

QUALE SPAZIO PER LA REVIVISCENZA DI NORME ABROGATE DOPO LA SENT. 13 DEL 2012?

di Edoardo C. Raffiotta

(in corso di pubblicazione in Il "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?, Giappichelli, Torino, 2012).

Sommario: 1. Le ipotesi "tipiche" di reviviscenza secondo la sent. 13 del 2012; 2. Alcuni casi di applicazione giurisprudenziale; 3. Quali spazi futuri per la reviviscenza di norme abrogate?

1. La sent. 13 del 2012 sembra presentare tutte le caratteristiche per divenire una decisione storica, non solo in tema di ammissibilità dei referendum abrogativi, bensì, inevitabilmente, anche in tema di rapporti tra fonti ed, in particolare, al fine di comprendere quello che sino ad oggi (forse ancora oggi) è stato un istituto dai contorni poco definiti: la c.d. reviviscenza di norme abrogate¹.

Come noto, proprio sul "fenomeno" della reviviscenza si fondavano le due differenti tecniche abrogative dei quesiti referendari sulla legge n. 270 del 2005². La Corte costituzionale, nel motivare l'inammissibilità dei quesiti, ha escluso che la normativa di risulta possa essere direttamente applicabile attraverso la reviviscenza di norme abrogate a seguito di referendum abrogativo. Infatti, richiamando la sua recente giurisprudenza ha ribadito che "l'abrogazione, a séguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è [...] inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento"³. Insomma attraverso un referendum abrogativo non è possibile far "rivivere" norme abrogate.

Tuttavia, se è chiaro che con riguardo al referendum la c.d. reviviscenza non sia ammissibile, sembra restare (ancora oggi) l'interrogativo se in altri casi l'abrogazione di una norma abrogante possa far riprodurre effetti a quella precedentemente abrogata.

Secondo la Corte la c.d. reviviscenza di norme abrogate pur non operando "in via generale e automatica" può essere ammessa "soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate". Quali sono queste limitate "ipotesi tipiche"?

¹ Si veda A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, 1998, *ad vocem*; più di recente A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in www.forumcostituzionale.it.

² Per la ricostruzione dei quesiti si rinvia a A. MORRONE, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it.

³ Sent. 28 del 2011 citata nel punto 5.3 della sent. 13 del 2012.

La Corte ne individua alcune. Anzitutto, la c.d. reviviscenza è sicuramente ammessa come "caso a sé" - oltre che nella giurisprudenza costituzionale⁴, anche in quella dei giudici ordinari - nell'ipotesi di annullamento di una norma espressamente abrogatrice da parte dello stesso Giudice costituzionale. Secondo la Corte, infatti, l'invalidità crea un vuoto normativo che consente la "reviviscenza" della precedente disciplina.

Altra caso in cui la c.d. reviviscenza opera è nell'ipotesi in cui sia prevista "per via legislativa solo come fatto eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso". Ovvero, dunque, nel caso in cui lo stesso legislatore rappresentativo, abrogando espressamente una disposizione, chiarisca che da quel momento la disciplina previgente produrrà nuovamente efficacia normativa.

Infine, l'ultima ipotesi "tipica" riconosciuta dalla Corte, è quella in cui essendovi due discipline di una materia, una speciale rispetto all'altra generale - nel caso di abrogazione della disciplina speciale - "la disciplina generale produce i propri effetti sulle fattispecie in precedenza regolate dalla disciplina speciale abrogata". Tale ipotesi è, dunque, connessa alla precedente, perché presuppone la volontà espressa del legislatore.

La Corte per il resto, pur non chiudendo al riconoscimento di altre ipotesi di reviviscenza di norme abrogate, attraverso i casi richiamati tende ad escludere e limitare fortemente tale "fenomeno", affermando, tra l'altro, come esso non trovi applicazione nella giurisprudenza del giudice ordinario ed amministrativo.

