

Rivista N°: 1/2017  
DATA PUBBLICAZIONE: 30/01/2017

AUTORE: Matteo Cosulich \*

## DEGLI EFFETTI COLLATERALI DEL VOTO REFERENDARIO. ALCUNE OSSERVAZIONI, SUL FILO DEL PARADOSSO

*Sommario: 1. Introduzione: l'esito del referendum preso sul serio. 2. Effetti collaterali diretti. 2.1. La legislazione elettorale parlamentare. 2.2. La revisione degli Statuti regionali speciali. 3. Effetti collaterali semidiretti. 3.1. Le modalità di raccordo fra Stato, Regioni ed enti locali. 3.2. La legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Del Rio). 4. Effetti collaterali indiretti. 4.1. Le elezioni di secondo grado. 4.2. Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario. 5. Conclusioni*

### 1. Introduzione: l'esito del referendum preso sul serio.

All'indomani del *referendum* costituzionale (od "oppositivo")<sup>1</sup> del 4 dicembre, occorre prenderne sul serio l'esito, riflettendo sui suoi effetti. Si è ora utilizzato il numero plurale in quanto si intende qui sostenere che dal risultato referendario negativo discendono, appunto, molteplici effetti. Anzitutto, naturalmente, l'effetto principale, interno al procedimento di revisione costituzionale, che termina senza esito in ragione della bocciatura da parte degli elettori della "legge sottoposta a *referendum* [che] non è promulgata", in quanto "non è [stata] approvata dalla maggioranza dei voti validi" (art. 138, 2°c, secondo periodo Cost.); effetto diretto del *referendum* che, nel caso di specie, equivale semplicemente a un'assenza di conseguenze sul testo costituzionale. Ma se la Costituzione rimane *tel quel* per volontà degli elettori, ciò non significa che il voto negativo del corpo elettorale sul testo di revisione costituzionale sottopostogli non possa produrre nell'ordinamento altri effetti, più o meno giuridicamente rilevanti, ricavabili dai vari profili della disciplina costituzionale respinta dagli elettori; tali effetti possono definirsi collaterali, rispetto all'effetto principale poc'anzi descritto.

---

\* Associato di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Trento.

<sup>1</sup> Così S. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 556. Nella stessa direzione, ragiona di "più marcata valenza oppositiva" del *referendum* costituzionale rispetto al *referendum* abrogativo M. LUCIANI, in *Commentario della Costituzione*, sub art. 75, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 2005, 450.

Si potrebbe obiettare che con ogni probabilità il 4 dicembre la gran parte degli elettori ha votato avendo a mente non tanto il testo della revisione, quanto piuttosto il Governo che se ne è fatto promotore, e le sue politiche. L'accentuata eterogeneità del quesito, conseguenza dell'ampiezza della revisione costituzionale che toccava numerosi profili della disciplina dettata dalla parte II della Costituzione, rispetto ai quali le opinioni del singolo elettore ben potevano differenziarsi,<sup>2</sup> da un lato, e, dall'altro, il diretto e marcato coinvolgimento del Governo nella campagna referendaria, sembrano aver agevolato il riproporsi, anche per il *referendum* costituzionale, della nota distinzione fra quesito esplicito e quesito implicito, riscontrabile nel *referendum* abrogativo. Si fa riferimento alla situazione nella quale l'elettore vota il primo quesito, scritto sulla scheda, reputando però di rispondere in realtà a un secondo quesito, appunto implicito, relativo alla "proposta politica sottostante al quesito esplicito"<sup>3</sup>. Ad esempio, in occasione dei *referendum* abrogativi del novembre 1987, un quesito implicito riguardava l'abbandono dell'energia atomica, attraverso quesiti espliciti che formalmente si limitavano a rendere più difficoltosa la costruzione di nuove centrali nucleari. L'esito favorevole all'abrogazione condusse quindi alla fuoriuscita del nostro paese dall'energia nucleare<sup>4</sup>. Analogamente, il 4 dicembre, l'adesione al quesito esplicito, riconducibile in buona sostanza a una sorta di voto popolare di (s)fiducia nei confronti del Governo in carica (*rectius* nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri/Segretario nazionale del partito di maggioranza relativa, in un contesto di assai accentuata personalizzazione), sembra aver prevalso sul voto per il quesito esplicito. Tanto è vero che, conformemente a numerose affermazioni in tal senso,<sup>5</sup> Matteo Renzi ne ha tratto le conseguenze, dimettendosi, almeno da Presidente del Consiglio.

Ma è giuridicamente indimostrato, e indimostrabile, che il corpo elettorale si sia espresso sul quesito implicito. Dunque, come giuristi non possiamo che soffermarci sul quesito esplicito, il solo formalmente sottoposto al voto popolare e l'unico rilevante sul piano del diritto<sup>6</sup>.

Proprio soffermandosi sul quesito esplicito e sulle conseguenze del voto negativo su esso, nell'ordinamento costituzionale, come si diceva, paiono emergere – accanto all'effetto principale, che pone fine alla tentata revisione della Costituzione – alcuni effetti collaterali che si intende qui analizzare con riferimento alla materia elettorale, da un lato, e al sistema

---

<sup>2</sup> Si rammenti che V. ONIDA e B. RANDAZZO, in qualità di elettori, adirono il Tribunale di Milano con ricorso ex art. 700 c.p.c., chiedendo che venisse accertato e dichiarato in via d'urgenza il loro diritto a partecipare alla consultazione referendaria nel rispetto della libertà di voto, reputata lesa proprio dall'eterogeneità del quesito. In tale sede cautelare, il ricorso venne peraltro rigettato (Tribunale di Milano, Sez. I civ., ord. 6 novembre 2016).

<sup>3</sup> G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, Cedam, 1992, 91.

<sup>4</sup> Vedi P. CARNEVALE, *Reintegrazione degli oneri all'ENEL e carattere eccezionale della responsabilità derivante da referendum abrogativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 448.

