



COMMENTO A PRIMA LETTURA A CORTE COSTITUZIONALE, SENT.
13/2012, IN TEMA DI REVIVISCENZA DI NORME ABROGATE
NESSUNA REPLICA PER IL “MIRACOLO DI LAZZARO”¹

di Francesca Petrini*

Le vicende referendarie del 12 e 13 giugno 2011 hanno dato “nuova vita” all’istituto del *referendum* abrogativo che, da ormai 15 anni, sembrava aver perso la propria attitudine ad influenzare l’indirizzo politico e, ancor di più, ad “incidere” l’ordinamento giuridico. Espressione di una precisa scelta in ordine al tipo di sistema democratico rappresentativo adottata dai costituenti², “potente strumento di legittimazione istituzionale”³, il *referendum* abrogativo è stato nuovamente proposto come “via normativa” al cambiamento della legge elettorale. È difficile non considerare che, al momento attuale, la democrazia italiana sta vivendo delle difficoltà quanto a rappresentanza, consenso e fiducia nelle istituzioni: si tratta di una tendenziale delegittimazione del ceto politico, che ha condotto a sempre nuovi tentativi di riforma elettorale attraverso il ricorso allo strumento referendario⁴. In particolare, si è trattato di due quesiti, uno totale ed uno parziale, volti all’abrogazione referendaria del c.d. “Porcellum”⁵ di modo che, stante l’operatività del fenomeno della reviviscenza, tornasse in vigore il precedente sistema elettorale misto come configurato dal c.d. “Mattarellum”⁶.

Nel merito, entrambe le richieste referendarie, stante l’identità dell’oggetto (c.d. Porcellum), tendevano, con tecniche redazionali differenti, a un medesimo fine⁷ cui era sottesa l’ammissibilità dell’ipotesi di reviviscenza della disciplina elettorale precedentemente abrogata (c.d. Mattarellum). Tutta qui l’ineditticità del giudizio che, non a caso, nel sancire l’impossibilità di qualsivoglia replica per il “miracolo di Lazzaro”⁸, su quest’aspetto pare concentrarsi nelle motivazioni. A nulla è, infatti, valsa

* Dottoranda di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate presso la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

² Riprendendo la terminologia usata da F. LANCHESTER, *Il referendum elettorale: tra l’infanticidio e il miracolo di Lazzaro*, in *federalismi.it*, 18/2011.

³ M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, *La formazione delle leggi*, tomo I, 2, in *Il Foro Italiano*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2005, 142-149.

⁴ *Ivi*, p. 152.

⁵ Il riferimento è ai referendum Segni-Guzzetta, svoltisi in data 21 e 22 giugno 2009, senza che fosse raggiunto il *quorum*.

⁶ Legge 21 dicembre 2005, n. 270, *Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, dallo stesso estensore definita “porcata” e, quindi, da molti giornalmisticamente e sinteticamente indicata come “Porcellum”, secondo la denominazione coniata dal politologo Giovanni Sartori.

⁷ Con il termine “Mattarellum” ci si riferisce a quel sistema elettorale misto introdotto dalle cc.dd. leggi Mattarella (dal nome del relatore dei testi), ovvero leggi elettorali 4 agosto 1993, rispettivamente n. 277, *Nuove norme per l’elezione della Camera dei deputati*, e n. 276, *Norme per l’elezione del Senato della Repubblica*.

⁸ Corte costituzionale, sentenza 12 gennaio 2012, n. 13, punti 1 e 4 del considerato in diritto.

⁹ F. LANCHESTER, *Il referendum elettorale*, cit.

l'evidenziazione dei diversi aspetti di "irrazionalità" della legge n. 270 del 2005 da parte del Comitato promotore: la Corte, richiamando la sua stessa giurisprudenza, ha speso poche battute sul punto e si è limitata a ricordare che già nel 2008, tra l'altro in merito a *referendum* aventi ad oggetto la stessa legge, aveva escluso che in sede di controllo di ammissibilità dei *referendum* potessero venire in rilievo profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria, così come della normativa di risulta.

