

## Abrogazione popolare e “reviviscenza” di leggi elettorali

di Antonio Ruggeri  
(8 dicembre 2011)

SOMMARIO: 1. Se il referendum abbia, o no, natura di fonte del diritto, a motivo della possibile (ed anzi doverosa) assimilazione dei suoi effetti a quelli propri delle leggi, siccome al pari di queste idoneo a dar vita all’“abrogazione” di leggi anteriori, e se l’oggetto dell’abrogazione stessa sia dato dalla *fonte* ovvero dai suoi *effetti*, giustificandosi per questo secondo corno dell’alternativa la “reviviscenza” (o, meglio, il “risveglio”) degli effetti di atti dapprima “dormienti”. – 2. Reviviscenza di *disposizioni* ovvero di *norme*? – 3. I casi in cui la reviviscenza è dalla comune opinione ammessa con riguardo alle vicende delle leggi nel tempo, mentre sarebbe per alcuni esclusa per effetto del referendum, a motivo del fatto che quest’ultimo non sarebbe in grado di stabilirla in modo espresso e certo (in ispecie, l’insanabile contraddizione insita nella tesi che considera esclusa la reviviscenza malgrado talune domande referendarie l’assumano proprio a loro “scopo immanente”). – 4. Fino a che punto in sede di vaglio dell’ammissibilità la Corte può svolgere un sindacato previo di costituzionalità della domanda referendaria? – 5. La soggezione delle domande referendarie, al pari delle disposizioni di legge, ad interpretazione conforme, il carattere non necessariamente “manipolativo” e parziale dell’abrogazione popolare, la possibile (e, alle volte, doverosa) reviviscenza della disciplina previgente rispetto a quella abrogata.

*1. Se il referendum abbia, o no, natura di fonte del diritto, a motivo della possibile (ed anzi doverosa) assimilazione dei suoi effetti a quelli propri delle leggi, siccome al pari di queste idoneo a dar vita all’“abrogazione” di leggi anteriori, e se l’oggetto dell’abrogazione stessa sia dato dalla fonte ovvero dai suoi effetti, giustificandosi per questo secondo corno dell’alternativa la “reviviscenza” (o, meglio, il “risveglio”) degli effetti di atti dapprima “dormienti”*

Sorte amara, quella toccata al referendum abrogativo, non solo presso la comunità statale che negli ultimi vent’anni, con l’unica eccezione (mi auguro, solo fino ad oggi...) dell’ultima consultazione (riuscita grazie al raggiungimento del *quorum*), è parso essersi consumato da se stesso e in se stesso nella indifferenza della maggioranza dei potenziali votanti<sup>1</sup>, ma anche presso la cultura giuridica: sintagma nel quale comprendo sia la teoria, che – come si sa – appare essere fortemente divisa circa gli spazi all’istituto rimessi, che la pratica (e, segnatamente, la pratica giurisprudenziale), gravata da non poche né lievi oscillazioni, all’affannosa, sofferta ricerca di una interna chiarificazione e stabilità non raggiunte e – temo – problematicamente raggiungibili, in apprezzabile misura, a breve<sup>2</sup>.

Praticamente, non v’è profilo, dei molti di cui il referendum si compone, che non sia stato fatto oggetto di controverse valutazioni, con una certa, consistente tendenza a contenerne le manifestazioni. Che a base di questo diffuso sentire vi sia stata la consapevolezza del turbamento di quadro comportato dall’introduzione dell’istituto nella

---

<sup>1</sup> La questione è – come si sa – molto discussa, sia per ciò che concerne le cause del fenomeno, sia in merito alle sue implicazioni di ordine politico-istituzionale e sia, infine, quanto ai suoi prossimi, prevedibili sviluppi (ha, di recente, fatto il punto su di essa E. DE MARCO, *Il referendum: uno strumento ormai “spuntato”?*, in *Studi in onore di L. Arcidiacono*, III, Torino 2010, 1063 ss.).

<sup>2</sup> Su ciò, nella ormai incontinentabile lett., mi limito qui a far richiamo al corposo studio di M. LUCIANI, *sub art. 75*, in *Comm. Cost.*, Bologna-Roma 2005, alla relazione di I. NICOTRA, *Le zone d’ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, al Seminario di Modena dell’ottobre 2006 su *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull’ammissibilità del referendum abrogativo*, a cura di R. Pinaridi, Torino 2007, 229 ss. (e agli altri contributi *ivi*), nonché alla monografia di A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino 2010. Da ultimo, F. DAL CANTO, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, a cura di R. Romboli, Torino 2011, 289 ss. Con speciale attenzione alla giurisprudenza sui referendum elettorali, cui qui specificamente si guarda, A. GIGLIOTTI, *L’ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano 2009. Altri richiami, più avanti.

Carta repubblicana rispetto all'assetto tradizionale dei pubblici poteri mi parrebbe innegabile. E il vero è che tutto quanto veniva visto – a torto o a ragione – come idoneo ad incrinare la centralità di posto della rappresentanza politica quale perno delle dinamiche della forma di governo (e, più largamente, della stessa forma di Stato) induceva alla cautela, se non pure alla diffidenza e al sospetto.

Si pensi già alla prima questione, che sta a base e condiziona la posizione stessa e la soluzione delle altre, circa la natura del referendum, in particolare circa la sua possibile ovvero doverosa inclusione tra le fonti del diritto, le quali poi, a loro volta, seguitano ad oggi a comporre un oscuro “universo”, non essendosi chiarito una volta per tutte di quali “ingredienti” sono fatte (e basti solo por mente alle interminabili, non sopite dispute attorno al concetto di “norma giuridica”, ai suoi caratteri, alle sue complessive movenze)<sup>3</sup>. Una questione, quella di partenza, alla quale – confesso – fatico ad appassionarmi, contentandomi del fatto che – *quale che sia la ontologica natura del referendum* – l'effetto da esso prodotto è *expressis verbis* dalla Carta qualificato di “abrogazione”.

Di qui, quanto meno la presunzione che il regime complessivo riguardante l'effetto stesso debba essere, in via di principio, quello proprio delle leggi e degli altri atti a queste assimilate in ordine alla attitudine a produrre nuovo diritto. Direi che, per l'aspetto ora considerato, la prova del contrario incomba su coloro che si fanno portatori dell'idea secondo cui l'abrogazione legislativa è cosa affatto diversa dall'abrogazione referendaria: un'idea che, naturalmente, richiede di essere adeguatamente supportata al piano positivo, dovendosi nella trama del dettato costituzionale in primo luogo e, secondariamente, nella disciplina attuativa rinvenire i dati normativi che inducono alla differenziazione del trattamento. Nel silenzio, però, la presunzione gioca – come si viene dicendo – nel senso opposto, della uniformità.

È poi vero che l'“abrogazione” resta, a sua volta, gravata da più d'una ipotesi teorico-ricostruttiva; ma questo, se vale – come vale –, riguarda appunto in generale le leggi e le loro vicende nel tempo, prima (e più ancora) che il referendum.

Il termine è – come si sa – antico<sup>4</sup>; il modo però con cui la “cosa” dallo stesso evocata opera nelle esperienze della normazione è col tempo profondamente cambiato. Sarebbe un palese errore di prospettiva, un'autentica esibizione di miopia metodico-teorica, ritenere di poter applicare alle vicende delle leggi (e, più latamente, delle fonti) dello Stato odierno le categorie teoriche invalse ai tempi dei Romani per le *leges rogatae* o per altri atti ancora creativi di diritto. Eppure, l'antica *juris prudentia*, con le straordinarie testimonianze da essa rese di una pratica giuridica costantemente protesa all'applicazione dell'*ars boni et aequi* ai casi della vita, ha gettato un seme che non è andato perduto e che, anzi, è col tempo cresciuto, sia pure in forme plurime a seconda dei contesti nei quali è stato accolto e coltivato.

