

FOCUS FONTI – 5 GIUGNO 2015

Ancora sull'inammissibilità della
“reviviscenza” da abrogazione
referendaria.

Note a margine di Corte Cost. n.
5/2015

di Paola Torretta

Professore associato di diritto costituzionale
Università degli Studi di Parma



Ancora sull'inammissibilità della “reviviscenza” da abrogazione referendaria.

Note a margine di Corte Cost. n. 5/2015*

di Paola Torretta

Professore associato di diritto costituzionale
Università degli Studi di Parma

1. Il giudizio della Corte costituzionale sull'ammissibilità delle ultime istanze referendarie ha avuto ad oggetto, ancora una volta, la proposta abrogativa delle disposizioni concernenti la riorganizzazione degli uffici giudiziari.

Già con la sentenza n. 12 del 2014, la Consulta aveva bocciato le domande referendarie tendenti al completo superamento della riforma in tale ambito avviata con delega legislativa nel 2011, al fine di ridare ‘spazio normativo’ alla precedente definizione dell’assetto territoriale per l’amministrazione della giustizia¹.

Identico proposito era sotteso anche ai quesiti di quest’anno, che hanno così riproposto il tema della “reviviscenza” di norme abrogate collegata all’intervento ablatorio del corpo elettorale.

L’esito del sindacato di ammissibilità – probabilmente scontato, viste le motivazioni ad inchiostro ancora ‘fresco’ della citata decisione del 2014 – ha confermato l’approccio restrittivo del Giudice costituzionale sulle concrete possibilità di incidenza, su questo fronte, dell’istituto contemplato all’art. 75 Cost.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹La richiesta di abrogazione muoveva dalle norme di delega contenute nell’art. 1, c. 2, 3, 4, 5 e 5-bis della l. n. 148/2011, sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie e dell’organizzazione dei tribunali ordinari, per arrivare a comprendere anche i successivi decreti legislativi di svolgimento della stessa (d.lgs. n. 155/2012 e n. 156/2012). Sul punto v. D. DE LUNGO, *Alcune considerazioni intorno alla sentenza n. 5 del 2015 della Corte costituzionale, fra giudizio di utilità del referendum e reviviscenza delle leggi costituzionalmente vincolate e necessarie*, in www.giustamm.it, 2015, p. 1 ss.

I tre quesiti al vaglio del Giudice delle leggi erano tutti chiaramente finalizzati al ripristino (totale o parziale) delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari aboliti dal d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dal d.lgs. n. 14 del 2014².

Uno “scopo” giudicato ‘debordante’ dai confini di una pronuncia abrogativa popolare e – pertanto – tale da determinare, sulla scorta di ormai noti precedenti, l’inammissibilità di tutte le richieste presentate, sancita con la sentenza n. 5 del 2015.

La decisione qui commentata ribadisce, dunque, che nella categoria della “manipolazione fraudolenta”, o potremmo dire ‘eccessiva’, rientra anche la domanda referendaria che abbia come obiettivo la reviviscenza di norme abrogate dalle disposizioni sottoposte al voto dei cittadini.

Un simile effetto, che appare intrinseco ai quesiti analizzati, non può, per la Corte, essere veicolato tramite referendum, al quale non si potrebbe riconoscere – in ragione della sua valenza di legislazione ‘negativa’- la capacità di “rendere nuovamente operanti norme che (...) sono già state espunte dall’ordinamento” ad opera di precetti rimessi al vaglio degli elettori (Corte cost. 28/2011 e analogamente 13/2012).

“La volontà di far “rivivere” norme precedentemente abrogate”, dice il Giudice costituzionale, “non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al referendum, che ha carattere esclusivamente abrogativo (...) e non può “direttamente costruire” una (nuova o vecchia) normativa” (sent. 13/2012). In definitiva, quindi, la reviviscenza non può essere una conseguenza riconnessa alla abrogazione prodotta da delibera referendaria, perché, in tal caso, verrebbe ad assumere una ‘anomala’ connotazione creativa³.

2. Ma quali sono le implicazioni di questo schema di sindacato sul referendum abrogativo?

Preliminarmente, è da verificare se tale ulteriore limite possa considerarsi uno svolgimento dell’ormai abbastanza nutrito filone che (per la verità, in modo non sempre lineare e prevedibile⁴)

² Vale a dire, 30 tribunali ordinari, le corrispondenti procure e le 220 sedi distaccate elencati nella Tabella A del citato d.lgs. n. 155/2012, sostituita dal d.lgs. n. 14/2014.

³ In questo profilo di “inidoneità” del referendum abrogativo D. DE LUNGO, *Alcune considerazioni intorno alla sentenza n. 5 del 2015 della Corte costituzionale, fra giudizio di utilità del referendum e reviviscenza delle leggi costituzionalmente vincolate e necessarie*, op. cit., p. 1 ss. individua un criterio di “congruità strumentale” dell’stanza referendaria rispetto al fine, che la Corte utilizza come parametro per attrarre, anche attraverso i requisiti di chiarezza, omogeneità e coerenza del quesito, il giudizio di ammissibilità negli schemi del sindacato di ragionevolezza.

