



### DALLA CORTE UN SECCO NO AI REFERENDUM ELETTORALI E ALLA REVIVISCENZA IN AMBITO REFERENDARIO (nota a prima lettura a Corte cost., sentenza n. 13/2012)

di Alessandro Gigliotti\*

1. Con la pronuncia in esame, la Corte è tornata per l'ennesima volta ad occuparsi della controversa questione dell'ammissibilità di richieste di *referendum* abrogativo in materia elettorale, a pochi anni di distanza dall'ultimo precedente, risalente al 2008. La peculiarità della situazione odierna va indubbiamente attribuita al fatto che le richieste hanno permesso di entrare nel merito di due aspetti molto dibattuti: la possibilità che l'abrogazione referendaria possa far rivivere la normativa previgente e quella che la Corte costituzionale, nella sede del giudizio di ammissibilità, possa sollevare davanti a se stessa una questione di legittimità delle disposizioni referendarie. Iniziando dal primo aspetto, certamente prevedibile era l'inammissibilità dei due quesiti, strutturati in modo differente ma finalizzati entrambi ad abrogare la legge Calderoli del 2005 per addivenire alla reviviscenza della normativa elettorale del 1993, meglio nota come legge Mattarella. L'inammissibilità dei due quesiti, infatti, è motivata dal puntuale richiamo alla giurisprudenza precedente ed ai consolidati requisiti che le richieste in materia elettorale devono rispettare, cioè l'omogeneità e la diretta operatività della normativa di risulta. In particolare, il primo quesito è inammissibile perché non risponde al secondo criterio, dal momento che l'abrogazione *tout court* della legge Calderoli priverebbe l'ordinamento delle norme per l'elezione delle due Camere, norme costituzionalmente necessarie e, in quanto tali, del tutto indefettibili. La Corte, infatti, respinge drasticamente, e senza mezzi termini, qualunque ipotesi di reviviscenza della normativa previgente, giungendo a tale conclusione sulla base di diverse ragioni. In primo luogo, i giudici si rifanno al classico argomento addotto in senso contrario all'ipotesi della reviviscenza, quello secondo il quale tale istituto metterebbe a repentaglio il principio della certezza del diritto<sup>1</sup>: ammettere la reviviscenza implica una lettura «stratificata» dell'ordinamento giuridico, il quale sarebbe composto da norme vigenti e norme «quiescenti», queste ultime pronte a tornare in vita non appena le prime dovessero, per qualsivoglia motivo, venire a mancare. In secondo luogo, la Corte richiama la propria giurisprudenza che, ben lungi dall'aver affrontato esplicitamente la questione, l'ha senz'altro risolta in modo implicito, laddove ha sempre escluso che le leggi costituzionalmente obbligatorie possano divenire oggetto di abrogazione totale, nel senso di essere private di quel nucleo di norme indefettibile per la loro operatività: se esse sono insuscettibili di abrogazione *tout court*, ciò si spiega con il fatto che non si realizza alcun fenomeno di reviviscenza delle norme previgenti, nel qual caso – infatti – il criterio non avrebbe alcun senso<sup>2</sup>. La particolare natura di queste leggi, quindi, implica la loro intangibilità e non certo la reviviscenza della normativa precedente a seguito della loro eliminazione, né – tantomeno –

\* Dottore di ricerca in *Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate*, Università di Roma "La Sapienza".

<sup>1</sup> In dottrina, ad esempio, v. G. SAREDO, *Abrogazione delle leggi (diritto pubblico interno)*, in *Il Digesto italiano*, vol. I, Torino, UTET, 1984, 135, nonché M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in *Annali della Facoltà di giurisprudenza, Regia Università degli studi di Perugia*, vol. LVI, Padova, CEDAM, 1942, 31 ss., secondo il quale, in assenza di una previsione esplicita, non si ha alcun effetto ripristinatorio, neppure nel caso di abrogazione di norma abrogativa.