La vicenda è di speciale interesse proprio con riguardo al tema che ci occupa. L'*abrogatio*, infatti, non investiva ieri, e non investe oggi, l'atto *ut sic* bensì i suoi effetti, temporalmente circoscritti in conseguenza dell'avvento dell'atto abrogativo<sup>5</sup>. La legge abrogata non era perciò “sradicata” una volta per tutte, e irreversibilmente, dal terreno

---

<sup>3</sup> Su tutto ciò, di recente, spunti critici in R. BIN, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto*, in *Scritti in onore di L. Carlassare, Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, I, *Delle fonti del diritto*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi, Napoli 2009, 35 ss.

<sup>4</sup> Sull'*abrogatio legis* nell'esperienza giuridica romana, dopo M. WLASSAK, *Abrogatio legis*, in *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumwissenschaft*, Stuttgart 1893, I, 1, 114 s., v., almeno, A. BISCARDI, *Aperçu historique du problème de l'abrogatio legis*, in *Rev. int. dr. antiquité*, 18/1971, 29 ss. e F. REDUZZI MEROLA, *Iudicium de iure legum. Senato e legge nella tarda Repubblica*, Napoli 2001, spec. il cap. I, ma *passim*.

<sup>5</sup> Assai diffusa, come si sa, la descrizione dell'abrogazione in termini di delimitazione temporale della efficacia (per tutti, F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 8 ss., e riferimenti *ivi*).

dell'ordinamento; era, piuttosto, in una condizione di "letargo, ma sempre vivente"<sup>6</sup>, "e capace perciò di uscire dall'ombra e di riassumere la sua funzione produttiva"<sup>7</sup>.

Il punto è di straordinario rilievo; e spiega come mai, al verificarsi di certe condizioni, l'atto "dormiente" potesse (e possa...) "risvegliarsi", riprendendo con rinnovate forze l'antico vigore<sup>8</sup>.

Non è decisiva, in senso opposto, nel quadro della ricostruzione che si va ora delineando, la circostanza per cui, ai tempi dei Romani così come oggi, l'oggetto dell'abrogazione venisse (e venga) individuato nell'atto piuttosto che nei suoi *effetti*, i quali ultimi nondimeno restano l'unico, vero punto di riferimento dell'avvicendamento degli atti nel tempo. Non è raro infatti l'uso di formule ellittiche, con le quali si fa luogo – come ha fatto la nostra Carta costituzionale –, ad un tempo, ad una semplificazione concettuale e ad una riduzione linguistica, frutto della palese suggestione esercitata dalla metafora della fonte, di cui in varî contesti ed a varî fini faticiamo a liberarci<sup>9</sup>, individuandosi pertanto in quest'ultima il punto di attacco della fonte abrogatrice (per ciò che qui specificamente importa, del referendum), dal momento che è dalla fonte stessa che discendono le trasformazioni apportate nel mondo del diritto, gli effetti appunto<sup>10</sup>. A stare, invece, all'ordine di idee secondo cui l'abrogazione comporta lo "sradicamento" dell'atto che ne è oggetto, se ne avrebbe che quest'ultimo, al pari di una pianta privata del terreno da cui trae alimento, appassirebbe e non potrebbe dunque in alcun caso o modo riprendere "vita", nemmeno per il caso, pressoché pacificamente ammesso<sup>11</sup>, di abrogazione di fonte

---

<sup>6</sup> Ecco perché è del tutto fuori posto ragionare della sua "reviviscenza"; come passo subito a dire, preferisco discorrere di "risveglio".

<sup>7</sup> ... "tanto vero che era ritenuta di rigore l'inserzione del *caput tralaticium de impunitate* nella *sanctio* di una legge nuova" (tutti i riferimenti ora fedelmente trascritti sono tratti da A. GUARINO, *Storia del diritto romano*<sup>12</sup>, Napoli 1998, 286; testuali i corsivi).

<sup>8</sup> Per l'aspetto ora considerato, la differenza che taluno (ad es., ora, C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano 2008, 21 ss.) vede come netta tra l'abrogazione e la disapplicazione non sembra essere davvero tale, ove si consideri che la prima genera la seconda, la quale poi può pure aversi per causa diversa dalla prima, secondo quanto ad es. conferma l'esperienza delle antinomie tra norme interne e norme comunitarie o, come a me piace dire, "eurounitarie" (non indugio qui sulla distinzione, che mi è sempre apparsa troppo sottile, tra la disapplicazione e la "non applicazione", la quale ultima soltanto – come si sa –, a stare alla giurisprudenza ormai invalsa, varrebbe con riguardo alle antinomie suddette).

La vera differenza tra i due casi ora sottoposti ad un rapido confronto sta nel fatto che le antinomie definite a mezzo della tecnica dell'abrogazione sono meramente *apparenti*, quelle invece riscontrabili al piano dei rapporti interordinamentali sono *reali* (proprio perché non v'è... abrogazione). Laddove infatti si abbia avvicendamento delle fonti nel tempo, una ed una soltanto è la disposizione in ogni frazione temporale vigente (per il tempo passato, la vecchia; col sopravvenire della fonte abrogatrice, la nuova); di contro, in caso di "non applicazione" di fonte interna incompatibili con fonte sovranazionale, le due fonti sono simultaneamente vigenti, e proprio per ciò l'antinomia è reale (maggiori ragguagli sul punto, volendo, nel mio *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*<sup>5</sup>, Torino 2009, 25 ss.).

Sta di fatto però che, per come qui le cose son viste, tanto laddove possa (e debba) propriamente discorrersi di abrogazione quanto in caso di mera disapplicazione (o "non applicazione") potrebbe assistersi al successivo "risveglio" di fonte dapprima "dormiente", pronta dunque ad essere nuovamente portata ad applicazione. Non v'è dubbio, infatti, che nel momento in cui l'incompatibilità, apparente o reale che sia, dovesse per qualsivoglia causa cessare, le norme dapprima recessive tornerebbero a riprendere vigore: si "risveglierebbero" insomma.

<sup>9</sup> Lo stesso "sistema" è usualmente visto, appunto, come composto dalle fonti stesse, piuttosto che dalle norme o dai loro effetti. Che a base di ciò vi sia un errore di prospettiva, che porta poi ad una deformata rappresentazione della realtà giuridica, non sembra a me dubbio, secondo quanto mi sono sforzato di argomentare in più luoghi (tra i quali, e per tutti, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)).

<sup>10</sup> Sulla centralità di rilievo della efficacia giuridica, ricordo qui solo la magistrale voce di A. FALZEA, *Efficacia giuridica*, per l'*Enc. dir.*, XIV (1965), 432 ss.