⁴ P. Carnevale, *Il referendum abrogativo e la sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, Cedam, 1992, p. 353

si è affermato in merito alla compatibilità costituzionale del referendum abrogativo c.d. ‘manipolativo’, o se si ponga piuttosto come una ‘rottura’ rispetto ai criteri già delineati.

Secondo l’orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale, si ha referendum propositivo, e dunque un quesito avulso dalla *ratio* dell’art. 75 Cost., quando la normativa di risultava a sostituire quella abrogata con altra del tutto diversa ed “estranea al contesto normativo” (fra le tante, Corte cost. 33/2000; 13/1999; 34/2000; 37/2000)⁵.

In queste circostanze, la “logica dell’istituto”, prettamente ablativa, verrebbe per la Corte ad essere superata dalle conseguenze (e finalità) innovative riposte nella pronuncia popolare. Nella carica e capacità propositiva di norme radicalmente nuove, di “una statuizione non ricavabile ex se dall’ordinamento”, risiederebbe quindi il limite della domanda referendaria (Corte cost. 36/1997).

Non si avrebbe, invece, un ‘anomalo’ ricorso all’intervento abrogativo popolare ogni qualvolta la normativa derivante da referendum parziale (e manipolativo) sia il frutto di una “fisiologica espansione delle norme residue” o origini “dai criteri di auto integrazione dell’ordinamento”. In tal caso, infatti, non sarebbe inciso il (prevalente) significato ablativo del referendum, le cui implicazioni a carattere positivo troverebbero fondamento nell’estensione e naturale ‘ricongiunzione’ di norme preesistenti (Corte cost. 36/1997).

Ne deriva, in sostanza, che non sussiste manipolazione eccessiva se la normativa di risulta è comunque ricavabile da principi e indirizzi già impressi nella produzione giuridica.

Giunti a questo punto del ragionamento sviluppato dalla giurisprudenza costituzionale, viene però spontaneo chiedersi – per affrontare il primo interrogativo di queste brevi note - se tale argomentazione non potesse sorreggere anche una valutazione di ammissibilità dei quesiti oggetto della pronuncia n. 5 del 2015, ossia della particolare fattispecie di referendum manipolativo che si caratterizza per avere ad oggetto disposizioni meramente abrogative.

L’orientamento dominante - qui accolto – riconduce al fenomeno abrogativo non la cancellazione delle norme investite, ma l’idoneità a delimitarne l’efficacia, circoscrivendola alle sole fattispecie sorte sotto la loro vigenza⁶.

⁵Sul punto, v. A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 188 ss.

⁶F. SORRENTINO, *L’abrogazione nel quadro dell’unità dell’ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1072, 8 e Id., *Le fonti del diritto*, Padova, Cedam, 2009, p. 71 ss.; F. MODUGNO, *Abrogazione*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. I, Roma, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, 1988, p. 4; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in



Ogni disciplina abrogata non sarebbe, cioè, un ‘elemento’ definitivamente rimosso dal sistema normativo, ma continuerebbe ad esserne parte, sebbene limitata (nel tempo) con riguardo alle proprie attitudini prescrittive⁷. Ne consegue che la scelta legislativa abrogata, la cui impronta rimane nel tessuto giuridico, è comunque idonea a riprendere vigore qualora ne venga ‘riattivata’ l’efficacia⁸.

Con queste premesse, per tornare al referendum di disposizioni meramente abrogative, la dinamica autointegrativa, che la Corte in tal caso definisce un effetto “surrettiziamente propositivo”⁹, potrebbe rinvenirsi nello stesso meccanismo di reviviscenza delle norme già abrogate dagli enunciati legislativi oggetto della richiesta di pronuncia popolare¹⁰.

La reviviscenza potrebbe, infatti, considerarsi come una forma di auto espansione dell’ordinamento, in cui la normativa di risulta sarebbe rintracciabile nell’evoluzione (storica) del sistema normativo. Si tratterebbe, in altre parole, di una fisiologica ricomposizione dell’ordinamento per mezzo di regole già entrate a far parte del diritto oggettivo e che, in quanto abrogate (e non soppresse), non sono scomparse, potendo pertanto ‘riemergere’ da una condizione di ‘delimitata’ (ma sussistente) operatività¹¹. La connotazione innovativa (e manipolativa) del referendum potrebbe, quindi, da questa angolazione, non essere così eccessiva

Tratt. Dir. civ. comm., già diretto da A. Cicu, F. Messineo, continuato da L. Mengoni, vol. I, t. 1, Milano, Giuffrè, 1998.

⁷ In senso critico v., però, le considerazioni di P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni intema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in *Rivista AIC*, 4/2011, www.associazionedeicostituzionalisti.it, pp. 18-19, per il quale tale impostazione determina “una diffusa trasformazione della condizione della norma abrogata in norma quiescente, pronta a riprender vita ogniqualvolta la norma abrogante venga meno” e, con essa, una situazione di “instabilità ed incertezza sulle concrete dinamiche del sistema normativo di non lieve movimento”.