<sup>5</sup> Si vedano, *ex multis*, le dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri dinanzi al Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di revisione costituzionale n. 1429 (vedi *infra* nt. 9), successivamente approvato e sottoposto a *referendum*: "Ho personalmente affermato davanti alla stampa, e lo ribadisco qui davanti alle senatrici e ai senatori, che nel caso io perdessi il *referendum*, considererei conclusa la mia esperienza politica" (Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Atti parlamentari, Resoconto stenografico Assemblea*, 563<sup>a</sup> seduta pubblica, mercoledì 20 gennaio 2016, 134).

<sup>6</sup> Vedi M. LUCIANI, in *Commentario della Costituzione*, cit., 690.

delle autonomie territoriali, dall'altro. Per svolgere tale analisi, si propone di suddividere gli effetti collaterali in diretti, semidiretti e indiretti. Come meglio si espliciterà nel prosieguo, i primi si pongono come direttamente discendenti dall'esito referendario contrario alla revisione costituzionale, mentre gli effetti semidiretti possono così definirsi in quanto inducono a ripensare determinate discipline, alla luce della mancata introduzione delle disposizioni costituzionali ad esse attinenti, in ragione della bocciatura della revisione della Costituzione da parte del corpo elettorale; potrebbero infine individuarsi effetti collaterali indiretti, vale a dire corrispondenti a indirizzi ricavabili *a contrario* dalle disposizioni costituzionali respinte dal corpo elettorale in sede referendaria. Può rilevarsi come al passaggio dall'effetto principale dell'esito referendario agli effetti collaterali dello stesso e, nell'ambito di questi ultimi, da una all'altra e all'altra ancora delle differenti specie ora descritte, si attenui progressivamente la rilevanza giuridica degli effetti in discorso.

## 2. Effetti collaterali diretti.

### 2.1. La legislazione elettorale parlamentare.

L'impatto diretto dell'esito referendario negativo sulla legislazione elettorale parlamentare non dovrebbe stupire, alla luce dell'evidente legame tra la revisione costituzionale e la nuova legge elettorale, vale a dire la legge n. 52 del 2015 (cosiddetto *Italicum*)<sup>7</sup>. Non per nulla, tale legge, promulgata il 6 maggio 2015 e pubblicata due giorni dopo in *Gazzetta Ufficiale*<sup>8</sup>, ha visto la sua applicazione differita di più di un anno, sino al 1° luglio 2016 (art. 1, 1°c., lett. *i* legge n. 52); può presumersi che tale lasso di tempo fosse reputato sufficiente dai promotori delle riforme per ottenere l'approvazione definitiva della revisione costituzionale (d.d.l. cost. n. 1429)<sup>9</sup>, secondo un calcolo rivelatosi poi erroneo.

Proprio l'esito negativo del *referendum* del 4 dicembre e il conseguente mantenimento del carattere direttamente elettivo del Senato e del legame fiduciario del Governo nei suoi confronti, rende la legge n. 52 del 2015 non solo inutile, ma addirittura nociva ai fini del corretto funzionamento della forma di governo parlamentare. Si concretizza infatti il rischio di paralisi istituzionale, in presenza di due camere, entrambe titolari del rapporto fiduciario, ma elette con modalità affatto differenti (maggioritarie per la Camera, proporzionali per il Senato)<sup>10</sup> e dunque tali da poter condurre a maggioranze differenziate, anche

---

<sup>7</sup> Vedi C. AMIRANTE, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Tra riforma costituzionale e Italicum, Un rimedio peggiore del "male"*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 7.

<sup>8</sup> *Gazzetta Ufficiale, serie generale*, 8 maggio 2015, n. 105.

<sup>9</sup> Senato della Repubblica, XVII legislatura, disegno di legge costituzionale n. 1429, d'iniziativa governativa, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, comunicato alla Presidenza l'8 aprile 2014.

<sup>10</sup> Il carattere maggioritario del sistema elettorale della Camera introdotto dalla legge n. 52 del 2015 deriva fondamentalmente dalla previsione del premio di maggioranza, sempre attribuito; se infatti la lista più votata non supera la soglia del 40% dei voti validi, si svolgerà un turno di ballottaggio, il cui esito sarà comunque l'attribuzione del premio alla lista vincente (ma minoritaria nell'elettorato, perché così è risultata al primo turno, e come tale si ripresenta agli elettori, escludendosi la possibilità di appontamenti con altre liste presentatesi al

nell'improbabilissima eventualità di una distribuzione assolutamente identica del voto alla Camera e al Senato. Tanto è vero che lo stesso Presidente della Repubblica nel *Messaggio di fine anno*<sup>11</sup> ha rilevato come, all'indomani del *referendum* del 4 dicembre, non vi siano "regole elettorali chiare e adeguate perché gli elettori possano esprimere, con efficacia, la loro volontà e questa trovi realmente applicazione nel Parlamento che si elegge", in quanto – come qui sopra si accennava – "al momento esiste, per la Camera, una legge fortemente maggioritaria e, per il Senato, una legge del tutto proporzionale". Il che comporta un "alto rischio di ingovernabilità" in caso di elezioni, portando il Presidente della Repubblica – nell'ambito della sua funzione di "garanzia politica"<sup>12</sup> – a escludere lo scioglimento anticipato delle Camere (in tali condizioni, "poco rispettoso" nei confronti degli elettori e "contrario all'interesse del Paese"), e, al tempo stesso, a sottolineare l'esigenza di "approvare una nuova legislazione elettorale".