<sup>11</sup> Ma v., ora, il contrario avviso espresso da V. MARCENÒ, *Il concetto di abrogazione parziale. Raffronto tra l'abrogazione legislativa e l'abrogazione referendaria*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e, da ultimo, *Perplexità sull'ammissibilità di un concetto ambiguo: la "reviviscenza" di disposizioni abrogate*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

meramente abrogatrice<sup>12</sup>. Di contro, circoscrivendosi la portata dell'abrogazione al solo piano degli effetti, la fonte, in quanto saldamente piantata nel terreno dell'ordinamento, costituirebbe una risorsa in ogni tempo disponibile alla bisogna. Volendo seguitare, solo per un momento ancora, nella metafora, più che di un morto che torna in vita, come il Lazzaro del noto passo giovanneo<sup>13</sup>, dovrebbe appunto discorrersi di una persona "dormiente", che quindi si "risvegli" e torni pienamente operoso.

V'è, per vero, una via, percorsa da una nota dottrina, nell'intento (a mia opinione, senza speranza) di conciliare la premessa che vuole oggetto dell'abrogazione l'atto con la conseguenza della possibile, pur se in casi giudicati eccezionali, reviviscenza di fonte abrogata dall'atto stesso. Ed è di ritenere<sup>14</sup> che la fonte abrogatrice di altra fonte di mera abrogazione recepisca (*implicitamente...*) il contenuto del primo atto della serie, che torni dunque in tal modo in vita.

In disparte però la circostanza per cui, proprio in una evenienza siffatta, non si avrebbe comunque reviviscenza, il medesimo contenuto trovandosi riprodotto nell'ultimo atto della catena e riprendendo perciò vigore unicamente in quanto posto da questo, non è chi non veda il carattere forzoso di siffatta spiegazione<sup>15</sup>, che oltre tutto non darebbe conto del fatto che non di rado – come si sa – leggi abrogatrici *espressamente* riproducono disposizioni degli atti previgenti. Della qual cosa, com'è chiaro, non vi sarebbe affatto bisogno a stare all'ipotesi ricostruttiva adesso presa in considerazione<sup>16</sup>.

Né infine avrebbe pregio alcuno ritenere che, a seconda che vi sia o no reviviscenza, da qui se ne ricaverebbe, procedendo a ritroso, che l'abrogazione nell'un caso colpisca unicamente gli effetti e nell'altro gli effetti e la fonte assieme (e, perciò, a conti fatti, quest'ultima), dal momento che la ricostruzione dell'istituto non può che essere unitaria ed invariante nei due casi suddetti; una unitarietà che piuttosto avvalorata – come si è venuti dicendo – l'idea secondo cui l'oggetto diretto dell'abrogazione sia dato dagli effetti più (o anzi) che dalla fonte da cui pure essi scaturiscono e traggono giustificazione del loro permanente vigore.

Ciò che, per la sua parte, spiega la maggiore precisione della descrizione, di cui pure si ha talora riscontro in dottrina<sup>17</sup>, secondo cui non tanto di "reviviscenza" quanto di "riespansione" o – piace a me dire – di "risveglio" degli effetti dovrebbe discorrersi, ogni qual volta l'atto dapprima dormiente riapra gli occhi<sup>18</sup>.

Come che sia di ciò, sta di fatto che, in presenza di effetti qualificati allo stesso modo con riguardo ad atti diversi (legge e referendum), parrebbe provata l'identica natura di questi ultimi (qui, normativa). Ancora una volta, sta perciò ad altri che invece ne danno una diversa rappresentazione portare la dimostrazione che, malgrado l'identità degli effetti, gli atti sono, in sé e per sé, di non eguale natura. Temo però che la cosa possa rivelarsi di alquanto ardua realizzazione.

---

<sup>12</sup> Si vedrà peraltro a momenti che questo non è il solo caso di reviviscenza possibile.

<sup>13</sup> Gv. 11,1-44.

<sup>14</sup> ... con D. DONATI, *Abrogazione della legge*, ora in *Scritti di diritto pubblico*, II, Padova 1966, 163; un richiamo a questa opinione è anche in S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, in *Enc. dir.*, I (1958), 153 e F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., 20.

<sup>15</sup> "Artificiosa e non necessaria" è da un'autorevole dottrina giudicata la configurazione della legge abrogatrice come "legge in bianco" (R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale. Art. 10-15*, in *Commentario del codice civile, Disposizioni sulla legge in generale*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma 1974, 330).

<sup>16</sup> Un'ipotesi che – come si vede – si trova obbligata a ricorrere all'artificio del contenuto invisibile dell'atto abrogativo, che ricorda molto da presso la nota (e parimenti artificiosa) dottrina espositiana della clausola implicita posta a fondamento del fatto abrogativo.

<sup>17</sup> V., ancora da ultimo, le opportune precisazioni sul punto che sono in A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>18</sup> Qui, nondimeno, si seguirà ad utilizzare il termine corrente, già a partire dal titolo dato a questa breve riflessione, esclusivamente per la maggiore familiarità che ne hanno studiosi ed operatori.

## 2. Reviviscenza di disposizioni ovvero di norme?

Vado subito al sodo.

La “reviviscenza” di disposizioni ovvero di norme abrogate da legge a sua volta abrogata da altra legge è tendenzialmente ammessa, ma – dove più dove meno – con vistose, forti limitazioni.

In realtà, l’affermazione appena fatta richiederebbe più d’una precisazione, praticamente in ogni suo termine; per la qual cosa, tuttavia, non dispongo, evidentemente, ora dello spazio necessario, pur non potendomi sentire sgravato dell’onere di far luogo ad un minimo di spiegazioni.

In primo luogo, va avvertito che il termine “reviviscenza” (che, si noterà, non a caso è qui messo in evidenza<sup>19</sup>) è usualmente riferito a cose molto diverse. Ad es., se ne parla con riguardo a leggi abrogate da decreti-legge non convertiti, in relazione alle quali tuttavia la metafora del morto che torna in vita è del tutto impropria, sol che si consideri che trattasi di morte meramente apparente, l’atto governativo non convertito considerandosi – suole ripetere la giurisprudenza – come “non mai esistito”, mentre nel caso nostro gli effetti *medio tempore* prodotti dalla fonte abrogatrice di quella poi “tornata in vita” restano in via di principio fermi, salvo appunto il caso che la fonte che quegli effetti rimuova non disponga altresì per il tempo passato.

In secondo luogo, si tratta di stabilire se la “reviviscenza” sia da considerare propria delle *disposizioni* ovvero delle *norme*<sup>20</sup>. Usualmente, si opta per il secondo corno dell’alternativa, ma la soluzione è assai meno scontata di come non possa a tutta prima sembrare. Di sicuro, con esclusivo riguardo adesso alle esperienze referendarie, è che le iniziative di abrogazione popolare investono le disposizioni, non potendo che essere “nominate”. Quanto alle leggi, invece, un’accreditata dottrina si è dichiarata dell’idea che l’oggetto dell’abrogazione possa esser dato ora dalle disposizioni (in caso di abrogazione espressa) ed ora dalle norme (in caso di abrogazione tacita)<sup>21</sup>. Una tesi che non vorrei qui tornare a discutere, dopo averne detto ripetutamente altrove. Certo, però, che l’esito ricostruttivo secondo cui la medesima “cosa” (l’abrogazione, appunto) può investire, *secundum eventum*, oggetti diversi mi parrebbe alquanto problematico da argomentare.

Restando al referendum, se l’oggetto è, e non può che essere, la disposizione, anche la “reviviscenza” – a me pare – non può che riguardare il medesimo oggetto.

La complicazione sta tuttavia nel fatto che la distinzione usuale tra i termini ora indicati, che – a scanso di ogni possibile equivoco – dichiaro anch’io, sulla scia dell’aureo insegnamento crisafulliano, di voler tener ferma, è visibile nella meta piuttosto che nel percorso.