Ora, svolgendo le argomentazioni con riguardo al primo quesito – quello totale – la Corte ha escluso che questo, così come il secondo – parziale – soddisfacesse i requisiti di ammissibilità del *referendum* elettorale, proprio in virtù dell'impossibilità di operare del meccanismo della reviviscenza. La Consulta richiama in diversi passaggi l'inabrogabilità totale di legge costituzionalmente necessaria e, nel farlo, chiaramente si rifà alla *ratio* che l'ha ispirata nella creazione del sotteso requisito, ovvero l'esigenza secondo cui gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non siano esposti, neppure temporaneamente e in via solo teorica, alla eventualità di paralisi di funzionamento⁹. Chiaro è che l'*horror vacui* a seguito del voto referendario si determina proprio perché non si produce alcuna reviviscenza, di tal che i quesiti referendari in materia elettorale non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza e devono pertanto essere necessariamente parziali¹⁰. Così disponendo, però, la giurisprudenza costituzionale pare non spiegarsi con riferimento all'esigenza sostanziale sottesa alla "costruzione" del requisito dell'autoapplicabilità, la quale, più che essere determinata dall'inabrogabilità della legge elettorale *tout court* e dalla conseguente "concessione" di possibilità abrogative parziali – nonché di quesiti manipolativi – trova ragion d'essere nella necessità di evitare, anche solo eventualmente e in linea teorica, la paralisi dell'organo costituzionale.

Dunque questa prima argomentazione della Corte sembra togliere ogni significato alla tesi della reviviscenza, esclusa aprioristicamente come opzione tecnico-giuridica di ricomposizione della lacuna normativa conseguente l'esito referendario, posto che l'abrogazione totale di legge elettorale non è mai ammessa in quanto produrrebbe la mancanza di una disciplina "operante" costituzionalmente necessaria. Secondo tale prospettiva, laddove pure si fosse sostenuto che la stessa esigenza di costante operatività dell'organo costituzionale importava condizioni di ammissibilità della reviviscenza, quale meccanismo di auto integrazione dell'ordinamento che consente *ex ante referendum* di evitare il rischio dell'*horror vacui*, la Consulta apoditticamente afferma che, così ragionando, si tramuta "un limite dell'ammissibilità della richiesta referendaria in un fondamento della sua stessa ammissibilità"¹¹. Con ciò pare quindi evidenziarsi l'inutilità di qualsivoglia dimostrazione della tesi della reviviscenza, insuscettibile di esplicitare rilevanza giuridica nel caso di *referendum* elettorale: si muove da un principio evidente di per sé e, pertanto, inconfutabile, secondo cui i quesiti referendari totali in materia elettorale non sono ammessi. È così che la Corte fa presente di aver negato da tempo la tesi della reviviscenza e, senza indulgere nell'analisi delle diverse possibilità teorico ricostruttive dell'istituto in questo ambito specifico, dichiara inammissibile il quesito totale.

Nel proseguo, la Corte severamente nega "una visione «stratificata» dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti"¹². In tal senso, l'abrogazione non è ricondotta alla norma e non è accolta quella ricostruzione del fenomeno abrogativo di una legge ad opera di una legge successiva, secondo cui la seconda non estingue le norme della prima¹³, ma piuttosto ne delimita cronologicamente l'efficacia¹⁴. In questo passaggio, quindi, pare che la Corte sia decisa nel non considerare il fenomeno abrogativo quale regola costituzionale in senso

⁹ *Ivi*, punto 5.1 cons. dir.

¹⁰ *Ivi*, punto 4 cons. dir.

¹¹ *Ivi*, punto 5.5 cons. dir.

¹² *Ivi*, punto 5.2 cons. dir.

¹³ *Contra*, S. PUGLIATTI, *Abrogazione* (voce), in AA.VV., *Encicl. Dir.*, I, Milano, 1958, 142.

¹⁴ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, II edizione, 1993, 168; F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, Rieti, Arti Grafiche Nobili, 1967, 13 ss.

kelseniano che, “*delimitando l’ambito di applicazione (o, meglio, l’oggetto) delle varie norme che si succedono nel tempo, fa sì che le antinomie vengano escluse a priori*”¹⁵. E se a ben vedere il punto appare dirimente rispetto alla questione dell’ammissibilità del fenomeno della reviviscenza e sarebbe stato pertanto preferibile un più ampio passaggio esplicativo da parte del giudice costituzionale sul punto, la Consulta, limitando all’abrogazione di tipo referendario l’inidoneità a rendere nuovamente operanti norme già espunte dall’ordinamento¹⁶, appare poi non spiegare fino in fondo l’argomento che si riferisce alla stratificazione dell’ordine giuridico. Argomento che, non declinato in senso statico, ma piuttosto secondo un’accezione dinamica, non in virtù della sola reviviscenza, permette di ricondurre a sistema e ricomporre a unità quel complesso insieme d’istituti giuridici e disposizioni normative che ne derivano e costituisce, in sintesi, il *modus vivendi* del moderno sistema delle fonti.