L'esito negativo del *referendum* del 4 dicembre pare dunque indurre a reputare non esercitabile il potere presidenziale di scioglimento anticipato delle camere finché le loro legislazioni elettorali non saranno uniformate dal legislatore parlamentare. Si potrebbe forse sperare di ottenere tale risultato ad opera del giudice costituzionale, chiamato a pronunciarsi su questioni di legittimità costituzionale attinenti a quei profili della legge elettorale della Camera (capilista bloccati, ma soprattutto, per la loro incidenza sulla distribuzione dei seggi, premio di maggioranza e connesso ballottaggio) che più significativamente la differenziano da quella del Senato. Al riguardo, non manca – com'è noto – un precedente: la sent. n. 1 del 2014, dichiarando costituzionalmente illegittime e conseguentemente annullando le disposizioni legislative della legge n. 270 del 2005, disciplinanti il premio di maggioranza, nazionale alla Camera e regionale al Senato, ha eliminato dalle corrispondenti legislazioni elettorali l'elemento che più di ogni altro contribuiva a determinare una differente composizione politica delle due camere. Ma quanto fatto dal giudice costituzionale è stato poco dopo disfatto dal legislatore parlamentare che non ha esitato a differenziare nuovamente la legge elettorale della Camera da quella del Senato, modificando soltanto la prima in senso maggioritario (legge n. 52 del 2015), nell'illusoria attesa che la revisione costituzionale eliminasse il problema in radice, privando il Senato del suo carattere direttamente elettivo e del rapporto fiduciario col Governo. Nell'attuale frangente, la Corte costituzionale potrebbe a sua volta disfare quanto (maldestramente) fatto dal legislatore parlamentare, avvicinando nuovamente, attraverso la dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale della legge n. 52 del 2015, la legge elettorale della Camera a quella del Senato, a sua volta risultante dalla sent. n. 1 del 2014.

---

primo turno). In oggi, il sistema elettorale del Senato può essere invece definito proporzionale in quanto, a seguito dell'annullamento delle disposizioni legislative che prevedevano l'attribuzione di premi di maggioranza a livello regionale (C. cost., sent. n. 1 del 2014), le uniche correzioni in senso maggioritario all'impianto proporzionalistico del testo vigente della legge n. 270 del 2005, relativamente al Senato, sono costituite dalla previsione di clausole di sbarramento e dalle ridotte dimensioni delle circoscrizioni corrispondenti alle Regioni meno popolose.

<sup>11</sup> S. MATTARELLA, *Messaggio di fine anno*, Palazzo del Quirinale, 31 dicembre 2016, al sito internet [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>12</sup> G.M. SALERNO, *Coerenza e differenziazione delle leggi elettorali: a proposito di alcune questioni di costituzionalità sollevate sull'Italicum*, in *Federalismi*, 1, 2017, 10.

Amnesso e non concesso che il giudice costituzionale, intervenendo sulla legge n. 52 del 2015, sia mosso anche dall'inespressa volontà di uniformarla alla disciplina legislativa elettorale del Senato, occorre però rammentare che il carattere manipolativo della pronuncia della Corte costituzionale sembra trovare un limite nella necessaria autoapplicatività della normativa residua, per riprendere il lessico tipico della giurisprudenza costituzionale referendaria in materia elettorale, estesa dalla sent. n. 1 del 2014 al giudizio di legittimità costituzionale nella stessa materia<sup>13</sup>. Altrimenti detto, la necessità che dai parziali annullamenti della legge elettorale (nel caso di specie, la legge 270 del 2005 nel 2014 e la legge n. 52 del 2015, fra pochi giorni) operati dalla Corte costituzionale risulti una disciplina legislativa (quasi)<sup>14</sup> immediatamente applicabile limita la latitudine degli interventi del giudice costituzionale, già circoscritta dal principio processuale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, nonché dal procedere manipolativamente, nella sentenza, “a rime obbligate”<sup>15</sup>. Così la disciplina legislativa risultante dalla sent. n. 1 del 2014 appare, più che la migliore legislazione elettorale possibile, quella meglio in grado di sopportare i suoi annullamenti parziali operati dalla giurisprudenza costituzionale, senza perdere l'autoapplicatività. Prova ne sia che tale disciplina non sembra immune da possibili vizi di legittimità costituzionale, magari relativi a parametri non invocati dal giudice *a quo*, come l'art. 51, 1°c., secondo periodo Cost.: è noto infatti che la vigente legge elettorale del Senato non prevede nulla per promuovere “le pari opportunità tra donne e uomini” nell'accesso alle cariche elettive.

Pare quindi più opportuno fare affidamento sul legislatore parlamentare per uniformare le leggi elettorali di Camera e Senato, rammentandogli sommessamente che la composizione politica delle due camere risulterà probabilmente tanto meno omogenea, quanto più saranno introdotti istituti volti a enfatizzare gli effetti di scarti anche minimi fra i voti ottenuti

---

<sup>13</sup> Così, al punto 6 *in diritto*: “La normativa che resta in vigore per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto delle questioni sollevate (...) è «complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo», così come richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte” relativamente all'ammissibilità del *referendum* abrogativo. Sulla necessaria autoapplicatività della normativa residua nella giurisprudenza costituzionale referendaria vedi criticamente M. RUOTOLO, *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare*, in F. Modugno, G. Zagrebelsky (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Torino, Giappichelli, 2001, 239-240.

<sup>14</sup> Come la Corte stessa ammette, non mancano nella normativa residua alcuni “inconvenienti”, rispetto ai quali il tono della sent. n. 1 del 2014, al punto 6 *in diritto*, si fa assai condiscendente, qualificandoli come “eventuali” e “apparenti” e affermando che possono “essere risolti mediante l'impiego degli ordinari criteri di interpretazione” (quindi senza interventi normativi) oppure “essere rimossi anche mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi della presente pronuncia e delle soluzioni interpretative sopra indicate”. Peraltro in chiusura del paragrafo la sentenza evoca l'intervento del legislatore ordinario sulla disciplina residua, quasi ad ammettere che gli “inconvenienti” non sono poi così “apparenti”. Parrebbe piuttosto preferibile superare l'*impasse* osservando come tali “inconvenienti” riguardano non il sistema elettorale in senso stretto, ma la legislazione elettorale di contorno (su tale distinzione, vedi F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001, 28-29), con riferimento alla quale pare legittimo lo stesso ricorso al decreto-legge (per uno spunto in tale direzione, si veda C. cost., sent. n. 161 del 1995, punto 4 *in diritto*), almeno se si interpreta restrittivamente, appunto come disciplina del (solo) sistema elettorale in senso stretto, la “materia (...) elettorale” indirettamente richiamata dall'art. 15, 2°c., lett. b legge n. 400 del 1988; in tale direzione, possono rammentarsi alcuni precedenti (ad esempio, decreto-legge n. 42 del 1994, convertito in legge n. 68 del 1994 e decreto-legge n. 121 del 1996, reiterato con decreto-legge n. 257 del 1996, convertito in legge n. 368 del 1996).

