

Osservatorio sulle fonti

ALCUNE RIFLESSIONI SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE: DAL DISEGNO DI LEGGE GOVERNATIVO AL TESTO APPROVATO IN PRIMA LETTURA AL SENATO

di *Elena Bindi*¹

1. Il testo approvato in prima lettura al Senato è stato frutto di una serie di modifiche che hanno senz'altro migliorato il contenuto iniziale del testo del disegno di legge di riforma costituzionale (n. 1429 del 31 marzo 2014), molte delle quali frutto dell'esame in Commissione, alcune della stessa aula del Senato, modifiche che in alcuni casi hanno spazzato via norme contro le quali erano state sollevate critiche pressoché unanimi, come la previsione dei 21 senatori di nomina presidenziale: una norma il cui cadavere lungo il fiume si vedeva fin da subito.

Come si è già evidenziato², per poter esprimere valutazioni critiche sulla riforma costituzionale in atto occorrerebbe avere qualche "certezza" sul sistema elettorale che il legislatore ordinario varerà per la Camera dei deputati, così come sarebbe opportuno ripensare i sistemi elettorali regionali. Così come imprescindibile sarebbe intervenire per realizzare la democrazia interna ai partiti.

Ma tant'è e occorre quindi riflettere sul progetto di riforma senza questi elementi.

Circola a livello europeo la battuta secondo la quale l'Italia non incontra ostacoli insormontabili nel fare le riforme, il problema vero è la loro attuazione. Ancor prima che se ne accorgessero in ambito europeo, anche in ambito nazionale se ne era avuto il sentore: basti ricordare, risalendo un po' nel tempo, all'inattuazione della stessa carta costituzionale dovuta al c.d. "ostruzionismo di maggioranza", o in tempi più recenti alla mancata attuazione dell'art. 119 Cost., cuore del modello di regionalismo avanzato del nuovo titolo V, per la quale si è dovuto attendere la l. n. 42 del 2009 e i decreti legislativi attuativi. Ed anche a livello ordinario, solo per fare un esempio tra i tanti, le lunghe resistenze da parte dell'apparato burocratico all'attuazione delle legge sul procedimento amministrativo (n. 241 del 1990).

Il problema inoltre non pare circoscritto alla mancata o, nella migliore ipotesi, ritardata attuazione, perché vi sono anche casi di cattiva attuazione. È vero che la riforma del titolo V, in particolare quella del 2001, era mal scritta ed ha determinato un ingente contenzioso tra lo Stato e le regioni, cui la Corte, come è a tutti noto, ha dovuto porre rimedio, spingendosi per così dire 'a riscrivere' il titolo V stesso. Ma molti mali sono nati non per colpa del testo costituzionale. Basti pensare, ad esempio, a come è stata utilizzata l'autonomia statutaria, in particolare al fatto che tutte le regioni hanno aumentato di un terzo il numero dei consiglieri regionali, eccetto il Piemonte che ne aveva già un numero molto elevato, al quale le altre regioni si sono allineate³. Alla Costituzione non

¹ Professoressa di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Siena.

² Sul punto si rinvia a E. BINDI, *L'esigenza di rafforzamento dell'esecutivo: alla ricerca del tempo perduto*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014.

³ V. LIPPOLIS - G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p.98, nt. 2.

Osservatorio sulle fonti

possono dunque essere attribuite colpe che non ha. Spesso, infatti, se i sistemi non funzionano correttamente, le “colpe” o sono strettamente collegate a scelte legislative non di rango costituzionale, quali le leggi elettorali, o derivanti dall’assetto stesso dei partiti politici o appunto dalla mancata cattiva attuazione della Costituzione stessa.

Ci si domanda dove sono scomparsi tutti i federalisti che poco più di dieci anni addietro si entusiasmarono per il neoregionalismo italiano⁴, e si constata che la stampa sembra quasi non essersi accorta della riforma del titolo V⁵, di questa scelta di ricentralizzare, ciò che prima si era voluto decentralizzare. Forse perché il titolo V “è l’ambito della Costituzione, in un certo senso, [...] meno rilevante per gli attori politici coinvolti e per gli interessi sottesi”⁶.