⁸ Al riguardo, A. RUGGERI, *Abrogazione popolare e “reviviscenza” di leggi elettorali*, in *Forum Quad.cost.*, 2011, p. 3-4, sostiene che la norma abrogata rimanga “saldamente piantata nel terreno giuridico dell’ordinamento”.

⁹ Cfr. già sentt. n. 28 del 2011, n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999.

¹⁰ Non a caso, A. RUGGERI, *Abrogazione popolare e “reviviscenza” di leggi elettorali*, op. cit., p. 4 preferisce utilizzare il termine “riespansione” anziché quello di “reviviscenza”. Nello stesso senso anche A. MELANI, *Un referendum metaforico e l’“insidia” della reviviscenza: un referendum sull’intento dei promotori?*, in *Forum Quad. cost.*, 2011, p. 2, secondo cui “l’ambito applicativo” della norma abrogata, per effetto della reviviscenza, “può tornare allo stato originario precedente all’abrogazione sopravvenuta”.

¹¹ Parla infatti di “atto “dormiente”” o in “letargo ma sempre vivente” sempre A. RUGGERI, *Abrogazione popolare e “reviviscenza” di leggi elettorali*, op. cit., p. 3.

da renderlo inammissibile, trattandosi in sostanza – come opportunamente sottolineato – di un “mero recupero di norme vecchie”¹².

E’ vero, il risultato è quello di trasformare la domanda referendaria in una proposta “sostitutiva di norme”¹³. Nondimeno, non si tratterebbe di una “abrogazione-riscrittura”, ma pur sempre di una “abrogazione-cancellazione, non preclusa ma anzi connaturata al referendum”¹⁴.

3. Questo effetto diviene infatti *inevitabile*, quanto *proprio* del referendum, qualora il suo oggetto sia rappresentato da una disposizione esclusivamente abrogativa.

Per la Corte, è manipolazione inammissibile quella per cui “*non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita*” (sent. 36/1997).

In questo senso, è agevole constatare che, nei quesiti da ultimo passati sotto il suo giudizio, al corpo elettorale si chiedeva una mera sottrazione di enunciati legislativi, e sarebbe stata proprio questa ‘manovra’ ablativa a determinare (nelle sue potenzialità innovative, ma non creative *tout court*) il riattivarsi di un filone normativo già incorporato nel sistema¹⁵ e potenzialmente idoneo a riappropriarsi della sfera di regolazione prima occupata dalle disposizioni abrogate.

Scopo della sollecitazione rivolta agli elettori era - non a caso -il ripristino (e non la produzione *ex novo*) di una disciplina di segno contrario a quella sottoposta a referendum. E - è bene ripeterlo - per le leggi soppressive di altre leggi, tale dinamica è intrinseca alla abrogazione referendaria, perché ‘congenita’ all’atto investito dalla pronuncia popolare, insita nella sua struttura.

¹² Cfr. 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 Consulta online, 2012, www.giurcost.org, p. 9.

¹³ Corte cost. n. 36/1997.

¹⁴ Per questa distinzione, v. M. LUCIANI, *Art. 75 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 2005, p. 639, secondo cui “nel caso dell’addizione o della riscrittura, l’effetto della produzione di diritto nuovo consegue direttamente alla manipolazione del testo «riscritto», mentre nell’ipotesi della mera ablazione quell’effetto è indiretto e deve imputarsi alla «naturale» riappropriazione da parte dell’ordinamento dello spazio lasciato libero (e cioè vuoto) dalla norma abrogata”.

¹⁵ Come ricorda, infatti, D. DE LUNGO, *Alcune considerazioni intorno alla sentenza n. 5 del 2015 della Corte costituzionale, fra giudizio di utilità del referendum e reviviscenza delle leggi costituzionalmente vincolate e necessarie*, op. cit., p. 1 ss., la reviviscenza trova fondamento nell’assunto che le disposizioni abrogate, “sia pur entro sfere temporalmente delimitate, siano sempre operative”.



Il meccanismo ‘sostitutivo’, che la Corte ha rigettato perché effetto incongruente rispetto alla logica referendaria, sarebbe dunque stato, in realtà, strettamente accessorio e consequenziale alla portata ablativa della pronuncia popolare. Da qui il “carattere effettivamente abrogativo e non “introduttivo” del referendum”¹⁶ sottoposto alla cognizione del Giudice delle leggi, e un’ulteriore testimonianza delle imprevedibili oscillazioni del giudizio di ammissibilità *ex art. 75 Cost.*

A ben guardare, le ricadute di questa particolare conformazione del referendum abrogativo appaiono di minor impatto, in termini di ‘risultato’, rispetto a quelle di quesiti manipolativi ‘convenzionali’ (accolti dalla Corte). In caso di voto favorevole del corpo elettorale, infatti, nella prima ipotesi l’azione del ‘togliere’ si limiterebbe a riportare in vigore una precedente scelta del legislatore rappresentativo, in modo del tutto coerente con la funzione oppositiva (a carattere negativo) assegnata dalla Costituzione all’intervento diretto dei cittadini. Nella seconda fattispecie, invece, il popolo si spinge a scrivere (in modo autonomo), attraverso la cucitura delle disposizioni rimanenti, una nuova disciplina normativa¹⁷.