<sup>15</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, V ed., Padova, Cedam, 1984, 408.

dalle varie forze politiche; vale a dire quanto più la ripartizione proporzionale sarà corretta in senso maggioritario, massime ricorrendo al premio di maggioranza. Al riguardo, anche se si potesse ipotizzare un premio analogo nelle discipline elettorali di Camera e Senato (interpretando la “base regionale” per l’elezione del Senato, ex art. 57, 1°c. Cost., quale mera indicazione della Regione quale “sede di redistribuzione dei seggi”)<sup>16</sup>, va comunque sottolineato che, a Costituzione vigente, i corpi elettorali delle due camere non coincidono, in ragione della limitazione dell’elettorato attivo per il Senato agli ultraventicinquenni, disposta dall’art. 58, 1°c. Cost.; ben ci si potrebbero quindi aspettare differenze nella distribuzione del voto tra le forze politiche alla Camera e al Senato, tali da poter determinare, soprattutto se accentuate da correttivi maggioritari, una composizione politica tutt’altro che omogenea tra l’una e l’altra camera.

## **2.2. La revisione degli Statuti regionali speciali.**

L’altro effetto collaterale diretto del voto referendario negativo del 4 dicembre, che qui interessa, riguarda la revisione degli Statuti regionali speciali, prevista dal testo della revisione costituzionale, ovviamente a seguito della sua entrata in vigore. In particolare, il 13°c. dell’art. 39 di tale testo prevede(va) che le disposizioni contenute nel suo capo IV (modificative del titolo V, parte II Cost.) “non si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi Statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”. Ora, il venir meno della revisione costituzionale, fa venir meno anche la revisione degli Statuti speciali prevista dalla clausola di salvaguardia qui sopra riportata, mentre, almeno a breve termine, confina su un piano meramente speculativo gli importanti interrogativi che il procedimento disciplinato da quest’ultima aveva suscitato, relativamente alla natura dell’intesa, forte o debole,<sup>17</sup> e alla sua applicazione, *ad tempus* o permanentemente<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Così C. PINELLI, *Sull’elezione del Senato “a base regionale”*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, 7.

<sup>17</sup> Sulle intese fra lo Stato e le Regioni si veda G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, Bologna, il Mulino, 2006, 55-59. Quanto alla natura dell’intesa, un’indicazione in senso debole pareva emergere dal Tavolo tecnico delle Regioni speciali costituito da Gianclaudio Bressa, Sottosegretario agli Affari regionali e alle autonomie del Governo Renzi (c.d. Tavolo Bressa), che aveva elaborato una bozza di progetto di legge costituzionale, ai sensi della quale gli eventuali conflitti tra il Parlamento e il Consiglio regionale sulla revisione dello Statuto sarebbero stati definiti in sede di una Commissione paritaria di convergenza; in caso di mancato accordo in tale Commissione (e dunque di mancata intesa), la volontà statale avrebbe prevalso attraverso l’approvazione da parte delle camere della legge di revisione statutaria con maggioranza dei due terzi dei componenti in seconda deliberazione (Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Consiglio regionale, V Commissione permanente, *Nota* 9, 2 marzo 2016, 5, al sito internet [www.consiglio.regione.fvg.it](http://www.consiglio.regione.fvg.it)).

<sup>18</sup> Ci si poteva infatti domandare se l’intesa introdotta dall’art. 39, 13°c. si applicasse soltanto alla revisione statutaria successiva (e in qualche modo consequenziale) alla revisione costituzionale (così R. TONIATTI, *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: i titoli fondativi dell’autonomia speciale e le incognite della revisione costituzionale*, in F. Palermo, S. Parolari (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della revisione costituzionale*, Napoli, ESI, 2016, 21), come sembrava preferibile, topograficamente argomentando, o se fosse destinato ad applicarsi a tutte le future procedure di modifica degli Statuti regionali speciali, interpretate comunque come revisioni alla luce del novellato testo costituzionale. Prospettano analiticamente le possibili interpretazioni alternative sul punto S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *le Regioni*, 2016, 286-288.

Rimane da chiedersi quale sarà il destino delle procedure di revisione statutaria nel frattempo avviate, sulla scorta del cammino intrapreso dal progetto di revisione costituzionale (d.d.l. cost. n. 1429) lungo il suo *iter legis*, definitivamente interrotto dal *referendum* del 4 dicembre.

Si fa qui riferimento in particolare alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, dove ciascuna delle due Province autonome ha avviato un proprio procedimento di revisione statutaria mediante l'istituzione di un apposito organo ausiliario, la "Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*" a Bolzano, con legge prov. n. 3 del 2015, e la "Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*" a Trento, con legge prov. n. 1 del 2016; organo finalizzato all'"elaborazione di un progetto di riforma dello Statuto"<sup>19</sup> regionale trentino-altoatesino, "anche in relazione ai processi di riforma costituzionale in corso" (art. 1 legge prov. Tn n. 1 del 2016). La brusca interruzione di questi ultimi, il 4 dicembre, naturalmente non impedisce che a livello provinciale (prima) e regionale (poi) prosegua il procedimento di revisione dello Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, su iniziativa del "Consiglio regionale su proposta dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale" (art. 103, 2°c. St.). Va peraltro osservato che: formalmente, il procedimento in discorso sarà disciplinato dal citato art. 103 St. e dall'art. 138 Cost., cui non si aggiungerà l'art. 39, 13°c. del testo della revisione costituzionale, mai entrata in vigore; sostanzialmente, la proposta di revisione dello Statuto di iniziativa provincial/regionale non farà riferimento a un'inesistente revisione costituzionale, ma, può presumersi, esprimerà soprattutto le istanze di modifica statutaria espresse dalle comunità provinciali. D'altra parte, l'istituzione della Convenzione bolzanina e della Consulta trentina e il ruolo loro attribuito nell'ambito di un subprocedimento, appositamente disciplinato dalla legislazione provinciale, nell'ambito della fase dell'iniziativa (provincial/regionale, come si è detto) del procedimento di revisione statutaria esprime la volontà di garantire, tramite tali organi ausiliari, "un'ampia partecipazione della società civile (...) alla riforma dello Statuto"<sup>20</sup>.