Si chiede forse troppo alla Corte nelle sue motivazioni, ma ancora non sciolto appare il nodo di diritto positivo¹⁷, preliminare ai fini del ragionamento giuridico sulla reviviscenza: gran parte delle argomentazioni, infatti, si caratterizzano diversamente a seconda della configurazione dell’effetto abrogativo che viene adottata. Una prospettiva¹⁸, riconducendo l’abrogazione all’atto-fonte che la dispone, data la configurazione di quest’ultimo come “*atto istantaneo con effetti permanenti*”, che si “*esaurisce pertanto nel determinare le conseguenze sue proprie, col dar vita a nuove norme provocando al tempo stesso l’abrogazione di norme preesistenti*”¹⁹, presuppone la definitività e irretrattabilità della c.d. efficacia formale della legge contrapposta alla non definitività della c.d. efficacia materiale²⁰: l’effetto abrogativo istantaneamente determinato dall’atto nel momento della sua entrata in vigore, pur se di fatto incidente a livello di norme, si caratterizza come fenomeno “dispositivo” irreversibile. La stretta correlazione esistente tra atto-fonte ed effetto abrogativo, che necessariamente determina la natura del secondo, può forse essere chiarita, come suggerisce Capotosti²¹, dalla qualificazione dell’abrogazione in termini di “effetto legale” dell’atto per cui, prescindendo dal fatto che sia poi il contenuto precettivo dell’atto stesso a determinare l’abrogazione, una volta entrato in vigore, l’atto produce l’effetto abrogativo di modo che su questo non incidano gli eventuali sviluppi futuri delle disposizioni abrogative in esso contenute.

D’altra parte, c’è chi riconduce l’effetto abrogativo a livello della norma, di modo che il primo si declina diversamente a seconda delle modificazioni e integrazioni di cui la norma abrogatrice è oggetto. Il fenomeno dell’abrogazione è spiegato quindi sulla base del “*fondamentale potere che ne costituisce la fonte*”²², caratterizzandosi in funzione di questo: pertanto, se il potere normativo “*per sua natura trascende ogni momento del suo esercizio, e quindi ogni atto specifico che ne deriva*”²³, potendo sempre esercitarsi in maniera modificativa, innovativa, integrativa, l’effetto abrogativo che discende dalle norme prodotte da codesto potere non dovrà concepirsi come fenomeno istantaneo e irreversibile, ma come fenomeno continuo e reversibile allo stesso modo delle norme dalle quali deriva. In una tale prospettiva, ciò che maggiormente rileva ai fini della realizzazione dell’effetto abrogativo, in quanto ne costituisce il presupposto, è il contrasto tra due discipline che si susseguono nel tempo, piuttosto che l’esclusiva volontà del legislatore intesa come *animus abrogandi*²⁴. Così, oltre a postulare una sostanziale identità tra

¹⁵ F. SORRENTINO, *L’abrogazione nel quadro dell’unità dell’ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 9.

¹⁶ Corte cost., sent. 13/2012, punto 5.3 cons. dir.

¹⁷ M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all’abrogazione delle leggi*, in *Ann. Fac. Giur. Univ. Perugia*, 1942 (estr.), 29.

¹⁸ Cfr., in particolare G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, 365 ss.; F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Encicl. Dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 975-976; MODUGNO F., *Problemi, cit.*, 22-23; CRISAFULLI V., *Lezioni, cit.*, 169-170.

¹⁹ V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Encicl. Dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, 258-259.

²⁰ PIERANDREI F., *Corte costituzionale, cit.*, 975-976.

²¹ P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione d’illegittimità consequenziale*, in *Giur. Cost.*, 1974, I, 1407.

²² S. PUGLIATTI, *Abrogazione, cit.*, 142; V. CRISAFULLI, *Lezioni, cit.*, 164-165.