Tento di spiegarmi.

È vero che le *norme* vengono *dopo*: dopo cioè che si sono rinvenute le *disposizioni* giuste dalle quali estrarle, col ricorso ai canoni d’interpretazione allo scopo stabiliti. E però, quando l’operatore (in buona sostanza, il giudice) si mette alla ricerca dei materiali normativi (delle *disposizioni*, appunto) al fine della loro ricognizione semantica nel corso delle sue quotidiane attività istituzionali, fa luogo a scarti continui nel suo cammino perché

---

<sup>19</sup> Le virgolette saranno però d’ora innanzi tolte al fine di non appesantire oltre misura il testo.

<sup>20</sup> Riferimenti su questa annosa questione, ora, in D. NOCILLA, *Divagazioni sparse su abrogazione, referendum abrogativo e leggi elettorali*, in *Studi in onore di F. Modugno*, III, Napoli 2011, 2368 ss.

<sup>21</sup> Una chiara rappresentazione di questa opinione, che – come si sa – riscuote largo credito, può vedersi in R. GUASTINI, che ne ha trattato a più riprese (ad es., in *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu e F. Messineo e continuato da L. Mengoni, I, 1, Milano 1998, 192 ss.).

sa già cosa va a cercare: ha, cioè, un preorientamento che viene (e non può che venire) dalla *norma* (o dalle *norme*), di cui ha bisogno per risolvere il caso<sup>22</sup>.

Disposizioni e norme sono (e devono) restare distinte quali oggetti diversi della pratica giuridica e per le varie esigenze di questa, ma sono anche intrecciate in modo inscindibile nei fatti interpretativi, nel loro divenire fino alla compiuta maturazione<sup>23</sup>.

3. *I casi in cui la reviviscenza è dalla comune opinione ammessa con riguardo alle vicende delle leggi nel tempo, mentre sarebbe per alcuni esclusa per effetto del referendum, a motivo del fatto che quest'ultimo non sarebbe in grado di stabilirla in modo espresso e certo (in ispecie, l'insanabile contraddizione insita nella tesi che considera esclusa la reviviscenza malgrado talune domande referendarie l'assumano proprio a loro "scopo immanente")*

Come che sia di ciò, resta il fatto che la reviviscenza, sia pure con varia estensione (a seconda delle dottrine che vi si dichiarano favorevoli), è ammessa per ciò che attiene alle vicende delle leggi nel tempo. Ad es., si dice da parte di molti che, quanto meno con riferimento al caso di abrogazione di leggi meramente abrogatrici, essa non può non aversi; e si fa al riguardo appello al magistero di H. Kelsen (che però l'ammetteva in caso di dichiarazione d'incostituzionalità di leggi siffatte<sup>24</sup>: sul punto, tornerò tra un momento). E ancora si fa osservare che, ad ogni buon conto, ove lo stesso legislatore disponga della reviviscenza, la sua volontà dev'essere rispettata; un evento – si seguita a dire – che non sarebbe immaginabile per il referendum, strutturalmente privo del mezzo per far valere una volontà in tal senso<sup>25</sup>.

È curioso il fatto che degli argomenti ora succintamente esposti, al pari di altri, si escluda in partenza (a mia opinione, assiomaticamente) da parte di alcuni autori il possibile utilizzo a beneficio del referendum. La stessa distinzione che la maggior parte della dottrina ritiene di poter fare tra le vicende conseguenti, in punto di reviviscenza, alle sentenze ablative della Corte costituzionale e l'avvicendamento delle leggi nel tempo si presenta ai miei occhi alquanto singolare<sup>26</sup>. E invero trovo afflitta da una contraddizione insanabile la *communis opinio* che, in partenza (e giustamente), dichiara di non potersi confondere l'effetto di abrogazione con quello di annullamento e poi però stranamente

---

<sup>22</sup> Anche il legislatore, ovviamente, pensa ad una *norma* quando scrive una *disposizione*; in questo senso, è corretto affermare la precedenza logica della prima rispetto alla seconda, l'una accendendo il motore del processo produttivo ed orientandolo verso il suo naturale esito. Ciò non toglie che il legislatore confezioni (e non possa che confezionare) enunciati linguistici significanti, *disposizioni* appunto. Il solo piano al quale prendono corpo e giungono a maturazione le esperienze cui dà vita la mano del legislatore è quello delle *disposizioni*; di contro, il piano al quale si muovono gli operatori restanti (cittadini, amministratori, giudici) è quello, e solo quello, delle *norme*. L'autore degli enunciati non può, in alcun caso o modo, occupare il campo riservato a cittadini ed istituzioni restanti, e – naturalmente – viceversa. Anche (ed anzi soprattutto) in ciò si vede ed apprezza l'immagine del principio della separazione dei poteri, che rimanda ad una tipicità insuperabile dei ruoli (sul punto, di cruciale rilievo per le vicende sia della forma di governo che della forma di Stato, sintetiche notazioni nel senso ora detto possono, volendo, vedersi nel mio *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., 25 ss., spec. 30 s.).

<sup>23</sup> Un'anticipazione nel senso ora sommariamente descritto può, volendo, vedersi nella mia *op. ult. cit.*, 8 s., con richiamo ad un pensiero di R. Bin espresso nel suo scritto dietro cit.

<sup>24</sup> H. KELSEN, *La garantie juridictionnelle de la Constitution (la justice constitutionnelle)*(1928), ora in *Id.*, *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Milano 1981, 193 [vi si richiama, da ultimo, anche F. PETRINI, *La reviviscenza di norme abrogate*, tesi di dott. in *Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate*, XXVI ciclo (a.a. 2010/2011), ora in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 12 del *paper*].

<sup>25</sup> L'argomento trovasi, ancora di recente, stancamente ripetuto in D. NOCILLA, *Divagazioni sparse*, cit., 2380 ss., con richiamo ad una nota opinione di M. Luciani.

<sup>26</sup> Torna ora a soffermarsi sul punto A. CELOTTO, *Problemi e pseudo-problemi ... Franco Modugno e la reviviscenza*, in *Studi in onore di F. Modugno*, cit., I, 731 ss.

perviene all'esito di riportare in tutto e per tutto al primo il secondo, dal momento che – come si sa – si ritiene (ed è ormai un "diritto vivente" incrollabile) che *cada la norma e cada pure il testo, in ogni suo possibile significato*, anche dunque in quelli sui quali la Corte non si è pronunciata<sup>27</sup>. Con il che – come mi è venuto di dire in molte occasioni<sup>28</sup> – si consuma, in uno con la confusione degli effetti in parola, una inammissibile alterazione del principio della separazione dei poteri, il giudice costituzionale innaturalmente convertendosi in legislatore, in quel "legislatore negativo" sapientemente descritto – coerentemente con le premesse teoriche da cui muoveva – dal Maestro viennese.

Assai gracile, poi, appare essere anche l'argomento incentrato sulla volontà degli artefici del fatto abrogativo, in un caso sicura nel suo orientamento (appunto perché dichiarata in modo espresso) e nell'altro invece imperscrutabile.

Qui, la contraddizione è resa palese dalla circostanza per cui presupposto necessario dell'ammissibilità dell'iniziativa referendaria è proprio la obiettiva, certa ricognizione della volontà dei promotori<sup>29</sup> o, meglio, dell'"atto" referendario, come ci viene ora opportunamente rammentato da un'autorevole dottrina, col richiamo allo "*scopo immanente*" della disposizione abrogatrice<sup>30</sup>. Come si fa, dunque, a dire in partenza che la volontà stessa può (e deve) esser chiara e poi negare che, *in ogni caso*, sia tale laddove si faccia questione della possibile reviviscenza delle disposizioni (o norme) vecchie?