### **3. Effetti collaterali semidiretti.**

#### ***3.1. Le modalità di raccordo fra Stato, Regioni ed enti locali.***

---

<sup>19</sup> Così espressamente la rubrica dell'art. 4 legge prov. Tn n. 1 del 2016, il cui testo è peraltro meno esplicito, ragionando più genericamente di "documento conclusivo" dei lavori della Consulta, redatto sulla base di un precedente "documento preliminare con i criteri e gli indirizzi principali per la redazione del progetto di riforma dello Statuto speciale". La legge bolzanina fa invece riferimento a "una bozza riguardante, sia gli adeguamenti istituzionali sia le necessarie integrazioni allo Statuto di autonomia" (art. 1, 1°c. legge prov. Bz n. 3 del 2015).

<sup>20</sup> Art. 1, 1°c. legge prov. Bz n. 3 del 2015. In termini analoghi si esprime la legge prov. Tn n. 1 del 2016, all'art. 1: "la Provincia promuove un ampio processo di partecipazione della società civile trentina per favorire il coinvolgimento dei cittadini e delle parti sociali nella definizione dei contenuti di riforma dello Statuto speciale"; a tal fine, la legge provinciale istituisce la Consulta (art. 2, 1°c.).

L'esito negativo del *referendum* del 4 dicembre comporta la mancata trasformazione del Senato in organo che, almeno secondo i *desiderata* dei promotori della revisione costituzionale, "rappresenta le istituzioni territoriali"<sup>21</sup> e dunque "esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica" (art. 55, 5°c. Cost., come sarebbe stato novellato dalla revisione costituzionale). Forse spinto dalla volontà di valorizzare tale ruolo del Senato, il revisore costituzionale non menziona mai il sistema delle Conferenze tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali<sup>22</sup>, a differenza del suo predecessore della XIV legislatura che, nel testo di revisione della Costituzione respinto dal *referendum* del 25-26 giugno 2006, costituzionalizzava la Conferenza Stato-Regioni, "per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese", prevedendo inoltre, per le medesime finalità, che la legge potesse istituire "altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'art. 114 Cost." (art. 118, 3°c. Cost., nel testo proposto dalla revisione costituzionale bocciata dal corpo elettorale nel 2006).

Dal voto referendario è invece emersa la conferma che le Conferenze (in genere e soprattutto, in specie, la Conferenza Stato-Regioni) sono, e restano, le uniche sedi formali di raccordo fra lo Stato e gli enti territoriali. Nei confronti del revisore costituzionale, si realizza così una sorta di involontaria rivincita del sistema delle Conferenze che rimane, quasi suo malgrado,<sup>23</sup> il solo centro formalmente previsto per le relazioni fra gli enti costitutivi della Repubblica ex art. 114 Cost. Ad avviso di chi qui scrive, occorre prendere atto di tale condizione, che dovrebbe spingere il legislatore ordinario a rafforzare la Conferenza Stato-Regioni e, più in generale, il sistema delle Conferenze. In questa prospettiva, andrebbe valutata la possibilità di inserire, quantomeno nella Conferenza Stato-Regioni, accanto ai vertici degli esecutivi (delle Regioni e delle Province autonome), i rappresentanti dei rispettivi Consigli, in modo che possa più pienamente esprimersi il pluralismo che caratterizza le varie comunità regionali. Il che appare tanto più opportuno alla luce della considerazione che la Conferenza Stato-Regioni interviene, ex art. 2, 3°c. d.lgs. n. 281 del 1997, nel procedimento di formazione di atti legislativi statali (anche mediante l'incisivo strumento dell'intesa sugli schemi dei decreti legislativi, come d'altra parte ci ha recentemente rammentato C. cost., sent. n. 251 del 2016, immediatamente precedente il *referendum* costituzionale), rispetto ai quali ben potrebbero essere ascoltati, attraverso propri rappresentanti nella Conferenza, anche gli unici legislatori regionali, vale a dire i Consigli (art. 121, 2°c. Cost.).

D'altra parte, a Costituzione vigente, la partecipazione dei Consigli delle Regioni e delle Province autonome al procedimento di formazione di atti legislativi statali (leggi, nel caso di specie) potrebbe essere realizzata anche dando (finalmente) attuazione all'art. 11 legge cost. n. 3 del 2001, modificando i regolamenti parlamentari nella direzione indicata da tale

---

<sup>21</sup> Esclude che si consegua tale obiettivo E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sul disegno di legge costituzionale in materia di revisione della parte seconda della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2014, 3.

<sup>22</sup> Si fa riferimento alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (in genere più brevemente denominata Conferenza Stato-Regioni) di cui all'art. 12 legge n. 400 del 1988, alla Conferenza Stato-città e autonomie locali (art. 8, 2°c. d.lgs. n. 281 del 1997) e alla Conferenza unificata, costituita dalla somma della prima con la seconda (art. 8, 1°c. d.lgs. n. 281 del 1997).