²³ *Ibidem*.

²⁴ F. SORRENTINO, *L’abrogazione, cit.*, 12.

fenomeno abrogativo di tipo tacito ed espresso²⁵, per questa via si giunge a negare qualsivoglia scissione tra fenomeno normativo ed abrogativo²⁶, nel senso che il secondo deriva dall'atto²⁷ che, per "far posto"²⁸ alle disposizioni che produce, abroga previamente le norme con esse contrastanti: diversamente, pur condividendo l'idea per cui presupposto necessario dell'abrogazione è l'atto-fonte, la prospettiva in esame non trascura di considerare il contenuto dell'atto, ovvero delle norme in esso contenute, determinante ai fini della definizione della natura e dell'estensione dell'effetto abrogativo. In sostanza, l'effetto abrogativo è ricondotto non direttamente all'atto, ma alla norma in quanto prodotta dall'atto legislativo, espressione del potere normativo: "*l'effetto abrogativo [...] si risolve interamente nell'effetto normativo dell'atto legislativo*"²⁹.

Ad ogni modo, severamente negando "*una visione «stratificata» dell'ordine giuridico*", la Corte si spinge oltre in questo ragionamento e, generalizzando l'ipotesi della reviviscenza, lancia quasi un allerta rispetto alle conseguenze imprevedibili e alle ricadute negative in termini di certezza del diritto che discenderebbero dall'accoglimento di questa tesi³⁰. In realtà, sfatando il mito secondo cui si tratterebbe di un istituto giuridico "sconosciuto", quello della reviviscenza si caratterizza quale strumento di marginale applicazione, configurabile "solo" in certi casi e a certe condizioni³¹. In tal senso, partendo da un'analisi dell'istituto nel suo complesso, che non dimentica di approfondire il tema declinandolo nelle diverse ipotesi di reviviscenza per illegittimità costituzionale, per legge, per *referendum* e per *referendum* in materia elettorale, controvertibile appare la denuncia d'incertezza giuridica. Questa, infatti, scaturisce dall'ipotesi di reviviscenza apprezzata come caso riferibile a tutti i tipi di *referendum* – e non solo – tralasciando invece di considerare la reviviscenza quale effetto configurabile a séguito della specifica ipotesi di abrogazione referendaria in materia elettorale, dove ristretti sono i margini interpretativi della normativa di risulta, proprio in virtù dell'importanza fondamentale che ha il principio della certezza del diritto nel funzionamento dello Stato democratico. In sintesi, ipotesi lontanissima dal voler assurgere a regola generale, eventualmente ammissibile in quanto specifica, alcun danno avrebbe arrecato alla "salute" dell'"ordinario" istituto abrogativo³².

Per quanto poi concerne la "*intrinseca e inevitabile*" natura manipolativa dei *referendum* elettorali³³, nella sentenza in esame, questa è ricondotta dalla Corte alla possibilità di ricomposizione del tessuto normativo rimanente, attraverso il ricorso ad una disciplina compresente o covigente. In tal senso, rileva la distinzione tra reviviscenza di norme abrogate e normativa di risulta per cui, data la limitata efficacia nel tempo della normativa abrogata, ormai "espunta" dall'ordinamento, essa non può identificarsi con la normativa che, ancora vigente e in applicazione, residua dall'ablazione referendaria. Ora, se la dicotomia concettuale reviviscente/risultante è certamente fondata nella lettura formale del diritto – nel primo caso si tratta di disposizioni normative non efficaci *ex ante referendum*, mentre nel secondo di disposizioni normative mai cessate nella loro efficacia temporale – la stessa appare priva di un significante sostanziale/funzionale coerente con la *ratio* dalla quale origina. La ragion d'essere dell'obbligato carattere manipolativo dei quesiti referendari in materia elettorale, infatti, si rinviene nella soprarichiamata esigenza di "*costante operatività*" dell'organo costituzionale: è in funzione della necessità

²⁵ Per una definizione dei concetti di abrogazione tacita ed espressa, si veda S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., 143. Sull'accostamento tra i due tipi di abrogazione, V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 169.

²⁶ F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., 14.

²⁷ V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 300; F. MODUGNO, *Problemi*, cit., 22 ss.

²⁸ V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 300.