Il vero è che possono darsi casi in cui l'obiettivo avuto di mira dai promotori non è la reviviscenza ma il vuoto della normazione, un vuoto che alle volte (in presenza di leggi mal fatte, sotto ogni riguardo, politico e giuridico) è preferito al "pieno", quanto meno ad un certo "pieno", e casi in cui invece la reviviscenza è proprio lo "*scopo immanente*" dell'iniziativa referendaria, ciò che ne dà la cifra identificante ed espressiva: nella qual ultima evenienza, *l'effetto della reviviscenza è costitutivo della struttura stessa della domanda referendaria*, non sta fuori di essa, pur se da essa direttamente e necessariamente discende<sup>31</sup>. Possiamo poi discutere su quali siano gli indici maggiormente attendibili, se non proprio in tutto sicuri, che consentano di separare gli uni dagli altri casi<sup>32</sup>; e, naturalmente, va messa altresì in conto l'eventualità dell'errore. Questo però si ha ugualmente, anche con riguardo alle leggi che statuiscono in modo espresso della reviviscenza, dal momento che le relative disposizioni, al pari di ogni altra (ad es., quelle d'interpretazione c.d. "autentica"), si consegnano pur sempre agli interpreti al fine della loro ricognizione semantica. E non è, dunque, il caso qui di indugiare ulteriormente su ciò che è di comune dominio: vale a dire che, dove v'è interpretazione, lì v'è comunque un margine, ora più ed ora meno ampio, per incertezze e varietà di esiti ricostruttivi di senso. Questo dato di comune esperienza, però, non può essere speso avverso il referendum: lo riterrei – mi si consenta di dire con franchezza – uno sciocco, insensato accanimento contro di esso.

---

<sup>27</sup> ... tant'è che – come si sa – le raccolte di atti normativi in circolazione sono solite non riportare (con *omissis*) le *disposizioni* (non le *norme*...) caducate dalla Corte: né più né meno di come si fa con le disposizioni abrogate in modo espresso dal legislatore.

<sup>28</sup> Di recente, nel mio *Ripensando alla natura della Corte costituzionale, alla luce della ricostruzione degli effetti delle sue pronunzie e nella prospettiva delle relazioni con le Corti europee*, Intervento al Seminario su *La Corte costituzionale vent'anni dopo la "svolta"*, Stresa 12 novembre 2010, a cura di R. Balduzzi-M. Cavino-J. Luther, Torino 2011, 349 ss., dove sono ripresi, con ulteriori svolgimenti e precisazioni, alcuni spunti ricostruttivi presenti nel mio *Storia di un "falso". L'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Milano 1990.

<sup>29</sup> Su di che, per tutti, V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Napoli 1996 e, ora, A. MORRONE, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti, sotto forma di appunti, intorno alla giurisprudenza costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>30</sup> A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, cit.

<sup>31</sup> In un non dissimile ordine di idee, da ultimo, A. CELOTTO, *Sull'ammissibilità del referendum elettorale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), che discorre dell'effetto stesso come "parte essenziale del quesito".

<sup>32</sup> Su di che gli svolgimenti che subito seguono nel testo.

Di qui, è piana la conclusione della illogicità manifesta della costruzione teorica che vorrebbe, per un verso, ammessa la domanda referendaria, che specificamente punti a far tornare in vita la disciplina legislativa abrogata dalla legge oggetto della domanda stessa, e però, allo stesso tempo e per un altro verso, preclusa la reviviscenza. A che serve allora dichiarare ammissibile un referendum di cui sia acclarato lo “scopo immanente” ed assicurarne quindi lo svolgimento?

Non regge l’obiezione per cui l’accertamento della reviviscenza è affare dei giudici comuni, non della Corte. Salvo infatti a contestare in radice la “dottrina” dell’ammissibilità delle domande referendarie per come messa a punto dalla Consulta, in merito alla quale invero non nascondo di nutrire serie riserve<sup>33</sup>, resta il fatto che l’accertamento suddetto fa – come si è venuti dicendo – tutt’uno col giudizio di ammissibilità riservato alla Corte, ne è appunto parte integrante.

Piuttosto, va osservato che, pronunziandosi per l’inammissibilità, la Corte preclude *in ogni caso* ai giudici di potersi a loro volta dichiarare sulla (e per la) reviviscenza, mentre non è vero l’inverso: che, dichiarata l’ammissibilità, sarebbe per ciò stesso fatto obbligo ai giudici, una volta che la prova referendaria dovesse portare all’esito dell’abrogazione, di dichiararsi *sempre* per la reviviscenza. E ciò, per la elementare ragione che, come si è sopra rilevato, accanto a domande referendarie specificamente volte all’obiettivo della reviviscenza e pertanto idonee a determinarla, possono darsene altre aventi fine diverso.

#### 4. *Fino a che punto in sede di vaglio dell’ammissibilità la Corte può svolgere un sindacato previo di costituzionalità della domanda referendaria?*

Sta di fatto che il giudizio di ammissibilità e il giudizio (anticipato) di costituzionalità, per il modo con cui si presentano nelle esperienze di giustizia costituzionale fin qui maturate, sono intrecciati come gli anelli di una catena; e, come questi, vengono pertanto ad abbracciare una zona comune nella quale reciprocamente si confondono, risolvendosi l’uno nell’altro, lasciandone però scoperta un’altra, in cui ciascuno di essi recupera appieno la propria identità e funzione. Il punto non chiarito è, tuttavia, fino a dove l’uno può spingersi nel territorio dell’altro, senza perciò ad esso interamente sovrapporsi.

Qui, è la parte dell’indirizzo giurisprudenziale che, forse nella più rilevante misura, espone il fianco alla critica.

La Corte ammette che il giudizio di ammissibilità comprenda anche il controllo sulla costituzionalità ma lo ritiene circoscritto ad una “valutazione liminare”, al solo scopo di verificare che “il venir meno di una determinata disciplina non comporti *ex se* un pregiudizio totale all’applicazione di un precetto costituzionale”<sup>34</sup>: una valutazione che ci dice la Corte riguardare “un dato di assoluta oggettività”, “ogni ulteriore considerazione” dovendo “seguire le vie normali di accesso al giudizio di costituzionalità delle leggi”<sup>35</sup>. Più di recente poi (sent. n. 25 del 2011), la verifica della conformità a Costituzione della normativa di risulta è stata giudicata possibile (ed anzi doverosa), senza apparenti limiti o condizioni, “in alcuni casi eccezionali”, riguardanti a un tempo sia le leggi a contenuto vincolato che, in genere, le leggi costituzionalmente necessarie<sup>36</sup>. Un riscontro, questo,

---

<sup>33</sup> ... specie per il modo con cui si è convertito il sindacato di ammissibilità in un giudizio anticipato di costituzionalità (sul punto, già, il mio *Referendum inammissibili per “irragionevolezza” della richiesta?*, in *Pol. dir.*, 1991, 275 ss.).

<sup>34</sup> Così, in un citatissimo passo della sent. n. 45 del 2005, anche in seguito ripetuto.

<sup>35</sup> Si riporta da Corte cost. n. 15 del 2008.