Ma forse soprattutto perché la classe politica locale ha dato una scadente prova di sé nell’immaginario di cittadini, e non solo: la cattiva attuazione della riforma del titolo V ha infatti “fatto lievitare la spesa pubblica di 90 miliardi nell’arco di un decennio, innescando inchieste giudiziarie che negli ultimi tempi hanno travolto 17 regioni ed oltre 300 consiglieri regionali”⁷. Tanto che si sono inserite nel testo di riforma molte norme dirette a contenere la spesa delle regioni, tra cui l’art. 34, di modifica dell’art. 122, c. 1° Cost., in base al quale gli *emolumenti dei componenti degli organi regionali* non possono superare «l’importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione» e l’art. 39, c. 2°, (Disposizioni finali) in base al quale “non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei consigli regionali”. Anche se poi ci si guarda bene dall’intervenire sulle regioni a statuto speciale.

Del resto, in momento storico di forte crisi sociale ed economica, la crisi delle istituzioni rappresentative, a tutti i livelli di governo, si riflette inevitabilmente sulle norme costituzionali che le fondano, a prescindere dalle supposte “colpe” della Costituzione. Quando questo accade il rischio di un distacco tra la Costituzione e la società è molto elevato, e quella che era stata la vera forza della Costituzione – la capacità di tenere uniti in presenza di valori condivisi – rischia di venire meno. La modifica della Costituzione risponde allora ad una esigenza sociale di cambiamento che consente di ritrovare – proprio nel fatto del cambiamento – la coesione e i riferimenti perduti⁸.

Tuttavia, quando lo iato tra società e istituzioni sembra farsi troppo ampio, la maggioranza di turno è tentata dal fare da sola le riforme costituzionali, per rilegittimarsi di fronte al “principe senza scettro” attraverso la propria capacità di rinnovamento, come è accaduto al centrosinistra nel 2001 e al centrodestra nel 2005. Renzi ha invece trovato

⁴ G. ZAGREBELSKY, *La Costituzione e il governo stile executive*, in *La Repubblica*, 6 agosto 2014.

⁵ U. DE SIERVO, *Riforme, innovazioni da riesaminare*, in *La stampa*, 18 agosto 2014.

⁶ S. NINATTI, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali* relazione al convegno annuale dell’associazione Gruppo di Pisa “*Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*”, Bergamo, 6-7 giugno 2014, p. 5 del *paper*, reperibile in www.gruppodipisa.it.

⁷ M. AINIS, *Rivoluzione fa rima con Costituzione*, in *L’Espresso*, 5 settembre 2014.

⁸ A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, p.62 ss. Sul punto v. anche R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014, p. 1 ss. del *paper*.

Osservatorio sulle fonti

l'accordo con Berlusconi⁹. Rimane comunque la sensazione che le riforme più che condivise tra maggioranza e opposizione, siano imposte dall'alto da quei pochi attori che ne sono i veri protagonisti.

Ma non solo. Renzi ha voluto colmare lo iato con la società, inserendo norme dal vago sapore populista come la mancata previsione di qualsivoglia forma d'indennità per i senatori (prevista invece nell'art. 69 vigente) e come il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni di coloro che non hanno indennità (art. 64, c. 6°), cercando una condivisione della riforma direttamente con i cittadini, rafforzato in questo suo ruolo dal fatto che al suo governo pare non esserci "alternativa".

2. La riforma sancisce la fine del bicameralismo perfetto, come rimpiaangerlo? Sulla fine del bicameralismo perfetto non occorre quindi spendere altre parole, bastano le considerazioni che hanno ripetuto gli studiosi, e non solo loro, a partire dagli anni '70, quando i vantaggi di avere una maggiore riflessione nel procedimento legislativo non riuscivano a compensare gli svantaggi di un procedimento eccessivamente appesantito.

Il modello di Senato che emerge è tuttavia un modello ibrido che oscilla tra rappresentanza delle istituzioni territoriali e seconda camera di riflessione e di garanzia.