²⁹ F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., 16.

³⁰ Corte cost., sent. 13/2012, punto 5.2 cons. dir.

³¹ In tal senso si ritiene che l'istituto della reviviscenza abbia un proprio "statuto unitario". Cfr. F. CLEMENTI, *La Corte può rivedere il no al ritorno delle vecchie norme*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 gennaio 2012.

³² Si veda P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, relazione introduttiva al Seminario preventivo ferrarese 2011, *Amicus curiae* - 14^a edizione, *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, 22-23.

³³ Corte cost., sent. 13/2012, punto 5.2 cons. dir.

di evitare l'*horror vacui* in materia elettorale che si definisce il concetto di normativa di risulta e “nasce” il requisito dell'autoapplicabilità della stessa. Se così è, allora non si comprende perché l'effetto ablativo del *referendum* dovrebbe risolversi nella ricomposizione della normativa di risulta attraverso il ricorso ad una disciplina compresente o covigente, e non anche nell'ancoraggio alla normativa reviviscente, garante della costante operatività dell'organo costituzionale al pari della normativa di risulta. A ragionare così, si potrebbe avanzare la critica di giungere ad un paradosso: a fronte del ritaglio referendario, dovendo da questo conseguire una disciplina elettorale immediatamente applicabile, “riprendono vita” disposizioni che hanno già definitivamente esaurito i propri effetti³⁴. In realtà, sembra che sia lo stesso sviluppo coerente della premessa concernente la costante operatività dell'organo costituzionale che fonda l'ammissibilità di una simile ipotesi, almeno dal punto di vista sostanziale.

Con riguardo ai punti del considerato in diritto che fanno riferimento all'ammissibilità della reviviscenza esclusivamente in ipotesi “*tipiche e molto limitate*”³⁵, si osserva come, a ragione, si tratta di esaminare e dimostrare ogni ipotesi per se stessa, mettendosi al riparo dal rischio di generalizzazioni. Dunque, un caso a sé è certamente quello concernente l'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale³⁶: rispetto a tale fattispecie, vale notare come sebbene la Corte costituzionale si sia chiaramente espressa nel senso che “*ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni dichiarate illegittime*”³⁷, ovvero si determina “*l'effetto di ripristinare l'efficacia della disposizione abrogata*”³⁸, diversamente la stessa giurisprudenza costituzionale più recente ha chiarito che la reviviscenza “*non è pacifica nemmeno nel caso in cui la norma per ipotesi colpita da sentenza di illegittimità costituzionale è esclusivamente ed espressamente abrogatrice*”³⁹. Pacifica è quindi l'osservazione secondo cui, anche rispetto a quella che pare essere l'ipotesi di reviviscenza maggiormente condivisa, il fenomeno non opera in via generale e automatica⁴⁰; diversamente, non convince l'affermazione secondo cui la reviviscenza può essere ammessa in ipotesi “*comunque diverse da quelle dell'abrogazione referendaria in esame*”.

Affrontando poi l'ipotesi di ripristino di norme a séguito di abrogazione disposta dal legislatore rappresentativo, la Corte chiarisce che la fattispecie va limitata al caso in cui oggetto di abrogazione legislativa siano norme dirette a espungere disposizioni meramente abrogatrici. Così, sebbene la dottrina abbia argomentato diversamente circa l'ammissibilità della reviviscenza in una simile ipotesi di “*doppia abrogazione espressa*”⁴¹, la Corte si limita a considerare che, non essendo la legge n. 270 del 2005 di sola abrogazione della previgente legislazione elettorale, essa non investe esplicitamente la *decisio abrogans*. A riguardo, però, posto che la legge elettorale per sua natura non può essere meramente abrogata da una successiva, ma deve essere da questa sostituita o modificata sì da garantire l'indefettibilità dell'organo costituzionale, favorevolmente si sarebbe accolta una qualche ulteriore riflessione chiarificatrice rispetto ad un'eventuale configurazione del quesito n. 1 come vertente sulla *decisio abrogans* della legge n. 270 del 2005, abrogativa nel senso “*mero*” che alla stessa può appartenere data la sua natura di legge elettorale che modifica, sostituisce – e quindi abroga – la legge costituzionalmente necessaria precedente.