<sup>36</sup> A riguardo del congiunto riferimento sia alle une che alle altre leggi (le prime, peraltro, ponendosi quali *species* delle seconde) molto – come si sa – è stato detto e molto ancora invero vi sarebbe da dire, in uno studio a ciò specificamente dedicato. Per il momento, ad ogni buon conto, non indugio sul punto, che evoca formidabili questioni di ordine teorico circa il legame strutturale-funzionale intercorrente tra



che parrebbe potersi spingere oltre la soglia della mera autoapplicatività della normativa di risulta<sup>37</sup> per investire appunto la conformità (o, per dir meglio, la compatibilità) dell'effetto prodotto dall'abrogazione popolare rispetto alla Costituzione.

Torno a dire che se si rimettono in discussione le premesse stesse del ragionamento della Corte non poche riserve possono affacciarsi, così come lo sono state, ad un argomentare siffatto<sup>38</sup>. Volendo però restare, così come per la mia parte mi prefiggo qui di fare, entro la cornice teorico-ricostruttiva delineata dalla Consulta, parrebbe essere del tutto congruo in rapporto a quelle premesse l'approdo alla sponda del sindacato anticipato di costituzionalità. Piuttosto, come si diceva, è la "graduazione" dello stesso che mi parrebbe essere alquanto incerta e, a dirla tutta, oscura<sup>39</sup>.

Il vero è che, davanti alla critica stringente da più parti mossa avverso lo scivolamento del giudizio di ammissibilità nell'area propria dei giudizi di costituzionalità, la Corte non ha trovato di meglio che far luogo alla solita soluzione di compromesso, che sarà pure animata da buon senso (se si vuole, da molto buon senso) ma che resta pur sempre dotata di assai gracile fondamento teorico. D'altronde, la stessa cosa ha, come si sa, fatto in altri campi di esperienza, come ad es. in tema di sindacato di costituzionalità sui decreti-legge, ammesso unicamente in caso di "evidente mancanza" dei presupposti fattuali idonei a darne la giustificazione: insomma, solo la "evidente violazione" della Costituzione può – a quanto pare – esser rilevata tanto ove se ne renda responsabile la decretazione d'urgenza<sup>40</sup>, quanto nel caso che se ne rendano artefici le domande referendarie<sup>41</sup> (con la non secondaria differenza, però, che la normativa di risulta è poi sindacabile fino in fondo, nella sua costituzionalità, in sedi diverse da quella in cui si ha il riscontro dell'ammissibilità del referendum).

##### *5. La soggezione delle domande referendarie, al pari delle disposizioni di legge, ad interpretazione conforme, il carattere non necessariamente "manipolativo" e parziale*

---

Costituzione e legge.

<sup>37</sup> ... la quale condizione – tiene a precisare la Corte – è da considerare soddisfatta, con specifico riguardo alla materia elettorale, "quando, in esito all'abrogazione referendaria richiesta, si disponga di una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi" (sent. n. 15 del 2008): appunto, ciò che si avrebbe qualora dovesse andare a buon fine l'iniziativa referendaria pendente sul "porcellum", secondo quanto mostra ora, con appropriati rilievi, A. MORRONE, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005?*, cit.

<sup>38</sup> Particolarmente diffusa la critica a riguardo della anticipazione del sindacato di costituzionalità in sede di verifica dell'ammissibilità della domanda referendaria, a motivo delle strutturali differenze esistenti tra i due tipi di giudizio (per la cui illustrazione, per tutti, v. T.F. GIUPPONI, *Il "giudizio di legittimità" del referendum e i limiti al legislatore*, in AA.VV., *Le zone d'ombra*, cit., 307 ss.). La Corte, specie nelle sue più recenti pronunzie, dichiara di volersi tenere alla larga dal confondere l'uno con l'altro (v., nuovamente, in particolare, sent. n. 15 del 2008); nei fatti, tuttavia, come qui pure si fa notare, non riesce a restare in tutto fedele al proposito che s'è data, pervenendo a conti fatti ad esiti ricostruttivi assai discutibili nell'impianto metodico prima ancora che negli esiti ricostruttivi di volta in volta raggiunti (di recente, D. NOCILLA, *Divagazioni sparse*, cit., 2373 ss.).

<sup>39</sup> Che vuol dire, ad es., "pregiudizio totale"? Se il pregiudizio è acclarato ma non è "totale" il referendum dovrebbe esser fatto ugualmente passare? Ma, è sensata una conclusione siffatta o non piuttosto affetta dal vizio palese di una eccessiva enfaticizzazione di un dato testuale forse non del tutto felice? La Corte, ad ogni buon conto, non ce l'ha ancora spiegato e dubito che vorrà farlo anche in seguito.

<sup>40</sup> Su ciò ho più volte manifestato serie perplessità al pieno accoglimento del punto di vista della Corte [ad es., in *La Corte costituzionale davanti alla politica (nota minima su una questione controversa, rivista attraverso taluni frammenti della giurisprudenza in tema di fonti)*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3/2010, 37 ss., spec. 42 s., nonché in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), § 3].

<sup>41</sup> ... censurabili, dunque, unicamente in quanto la normativa di risulta appaia, ad un "giudizio sommario ed anticipatorio ... manifestamente contraria ad un precetto costituzionale" (I. NICOTRA, *Le zone d'ombra*, cit., 269).

*dell'abrogazione popolare, la possibile (e, alle volte, doverosa) reviviscenza della disciplina previgente rispetto a quella abrogata*

Un ultimo punto vorrei ora toccare, con la consueta rapidità, prima di chiudere questa succinta riflessione; e riguarda non tanto i *limiti* entro cui deve mantenersi il sindacato di costituzionalità anticipato sulle iniziative referendarie, quanto il *modo* con cui esso può (e deve) svolgersi.

Torna qui la questione inizialmente posta circa l'assimilazione nel trattamento rispettivamente riservato alle esperienze della legislazione ed a quelle della normazione referendaria. Sia le leggi abrogatrici che le domande referendarie si concretano in enunciati linguistici significanti, in *disposizioni* insomma; ed è proprio da esse che discende l'effetto innovativo nei riguardi del diritto previgente. La differenza sta nel fatto che i disposti legislativi sono autosufficienti, compiuti in se stessi, mentre gli enunciati referendari, siccome espressi in forma di domanda, richiedono di perfezionarsi per il tramite della risposta affermativa data alla domanda stessa. Una volta però raggiunto il consenso tra l'interpellante e l'interpellato<sup>42</sup>, l'effetto viene a prodursi con capacità di innovazione rispetto al diritto anteriore non diversa da quella propria dell'effetto posto in essere dalle leggi. È vero che si danno leggi sottratte alla prova referendaria e non sottratte ad abrogazione da parte di altre leggi<sup>43</sup>; una volta, però, varcata la soglia dell'ammissibilità, l'effetto non viene a manifestarsi in modi diversi nei due casi. Altra cosa ancora, qui però non specificamente interessante, è la capacità di resistenza opposta dall'effetto stesso ad eventuali innovazioni da parte di leggi a venire (una capacità di cui, a stare all'avviso di molti, sarebbe – come si sa – dotato l'effetto abrogativo referendario<sup>44</sup>, rispecchiandosi e trasmettendosi quindi a beneficio della normativa di risulta, e della quale sarebbe invece privo l'effetto abrogativo legislativo<sup>45</sup>).