Sulla *composizione* del Senato, oltre alla riduzione da 21 a 5 senatori di nomina presidenziale, che durano in carica 7 anni, e al restringimento della componente dei sindaci (dalla metà ad un quarto del totale), è da condividere la scelta di definire il numero dei componenti provenienti da ciascuna regione in ragione del numero di abitanti in modo da garantire un numero di seggi parzialmente diversificato, che tenga conto delle differenze dimensionali da una regione ad un'altra¹⁰; aperture sul punto vi erano però già nella relazione al ddl. n. 1429.

E anche con riferimento all'autorizzazione a procedere, non si può che condividere la scelta di riestendere la garanzia anche ai senatori tornando al testo dell'art. 68, c. 2°, attualmente vigente¹¹.

Con riferimento alle competenze era necessario e ineludibile un loro allargamento¹², in particolare visto il suo ruolo di rappresentante delle istituzioni territoriali con riguardo alla legge d'autorizzazione alla ratifica delle modifiche ai Trattati UE per l'incidenza che hanno sulle competenze regionali. Nel modello delineato dal d.d.l. n. 1429, invece, (artt. 70, c. 4°, 80 e 117, c. 6° Cost.) le proposte del Senato di modificazione legge d'autorizzazione alla ratifica erano superabili a maggioranza assoluta, facilmente rag-

⁹ Ancora M. AINIS, cit., "se diventa occasione per esercizi muscolari, se la sua riforma viene imposta a muso duro dalla maggioranza di turno all'opposizione di turno, allora tanto vale farne senza. È questo il peccato mortale commesso dal centrosinistra nel 2001, dal centrodestra nel 2005. Ma Renzi no non ci è caduto".

¹⁰ Convincenti sul punto le osservazioni di E. CATELANI, *Riforme costituzionali: un compromesso in una logica unitaria*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014, p. 5 del paper. Sul punto v. anche E. ROSSI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, *ivi*, p. 5 del paper.

¹¹ V. sul punto M.C. GRISOLIA, *Editoriale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014.

¹² Sul rafforzamento dell'approvazione bicamerale delle leggi, v. R. ZACCARIA, *Un "Senato delle autonomie" richiede autonomie forti*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014, p. 5 ss. del paper.

Osservatorio sulle fonti

giungibile grazie al premio di maggioranza attribuito dalla legge elettorale in discussione.

Adesso oltre alla leggi costituzionali e di revisione costituzionale, e alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati UE, concorre in posizione paritaria con la Camera dei deputati alla formazione delle leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di *referendum* popolare, di alcune categorie di leggi regionali (che in generale riguardano i principi fondamentali della organizzazione regionale nonché l'organizzazione e le funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane), delle leggi sul diritto di famiglia e sul diritto di salute (artt. 29 e 32 Cost.). Si è ampliato il numero delle leggi bicamerali, anche quindi alle materie c.d. eticamente sensibili, come famiglia e salute, e anche se questa scelta è stata letta come espressione della ricerca di maggiore riflessione e condivisione¹³, rimane la sensazione che questa disposizione sia “comunque fortemente contraddittoria con quanto previsto nell'ipotizzato nuovo art. 117 Cost.”¹⁴.

Bene quindi che siano state ampliate le competenze legislative del Senato con riguardo legge d'autorizzazione alla ratifica delle modifiche ai Trattati UE per l'incidenza che hanno sulle competenze regionali (meno convincente è l'attribuzione al Senato della competenza legislativa in materia di diritto di famiglia e di diritto alla salute). Diversamente dai casi di leggi bicamerali, quando il Senato non concorre in modo paritario al procedimento legislativo, è la Camera dei deputati, la camera politica unica *domina*, insieme alla sua maggioranza di governo, del procedimento legislativo, nonostante sia prevista tutta una serie di passaggi scanditi da termini perentori che non danno tuttavia alcun potere effettivo al Senato, ma che invece possono far sorgere conflitti tra le due camere¹⁵.

3. Due brevi considerazioni rispetto a quanto già sostenuto nel precedente seminario¹⁶.

Innanzitutto, non si può che condividere la scelta di aver previsto il requisito della omogeneità anche per la legge di conversione, a differenza di quanto previsto nel ddl n. 1429. La previsione di tale requisito serve infatti a chiarire che la legge di conversione, come dice il *nomen iuris*, deve essere realmente di conversione, non è dunque atto di novazione e quindi le eventuali disposizioni ulteriori devono essere collegate strettamente a uno dei «contenuti del decreto» o alla sua «*ratio dominante*»¹⁷.