<sup>23</sup> Si pensi alle posizioni favorevoli alla revisione costituzionale espresse da tanti componenti delle Conferenze, in particolare della Stato-Regioni.

disposizione costituzionale e specificamente prevedendo che nel novero dei “rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali” che partecipano alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, rientrino anche componenti espressi dai Consigli regionali o delle Province autonome<sup>24</sup>. Al riguardo, va rammentato che proprio la mancata revisione costituzionale fa sì che si possa ancora ragionare, come qui proposto, di attuazione dell’art. 11 legge cost. n. 3 del 2001, in quanto la descritta possibile integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali viene prevista da tale disposizione in via transitoria, vale a dire “sino alla revisione delle norme del titolo I della parte II della Costituzione”; ora, appunto, l’esito negativo del *referendum* del 4 dicembre ha impedito tale revisione, che si sarebbe altrimenti realizzata con la novellata disciplina della struttura e delle funzioni del Senato della Repubblica.

### **3.2. La legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Del Rio).**

La mancata revisione costituzionale sembra non essere priva di effetti sulla vigente disciplina legislativa della Provincia e della Città metropolitana, introdotta dalla legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Del Rio, dal nome del Ministro eponimo)<sup>25</sup>. Può infatti osservarsi come la legge n. 56 sembri autoqualificarsi come transitoria, laddove disciplina sia la Città metropolitana, sia la Provincia, “in attesa della riforma del titolo V della parte II della Costituzione e delle relative norme di attuazione” (art. 1, rispettivamente 5°c. e 51°c.). È pur vero che la legge Del Rio ha superato indenne il vaglio della giurisprudenza costituzionale (sent. n. 50 del 2015), sulla base della Costituzione allora e (ora, dopo il voto referendario negativo) sempre vigente; ma è difficile sfuggire alla sensazione che come parametro del giudizio di legittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 56 sia stata utilizzata anche la Costituzione *de iure condendo*, oltre a (e in luogo di) quella *de iure condito*; vale a dire, il testo della revisione costituzionale *in itinere*, accanto alla Costituzione vigente, e al suo posto.

Così il giudice delle leggi incorre in un curioso *lapsus calami*, quando, al punto 6.2.2. *in diritto* della sent. n. 50, utilizza come parametro la “competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all’art. 117, 2°c., lett. *p* Cost.”. Ora, è agevole constatare come la vigente Costituzione alla menzionata lett. *p* non contenga il sintagma “ordinamento degli enti locali”, attribuendo alla legislazione statale esclusiva soltanto le materie “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”, certamente sussumibili nell’ordinamento degli enti locali, ma non tali da esaurirne la

---

<sup>24</sup> Si noti in proposito che risulta assai ampio l’ambito rimesso alla discrezionalità dei regolamenti parlamentari nel disciplinare la partecipazione in discorso, “non avendo il legislatore costituzionale nemmeno stabilito di che proporzioni debba essere la rappresentanza, in Commissione, di Regioni ed enti locali” (E. MALFATTI, in *Commentario della Costituzione*, sub legge cost. n. 3 del 2001, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 2006, 391-392).

<sup>25</sup> Si fa riferimento a Graziano Del Rio, Ministro per gli affari regionali e le autonomie del Governo Letta e, in tale veste, copresentatore del disegno di legge all’origine della legge n. 56 (Camera dei deputati, XVII legislatura, disegno di legge n. 1542, d’iniziativa governativa, presentato il 20 agosto 2014 dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro degli interni, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dal Ministro per le riforme costituzionali).

portata semantica; tanto più che la sent. n. 50 ricorre al virgolettato per indicare la presunta materia statale, come se fosse tratta, pari pari, dal testo costituzionale. Ma è proprio la revisione costituzionale bocciata dal *referendum* del 4 dicembre ad aggiungere alle materie statali di cui alla lett. *p* del 2°c. dell'art. 117 Cost. l'“ordinamento” dei Comuni e delle Città metropolitane (che nel disegno del revisore costituzionale esaurivano gli enti locali previsti dalla Costituzione, espungendovi, com'è noto, le Province). Dunque, almeno al punto 6.2.2 *in diritto*, la Corte costituzionale, con riferimento alla disciplina introdotta dalla legge Del Rio relativamente all'incorporazione di un Comune in altro Comune contiguo (art. 1, 130°c.), la fa salva invocando a parametro la revisione costituzionale (allora) *in itinere*<sup>26</sup>.

Potrebbe forse opinarsi che la sent. n. 50 del 2015 abbia utilizzato il medesimo schema, pur senza citare espressamente – stavolta – le disposizioni del progetto di revisione costituzionale, quando ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale relative alla disciplina legislativa di Province e Città metropolitane, introdotta dalla legge n. 56 “in attesa” della revisione costituzionale. In particolare, lascia quantomeno perplessi il constatare come la Corte abbia giudicato non fondate le censure mosse nei confronti del “modello di governo di secondo grado” adottato dalla legge Del Rio, obbligatoriamente per le Province ed eventualmente (ma con un deciso *favor* per tale soluzione)<sup>27</sup> per le Città metropolitane<sup>28</sup>. Soprattutto con riferimento alla Provincia, dove appunto l'elezione di secondo grado è legislativamente imposta (e non solo suggerita), sembra dubbia la legittimità delle disposizioni legislative che affidano la formazione dei suoi organi ai soli organi dei Comuni ricadenti nel territorio provinciale<sup>29</sup>; a meno che (come appunto pare essersi orientata, con una certa leggerezza, la sent. n. 50) la legittimità non venga valutata utilizzando quale parametro il testo costituzionale revisionato che eliminava la Provincia dal novero degli enti costitutivi la Repubblica ex art. 114 Cost. Ma il risultato referendario del 4 dicembre mantiene in tale novero la Provincia, e dunque rende assai discutibile il rimettere la formazione di tutti i suoi organi ai componenti

---

<sup>26</sup> Sembra dunque che la Corte “argomenti a parametro in fieri” (A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, Note a margine della sent. n. 50 del 2015, in *Federalismi*, 8, 2015, 11). Nella stessa direzione vedi G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 471.