La Corte, tuttavia, da tempo ormai giustifica fermamente la propria chiusura alla reviviscenza prodotta da decisione popolare legittimando (a seguito di referendum manipolativo) l’espansione delle sole norme vigenti e non, invece, la ‘riesumazione’ di una disciplina abrogata¹⁸.

Come illustrato nella sentenza n. 13 del 2012, un effetto di reviviscenza è ammesso solo a determinate condizioni: quando l’abrogazione riguardi disposizioni di legge “meramente ed

¹⁶ Corte cost. 13/1999.

¹⁷In tal senso anche A. D’ATENA, *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*, in *Giur.cost.*, 1/2012, p. 117 ss.

¹⁸ Si ripete costantemente l’indirizzo che esclude l’effetto della “reviviscenza” tramite pronuncia referendaria in Corte cost. 31/2000; 24 e 28/2011, 12/2014, nonché, in riferimento alle leggi elettorali, 15, 16/2008 e 13/2012. Concorda con la valutazione della Consulta V. MARCENÒ, *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 54 ss. e ID., *Perplexità sull’ammissibilità di un concetto ambiguo: la “reviviscenza” di disposizioni abrogate*, in *Forum Quad. cost.*, 2011, www.forumcostituzionale.it, p. 5, la quale richiama proprio le pronunce della Consulta che circoscrivono alla possibile normativa di risulta l’espansione di un “criterio specificamente esistente (sia pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione” (Corte cost. 13/1999 e 33/2000), per sottolineare come un’eventuale disciplina frutto di reviviscenza non potrebbe ritenersi una norma “rimasta in via di normale applicazione”, in quanto “sebbene valida, la sua efficacia è limitata nel tempo passato”.

Tuttavia, a questa impostazione si può replicare che è lo stesso fenomeno abrogativo a riportare alla “normale applicazione” le disposizioni (prima) temporalmente delimitate nell’efficacia. Ne consegue che, a meno di non voler considerare ‘depotenziate’ (anche) le attitudini abrogative del referendum rispetto a quelle del legislatore rappresentativo, la normativa di risulta, per effetto della decisione ablatoria del voto popolare, non appare più quella la cui efficacia è limitata al passato, ma è già principio non solo presente ma anche operativo all’interno del sistema giuridico.

esclusivamente abrogatrici” e sia opera di un’espressa scelta legislativa, ritenendosi in tal caso implicita e univoca la volontà di ripristinare norme non più in vigore. Diversamente, lo stesso esito non potrebbe riconnettersi ad una iniziativa referendaria che, dotata di “carattere meramente abrogativo” e non “approvativo di principi”, non potrebbe palesare un intento di questo tipo¹⁹.

L’argomentazione addotta a sostegno di detta tesi ascrive alle scelte abrogative operate dal legislatore la possibilità di “assumere *per relationem* il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata”²⁰, ciò che - invece - sarebbe precluso alla pronuncia referendaria, difettando la volontà espressa dagli elettori di una esplicita indicazione sul ‘recupero’ delle norme in precedenza abrogate²¹.

Un passaggio, questo, che lascia emergere una lettura alquanto riduttiva delle potenzialità del referendum come fonte del diritto e che peraltro – come si è potuto osservare – nemmeno si incasella perfettamente nella linea in precedenza tracciata dalla Consulta sui confini di una dinamica manipolativa ‘accettabile’²² come portato del referendum abrogativo.

Lo spartiacque per ammettere o meno un effetto di reviviscenza è dato da una (supposta) “differenza qualitativa fra la volontà abrogativa del legislatore rappresentativo e del corpo elettorale”²³, in ragione del carattere esclusivamente negativo dell’istituto referendario, che non consentirebbe di estrinsecare la finalità (non tanto dei promotori, ma degli elettori) di far ri-espandere la sfera di operatività di norme abrogate²⁴.

Appare difficile, però, non notare come tale affermazione sia smentita da quell’orientamento dello stesso Giudice costituzionale che, almeno implicitamente, ha riconosciuto nella caducazione

¹⁹ In tal senso, in dottrina, D. NOCILLA, *Divagazioni sparse su abrogazione, referendum e leggi elettorali*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, Jovene, 2011, p. 2380 ss. e V. MARCENÒ, *Perplexità sull’ammissibilità di un concetto ambiguo: la “reviviscenza” di disposizioni abrogate*, op. cit., p. 4.

²⁰ Secondo la nota tesi di S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1958, p. 153.

²¹ Sul punto v. A. GIGLIOTTI, *Brevi note in tema di reviviscenza degli atti normativi*, in *Nomos*, 1/2012, www.nomos-leattualitaneldiritto.it, p. 5.

²² Un passo indietro rispetto all’ormai consolidato riconoscimento della componente creativa insita nel referendum manipolativo-parziale (così anche 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)*, op. cit., p. 9).

²³ Così, contestando però la valutazione della Corte, P. COLASANTE, *La Consulta boccia i quesiti referendari volti alla reviviscenza del precedente sistema elettorale. Osservazioni critiche sull’inammissibilità del primo quesito*, in *Giur.it.*, 2012, 7, p. 1501 ss.