Seguendo ad analizzare l'ipotesi della reviviscenza dalla prospettiva del legislatore, non essendo disposto nulla a riguardo nell'ordinamento, dalla prassi deve dedursi che “*la ripristinazione è evento*

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ivi*, punto 5.3 cons. dir.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 1974, n. 107, punto 8 cons. dir.

³⁸ Corte costituzionale, sentenza 14 dicembre 1998, n. 408, punto 14 cons. dir.

³⁹ Corte costituzionale, sentenza 9 luglio 1993, n. 310, punto 2 cons. dir. Dubitativamente, si veda anche Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 2011, n. 294 e Corte costituzionale, ordinanza 11 luglio 2000, n. 306.

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza 12 gennaio 2012, n. 13, punto 5.3 del considerato in diritto.

⁴¹ L'espressione è di S. STAMMATI, *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far “rivivere” le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni costituzionali che potrebbero giustificare tale “reviviscenza”*, in *Astrid Rassegna Rivista elettronica quindicinale delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche*, III, n. 52, 2007, 2.

eccezionale negli ordinamenti, e che essa esige specifica esplicita disposizione legislativa”⁴². Considerando quindi la suddetta opinione dominante in dottrina come “*ius receptum*”⁴³, non stupisce il punto 3.5 della *Guida alla redazione dei testi normativi* della Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo cui “*nel caso [...] s’intenda far rivivere una disposizione abrogata, non è sufficiente abrogare la disposizione abrogativa, ma occorre specificare espressamente tale intento*”⁴⁴, né la relazione illustrativa del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, c.d. “*salva-leggi*”⁴⁵, né una certa giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui “*l’abrogazione di una norma abrogante non fa rivivere la norma da quest’ultima abrogata, in quanto la reviviscenza non si verifica allorché l’abrogazione derivi dalla legge, salvo che l’effetto ripristinatorio sia disposto dalla legge medesima*”⁴⁶.

Ad ogni modo, se tutto ciò è stato correttamente riportato dalla Corte nelle sue motivazioni, anche attraverso il richiamo alla giurisprudenza del Consiglio di Stato, alle circolari dei Presidenti di Camera e Senato e alla comparazione con altri ordinamenti, è necessario ragionare avendo riguardo delle possibilità insite in uno strumento quale quello referendario, certamente “limitato” rispetto a quello legislativo. Ebbene, se la dottrina maggioritaria definisce il *referendum* come fonte normativa di rango primario⁴⁷, allora in merito all’ammissibilità della reviviscenza per il tramite di abrogazione referendaria devono ripetersi le osservazioni già descritte nel caso di “doppia abrogazione legislativa”, con la differenza che al *referendum* abrogativo difficilmente può ricollegarsi un effetto ripristinatorio, “*per la semplice e banale ragione che la richiesta referendaria non può mai espressamente esplicitarla*”⁴⁸. Così sembra intervenuta la Corte costituzionale nelle sentenze n. 40 del 1997 e n. 24 del 2011⁴⁹: ciò che però distingue questi casi dal giudizio in commento è la materia oggetto del *referendum*. L’abrogazione di una disciplina elettorale, infatti, per essere ammessa, deve sempre consentire la rinnovazione dell’organo costituzionale⁵⁰; tale condizione, pur limitando le possibilità interpretative circa l’effetto abrogativo sulla disciplina conseguente il voto referendario, non ha condotto la Corte a giudicare ammissibile la reviviscenza quale effetto dell’ablazione referendaria quasi obbligato nel sistema delle fonti in materia elettorale⁵¹, soluzione che pure poteva sembrare coerente sviluppo della stessa giurisprudenza costituzionale in materia⁵².

Altro passaggio fondamentale della sentenza in commento è quello in cui la Corte argomenta l’inammissibilità della reviviscenza a fronte del carattere “esclusivamente abrogativo” del *referendum*, che non può direttamente costruire una normativa: altrimenti, sottolinea la Corte, l’istituto, da “*atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa*”, diverrebbe approvativo di nuovi principi e “*surrettiziamente propositivo*”⁵³. Nel merito degli effetti del *referendum* come propositivi e non meramente abrogativi, la giurisprudenza ha trattato sin dalle sentenze nn. 28 e 29 del 1987⁵⁴, dichiarando inammissibili le richieste di *referendum* che determinano effetti innovativi e conferendo esclusivamente al “*legislatore rappresentativo*” il compito di dettare una nuova disciplina nella materia oggetto di *referendum*. Il richiamo al “*dover normare*” del legislatore consegue, infatti, dal principio dell’indefettibilità di funzionamento

⁴² M.S. GIANNINI, *Problemi, cit.*, 29-30.