Non si è voluto invece intervenire sulla delegazione legislativa, rischiando di ripetere quanto avvenuto dopo il 1996, quando a seguito del giro di vite sulla decretazione

¹³ S. PRISCO, *Come legiferare in materie eticamente “sensibili”*, in www.confronticostituzionali.eu, 4 agosto 2014, anche se ammette che ciò può essere visto come un tentativo di ostacolare l'approvazione di leggi su tali tematiche.

¹⁴ U. DE SIERVO, *Intervento al Seminario delle Università toscane sulle riforme*, Pisa 8 settembre 2014.

¹⁵ Sul punto si rinvia a A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di “rinvio” del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014.

¹⁶ E. BINDI, *L'esigenza di rafforzamento dell'esecutivo*, cit.

¹⁷ V. Corte cost., sent. n. 32/2014.

Osservatorio sulle fonti

d'urgenza si ebbe una fuga del Governo verso la delegazione legislativa.

Come contraltare al restringimento del canale della decretazione d'urgenza, opportunamente si è rafforzato il ruolo del Governo nell'ambito del procedimento legislativo, con la possibilità di una corsia preferenziale per i progetti di legge di iniziativa del Governo (o c.d. voto a data certa). Il Governo può, infatti, chiedere alle Camere che un proprio disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno, e sottoposto a votazione finale entro 60 giorni o addirittura entro un termine inferiore, a seconda della complessità della materia. Decorso il termine, il testo proposto viene posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale.

Questo strumento rafforza non di poco i poteri del Governo in Parlamento, che, sulla scia di modelli costituzionali previsti in altri paesi (ad esempio in Francia) avrebbe quindi la possibilità di conoscere i tempi per la approvazione dei propri progetti di legge. Nondimeno, trattandosi di uno strumento di “ghigliottina parlamentare”, perché il procedimento limita molto il dibattito e la stessa proposizione di emendamenti (decorsi i 60 giorni si vota direttamente il testo del Governo), è implicito che questo procedimento dovrà essere utilizzato con particolare attenzione.

Sulla “corsia preferenziale” sono state espresse critiche troppo allarmanti¹⁸, che sembrano forse sottovalutare che elemento caratterizzante la forma di governo parlamentare è la fiducia che lega il Parlamento all'esecutivo, fiducia votata sulla base di un programma. Sembra quindi inquadabile nel modello di forma di governo parlamentare disciplinato in Costituzione, la previsione di una sorta di corsia preferenziale per i progetti di legge proposti dal Governo, per i quali quest'ultimo può chiedere che il Parlamento si pronunci entro un determinato termine, per consentire al Governo stesso di poter contare su tempi certi per la approvazione degli atti legislativi attuativi del programma. Tuttavia non si possono minimizzare “i rischi di abusi sul piano quantitativo” della procedura in questione, “anche perché essa, quantomeno fino ad una ipotetica revisione del regolamento della Camera, andrebbe a sommarsi e non a sostituirsi alla questione di fiducia, viste le differenze sussistenti tra tali due procedimenti”¹⁹.

4. L'obiettivo dell'allargamento della partecipazione dal basso è perseguito mediante un correttivo alla disciplina costituzionale del referendum abrogativo (art. 75), in particolare dei *quorum* strutturali e funzionali richiesti, di cui si era persa qualsiasi traccia nel ddl n. 1429, a differenza dei testi predisposti in precedenza, quali il testo elaborato dalla Bicamerale D'Alema e la Bozza Violante²⁰, che introducevano già dei correttivi per evitare che i referendum venissero fatti fallire dall'elevato astensionismo degli avven-

¹⁸ V. G. ZAGREBELSKY, *La Costituzione e il governo stile executive*, cit., dove si legge «La maggioranza deve essere prona, l'opposizione spuntata, le Camere sotto la sferza come vecchi ronzini ai quali si detta addirittura l'andatura (il “timing”) e il percorso (la “road map”)» e L. CARLASSARE, *Italicum e Senato, i “trucchi” di Renzi per far a meno del popolo*, 2 aprile 2014, che parla di un «Governo padronale».