²⁴ In tal senso Corte cost. 12/2014, che richiama la sentenza n. 29 del 1987, nella quale si parla di “atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa”.

di formule legislative operata dal referendum anche la capacità creativa di nuovi significati normativi²⁵, certamente voluti da (e ricondotti a) chi vota (e ha votato) per l'abrogazione.

Basti pensare alla giurisprudenza sui referendum aventi ad oggetto leggi elettorali, in cui la natura necessariamente parziale dell'abrogazione ha determinato nella disciplina di risulta – così come è stata proposta al corpo elettorale – una dinamica di “ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria *diversa da quella prima esistente*”²⁶. Il voto favorevole alla abrogazione, in tali circostanze, non può che avere il significato di voler dar corso alla modifica sottesa al quesito presentato ai cittadini.

In questo senso, non mancano perciò aperture tese, per lo meno, a segnalare che – in modo analogo – quando il referendum abbia ad oggetto disposizioni esclusivamente abrogative, la volontà di ridare efficacia alle norme dalle stesse in precedenza abrogate sarebbe chiaramente decifrabile nella domanda referendaria (quale unico intento dei promotori)²⁷ e, di conseguenza, nella manifestazione del voto. Così che “appare difficile negare che siffatta abrogazione – ove voluta dal popolo – produca tale reviviscenza”²⁸. Tale risultato sarebbe infatti da considerarsi una

²⁵Fra le tante, v. Corte cost. 13/1999; 30/2000 e in part. 50/2000, in cui “l'effetto innovativo” della pronuncia referendaria viene considerato “connaturale alla abrogazione”. In dottrina v., per tutti V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, p. 98.

²⁶ Così, ad esempio, la sentenza n. 15 del 2008.

²⁷ Sulla rilevanza dell'*intento* dei promotori, v. V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Napoli, Liguori editore, 1996 e P. CIARLO, *Intento referendario, ammissibilità e comunicazione politica*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 105 ss.

²⁸ Così A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1998, p. 4, che richiama, a sostegno di una visione possibilista sulla reviviscenza a mezzo di referendum, il lavoro di A. Pizzorusso, «Vuoti legislativi» e reviviscenza di norme e disposizioni abrogate con referendum, in *Foro it.*, 1978, p. 1604 s., il quale già accennava ad un eventuale effetto di questo tipo connesso all'istituto di cui all'art. 75 Cost., pur con tutte le cautele dovute all'assenza di motivazione nell'iniziativa referendaria. E, al riguardo, 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)*, op. cit., p. 5 ritiene che “si sia in presenza quanto meno di un indizio, se non pure di una prova certa, a favore della obiettività del fine nel senso della “reviviscenza”” quando il referendum abbia ad oggetto leggi costituzionalmente necessarie.

Nondimeno, non si può non dar conto anche dell'autorevole, seppur risalente, indirizzo dottrinario di segno opposto che fa leva, invece, sulla limitata potenzialità innovativa del referendum abrogativo per escludere ogni effetto di reviviscenza (Cfr. C. MORTATI, *Art. 1 Cost.*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 40 e ID., *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. II, Padova, Cedam, 1957, p. 111 ss.).



componente intrinseca dell'iniziativa referendaria, sia sul piano dello scopo perseguito dai suoi proponenti²⁹, sia in termini di obiettiva conformazione del quesito³⁰.

Si potrebbe cioè dire, mutuando un'efficace espressione di Luciani, che in tale fattispecie si avrebbe un effetto “«voluto» (...) dal corpo elettorale, in quanto desumibile (...) dall'oggettività dell'atto”³¹. L'alternativa a questa conseguenza ‘naturale’ del referendum è quella – a nostro giudizio inaccettabile³², soprattutto con riguardo, come nel caso di specie, a leggi costituzionalmente necessarie³³ – di pensare che la pronuncia popolare possa lasciare un vuoto normativo.

Ma la Corte pare aver preferito, anche nella sentenza n. 5 del 2015, fermarsi ad una valutazione formalistica, con un blocco assoluto ai referendum su precetti meramente abrogativi, piuttosto che addentrarsi in una analisi sostanziale, caso per caso, sulla struttura dell'atto normativo oggetto della richiesta, quale presupposto di ammissibilità della domanda di abrogazione³⁴.

Ciò che avrebbe potuto ‘salvare’ le istanze referendarie che puntavano a ridefinire (con un salto nel passato) la “geografia giudiziaria”³⁵.

La scelta di ripristinare le disposizioni non più in vigore appariva evidentemente palesata dalla conformazione del quesito e chiara all'elettore come implicazione (positiva) della manifestazione favorevole del popolo.

²⁸ Sul punto v. A. GIGLIOTTI, *Brevi note in tema di reviviscenza degli atti normativi*, in *Nomos*, 1/2012, www.nomos-leattualitaneldiritto.it, p. 5.

²⁹ Così A. CELOTTO, *Sull'ammissibilità del referendum elettorale*, in *Forum Quad. cost.*, 2011, www.forumcostituzionale.it, p. 3.