⁴³ F. SORRENTINO, *L’abrogazione, cit.*, 18.

⁴⁴ Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92 in S.O. n. 105, relativo alla G.U. n. 101 del 3 maggio 2001.

⁴⁵ Il testo della relazione è consultabile sul sito www.semplificazonenormativa.it.

⁴⁶ Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 15 aprile 1987, n. 254.

⁴⁷ Sul tema, si veda M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, 617-623.

⁴⁸ Cfr. A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007, disponibile sul sito www.astrid-online.it, 146.

⁴⁹ Corte costituzionale, sentenza 30 gennaio 1997, n. 40.

⁵⁰ Si vedano Corte costituzionale, sentenza 17 gennaio 1991, n. 47; Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1993, n. 32; Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 1995, n. 5.

⁵¹ Cfr. A. GIORGIS, *I referendum elettorali e il rischio di risvegliare il Behemoth dell’antipolitica*, in AA.VV., *I referendum elettorali*, Firenze, Passigli Editore, 2008.

⁵² Da ultimo, cfr. V. ONIDA, *Un referendum che di può fare*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 gennaio 2012.

⁵³ Corte cost., sent. 13/2012, punto 5.4 cons. dir.

⁵⁴ Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1987, n. 28 e Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1987, n. 29.

degli organi costituzionali e ha determinato un'iniziale preclusione del ricorso al *referendum* in materia elettorale, considerato “*strumento insufficiente, in quanto idoneo a produrre un mero effetto ablatorio sine ratione*”⁵⁵.

In realtà, tali conclusioni sono state “*largamente disattese*”⁵⁶ dalla successiva sentenza n. 47 del 1991⁵⁷, a partire dalla quale la riserva al legislatore rappresentativo del compito di disciplinare *ex novo* la materia elettorale assume un peso diverso. Ancora con le sentenze nn. 5 del 1995⁵⁸ e 26 del 1997⁵⁹, “*la Corte sembra addirittura incitare i promotori ad una manipolatività particolarmente elaborata*”⁶⁰, tale per cui si è parlato di apertura alle richieste referendarie ad effetto “*innovativo*” nella materia elettorale e di “*statuto particolare*” quanto ad assoggettabilità a *referendum* delle leggi elettorali⁶¹. In tal senso, è stato ragionevolmente sostenuto che il requisito dell'autoapplicabilità della normativa di risulta, proprio del giudizio di ammissibilità di quesiti in materia elettorale, “*implica una concezione*” dell'istituto referendario “*che non sa coglierne la specifica unidirezionalità e lo assimila, in buona sostanza, alla legge*”⁶², pertanto distorcendone l'essenza (solo) abrogativa⁶³.

Ora, la legittimità dell'abrogazione referendaria in materia elettorale si traduce nella capacità del quesito elettorale, sempre più spesso obbligato nei termini di una certa manipolatività, di proporre una scelta riconducibile a una volontà enunciata nel testo, quindi ricompresa nel “*limite dei possibili effetti dell'atto*”⁶⁴. Posto che il *referendum* previsto dall'articolo 75 della Costituzione è stato “*riscritto*” dalla giurisprudenza costituzionale, l'esito della decisione in commento ha in qualche modo sorpreso quanti ritenevano che, conseguentemente, la materia elettorale potesse rivelarsi sede “*necessitata*” del miracolo di Lazzaro⁶⁵. In tal senso, i *referendum* Morrone-Parisi, attraverso l'utilizzo d'inedite “*tecniche redazionali*”, sembravano risolvere l'effetto ablativo nella proposta di una formula elettorale, non molto diversamente da come avvenuto in altri *referendum* elettorali di carattere manipolativo e fondati sulla tecnica del ritaglio⁶⁶, suscettibili di superare il vaglio di ammissibilità – sentenze. nn. 32/1993, 13/1999 e 33/2000: in quei casi, sono stati ammessi quesiti che, in buona sostanza, miravano al passaggio da un sistema elettorale ad un altro.