Ora, posto che a base dell'effetto abrogativo, sia legislativo che referendario, si danno enunciati linguistici significanti, questi ultimi si prestano ad essere fatti oggetto

---

<sup>42</sup> Per questo verso, il referendum può dunque essere considerato una fonte "pattizia": decide, sì, il popolo (o, meglio, la frazione del corpo elettorale che, impugnata l'arma referendaria, ha la meglio sullo schieramento avverso) ma unicamente nei limiti della proposta "bloccata" fatta dai promotori. A dirla tutta, anzi, piuttosto che di un "consenso" – come si dice nel testo – sarebbe giusto discorrere di un "assenso" alla proposta medesima: con una spartizione di ruoli che – come si vede – forse non è del tutto paritaria.

<sup>43</sup> Il punto richiederebbe un supplemento di riflessione, qui tuttavia, di tutta evidenza, non consentito. Mi limito solo a rilevare che, anche per l'aspetto ora considerato, la tendenza parrebbe essere piuttosto nel senso dell'assimilazione che della diversificazione; e basti solo pensare alla "copertura" di cui sono state provviste, con la riscrittura del Titolo V, le leggi di esecuzione dei trattati internazionali. Quanto alle altre leggi menzionate in Costituzione, le uniche di sicuro passibili di modifica solo legislativa (e non referendaria) sono quelle tributarie, mentre ho seri dubbi che lo siano anche gli atti legislativi di clemenza che, una volta adottati, sono forse irreformabili. Ovviamente, suscettibili di innovazione legislativa le leggi costituzionalmente necessarie; ma, in merito alla loro (supposta) sottrazione ad abrogazione popolare molto vi sarebbe da dire. A conti fatti, la vera differenza, di sostanza, la fa il modo con cui è formulato il quesito referendario; eppure, anche il modo con cui si esprime il linguaggio delle leggi potrebbe attivare limiti di vario segno ai mutamenti normativi...

<sup>44</sup> ... pur nelle carenze, diffusamente rilevate in dottrina, che perdurano circa la possibilità di mettere al riparo il risultato referendario dal suo eventuale, pronto aggiramento da parte del legislatore (su ciò, per tutti, I. NICOTRA, *Le zone d'ombra*, cit., 246 ss. e T.F. GIUPPONI, *Il "giudizio di legittimità"*, cit., 318 ss.). Cosa diversa è, ovviamente, che si contesti in radice l'impostazione ora riferita nel testo, assumendosi dunque l'insussistenza di limiti giuridici di sorta alla riproduzione delle disposizioni di legge rimosse dalla mano popolare [riferimenti in M. LUCIANI, *sub art. 75*, cit., 661 ss.; riserve a riguardo del possibile ripristino con legge delle disposizioni abrogate con referendum, ora, in P. SABBIONI, *Il ripristino della disciplina abrogata con referendum: il caso dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), §§ 3 e 5. V., da ultimo, ragionata l'intera questione in L. GENINATTI SATÈ, *Sulla possibilità di (ri)produrre norme abrogate dal referendum*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)].

<sup>45</sup> ... salvo che non si diano, come non di rado a mia opinione si danno, a sua salvaguardia "coperture" di valore (ma il punto, di cruciale rilievo, non può essere ora nuovamente ripreso con la dovuta estensione).

d'interpretazione a mezzo di tecniche non diverse, in specie – per ciò che qui maggiormente importa – a mezzo della tecnica dell'interpretazione conforme.

Il punto è di speciale rilievo proprio con riguardo alle domande referendarie riguardanti la disciplina elettorale.

Si è soliti dire, in linea con una giurisprudenza ormai consolidata<sup>46</sup>, che i referendum elettorali non possono che essere intrinsecamente, inevitabilmente “manipolativi” e parziali<sup>47</sup>. In disparte, però, la circostanza per cui la seconda cosa non necessariamente si accompagna alla prima né con essa coincide<sup>48</sup>, nulla – a mia opinione – si oppone a che possa darsi persino il caso-limite dell'abrogazione “secca” dell'intera legge elettorale in vigore<sup>49</sup>. Direi, anzi, che in questa evenienza parrebbe essere provata *per tabulas* la volontà orientata verso la reviviscenza, ancora di più di quanto non si abbia in caso di enumerazione analitica delle disposizioni oggetto della domanda referendaria. E ciò, per la ragione sopra detta per cui, in astratto, dietro l'abrogazione di un singolo enunciato normativo ovvero di un “frammento” di enunciato non è sempre trasparente l'obiettivo della reviviscenza in rapporto all'altro, opposto, della creazione di un vuoto non ripianato o comunque ripianabile coi consueti mezzi dell'autointegrazione dell'ordinamento<sup>50</sup>. Piuttosto, è *l'insieme* degli enunciati presi in un sol colpo di mira da domande referendarie “complesse”, un “insieme” visto nella sua compiutezza e coerenza, che porta – come nel caso del quesito internamente composito con cura predisposto da A. Morrone – all'esito sicuro della reviviscenza, siccome con chiarezza espressivo dello “scopo immanente” in tal senso racchiuso nella iniziativa referendaria. E, poiché il quesito è unico, investendo a un tempo e in egual misura un grappolo di enunciati (o di loro parti), unico è parimenti l'effetto, non dissociabile o riducibile ad una sommatoria di effetti parcellizzati in ragione dei singoli disposti normativi fatti oggetto della domanda. Solo la visione d'assieme può dunque portare di volta in volta a riconoscere l'esistenza di un *animus* orientato verso la reviviscenza ovvero la non reviviscenza<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> Con esemplare chiarezza, di recente, Corte cost. n. 15 del 2008.

<sup>47</sup> Riferimenti a questa nota opinione, di recente, in A. CIANCIO, *A proposito dell'ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale*, in *Studi in onore di L. Arcidiacono*, cit., II, 715 ss.

Ho l'impressione che, a base di questa ricostruzione, accolta – come si sa – dalla giurisprudenza, stia l'idea, pure non dichiarata, secondo cui non sarebbe possibile, quanto meno in via di principio, la reviviscenza quale effetto indiretto del fatto abrogativo. Più d'un autore, tuttavia, non discute a riguardo del carattere necessariamente manipolativo dei referendum elettorali e però, allo stesso tempo, parrebbe non escludere, perlomeno *expressis verbis*, la reviviscenza. Quanti, di contro, non ammettono quest'ultima fanno proprio il sillogismo seguente. Poiché la legislazione elettorale ha contenuto costituzionalmente obbligatorio (e tralasciando, ora, le non poche precisazioni che, in realtà, dovrebbero farsi a riguardo degli oggetti plurimi della legislazione stessa, siccome riferita a materiali normativi diversi) e poiché l'abrogazione referendaria non comporta reviviscenza, se ne ha che essa è consentita unicamente laddove ha carattere parziale, necessariamente manipolativo, tale comunque da far salva l'autoapplicatività della normativa di risulta.

Si vedrà però a momenti che le cose non stanno affatto così.

<sup>48</sup> Può infatti aversi (ed anzi perlopiù si ha) “parzialità” della domanda (*rectius*, dell'oggetto), siccome riferita a singoli disposti di un atto normativo, senza aversi “manipolazione” (che, strettamente intesa, dovrebbe restare circoscritta a parole o, comunque, a frammenti di disposizioni).

<sup>49</sup> ... così come secondo la proposta referendaria sul “porcellum” *sub iudice* al momento in cui si licenziano per la stampa queste note.