³⁰ E' da considerare peraltro che, in ogni caso, anche per il meccanismo della “doppia abrogazione espressa” operata dalla legge, la reviviscenza è comunque l'esito di una attività ermeneutica, in quanto la volontà (implicita) di far rivivere le norme precedentemente abrogate è – come ricorda P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, op. cit., p. 14 – “esplicitata ed ascritta al legislatore dall'interprete”.

³¹ In questi termini, riferiti alla diversa ipotesi di un possibile “voluto intento retroattivo” del referendum, M. LUCIANI, *Art. 75 Cost.*, op. cit., p. 652.

³² Si veda, al riguardo, M. LUCIANI, *Art. 75 Cost.*, op. cit., p. 661, il quale, da un lato rimanda ai “comuni strumenti interpretativi”, che consentono di “trovare almeno «una» norma applicabile ad ogni singola fattispecie” e, dall'altro, ritiene “che nel caso del referendum è impossibile desumere una volontà popolare di lasciare non regolati i rapporti oggetto della normativa abrogata”.

³³ Cfr. A. RUGGERI, *Abrogazione popolare e “reviviscenza” di leggi elettorali*, op. cit., p. 9 ss.

³⁴ Sull'impossibilità di dare “una risposta secca” e sempre valida alla questione della reviviscenza per via referendaria, sottolineando invece la necessità di valutare di volta in volta il “contesto”, v. G.U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, in *Diritto pubblico*, 3/2011, p. 747 ss.

³⁵ Cfr. Corte cost. 12/2014.

Di conseguenza, la pronuncia del corpo elettorale avrebbe assunto (anche) il valore di una precisa opzione sul ritorno o meno al precedente assetto normativo³⁶.

Non a caso, la Corte costituzionale ha individuato in modo immediato lo scopo ‘incorporato’ nelle domande referendarie, in ragione della formulazione e dell’oggetto delle medesime, nonché – e qui pare risiedere la contraddizione – nell’impatto (‘ri-costruttivo’) che queste avrebbero avuto sul tessuto giuridico in caso di accoglimento della proposta di abrogazione da parte del corpo elettorale³⁷.

Si legge nel considerato in diritto (punto 5.2) che le tre iniziative vertono su “disposizioni meramente abrogative” e “come l’unico significato attribuibile all’abrogazione di una disposizione meramente abrogativa, che si limiti, pertanto, a prevedere che un’altra disposizione è abrogata, sia quello di rimuovere tale ultima abrogazione (...)”.

Il passo successivo è quello di affermare che “alle tre richieste referendarie di abrogazione, integrale o parziale, delle disposizioni che hanno soppresso gli uffici giudiziari di cui alla Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012 non può attribuirsi altro significato e, quindi, altro scopo, che quello di restituire efficacia alle disposizioni, abrogate con la detta soppressione, che quegli uffici prevedevano”.

Ecco, in queste parole ci sembra di poter ravvisare entrambi i presupposti che consentono al legislatore rappresentativo di dar luogo al meccanismo della reviviscenza. Ma quale dovrebbe essere, allora, la differenza con le capacità abrogative-innovative dell’intervento popolare?

³⁶ In tal senso anche P. COLASANTE, *La Consulta boccia i quesiti referendari volti alla reviviscenza del precedente sistema elettorale. Osservazioni critiche sull’inammissibilità del primo quesito*, op. cit., p. 1501 ss., per il qual l’effetto della reviviscenza potrebbe riconnettersi anche al referendum abrogativo “in tutti quei casi in cui (...) le conseguenze positive dell’eventuale accoglimento del referendum possano dedursi con un sufficiente grado di univocità”. Per l’A., infatti, “che si voglia denominare tale fenomeno con la locuzione “reviviscenza” o “assunzione di contenuto normativo *per relationem*” nulla può cancellare il dato di fondo: l’esistenza di una chiara volontà ripristinatorie”

³⁷ Al Considerato in diritto, punti 5 e 5.1 della decisione annotata si legge infatti che “Le tre richieste di referendum sono inammissibili perché sono dirette allo scopo della reviviscenza, in tutto (1° quesito) o in parte (2° e 3° quesito), delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi, nonché di quelle (3° quesito) che stabilivano i circondari dei tribunali soppressi – e, quindi, al ripristino dei detti uffici e circondari – scopo che non può essere conseguito mediante lo strumento referendario. A tale riguardo, occorre preliminarmente ricordare che «la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l’obiettivo [...] del referendum va desunto [...] esclusivamente dalla finalità “incorporata nel quesito”, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all’incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento. Sono dunque irrilevanti, o comunque non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori» (sentenza n. 24 del 2011)”.

Se di differenza si vuole proprio parlare, questa è da ricercare – come è stato opportunamente sottolineato – nello ‘strumentario’ a disposizione del “popolo legislatore”, che non gli consente di formulare proposizioni legislative, ma solo di togliere quelle già esistenti. Ma tale limite non vale certo ad escludere la possibilità di raggiungere (come per il legislatore rappresentativo) un effetto ripristinatorio di disposizioni precedentemente abrogate, attraverso – appunto – l’ablazione di enunciati che siano meramente abrogativi³⁸.