¹⁹ Così G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale “Renzi-Boschi”*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014, p. 13 del paper.

²⁰ V. Servizio Studi del Senato, *In tema di riforma costituzionale: cinque testi a confronto (1997-2014)*, aprile 2014, n. 126.

Osservatorio sulle fonti

ti diritto al voto, che si ripercuoteva sui *quorum* richiesti per il referendum abrogativo, calcolati senza tenervi conto.

In questo caso il testo approvato dal Senato in prima lettura, è diverso non solo, come è evidente, dal ddl. n. 1429, ma anche dal testo della Commissione: sono stati previste infatti modifiche sia sul numero delle firme sia sui *quorum* richiesti.

Nel testo della Commissione si innalzava il *quorum* per la raccolta delle firme a ottocentomila, mentre nel testo approvato dal Senato si è riabbassato il *quorum* a cinquecentomila – come nel testo costituzionale vigente –²¹.

Per quanto riguarda il *quorum* strutturale di partecipazione al referendum nel testo approvato dal Senato si recupera la proposta avanzata da ottocentomila elettori distinguendola da quella avanzata da cinquecentomila: nel primo caso, è sufficiente la maggioranza dei votanti *alle ultime elezioni* della Camera dei deputati; nel secondo caso, è invece richiesta la maggioranza degli *aventi diritto al voto*. In entrambi i casi, ai fini del *quorum* funzionale, deve essere raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.²²

In sintesi, sembra migliore il testo licenziato dalla Commissione che tiene conto dell'elevato grado di astensionismo per calcolare i *quorum*, anziché il testo approvato in prima lettura dal Senato poiché quest'ultimo nel fare una sintesi²³ tra il testo costituzionale vigente (non modificato dal disegno di legge governativo) e il testo elaborato dalla Commissione, finisce per penalizzare le minoranze. Si ammette infatti l'abbassamento del *quorum* alla maggioranza dei votanti *alle ultime elezioni* della Camera dei deputati soltanto nell'ipotesi di proposta avanzata da ottocentomila elettori, penalizzando eccessivamente i promotori che hanno raccolto soltanto cinquecentomila firme²⁴.

Si è poi giustamente previsto che la Corte costituzionale si pronunci sull'ammissibilità del referendum abrogativo quando la richiesta è stata sottoscritta, entro il termine di 90 giorni, da almeno quattrocentomila elettori: in modo da evitare un eccessivo dispendio di energie, sia per i comitati promotori del referendum, che per l'ufficio centrale della Corte di cassazione, per referendum che poi saranno giudicati

²¹ Testo commissione «E' indetto referendum popolare per deliberare la abrogazione, di una legge o di un atto avente valore di legge, oppure di articoli o parti di essi con autonomo valore normativo, quando lo richiedono ottocentomila elettori o cinque Consigli regionali»; testo approvato dal Senato «È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali».

²² Testo commissione «La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli elettori che hanno partecipato all'ultima elezione della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi». Testo approvato dal Senato «La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi».

²³ Del resto, come sottolinea E. CATELANI, *Riforme costituzionali*, cit., p. 2 del *paper*, “come giustamente ci insegnavano i Costituenti, il compromesso non significa fare una somma delle soluzioni prospettate dalle varie parti contrapposte, ma cercare la soluzione unitaria al di là delle ideologie e delle teorie di ciascuna parte contrapposta”.

²⁴ R. ROMBOLI, *Intervento al Seminario delle Università toscane sulle riforme*, Pisa 8 settembre 2014.

Osservatorio sulle fonti

inammissibili dalla Corte costituzionale²⁵.