<sup>27</sup> Ai sensi dell'art. 1, 22°c. legge n. 56 del 2014, lo Statuto della Città metropolitana “può prevedere l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano”. Tuttavia, finché così non venga (eventualmente) disposto, da un lato, “il Consiglio metropolitano è eletto dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Città metropolitana” (25°c.) con modalità indicate dalla legge stessa, e, dall'altro, “il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo” (19°c.), escludendosi così dalla scelta dello stesso gli elettori degli altri Comuni (si vedano le condivisibili osservazioni critiche di A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, 19-20). Come se non bastasse, il 22°c. subordina l'introduzione della menzionata elezione diretta a condizioni di non agevole realizzabilità; in particolare, nelle Città metropolitane con popolazione non superiore ai tre milioni di abitanti (quindi tutte, tranne Milano, Napoli e Roma), occorre che “si sia proceduto ad articolare il territorio del Comune capoluogo in più Comuni”.

<sup>28</sup> Si vedano rispettivamente il punto 3.4.3. *in diritto* per le Città metropolitane, e, per le Province, il punto 4.3.2. *in diritto*, peraltro laconicamente costruito *per relationem*, rinviandosi “alle medesime ragioni già esposte con riferimento alle Città metropolitane”.

<sup>29</sup> Così il Presidente della Provincia e il Consiglio provinciale sono eletti dai Sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia, mentre l'Assemblea dei Sindaci “è costituita dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Provincia” (art. 1, 58°c, 60°c., 69°c. e 56°c.).

degli organi di altro ente ad essa equiparato, ex art. 114 Cost. Anche a seguito della mancata revisione costituzionale, è auspicabile la reintroduzione del voto popolare per gli organi provinciali elettivi, grazie a un futuro *revirement* del legislatore ordinario ovvero della Corte costituzionale, se e quando sarà nuovamente chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dei richiamati profili della legge Del Rio<sup>30</sup>.

#### 4. Effetti collaterali indiretti.

##### 4.1. Le elezioni di secondo grado.

Poiché con il voto del 4 dicembre il corpo elettorale referendario ha respinto uno specifico testo di revisione costituzionale, forse da quest'ultimo potrebbero desumersi *a contrario* alcune indicazioni – politicamente significative, più che giuridicamente vincolanti – sui possibili futuri interventi riformatori, relativamente, per quel che qui interessa, alla materia elettorale e al sistema delle autonomie territoriali; altrimenti detto, il legislatore parlamentare – costituzionale od ordinario, *le cas échéant* – potrebbe essere indotto, almeno per un certo lasso di tempo, a non ripercorre il cammino bocciato dagli elettori, inoltrandosi piuttosto su altre strade, in qualche modo ad esso opposte.

Così, occorrerebbe guardare con circospezione alle forme di democrazia indiretta, basate su elezioni di secondo grado, esplicitamente bocciate, con riferimento al Senato della Repubblica, dal corpo elettorale, vale a dire da quello stesso soggetto che sarebbe stato privato del diritto di voto per l'elezione di tale camera. Com'è noto, infatti, il testo della revisione costituzionale prevedeva che i senatori elettivi, ridotti a 95 (fermi restando invece i cinque senatori di nomina presidenziale) sarebbero stati eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano "fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori" (art. 57, 2°c. Cost., come sarebbe stato novellato dalla revisione costituzionale). L'esito referendario non solo preserva il carattere direttamente elettivo del Senato della Repubblica, ma, con necessaria contestualità (in ragione dell'unicità del quesito), mantiene anche la Provincia fra gli enti costitutivi della Repubblica ex art. 114 Cost. Ora, la cancellazione della Provincia dal testo della Costituzione repubblicana, perseguita dal revisore costituzionale, sembrava costituire, gentilianamente, il "fondamento e coronamento" della *deminutio* di tale ente territoriale, già realizzata dalla legge Del Rio, anche attraverso l'elezione indiretta, da parte dei Sindaci e dei consiglieri dei Comuni del territorio corrispondente, di tutti i suoi organi elettivi. Può dunque reputarsi che il corpo elettorale referendario abbia respinto l'elezione indiretta, esplicitamente per il Senato, implicitamente per gli organi della Provincia, bocciando la cancellazione di quest'ultima dal testo costituzionale. Il che potrebbe costituire, accanto ai profili di problematica legittimità co-

---

<sup>30</sup> Si vedano le recenti notizie, riportate dalla stampa quotidiana, sulla possibile presentazione di ricorsi al Tar, anche la fine di accedere incidentalmente alla Corte costituzionale, chiedendo al giudice amministrativo di sollevare questioni di legittimità costituzionale relative alla legge n. 56 del 2014 (vedi *Corriere della sera*, 7 gennaio 2017, 13).

stituzionale prima evidenziati<sup>31</sup>, un ulteriore argomento, stavolta in termini di opportunità politica, per sollecitare il legislatore a reintrodurre l'elezione diretta degli organi provinciali.

#### **4.2. Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario.**

La revisione costituzionale prevedeva, al novellato art. 117 Cost., una marcata riduzione delle competenze legislative delle Regioni ad autonomia ordinaria che, se l'esito del referendum fosse stato favorevole, avrebbe conseguentemente determinato un significativo allontanamento della loro disciplina da quella delle Regioni a Statuto speciale; a queste ultime, infatti, l'art. 117 Cost. – analogamente a tutte le disposizioni contenute al capo IV del testo della revisione – non si sarebbe comunque applicato, almeno immediatamente, in forza del disposto dell'art. 39, 13°c. del testo stesso<sup>32</sup>. La stessa previsione dell'intesa – foss'anche da intendersi come debole e foss'anche introdotta *una tantum*, vale a dire esclusivamente per la revisione statutaria immediatamente successiva alla revisione costituzionale<sup>33</sup> – contribuiva ad allontanare le Regioni speciali da quelle ordinarie, in quanto soltanto per le prime almeno una revisione della loro disciplina di grado costituzionale veniva a essere subordinata quantomeno alla leale collaborazione fra lo Stato e la Regione oggetto della disciplina revisionanda. Il menzionato art. 39, 13°c. prevedeva infine l'estensione dell'istituto della specializzabilità ex art. 116, 3°c. Cost. alle Regioni ad autonomia speciale,<sup>34</sup> pur con una diversa disciplina prima e dopo la revisione dei rispettivi Statuti. Ma il punto che qui interessa prescinde da tale diversità di disciplina: comunque mentre la previsione della specializzabilità secondo la vigente Costituzione si riferisce alle sole Regioni ad autonomia ordinaria, la revisione costituzionale l'avrebbe estesa alle Regioni a Statuto speciale. In tal modo, l'applicazione dell'istituto non avrebbe comportato necessariamente l'avvicinamento della disciplina delle Regioni ordinarie interessate a quella delle Regioni speciali ma, se utilizzato da queste ultime, avrebbe potuto comportare, all'opposto, un ulteriore allontanamento.