2. Invero, alcune decisioni che applicano la c.d. reviviscenza di norme abrogate sono rinvenibili e sembrano utili al fine di contribuire alla riflessione circa i risultati a cui il Giudice delle leggi giunge in tema di reviviscenza. Decisioni che, da un canto confermano le conclusioni a cui giunge la Corte, dall'altro sembrano porre alcuni interrogativi.

Partiamo dalle conferme: così come ricorda lo stesso Giudice della costituzionalità, la giurisprudenza ammette la reviviscenza nel caso di declaratoria di incostituzionalità di una disposizione. Con particolare riferimento alla giurisprudenza della Corte di Cassazione, il caso più frequente è quello che ha interessato la modifica apportata al T.U. in materia di espropri: una volta venuto meno - a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 348 del 2007 della Corte costituzionale - il criterio di indennizzo previsto dalla legge n. 359 del 1992, art. 5 bis, la Cassazione in più decisioni⁵ è tornata ad applicare il criterio generale dell'indennizzo pari al valore venale del bene, fissato dalla precedente normativa⁶. Ovviamente, nel "riconoscere" la reviviscenza della precedente disciplina la Corte di Cassazione compie un'attività interpretativa che parte dalla necessaria premessa "a meno che il legislatore non abbia stabilito un(a) nuov(a), conforme ai principi di cui alla citata sentenza costituzionale"⁷. Tale premessa sembra mostrare l'attenzione che il Giudice mette nell'applicare le norme dell'ordinamento, verificando la loro operatività. Infatti, a seguito di incostituzionalità di una disposizione, il Giudice non riconosce automaticamente reviviscenza della previgente disciplina, questi è

⁴ Punto 5.3. La Corte cita sentenze n. 294 del 2011, n. 74 del 1996 e n. 310 del 1993; ordinanza n. 306 del 2000.

⁵ Cassazione civile sez. I, 06 marzo 2009, n. 5550; Cassazione civile sez. I, 14 dicembre 2007, n. 26275; Cassazione civile sez. I, 28 novembre 2008, n. 28431.

⁶ Legge 25 giugno 1865, n. 2359, art. 39.

⁷ Cassazione civile sez. I, 28 novembre 2008, n. 28431.

molto attento nel verificare, ad esempio, che la declaratoria di incostituzionalità non interessi anche la precedente disposizione⁸.

Tali decisioni, quindi, oltre a confermare l'ulteriore riflessione della Corte costituzionale per cui la reviviscenza di norme abrogate opera in via di eccezione e non automaticamente, dall'altro, esse sembrano descrivere una ordinaria attività interpretativa del Giudice che, individuato un vuoto, mira a colmarlo anche applicando la c.d. reviviscenza. Tale attività non sembrerebbe distinguersi a seconda della causa che ha comportato il vuoto normativo, sia nel caso di declaratoria di incostituzionalità (espressamente ammessa dalla Corte costituzionale), sia a seguito di abrogazione legislativa di norma abrogante (non espressamente ammessa nella sentenza annotata).

In entrambe le ipotesi la c.d. reviviscenza è frutto comunque di un'attività interpretativa del Giudice, indipendentemente dalle ragioni che hanno causato il "vuoto" (dichiarazione di incostituzionalità, o abrogazione⁹).

In tal senso - a supporto di tale riflessione - sembra andare la giurisprudenza ordinaria ed amministrativa: sentenze in cui il giudice, individuata l'abrogazione di una norma abrogante, ritiene nuovamente vigente la disciplina a suo tempo abrogata che pertanto "rivive" nell'ordinamento.