<sup>2</sup> Da ultimo, su questo aspetto, v. M. AINIS, *Referendum e giochi di prestigio*, in *Corriere della Sera*, 16 settembre 2011.

può essere chiamato in causa il (presunto) principio della continuità delle leggi in materia elettorale, da cui trarre come conseguenza che, in caso di abrogazione, esse sarebbero destinate a restare vigenti sino all'entrata in vigore di una nuova disciplina (c.d. *ultravigenza*). Scendendo più nel dettaglio della *vexata quaestio*, quella della reviviscenza delle norme abrogate, la Corte si allinea alla dottrina tradizionalmente restia a conferire spazio eccessivo a tale istituto, riconducendolo quindi a fattispecie meramente residuali e ben determinate. Il ritorno in vita di norme non più vigenti, in particolare, può essere ammesso nei casi di annullamento – per declaratoria di incostituzionalità – ovvero abrogazione di una *norma meramente abrogativa*, mai invece quando ad essere interessata dall'abrogazione sia una *norma sostitutiva*. Il primo quesito, però, ha evidentemente ad oggetto norme sostitutive, pertanto proprio la sua strutturazione porta ad escluderne l'ammissibilità, giacché non potrebbe in alcun caso rivivere la normativa precedente. Infine, la Corte scarta anche la tesi della possibile riespansione, la quale presuppone un rapporto tra *lex generalis* e *lex specialis*, rapporto estraneo al caso di specie<sup>3</sup>.

2. Se, pertanto, la Corte nega l'ammissibilità dei quesiti referendari sulla base dell'impossibilità di un ritorno in vita delle norme previgenti, vi è però da chiedersi se la pronuncia lasci qualche apertura ad una eventuale applicabilità dell'istituto della reviviscenza ad altre circostanze ovvero se, in senso contrario, essa sbarrì definitivamente la strada ad una simile ipotesi. Nelle motivazioni, infatti, non si nega in astratto che una norma ormai abrogata possa tornare ad essere vigente: prescindendo dai casi di annullamento, ciò è infatti possibile allorché venga abrogata una norma meramente abrogativa, sicché occorre valutare se sia possibile ammettere il fenomeno della reviviscenza anche nei casi in cui è il popolo, attraverso *referendum*, a disporre l'abrogazione della norma abrogativa o, per meglio dire, se sia possibile assimilare gli effetti dell'abrogazione referendaria a quelli prodotti per via parlamentare. Leggendo le motivazioni della pronuncia, seppur in filigrana<sup>4</sup>, pare di poter cogliere una risposta negativa alla questione posta. Anzitutto, la Corte sembra seguire questa direttrice nel momento in cui richiama la recente sentenza n. 28 del 2011, nella quale essa ha dichiarato ammissibile il quesito referendario sul nucleare, escludendo che la presenza di una norma meramente abrogativa nelle disposizioni referendarie potesse far difettare il quesito di chiarezza ed univocità. L'abrogazione referendaria di una disposizione meramente abrogativa, secondo la Corte, è del tutto «*inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento*». Nella sentenza n. 13 del 2012, tuttavia, essa va anche oltre, motivando il diniego: solo il legislatore può richiamare in vita delle norme non più vigenti, attraverso l'abrogazione di norme meramente abrogative. Per mezzo di tale operazione, infatti, egli assume *per relationem* il contenuto normativo del testo ormai abrogato, operazione ovviamente preclusa allo strumento referendario che può solo cancellare, giammai richiamare in vita – seppur implicitamente – norme abrogate<sup>5</sup>. La Corte, facendo propria la lettura proposta diverso tempo addietro da Pugliatti, riconduce quindi il fenomeno della reviviscenza ad una precisa scelta del legislatore di richiamare in vita le vecchie norme<sup>6</sup>: non basterebbe, dunque, la semplice abrogazione per far rivivere le norme abrogate, essendo necessaria una «*voluntas restituendi*» che il *referendum* non potrebbe mai contemplare senza essere tramutato in un istituto surrettiziamente propositivo.

3. Molto più stringate, invece, le motivazioni con cui la Corte dichiara l'inammissibilità del secondo quesito. Concepito non per richiedere l'abrogazione totale della legge Calderoli, ma soltanto dei singoli alinea che dispongono l'abrogazione con sostituzione delle vecchie disposizioni della legge elettorale, per la Corte il quesito è inammissibile in quanto inidoneo a raggiungere l'obiettivo di far rivivere la

<sup>3</sup> Punto n. 5 del considerato in diritto.