Complessivamente considerata, la revisione costituzionale, se fosse stata approvata dagli elettori, avrebbe dunque determinato l'accentuarsi della differenziazione tra Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario. Ma essa è stata respinta in occasione del referendum del 4 dicembre, non solo dal corpo elettorale nazionale, ma anche – significativamente – dagli elettori residenti nelle Regioni a Statuto speciale, con l'unica eccezione del Trentino-Alto Adige/Südtirol (*rectius* della Provincia autonoma di Bolzano, il cui risultato favorevole alla revisione ha determinato l'analogo risultato a livello regionale, prevalendo numericamente sul voto contrario della maggioranza degli elettori trentini). Per inciso, il dato da ul-

---

<sup>31</sup> Vedi *supra* par. 3.2.

<sup>32</sup> Vedi *supra* par. 2.2.

<sup>33</sup> Vedi *supra* ntt. 17 e 18.

<sup>34</sup> Si rammenti peraltro la tesi secondo cui l'istituto in discorso sarebbe stato applicabile anche alle Regioni a Statuto speciale, grazie all'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, in quanto rientrante nelle "forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite" (G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *le Regioni*, 2001, 494; *contra*, convincentemente, A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell'adeguamento degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *le Regioni*, 2003, 362).

timo richiamato evidenza come le autonomie speciali non si fidassero eccessivamente della clausola di salvaguardia, forse interpretandola come mera clausola sospensiva<sup>35</sup>; tanto è vero che, come si è detto, il voto favorevole alla revisione prevale soltanto laddove la specialità trova ben altre garanzie (internazionali) rispetto alla menzionata clausola.

Se dall'esito referendario intendiamo trarre, come premesso, alcune indicazioni opposte rispetto al testo respinto dal voto del corpo elettorale, possiamo concludere che in futuro l'attuazione del principio autonomistico non dovrebbe ulteriormente differenziare le Regioni speciali da quelle ordinarie. Anzi, si potrebbe pensare a qualche forma di attenuazione delle diversità di disciplina tra le prime e le seconde; naturalmente, nella direzione di un rafforzamento dell'autonomia regionale, ricavabile *a contrario* dall'orientamento statocentrico perseguito dalla fallita revisione costituzionale.

## 5. Conclusioni.

Pur soffermandosi soltanto su due ambiti materiali, il presente scritto ha evidenziato come il voto referendario del 4 dicembre abbia prodotto numerosi effetti collaterali, opposti rispetto agli orientamenti perseguiti dal revisore costituzionale. Può forse apparire paradossale che tanti e tali effetti discendano da un unico voto popolare, ma occorre rammentare che i propugnatori della revisione costituzionale hanno in qualche modo favorito un risultato di tal fatta, redigendo un testo amplissimo che, com'è noto, si proponeva di novellare quasi tutti i titoli della parte II della Costituzione. Per di più la fretta (o l'eccessiva fiducia in un esito positivo della revisione costituzionale) si è rivelata, come al solito, cattiva consigliera, inducendo i parlamentari favorevoli alla riscrittura della Costituzione ad anticiparla, per così dire, a livello legislativo ordinario, come si è visto con riferimento alla legge n. 56 del 2014 e alla legge n. 52 del 2015. In tal modo, la sconfitta referendaria della revisione costituzionale lascia permanentemente (e non più temporaneamente) prive di aggancio costituzionale determinate discipline legislative: così l'*Italicum*, probabilmente concepito per una sola camera direttamente elettiva, ma applicabile alla Camera dei deputati in presenza di un Senato parimenti eletto dal popolo; così, ancora, la legge Del Rio, probabilmente concepita per Province prive di copertura costituzionale, ma applicata a enti che sono sempre costitutivi della Repubblica ex art. 114 Cost. In tali vicende, il legislatore ordinario ricorda un trapezista sconosciuto che si lancia nel vuoto, sperando di trovare lì una barra ad attenderlo. Fuor di allegoria, la maggioranza parlamentare ha imprudentemente legiferato, dando per scontata l'entrata in vigore della revisione costituzionale, in grado di sostenere le sue scelte legislative.

La scarsa considerazione per la virtù cardinale della prudenza sembra caratterizzare gli stessi sostenitori del d.d.l. cost. n., 1429, sol che si rammenti che il *referendum ex art.*

---

<sup>35</sup> A ben vedere, infatti, più che di salvaguardare le Regioni speciali e le Province autonome, si trattava di sospendere l'applicazione della revisione costituzionale nei loro confronti, subordinandola a un evento successivo nel tempo, la revisione statutaria (così R. TONIATTI, *Asimmetrie regionali, identità culturale*, cit., 16-18).

138, 2°c. Cost. sul testo della revisione è stato richiesto anche dai parlamentari che l'avevano approvato e dai soli elettori ad esso favorevoli<sup>36</sup>. D'altra parte, quando si rivolge una domanda al popolo, non è poi così agevole vaticinarne la risposta: *Brexit docet*.

---

<sup>36</sup> Vedi rispettivamente Corte suprema di Cassazione, Ufficio centrale per il referendum, ord. 6 maggio 2016 e ord. 4-8 agosto 2016.