partito che, in un senso o nell'altro, ha la possibilità di determinare l'esito della partita. La speranza è che nella seconda lettura che in ottobre verrà fatta al Senato – in cui, a differenza della Camera, ci si gioca su una manciata di voti di scarto – la fedeltà alla Costituzione prevalga sulla disciplina di partito e sulle altre considerazioni di opportunità politica e l'approvazione del ddl 813 non raggiunga la soglia dei 2/3 e possa quindi essere richiesto il referendum. Il concretizzarsi di questa eventualità potrebbe indurre a mettere in discussione l'equivoca prospettiva entro la quale è stata concepita l'attuale revisione costituzionale e a ripristinare quella propria e lineare in cui soggetti chiamati a operare su livelli diversi, in ordine a oggetti differenti e dunque con tempi specifici, agiscono di conseguenza, potendo in tal modo disporre dell'autonomia e della libertà necessarie. Si tratta di riprendere la strada maestra, nella quale anche l'impegno di chi, non rassegnandosi ad assistere alla "caduta libera" del sistema politico e costituzionale, ha reputato necessario dare il proprio apporto al processo di revisione (vuoi partecipando alla Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo, vuoi avanzando idee su temi che in futuro potrebbero essere oggetto di riforma, come ad esempio hanno fatto i Comitati Dossetti) possa essere meglio valorizzato e conseguire così gli obiettivi sperati. In questa situazione nuova potrebbe prendere corpo un'opera di riformulazione delle cose: da un lato definendo "a monte" i temi che la gran parte del sistema politico e dell'opinione pubblica da tempo considera necessario sottoporre a revisione costituzionale (come quelli del bicameralismo e della riduzione dei parlamentari) escludendo così esplicitamente tutti gli altri, dall'altro recuperando l'ordine smarrito delle cose, ordine che nel caso delle riforme inizia da quella elettorale dalla quale è bene partire, separandola dalle altre che possiedono una valenza costituzionale. E magari rinviando – come ha scritto recentemente Valerio Onida ("Corriere della Sera", 11 agosto 2013) – a un Parlamento eletto con una nuova e migliore legge elettorale «anche il compito di mettere mano alle possibili riforme costituzionali». ■