<sup>4</sup> Tanto che è stato messo in evidenza, da A. RUGGERI, *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità di "reviviscenza" della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare? (A prima lettura di corte cost. n. 13 del 2012)*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 4, che nelle argomentazioni utilizzate dalla Corte emerge una forte indecisione sulla posizione da assumere.

<sup>5</sup> Punto n. 5.3 del considerato in diritto.

<sup>6</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1968, 153.

legge Mattarella. La sua particolare formulazione, avente ad oggetto solo gli «alinea», fa sì che i «sottotesti», introdotti dagli stessi alinea, non vengano toccati e, pertanto, restino vigenti: ciò vale ad escludere che possa avere luogo la reviviscenza delle vecchie norme, il cui presupposto – *rectius*, la condizione necessaria, seppur non sufficiente – è naturalmente l’abrogazione delle disposizioni sopraggiunte nel 2005. Benché privati degli alinea, infatti, i «sottotesti» hanno quasi sempre senso compiuto e la loro vigenza non può che determinare l’abrogazione, per incompatibilità, delle disposizioni introdotte dalla legge Mattarella del 1993. In altri casi, invece, i «sottotesti», privati degli alinea, sono inapplicabili in quanto dotati di scarsa intellegibilità ermeneutica, il che incide irrimediabilmente sulla chiarezza del quesito e sulla operatività della normativa di risulta. Un esito diverso, d’altronde, non sarebbe stato possibile nemmeno qualora, in senso contrario, si ritenesse che l’esito dei «sottotesti» sia destinato a seguire quello degli alinea, sicché abrogati questi verrebbero meno anche i primi. Un simile approccio, infatti, condurrebbe comunque all’inammissibilità, posto che la seconda richiesta sarebbe in tutto e per tutto identica alla prima, benché diversa nella forma<sup>7</sup>.

4. L’aspetto più interessante della pronuncia, ad ogni modo, non risiede tanto nelle valutazioni sull’ammissibilità dei quesiti, quanto nella parte in cui si esclude – per difetto di rilevanza – la possibilità dell’auto-rimessione della questione di legittimità costituzionale della legge Calderoli<sup>8</sup>. Sul punto, pur succintamente argomentato, si registrano interessanti spunti meritevoli di un breve approfondimento. La Corte considera astrattamente configurabile l’ipotesi di sollevare davanti a stessa una questione di legittimità costituzionale nella sede del giudizio di ammissibilità – essa, si noti, non la scarta *a priori* –, ma esclude di poterlo fare nel caso di specie, poiché eventuali profili di incostituzionalità della legge elettorale non sono pregiudiziali alla valutazione sull’ammissibilità della richiesta. Com’è noto, la Corte ha più volte sollevato una *quaestio legitimitatis* davanti a se stessa, fungendo dunque da giudice *a quo*, sia nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, sia nella sede del conflitto tra poteri dello Stato o tra enti, sia infine nel giudizio sulle accuse<sup>9</sup>. Perché ciò possa avvenire anche nell’ambito di un giudizio sull’ammissibilità, tuttavia, è necessario – oltre naturalmente a riconoscere al procedimento stesso natura giurisdizionale<sup>10</sup> – che siano soddisfatte due condizioni: la questione deve rispondere ai requisiti della *rilevanza* e della *non manifesta infondatezza*.

Quanto al secondo aspetto, in realtà, non pare vi siano dubbi sull’esistenza di diversi profili di illegittimità costituzionale delle norme della legge Calderoli, profili evidenziati da tempo in sede dottrinale e ribaditi ora dalla memoria difensiva, che pertanto avrebbero potuto indurre la Corte a spostare l’analisi nella sede del giudizio di legittimità costituzionale. A tal proposito, è stato però osservato che l’auto-rimessione dovrebbe essere circoscritta a fattispecie nella quali le disposizioni referendarie siano caratterizzate da incostituzionalità palese, evidente; se tale fosse stato il caso della legge Calderoli, la Corte avrebbe potuto sollevare la questione davanti a se stessa già nel 2008, sicché essa, non avendo optato per tale soluzione, avrebbe con ciò escluso la tesi del vizio «evidente»<sup>11</sup>. Più in generale comunque, prescindendo quindi dalla specifica questione della legge Calderoli, la Corte ha senz’altro modo di operare le sue opportune valutazioni, nella sede del giudizio di ammissibilità, e impugnarle davanti a stessa una legge recante profili di illegittimità costituzionale.