5. Tre passaggi meritano di essere sottolineati con riguardo alla disciplina costituzionale sul Presidente della Repubblica, due dei quali non previsti nel ddl. n. 1429: a) l'intervento sui *quorum* per eleggere il Presidente della Repubblica, in modo di favorire quanto più possibile le convergenze dei partiti su di un nome e in maniera tale da renderlo, per quanto possibile, non omogeneo alla maggioranza di governo: anche qui qualsiasi considerazione sul ruolo di garante *super partes* del Presidente e sull'esigenza di rafforzare gli organi di garanzia per creare dei contrappesi al rafforzamento dei poteri dell'esecutivo, non può prescindere dall'eventuale premio di maggioranza previsto nella legge elettorale; b) l'esercizio del potere di rinvio presidenziale della legge di conversione, già previsto nel ddl n. 1429, fa differire di 30 gg. il termine per la conversione; c) si è infine previsto all'art. 74, c. 1° Cost. anche il rinvio limitato a specifiche disposizioni, accogliendo quindi la proposta Ceccanti²⁶.

È vero che attraverso questo istituto si può spingere il Presidente verso un ruolo politico attivo²⁷, ma quest'ultimo potrebbe anche utilizzare queste competenze in funzione di controllo della maggioranza di governo, rafforzando così il proprio ruolo di garanzia. Del resto, i suoi poteri "a fisarmonica", che si contraggono o si espandono a seconda delle diverse fasi storiche, in questi tempi di crisi delle istituzioni hanno dato prova delle loro bontà e utilità. E hanno dimostrato che le modalità di esercizio di poteri presidenziali e il conseguente diverso grado di interventismo nella vita politica dipende dunque dal grado di legittimazione e dalla capacità decisionale degli organi titolari dell'indirizzo politico.

6. Con riguardo alla disciplina della Corte costituzionale, non si può non aderire alle perplessità espresse sulla scelta di suddividere i cinque giudici da nominare da parte del Parlamento in seduta comune fra tre da nominare dalla Camera e due da nominare dal Senato, incidendo sulla imparzialità dei giudici costituzionali e attribuendo loro una sorta di rappresentanza degli interessi²⁸.

Merita semmai un accenno il ricorso in via preventiva alla Corte costituzionale sulle

²⁵ In entrambi i testi, si legge infatti «La Corte costituzionale giudica dell'ammissibilità del *referendum* abrogativo di cui all'articolo 75 della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale, quando la richiesta è stata sottoscritta, entro il termine di 90 giorni, da almeno quattrocentomila elettori».

²⁶ Art. 74, 1 comma «Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione, anche limitata a specifiche disposizioni». Cfr. S. CECCANTI, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto legge)*, su www.astrid-online.it.

²⁷ R. ROMBOLI, *Intervento*, cit.

²⁸ V. E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal governo)* in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014, p. 3 del paper; e gli *Interventi* di U. DE SIERVO e R. ROMBOLI al *Seminario delle Università toscane sulle riforme*, Pisa 8 settembre 2014.

Osservatorio sulle fonti

leggi elettorali (artt. 73 e 134, c. 2°, Cost.). Anche questa novità rispetto al ddl n. 1429, almeno in teoria, non può che essere valutata positivamente; non si può tuttavia non rilevare, come del resto evidente a tutti, che fin quando la Corte non ha aperto le porte di accesso in via incidentale, non si sia pensato seriamente di introdurre un controllo preventivo da parte della Corte sulle leggi elettorali, anche se queste costituivano una zona d'ombra del controllo di costituzionalità. La forzatura delle regole processuali, non solo in tema di rilevanza, ma anche e soprattutto in tema di efficacia retroattiva della sentenza di accoglimento e di rapporti esauriti (par. 7 sent. n. 1 del 2014), ha dimostrato senza alcun dubbio quanto sia preferibile un controllo *a priori*, che permetterebbe tra l'altro di negoziare sui contenuti della legge, prima che entri in vigore. Una legge, quella elettorale, le cui ripercussioni sul modello di forma di governo prescelto in Costituzione, come si è detto, sono evidenti e che l'opposizione e la maggioranza dovrebbero quindi scrivere insieme per dividerne il contenuto. E il ricorso verrebbe a bilanciare lo "strapotere" che alle forze di governo potrebbe derivare, anche in questo caso, dal premio di maggioranza.

Certo si corre il rischio di 'politicizzare' troppo la Corte, attraendola nell'agone politico e mettendo a repentaglio la sua legittimazione: e di questo la Corte non ha senz'altro bisogno. Ma anche i vantaggi, non sono da sottovalutare.