Forse, si potrebbe giustificare il limite posto dalla Consulta al concorso del corpo elettorale con l’esigenza di salvaguardare la discrezionalità del legislatore. E la pronuncia annotata pare sottintendere, pur non esplicitandola, questa motivazione, negando l’ammissibilità a proposte referendarie che non sono rivolte (solo e precipuamente) alla mera ablazione della disciplina vigente, ma che tendono piuttosto a (re)introdurre, fra le possibili opzioni di politica legislativa in tale ambito, quella precedente (e opposta) al regime oggi in vigore, ossia la riattivazione di tutti gli uffici giudiziari già soppressi dal legislatore³⁹.

Tuttavia, questo profilo corre, a nostro avviso, su un piano diverso, che attiene alle possibilità di intervento del legislatore successivamente ad una pronuncia referendaria⁴⁰ e non alla preventiva valutazione di ammissibilità della stessa.

³⁸ Così A. D’ATENA, *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*, op. cit., p. 117 ss. E, al riguardo, considerando che, in entrambi i casi, la reviviscenza è comunque l’esito di un’operazione interpretativa, appaiono condivisibili le osservazioni di P. CARNEVALE, *Una sentenza “lineare”*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2012, p. 116, per il quale “proprio l’asserita asimmetria fra un legislatore rappresentativo, che ha a disposizione una potestà normativa piena, e quello popolare, astretto invece nell’unidirezionalità negativa, può costituire addirittura un *argomento sfavorevole* alla tesi che qui si contesta. Sembrerebbe, infatti, più logico riconoscere all’abrogazione popolare (di precetti meramente abrogativi) potenzialità di recupero di normative già abrogate, che non invece all’abrogazione *ope legis*. Questo solo che si rifletta al fatto che il legislatore rappresentativo avrebbe potuto esprimersi *in positivo* ed *espressamente* per quel recupero e non l’ha fatto; ciononostante si riconosce possibile inferire dal suo silenzio (un po’ reticente, per dir così) la volontà di ripristino di precedente normativa”. Per completezza, è peraltro da segnalare che lo stesso A., nel suo pezzo *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, op. cit., p. 17, sostiene, tuttavia, che la parassi abbia contribuito ad allontanare progressivamente il referendum abrogativo dal modello costituzionale, riversando sull’istituto “una domanda di prestazione decisamente sproporzionata rispetto a quanto la sua stessa natura poteva consentire”. E collegare l’effetto della reviviscenza alla abrogazione referendaria sarebbe, per l’A., “un altro significativo passo in avanti in quel processo di riconformazione (o trasfigurazione) dell’istituto”.

³⁹ Al Considerato in diritto, punto 5.3 si legge infatti che la domanda referendaria mira “ad introdurre una determinata disciplina della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, tra le tante possibili, segnatamente quella anteriore alle soppressioni di uffici previste dalle disposizioni delle quali è richiesta l’abrogazione”.

⁴⁰ In argomento, da ultimo, A. MANGIA, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, in *Quad.cost.*, 1/2013, p. 134 ss.; G. FERRI, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del “quadro politico” o delle “circostanze di fatto”*, in *Giur. it.*, 2/2013, p. 275 ss.



Il dato certo, seguendola rigida impostazione adottata dalla Corte, è l'esclusione *a priori* dall'intervento popolare di un'intera categoria di scelte legislative. Qualsiasi domanda referendaria che verta su leggi a loro volta meramente abrogatrici diventa inammissibile.

Nella progressiva opera di ricostruzione dei filtri di ammissibilità del referendum, il controllo del Giudice costituzionale pare, dunque, essersi fatto, in riferimento all'ipotesi ora trattata, particolarmente rigoroso.

La Corte ha optato per una preclusione 'generalizzata' ai referendum su precetti meramente abrogativi e, con tale vincolo *astratto* e *standardizzato*, il giudizio costituzionale è divenuto una sorta di 'gabbia' in cui la Corte rinuncia a vedere che ci sono situazioni in cui un limite siffatto comporta l'impossibilità, per il popolo, di interagire con la volontà manifestata dal legislatore solo per le modalità con cui questa si è tradotta in statuizioni normative.

Ogni qualvolta, cioè, il processo di invero di una data scelta politica si realizzi con un (espreso) intervento di carattere meramente abrogativo del pregresso impianto legislativo, il risultato sembrerebbe quello di impedire al corpo elettorale di ricorrere al più efficace strumento di cui dispone per mettere in discussione l'operato dei propri rappresentanti.

L'alternativa alla reviviscenza da abrogazione referendaria sembra, allora, pesare troppo sul concreto esercizio della sovranità popolare.

Innanzitutto, è da notare che un limite così pervasivo non sembrerebbe potersi rintracciare nell'art. 75 Cost., nemmeno attraverso una sua lettura sistematica⁴¹. Anzi, proprio muovendo da uno sguardo sulla complessiva funzionalità del referendum abrogativo, emerge il rischio di rimanere "prigionieri" di un criterio che rinchiude detto istituto in significati troppo angusti rispetto al ruolo 'compensativo' che esso riveste all'interno di un compiuto disegno di Stato sociale pluralista⁴².