Tra l'altro, la Corte fa notare come il quesito sottoposto al suo giudizio, non mirando alla mera abolizione del Porcellum, ma alla sua sostituzione con il Mattarellum, ha natura deliberativa e pertanto è inammissibile. Se ciò è vero, alcuni ricordano i molti *referendum* abrogativi in materia elettorale che, nella storia costituzionale della Repubblica, “*non si sono limitati a rimuovere dall'ordinamento alcune disposizioni, ma le hanno sostituite con altre norme, passando ciononostante il vaglio del giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale*”⁶⁷. E se al *referendum* non è consentito “*introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento*”⁶⁸, a riguardo valgono le osservazioni già svolte con riferimento all'abrogazione quale fenomeno che estingue il suo oggetto dall'ordinamento o piuttosto ne delimita cronologicamente l'efficacia nel tempo. A queste deve aggiungersi che, in conclusione, per quanto chiaro sia che la

⁵⁵ Corte cost., sent. 29/1087, punto 2 cons. dir.

⁵⁶ M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, 476.

⁵⁷ Corte cost., sent. 47/1991.

⁵⁸ Corte cost., sent. 5/1995.

⁵⁹ Corte costituzionale, sentenza 30 gennaio 1997, n. 26, punto 3 cons. dir. Si noti che i principi elaborati sono condivisi anche dalla giurisprudenza successiva; cfr. Corte costituzionale, sentenza 19 gennaio 1999, n. 13; Corte costituzionale, sentenza 3 febbraio 2000, 33; Corte costituzionale, sentenze 16 gennaio 2008, nn. 15, 16 e 17.

⁶⁰ M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, 479.

⁶¹ S. BARTOLE, *Corte costituzionale e Comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in Bin R. (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Atti del Seminario, Ferrara, 13 novembre 1998, Torino, Giappichelli, 1999, 4 ss.

⁶² M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, 481.

⁶³ *Ivi*, 482.

⁶⁴ Corte cost., sent. 13/2012, punto 5.4 cons. dir.

⁶⁵ Riprendendo la terminologia usata da F. LANCHESTER, *Il referendum elettorale, cit.*

⁶⁶ *Contra* P. CARNEVALE, *Tornare a vivere, cit.*, 15.

⁶⁷ F. BASSANINI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, 92-93.

⁶⁸ Corte costituzionale, sentenza 12 gennaio 2012, n. 13, punto 5.4 del considerato in diritto.

decisione in commento ha voluto ricondurre l'istituto referendario entro i limiti originariamente disegnati – d'interesse sarebbe stato leggere le eventuali opinioni concorrenti o dissenzienti di cui, però, la nostra Corte non è dotata – poco peso è stato attribuito al contesto giuridico, politico e sociale: da un lato, infatti, il Porcellum, legge elettorale contestatissima, gode delle protezioni di una “zona franca” nel giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo⁶⁹, confermata proprio con la sentenza in commento che sul punto si limita a reiterare un *obiter dictum*; da un altro, lo stesso Presidente della Repubblica ha sottolineato la necessità di ripristinare con urgenza un rapporto di responsabilità tra eletti ed elettori⁷⁰; da un altro ancora, il quesito dichiarato inammissibile tendeva ad abrogare per via referendaria “una legge, la 270, che ha abrogato una normativa approvata bensì dal Parlamento, ma in coerenza con l'esito di un precedente referendum (anch'esso largamente manipolativo), di tal che un nuovo referendum rappresenta alla fine l'unico modo col quale il corpo elettorale può decidere se condivide o no la decisione del Parlamento di mettere nel nulla il risultato di quel precedente voto popolare”⁷¹.

⁶⁹ I. NICOTRA, *Il referendum costituzionale: la "zona franca" relativa alla carenza di un giudizio di ammissibilità sul quesito*, in *Rassegna parlamentare*, vol. 49, n. 2, 2007, 313-321; M. CROCE, “Se non ora quando? Sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi di farli valere)”, in *Astrid-Rassegna*, n. 62, 21 dicembre 2007, 1-25, e in *forumcostituzionale.it*, 9 dicembre 2007.

⁷⁰ Cfr. F. CLEMENTI, *La transizione si può chiudere*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 ottobre 2011.

⁷¹ F. BASSANINI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., 93.