La più eloquente (e recente) sentenza, che sembra applicare tale "meccanismo", è quella della Corte di Cassazione civile, Sezioni Unite, 07 dicembre 2007, n. 25551¹⁰, in materia di giurisdizione ed imposte, per la quale "va in generale affermato che, nel regime di successione delle leggi, mentre l'abrogazione della disposizione che modifica o sostituisce quella precedente non comporta la sua reviviscenza, tale effetto può invece predicarsi in caso di abrogazione di una disposizione che abbia come contenuto quello di abrogare una disposizione precedente, in tale caso ciò che viene meno è proprio l'effetto abrogativo". Si riconosce quindi che l'abrogazione della norma abrogante comporta la reviviscenza della norma precedentemente abrogata. In tale decisione la Corte non si limita a riconoscere in teoria la reviviscenza, ma ad applicarla in concreto, analizzando la stratificazione normativa ed individuando la normativa vigente ed applicabile al caso di specie. Anche in tal caso la reviviscenza è il risultato di un'attività interpretativa del Giudice.

Il caso è interessante, perché la legge n. 319 del 1958, articolo unico, comma 1, prevedeva che gli atti relativi a cause per controversie individuali di lavoro (nel limite di un milione di lire) erano esenti da ogni spesa.

Tale disposizione è stata poi sostituita dapprima dalla legge n. 940 del 1959 e poi dalla legge n. 533 del 1973, art. 10, che avevano ulteriormente esteso l'esenzione ad altre fattispecie processuali.

Successivamente tale disposizione (la legge n. 319 del 1958 come sostituito dalla legge n. 533 del 1973) è stata abrogata dalla legge n. 134 del 2001, art. 23, comma 2, (recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti). Pochi mesi dopo la legge n. 437 del 2001, art. 1, modificando la legge n. 134, ha disposto l'abrogazione della legge n. 533 del 1973 nella parte in cui abrogava della legge n. 319 del 1958, articolo unico.

A seguito di tale ricostruzione (il legislatore nulle dice espressamente) la Corte di Cassazione, quindi, giunge ad affermare la reviviscenza dalla ricordata disciplina della legge n. 319 del 1958. Vista la complessa stratificazione normativa, la Corte precisa che

⁸ Si veda Cassazione civile sez. III, 14 novembre 2008, n. 27262, nella quale la reviviscenza è esclusa.

⁹ Sui differenti effetti G.U. RESCIGNO, *Referendum abrogativo e ipotizzata reviviscenza della legge già abrogata da quella abrogata dal referendum*, in www.amicuscursiae.it, p. 4, punto 3.

¹⁰ Decisione, sul punto, pacificamente richiamata nella giurisprudenza di merito, si veda: Commis. Trib. Prov. Piemonte Novara Sez. I, Sent., 09 giugno 2010, n. 64.

tale reviviscenza ha efficacia *ex nunc*, salvo non vi sia un'espressa contraria previsione da parte del legislatore abrogante. Quindi la Cassazione non solo riconosce nel 2001 la reviviscenza di una legge del 1958, ma, inoltre, chiarisce che tutti gli effetti prodotti dalle due normative intervenute in questo arco di tempo restano in vigore per i periodi in cui hanno prodotto effetti; ciò, appunto, a seguito dell'efficacia *ex nunc* della reviviscenza di norme abrogate.

Nello stesso senso, va ricordata la decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione civile, sentenza 06 febbraio 2003, n. 1735¹¹, in materia tributaria, nella quale pronuncia si applica la reviviscenza al fine di individuare la disciplina del tributo del servizio idrico integrato - e del connesso regime di accertamento e riscossione - più volte mutata nel tempo attraverso modifiche ed abrogazioni operate da più disposizioni.

In particolare, l'art. 62, del D. Lgs. n. 152 del 1999, aveva comportato il differimento dell'inizio dell'efficacia dall'art. 3 c. 28 della legge n. 448 del 1998, alla data dell'1 gennaio 1999. Il 3 ottobre 2000, è entrato in vigore il D. Lgs. n. 258 del 2000, contenente l'abrogazione del summenzionato deferimento temporale contenuto nell'art. 62, del D. Lgs. n. 152 del 1999. Tale abrogazione, per la Corte, ha come conseguenza la reviviscenza della disciplina della legge n. 448 del 1998. La stratificazione normativa, dunque, aveva comportato una differente (e complessa) disciplina di anno in anno. Il Giudice, nell'interpretare le varie disposizioni, individua ed applica la reviviscenza di norme abrogate.