Nella sua natura di strumento integrativo e di bilanciamento/arricchimento del sistema di democrazia rappresentativa⁴³, il referendum sfugge ad una definizione in chiave tecnica, di mero

⁴¹ Non a caso, non compare alcun richiamo all'art. 75 Cost. nel considerato in diritto della pronuncia.

⁴² In questo senso le riflessioni dell'intervento di Costantino Mortati in Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 18 settembre 1947, p. 313 ss. e, conformemente anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, IX ed., Padova, Cedam, 1976, p. 836. Sulla consapevolezza dei Costituenti circa la "inevitabilità della scelta in favore del referendum (...) quale forte momento di rottura con lo Stato liberale e con il fascismo" G. FILIPPETTA, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità: una rilettura*, in *Giur.cost.*, 2/2011, p. 2045 ss.

⁴³ Sulla funzione integrativa del referendum rispetto al concetto di democrazia rappresentativa v. il contributo di E. BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, in *Pol. dir.*, 1975, p. 305 ss.



strumento processuale. Non appare riconducibile entro schemi rigidi e prefissati, ma, al contrario, i dati dell'esperienza e le svariate elaborazioni teoriche che hanno provato a ricostruirne la *ratio* fondativa non fanno che evidenziare la connotazione elastica di detta figura giuridica⁴⁴, capace di conformare il ricorso alla diretta "volontà deliberativa" del popolo al contesto politico-istituzionale.

Da qui anche la valenza espansiva dell'istituto (assiologica e pratica); il 'plusvalore democratico' che esso acquista in termini di garanzia partecipativa, tanto più marcato nei momenti di crisi della mediazione parlamentare, in cui il modello della rappresentanza non riesce ad incarnare pienamente le istanze avvertite dalla base sociale⁴⁵.

In questa prospettiva, è perciò da considerare che, qualora un approccio così severo (e forse cieco) come quello assunto dalla Corte ricada su leggi costituzionalmente necessarie – come nella fattispecie ora in esame –, il giudizio aprioristico sull'inammissibilità della reviviscenza (e quindi del referendum) arriva a sottrarre all'interazione popolare soluzioni politico-normative da cui dipende l'attuazione di interessi e diritti primari per l'assetto civile e sociale, i quali rimangono nella completa responsabilità (e disponibilità) del circuito rappresentativo, senza alcun correttivo di democrazia diretta.

E ciò crediamo vada ben oltre l'intenzione dei Costituenti e le oggettive potenzialità del ricorso alla decisione del corpo elettorale, come formulato nella Carta fondamentale.

E' ampiamente documentato dai lavori preparatori dell'art. 75 Cost. il "senso di diffidenza" verso un istituto pensato in chiave antagonista rispetto al primato della rappresentanza⁴⁶. Ma non certo

⁴⁴ Parla, al riguardo, di "polifunzionalità" politica" del referendum alla luce della duplice lettura che dell'istituto è stata data in termini di contrappeso interno ed esterno alla democrazia rappresentativa G.M. SALERNO, *Il referendum*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 288 ss.

⁴⁵ Sul plusvalore che assume il referendum abrogativo, quale strumento collocato "all'interno dei processi politici" e destinato ad interagire con l'assetto della rappresentanza v. C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo*, in *Dem. e dir.*, 1-2, 1981, p. 51 ss.

⁴⁶ Cfr. A. LOIODICE, A. BRIGHINA, *Referendum*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVI, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1991, p. 3. E sono numerose le ricostruzioni, in questa chiave, del dibattito costituente: v., fra i tanti, G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, Cedam 1992, p. 20 ss.; G. AMBROSINI, *Referendum*, Torino, Bollati Boringhieri, 1993, p. 24 ss.; A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 95 ss.; A. CHIMENTI, *Storia dei referendum*, II ed., Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 3 ss.; A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 15 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75 Cost.*, op. cit., p. 154 ss.; F. PIZZOLATO, V. SATTI, *Art. 75 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario della Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 1461 ss.; A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 8 ss., part. p. 19.



fino al punto di escludere esiti che della funzione oppositivo-ablativa assegnata alla delibera popolare sono accessorio e intrinseco riflesso, anche quando ne evidenziano l'attitudine ad operare quale "procedimento normativo concorrente"⁴⁷.

La reviviscenza, in conclusione, nel momento in cui diviene effetto automatico e "fisiologico"⁴⁸ del voto, sembra potersi far rientrare nel contenuto del c.d. "principio abrogativo", vale a dire nel "risultato complessivo che è possibile conseguire a partire dall'abolizione di determinate disposizioni e di determinati atti legislativi, per mezzo di questa abolizione, e secondo l'intenzione dei promotori"⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75 Cost.*, op. cit., p. 1461 ss.

⁴⁸ In questi termini ancora A. D'ATENA, *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*, op. cit., p. 117 ss.

⁴⁹ Così A. MORRONE, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, www.forumcostituzionale.it, 2011, p. 4 e 5, il quale spiega come, sulla base di tale ragionamento, "appa[ia] riduttivo e forviante continuare a ritenere il referendum semplicemente "uno strumento abrogativo di leggi", poiché, invero, esso è più correttamente un "procedimento sostanzialmente approvativo di nuovi principi giuridici"