<sup>50</sup> Sta proprio qui la radice della dichiarata inammissibilità di alcune domande referendarie, quale quella di cui alla sent. n. 40 del 1997, erroneamente da molti richiamate come indicative dell'avviso della Corte contrario alla reviviscenza. In realtà, la causa dell'inammissibilità nella circostanza stava nel difetto di chiarezza del quesito, non già nell'obiettivo da esso avuto di mira e appunto volto alla (a giudizio della Corte, impossibile) reviviscenza della normativa innovata dalla legge oggetto dell'iniziativa referendaria. Nel caso deciso con la pronunzia sopra richiamata, si trattava – come si ricorderà – della richiesta di abrogazione della disciplina riguardante il nuovo modulo di organizzazione didattica nelle scuole elementari, verosimilmente allo scopo (maldestramente perseguito) di ripristinare il sistema dell'insegnante unico. Che proprio questo fosse l'intento dei promotori è, infatti, pressoché certo; solo che questa certezza, ad avviso della Corte, non si aveva.

Ora, in caso di abrogazione “totale”, l’opzione per il primo corno dell’alternativa, con specifico riguardo alla disciplina elettorale (in senso stretto), parrebbe – come si diceva – essere testimoniata in modo ancora più sicuro e probante. Nel dilemma tra un volere in via di mera ipotesi proteso alla creazione di un vuoto incolmabile e un volere invece orientato verso la reviviscenza il canone dell’interpretazione conforme induce con fermezza a favore della seconda eventualità, salvo appunto a non immaginare – ma l’ipotesi, com’è chiaro, è meramente astratta – che il vero obiettivo avuto di mira dai promotori sia stato quello di precludere il futuro rinnovo delle assemblee elettive, con ciò stesso portando allo smarrimento del valore democratico e, per ciò pure, alla fine dell’esperienza costituzionale repubblicana.

Quand’è, allora, che una domanda referendaria avente ad oggetto la disciplina elettorale dovrà essere respinta?

Riprendendo un’indicazione ormai con costanza ripetuta dalla Corte, certamente (ed in primo luogo) nel caso che faccia difetto l’autoapplicatività della normativa di risulta, quale potrebbe in via di principio discendere ora da un eccesso ed ora da un *difetto* di enunciati sottoposti ad abrogazione popolare, vale a dire da un “ritaglio” complessivamente mal fatto<sup>52</sup>. Alla luce delle cose da ultimo dette, però, non diverso è il caso che l’autoapplicatività vi sia e tuttavia porti ad un esito a prima vista incompatibile con la Carta e i suoi valori, quale potrebbe ad es. aversi qualora si produca una torsione eccessiva, contraria a ragionevolezza, della rappresentanza (un premio di maggioranza abnorme, tale da alterare il fisiologico svolgimento della dialettica tra maggioranza ed opposizioni, ecc.)<sup>53</sup>.

In generale, vanno con fermezza bloccate sul nascere iniziative referendarie “manipolative”, sì, ma in forma irragionevole o, addirittura, irrazionale<sup>54</sup>, che taglino cioè qua e là in modo tale da portare all’esito di una normativa dagli effetti incostituzionali o, forse, addirittura – si potrebbe ancora meglio dire, con una sensibile dottrina<sup>55</sup> – “anticostituzionali”. In una congiuntura siffatta, verrebbe infatti pregiudicata ora l’autoapplicatività della normativa di risulta, ora la necessaria chiarezza dell’intento dell’iniziativa referendaria, la quale poi può essere offuscata anche per il modo con cui si presenta l’omogeneità dell’oggetto che, per com’è qui vista, può essere incisa non soltanto per eccesso della domanda ma anche per... *difetto*, vale a dire per la parzialità, l’irragionevole limitazione degli enunciati presi di mira dalla domanda stessa in seno ad un corpo legislativo essenzialmente unitario.

La compiutezza dell’oggetto e l’attitudine dello stesso a farsi riportare, nelle sue singole parti, ad una matrice razionalmente unitaria – per riprendere una fortunata espressione della prima giurisprudenza, quindi divenuta d’uso comune – sono infatti condizioni di chiarezza dell’intento referendario, che ovviamente non solo ad esse si riduce ma che pure – come si è venuti dicendo – è da esse testimoniata ed avvalorata.

---

<sup>51</sup> Queste cose – com’è chiaro – non si misurano ed apprezzano col metro della quantità; eppure, alle volte (come nel caso odierno), proprio quando l’iniziativa referendaria prende di mira numerose disposizioni di legge si ha modo di avere riscontro sia della omogeneità dell’oggetto e sia pure della chiarezza dell’intento dei promotori, specie laddove – come qui – risulti orientata a favore della reviviscenza.

<sup>52</sup> Sul requisito della “completezza” del quesito, di recente e per tutti, R. PINARDI, *Ancora sulla “completezza” delle richieste referendarie*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>53</sup> Un buono spunto al riguardo è in M. CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, “probabilità concrete” e “aspetti problematici”: quando la Corte vede ma non provvede*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>54</sup> Per l’aspetto ora considerato, si ha dunque conferma del fatto che le esperienze cui si fa qui riferimento naturalmente si dispongono alla loro qualifica secondo ragionevolezza: una ragionevolezza – non è fuori posto precisare – assiologicamente orientata.

<sup>55</sup> A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli 1990, 262 ss., e quindi in altri scritti, laddove si fa specifico riferimento a leggi frontalmente contrapposte ai principi fondanti l’ordine repubblicano.

Convegno che gli accertamenti cui la Corte è chiamata in sede di giudizio di ammissibilità, con specifico riguardo a leggi, quali quelle elettorali, di cruciale rilievo per le vicende della forma di governo e della stessa forma di Stato, richiedono di essere compiuti in modo particolarmente severo. Perché qui più che altrove, com'è chiaro, non ci si può permettere il lusso di sbagliare, di far correre rischi alla comunità politicamente organizzata ed all'ordinamento che potrebbero portare a guasti di notevole entità, persino irreparabili. Altro è però lo scrutinio stretto cui certe fonti (e, tra queste, appunto, il referendum) restano naturalmente soggette, ed altra cosa escludere in partenza che esse possano produrre certi effetti (per ciò che ora maggiormente importa, la reviviscenza) a pieno compatibili col dettato costituzionale ed anzi idonei a servire la Carta più e meglio di come si farebbe senza gli effetti stessi, che anzi non venendo a prodursi potrebbero portare al protrarsi di una "situazione normativa" complessivamente segnata da numerose e gravi ipoteche circa la sua rispondenza alla Carta ed ai suoi valori<sup>56</sup>.

Ammettere una domanda referendaria non ha solo il sapore di offrire alla comunità governata l'opportunità, che altrimenti non le sarebbe data, di pronunciarsi circa la convenienza di tenere in vita una disciplina legislativa ovvero di dare la spinta decisiva per il suo rifacimento; ancora prima (e di più) ha molte volte (e quella di oggi è appunto una di queste) il senso di riconciliare la legislazione con la Carta o, quanto meno, di ridurre lo scarto, ad oggi particolarmente vistoso, tra l'una e l'altra esistente, in vista del suo definitivo superamento nelle sedi della rappresentanza politica.

---

<sup>56</sup> Della "situazione normativa" come oggetto dei giudizi di costituzionalità (e – può ora aggiungersi – anche dei giudizi di ammissibilità delle domande referendarie) si discorre in alcuni miei scritti ormai risalenti, a partire da *Le attività "conseguenziali" nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore (Premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica)*, Milano 1988, 55 ss. Da ultimo, v. anche A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Soveria Mannelli 2008, spec. il cap. IV e A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*<sup>4</sup>, Torino 2009, 86 ss.