Tuttavia, la Corte di Cassazione non è l'unico Giudice che riconosce la c.d. reviviscenza. Anche alcuni Giudici amministrativi, infatti, sembrano applicarla. È vero che alcune decisioni degli anni '80 sembrerebbero negarla¹². Tuttavia, pronunce successive¹³, nonché quelle più recenti¹⁴ sembrano ammettere la reviviscenza, chiarendo che "l'abrogazione di una norma abrogante non fa rivivere la norma da quest'ultima abrogata, salvo che, a seguito dell'abrogazione di una legge ed a causa della mancanza di una nuova e diversa disciplina, una determinata materia non resti, nel suo complesso, del tutto sfornita di regolamentazione"¹⁵.

3. Va subito chiarito, che la giurisprudenza richiamata non costituisce e non ha neppure l'ambizione di ricostruire uno "statuto" della reviviscenza di norme abrogate¹⁶. Tuttavia,

¹¹ Sempre in materia di tributi, nello stesso senso sembra Cass. civ. Sez. Unite, 02-08-2002, n. 11631.

¹² Consiglio di Stato sez. VI, sentenza 15 aprile 1987, n. 254; Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 31 marzo 1981, n. 133. Sull'interpretazione di tali decisioni del Consiglio di Stato restano molti dubbi, poiché si è riusciti a rinvenire e consultare solo le massime. Tra l'altro, G. CIAN - A. TRABUCCHI, in *Commentario breve al Codice Civile*, Cedam, Padova, 2007, sub art. 15 preleggi, citano le due decisioni tra quelle che riconoscono l'ammissibilità della reviviscenza della norma abrogata, nei casi in cui la materia resti totalmente priva di disciplina.

¹³ T.A.R. Toscana Sez. I, 21 giugno 1995, n. 343.

¹⁴ T.A.R. Calabria, Sez. II, Sent., 03 luglio 2009, n. 717.

¹⁵ T.A.R. Calabria, Sez. II, Sent., 03 luglio 2009, n. 717.

¹⁶ Anche perché le richiamate decisioni sono ovviamente precedenti alla sentenza n. 13 del 2012 che, sicuramente - come si diceva, non solo in tema di referendum, ma anche più in generale in tema di reviviscenza di norme abrogate - influenzerà fortemente le future decisioni.

come detto, tali decisioni, pur confermando alcune conclusioni della sent. 13 del 2012, aprono taluni interrogativi.

Sicuramente come la stessa Corte afferma la c.d. reviviscenza è un'eccezione nel sistema delle fonti, essa "non opera in via generale e automatica".

Tuttavia, resta il dubbio se davvero tale fenomeno non possa prodursi quando l'abrogazione di una legge dà luogo ad una totale carenza di disciplina normativa, se non nel caso in cui sia frutto di annullamento da parte dello stesso Giudice costituzionale, o sia espressamente prevista dal legislatore; ciò significa che vi è un divieto di applicarla nei casi in cui manchi tale espressa previsione?

Innanzitutto, sembra necessario chiedersi se, nell'ipotesi in cui sia lo stesso legislatore a disporre la nuova vigenza di una norma abrogata, tale previsione costituisca un caso di reviviscenza, o, se, piuttosto, essa non sia una nuova ed autonoma disciplina, differente rispetto alla precedente abrogata.