Più problematico, invece, è il primo aspetto, quello attinente alla rilevanza della q.l.c. nell’ambito del giudizio *a quo*. L’ostacolo più arduo da superare, in particolare, attiene alla possibilità di configurare la normativa da sottoporre alla votazione popolare – le disposizioni referendarie – come pregiudiziale al giudizio di ammissibilità, potendosi infatti obiettare nel senso che, in tale sede, le uniche norme realmente «rilevanti» sarebbero, semmai, quelle deducibili dalla legge generale sul *referendum* (ma su

<sup>7</sup> Punto n. 6 del considerato in diritto.

<sup>8</sup> Punto n. 3 del considerato in diritto.

<sup>9</sup> V. tale profilo in A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, quinta edizione, Milano, Giuffrè, 2008, 150 ss.

<sup>10</sup> Su tale aspetto, v. l’approfondita analisi di A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, 214 ss.

<sup>11</sup> Sul punto, v. M. RUOTOLO, *Un’inammissibilità “annunciata”. Commento a prima lettura a Corte cost., sent. n. 13/2012*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 3, 5 ss.

questo si tornerà tra breve). Salvo accogliere un'accezione lata del termine «rilevanza», la quale anziché essere concepita come «necessaria influenza» o «stretta pregiudizialità» verrebbe qui a significare «mera applicabilità» nel giudizio<sup>12</sup>, l'esito della pronuncia di incostituzionalità della normativa da sottoporre a *referendum – rebus sic stantibus*, come si vedrà tra un momento – non avrebbe alcun rilievo sul giudizio *a quo*<sup>13</sup>: pur ipotizzando, ad esempio, una declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni referendarie, la competenza a valutare sull'eventuale blocco del procedimento, ovvero sul trasferimento del quesito, spetterebbe comunque all'Ufficio centrale per il *referendum*, sulla base dell'indirizzo seguito sin dalla sentenza n. 251 del 1975. Neppure nel caso di annullamento totale delle disposizioni stesse, d'altra parte, la pronuncia sarebbe pregiudiziale al giudizio di ammissibilità, come dimostra il noto precedente delle sentenze n. 24 e n. 25 del 2004 che dichiararono, rispettivamente, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 140 del 2003 e l'ammissibilità del quesito sul medesimo articolo appena annullato<sup>14</sup>. Valutazioni differenti potrebbero farsi, a tale riguardo, solo qualora la Corte decidesse di mutare il suo indirizzo giurisprudenziale, volto alla divisione dei ruoli tra Corte e Ufficio centrale per il *referendum*, qualora cioè i giudici di Palazzo della Consulta dovessero dichiarare inammissibile (o improcedibile) una richiesta nei casi di sopravvenuto annullamento delle disposizioni interessate nella loro interezza<sup>15</sup>, ovvero qualora – a seguito, più in generale, di una declaratoria di incostituzionalità delle stesse o di parte di esse – decidessero di posporre il giudizio di ammissibilità alla pronuncia dell'Ufficio centrale ai sensi dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970<sup>16</sup>.

5. Parzialmente diverso, invece, il discorso inerente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge n. 352 del 1970, suggerito dalla memoria difensiva, possibilità che invero la Corte non prende in considerazione, ma che avrebbe potuto – almeno in ipotesi – schiudere la porta a significative innovazioni in materia di giurisprudenza sull'ammissibilità. Al di là delle motivazioni che si rinvergono nella pronuncia – la *questio legitimitatis* non era proponibile, mancando il requisito della non manifesta infondatezza<sup>17</sup> –, appare interessante sottolineare due aspetti, l'uno strettamente propedeutico all'altro. Il primo attiene alla rilevanza processuale nel giudizio *a quo*, quanto meno in astratto, delle norme della legge generale sul *referendum*, attitudine che invece difetta alle disposizioni oggetto del quesito. Sembra non potersi negare, a tal proposito, che alcune norme sul procedimento referendario possano avere un certo rilievo ai fini della valutazione sull'ammissibilità di una richiesta, come dimostra il fatto che lo stesso art. 37 è stato considerato un elemento – forse, addirittura, l'unico – su cui fare leva, *de iure condendo*, per scardinare la giurisprudenza restrittiva sulle leggi costituzionalmente obbligatorie<sup>18</sup>. A ben vedere, infatti, la rilevanza della norma appare evidente se si accoglie l'assunto – è questo il secondo aspetto degno di nota – per cui una dichiarazione di incostituzionalità della disposizione di cui all'art. 37, ovviamente in *parte qua*, avrebbe potuto indurre la Corte ad attenuare il rigore del principio di intangibilità delle leggi costituzionalmente obbligatorie. In altri termini, l'ammissibilità di un quesito