Tale "meccanismo" tipicamente definito "reviviscenza", come è stato notato¹⁷, può essere chiamato in vario modo: "ripristino", "ri-espansione", ma al di là dei nomi, probabilmente, la sua applicabilità è strettamente connessa al concetto di abrogazione che si sceglie. Se la si considera come la "cancellazione" di una norma dall'ordinamento (paragonandola ad un corpo privo di vita che non può resuscitare¹⁸) ovviamente una norma abrogata, salvo espressa previsione, non può "rivivere". Al contrario, se si intende l'abrogazione come la delimitazione nel tempo dell'efficacia dell'atto normativo abrogato¹⁹, in tal caso, la norma abrogante non elimina quella precedente, ma la limita a tutti i fatti sorti dalla data di entrata in vigore a quella della sua abrogazione, cosicché se la norma abrogante viene abrogata la precedente disciplina riprodurrà i suoi effetti²⁰.

Questo dovrebbe essere il risultato naturale, se è vero che "abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente"²¹, e, soprattutto, se il giudice nel fare il suo "mestiere" interpreta quali sono gli effetti che l'abrogazione ha comportato.

Nella sent. 13 del 2012 la Corte riprende la definizione di abrogazione ricordando che "l'abrogazione non si limita a sospendere gli effetti di una legge, ma toglie alla stessa efficacia *sine die*"²². Se così è, si potrebbe ritenere che la fonte normativa resta

¹⁷ A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, cit.

¹⁸ P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in www.amicuscuriae.it. In senso critico A. Ruggeri, *Abrogazione popolare e "reviviscenza" di leggi elettorali*, in www.forumcostituzional.it.

¹⁹ Si veda Corte costituzionale sentt. nn. 49 e 63 del 1970, o in dottrina V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1993, p. 217; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 78; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, p. 71.

²⁰ S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, in *Enciclopedia del diritto*, I, Milano, 1958, p. 153. Se così è, si potrebbe tentare di descrivere l'abrogazione all'interno dell'ordinamento giuridico (non attraverso la metafora del corpo privo di vita, bensì) adattando uno dei postulati delle scienze naturali (di Antoine Lavoisier) per cui "nulla si distrugge, tutto si trasforma".

²¹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, cit., ma anche Corte cost. sent. n. 15 del 2008.

²² Punto 5.3.

nell'ordinamento, con la possibilità (seppure eventuale e *sine die*) di riprodurre effetti. Così sembrerebbe: abrogata una disposizione, l'interprete, non rinvenendo altra disciplina, andrà alla ricerca del materiale normativo disponibile, e nel caso in cui vi sia un vuoto creato dall'abrogazione di una norma abrogante - al fine di garantire la certezza del diritto, la continuità dell'ordinamento ed evitare un lacuna nello stesso - applicherà la disciplina previgente, la quale, pertanto, produrrà nuovamente effetti nell'ordinamento giuridico²³. Essa, dunque, come emerge dalla citata giurisprudenza, è il frutto di un'attività interpretativa.

Infatti, come nel caso dell'abrogazione tacita (art. 15 *preleggi*), l'interprete non fa altro che applicare le fonti che rinviene nell'ordinamento e individuato un contrasto (seppur non espressamente "dichiarato" dal legislatore), tra fonti equiparate, procederà ad applicare le nuove norme rispetto a quelle delle precedenti disposizioni. Così, nel caso della reviviscenza - pur non rinvenendo una espressa prescrizione che prevede il "ripristino" della dispone - l'interprete potrà comunque applicare la norma la cui disposizione (in passato) abrogante è venuta meno²⁴.

E' chiaro che le richiamate decisioni - che spingono a manifestare i citati interrogativi - sono tutte antecedenti alla sent. 13 del 2012, la quale - appunto, non solo in tema ammissibilità di quesiti referendari - inciderà sensibilmente sulla futura applicazione della c.d. reviviscenza, ma la chiusura "limitata" della Corte all'applicabilità di tale fenomeno sembra escludere che vi sia un divieto al suo utilizzo.

* Ricercatore di Diritto Costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Alma Mater Studiorum, Università di Bologna.

²³ S. BARTOLE, *Intervento al Seminario "preventivo" ferrarese nel "limbo" delle leggi, Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, in www.amicuscuriae.it.

²⁴ Cfr. A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, cit.