<sup>12</sup> Ancora M. RUOTOLO, *Un'inammissibilità "annunciata"*, cit., 6.

<sup>13</sup> In tal senso, v. anche A. PERTICI, *La Corte costituzionale conferma la propria giurisprudenza: quesiti referendari inammissibili se la normativa elettorale "di risulta" non è direttamente applicabile*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 25 gennaio 2012, 6.

<sup>14</sup> Sul punto, v. A. PERTICI, *L'ammissibilità del referendum sulla legge dichiarata incostituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 418 ss.; A. PUGIOTTO, *Referendum e giudizio incidentale di costituzionalità: ecco le norme*, in *Diritto&Giustizia*, 2004, n. 20, 52 ss.

<sup>15</sup> Come suggerisce, ad esempio, M. CROCE, *"Se non ora, quando?": sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi per farli valere)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 14 ss.

<sup>16</sup> A tal proposito, v. le riflessioni di A. PERTICI, *L'ammissibilità del referendum sulla legge dichiarata incostituzionale*, cit., p. 424 ss.; IDEM, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 74 ss., il quale pone forte dubbi sulla prassi seguita in occasione del quesito sulla legge n. 140 del 2003, posto che la Corte, di fronte ad una richiesta i cui contenuti siano svuotati per effetto dell'annullamento delle disposizioni interessate, dovrebbe attendere una pronuncia dell'Ufficio centrale prima di giudicare sull'ammissibilità ovvero, in caso contrario, dovrebbe dichiarare l'inammissibilità del giudizio o del quesito stesso.

<sup>17</sup> Punto n. 5.1 del considerato in diritto.

<sup>18</sup> In questo senso, P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2011, n. 4, 18, propone di modificare l'art. 37, prevedendo l'obbligo, anziché la possibilità, di sospensione di un anno, e non più di 60 giorni, degli effetti abrogativi in caso di abrogazione di leggi costituzionalmente necessarie.

totale, come l'attuale, sarebbe potuta dipendere da una declaratoria di incostituzionalità dell'art. 37, nella parte in cui non prevede che il differimento degli effetti abrogativi sia superiore ai 60 giorni, termine evidentemente insufficiente a consentire l'entrata in vigore di un nuovo atto normativo volto a colmare la lacuna derivante dall'abrogazione popolare. Se, dunque, l'auto-rimessione della questione di legittimità costituzionale delle norme sul procedimento referendario appare una strada percorribile, in senso contrario all'ipotesi di «colpire» l'art. 37 militano almeno due serie obiezioni, che non si possono non condividere: la prima è che siffatta pronuncia difficilmente sarebbe stata «a rime obbligate», sicché la Corte avrebbe rischiato di invadere la sfera propria del potere legislativo; la seconda è che, in fondo, proprio la scarsa fiducia verso la previsione dell'art. 37 ha spinto la Corte ad elaborare il contestato criterio delle leggi costituzionalmente obbligatorie<sup>19</sup> e, peraltro, anche un differimento più ampio nel tempo degli effetti abrogativi non muterebbe la sostanza: l'assenza di un effettivo vincolo per il legislatore, per dirla con le parole della stessa Corte, espone comunque un organo costituzionale al rischio, seppure teorico, di paralisi di funzionamento, con il che il rimedio finirebbe per rivelarsi un'arma pressoché spuntata.

---

<sup>19</sup> Come rileva acutamente P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio?*, cit., 8.