

# NOMOS

**Le attualità nel diritto**

Rivista telematica quadrimestrale

Direttore: Prof. Fulco Lanchester

”Referendum  
abrogativo e  
reviviscenza”

n. 0/2011

*“Nomos. Le attualità nel diritto”*

Rivista telematica quadrimestrale

In corso di registrazione presso il Tribunale di Roma

## INDICE

INTRODUZIONE	Pag.
Fulco Lanchester, <i>Il referendum elettorale: tra l'infanticidio e il miracolo di Lazzaro</i>	1
RELAZIONI	
Valeria Marcenò, <i>La "reviviscenza" di disposizioni abrogate: la questione della sua ammissibilità in caso di abrogazione legislativa e di abrogazione referendaria</i>	9
Luca Imarisio, <i>Referendum elettorale e reviviscenza, tra fine intrinseco del quesito e intenzione dei proponenti</i>	23
Alessandro Gigliotti, <i>Brevi note in tema di reviviscenza degli atti normativi</i>	35
Francesca Petrini, <i>La reviviscenza di norme abrogate</i>	47
INTERVENTI	
Stefano Passigli	125
Andrea Morrone	129
Gianni Ferrara	135
Adele Anzon	137
Roberto Borrello	141
Claudio Chiola	145
Francesco D'Onofrio	147
Giovanni Guzzetta	151

Vincenzo Iacovissi	159
Gabriele Maestri	161
Michela Manetti	165
Marco Pannella	173
Roberto Nania	175
Giorgio Rebuffa	177
Teresa Serra	179
Paolo Carnevale	181
Massimo Siclari	189

Fulco Lanchester, <i>Conclusioni</i>	195
--------------------------------------	-----

## DOCUMENTAZIONE

A. Quesiti referendari predisposti dal Prof. Andrea Morrone	
Quesito n. 1 – Abrogazione totale della legge elettorale proporzionale con liste bloccate per il ripristino dei collegi uninominali	199
Quesito n. 2 – Abrogazione parziale della legge elettorale proporzionale con liste bloccate per il ripristino dei collegi uninominali	199
Normativa di risulta a seguito dell'eventuale effetto abrogativo	205
B. Quesiti referendari predisposti dal Prof. Stefano Passigli	
Quesito n. 1	233
Quesito n. 2	236
Normativa di risulta a seguito dell'eventuale effetto abrogativo	237
Quesito n. 3	283
Normativa di risulta a seguito dell'eventuale effetto abrogativo	285
C. Alcune recenti pronunce della Corte costituzionale	

sul tema della reviviscenza	
Sentenza 10 febbraio 1997, n. 40 (redattore Mirabelli)	299
Sentenza 7 febbraio 2000, n. 31 (redattore Guizzi)	300
Sentenza 26 gennaio 2011, n. 24 (redattore Gallo)	300
D. Bibliografia	301
E. Due contributi recenti in materia di reviviscenza e referendum abrogativo	
Il concetto di abrogazione parziale. Raffronto tra l'abrogazione legislativa e l'abrogazione referendaria, di Valeria Marcenò	307
La via referendaria per tornare alla legge Mattarella, di Enzo Palumbo	354
ELENCO DEI COLLABORATORI	355



## PREMESSA

*In questo numero “zero” della rivista telematica Nomos. Le attualità del diritto, erede del quadrimestrale edito dall’Istituto poligrafico e zecca dello Stato dal 1988, sono raccolti gli Atti del Seminario sulla ammissibilità dei referendum elettorali Morrone - Parisi, su cui dovrà pronunciarsi la Corte costituzionale nel prossimo gennaio.*

*Un simile Seminario di studio, tenutosi il 22 settembre presso la Sala delle lauree della Facoltà di Scienze politiche dell’Università di Roma “La Sapienza” non costituisce una novità. Già nel maggio del 2007 era, infatti, stata organizzata una analoga riflessione sul referendum Guzzetta-Segni, poi pubblicata in cartaceo sulla rivista Nomos (2007, nn.1-2), che aveva riunito numerosi costituzionalisti<sup>1</sup>. L’incontro del 2011, cui hanno partecipato studiosi di tutte le generazioni e di settori differenziati della ricerca in materia<sup>2</sup>, rinnova, dunque, una costante attenzione che la rivista ha sempre avuto per i temi delle votazioni elettive e deliberative del demos nell’ambito dell’ordinamento politico-costituzionale italiano.*

*La nuova serie telematica della rivista inizierà regolarmente le pubblicazioni con il gennaio 2012, ma l’urgenza di fornire alla Corte costituzionale, agli specialisti ed al pubblico uno strumento utile all’orientamento su un tema di strategi-*

---

<sup>1</sup> Con il contributo di: Franco Bassanini, Roberto Borrello, Piero Alberto Capotosti, Beniamino Caravita, Stefano Ceccanti, Augusto Cerri, Riccardo Chieppa, Gianni Ferrara, Fulco Lanchester, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Carlo Mezzanotte, Cesare Pinelli, Antonio Zorzi Giustiniani,

<sup>2</sup> Con il contributo di: Adele Anzon, Roberto Borrello, Paolo Carnevale, Claudio Chiola, Francesco D’Onofrio, Gianni Ferrara, Alessandro Gigliotti, Giovanni Guzzetta, Vincenzo Iacovissi, Luca Imarisio, Fulco Lanchester, Michela Manetti, Valeria Marcenò, Andrea Morrone, Roberto Nania, Marco Pannella, Stefano Passigli, Francesca Petrini, Giorgio Rebuffa, Teresa Serra, Massimo Siclari.

*ca importanza per l'ordinamento ha spinto alla pubblicazione di questo fascicolo monografico, che ben si connette con l'ispirazione originaria della rivista di approfondire, appunto, le attualità nel diritto.*

F.L.



## INTRODUZIONE

# **IL REFERENDUM ELETTORALE: TRA L'INFANTICIDIO E IL MIRACOLO DI LAZZARO** di **FULCO LANCHESTER**

SOMMARIO: 1. I referendum e la legge Calderoli. – 2. Le proposte Passigli e Morone-Parisi. – 3. L'infanticidio. – 4. La resurrezione di Lazzaro e lo Stato di diritto costituzionale.

### 1. *I referendum e la legge Calderoli.*

I sistemi elettorali sono strumenti tecnici ad alta valenza politica che si connettono alla forma di Stato ed influiscono sulla dinamica della forma di governo. La legge Calderoli per la elezione di Camera e Senato è veramente *un meccanismo ai limiti dell'incostituzionalità* ed è certo peggiore della stessa legge Mattarella che ha modificato, ma le leadership deboli dei partiti esistenti hanno un sostanziale interesse a mantenerla in vita.

La funzionalità istituzionale e i rischi di delegittimazione sistemica richiedono, però, che la si modifichi radicalmente e che si intervenga anche sul complessivo comparto della legislazione elettorale per conformarlo alla sua natura di ordinamento democratico sempre più negata. La via legislativa è ovviamente quella più razionale, ma come fare, se la decisione viene sempre impedita dai veti contrapposti di tipo intra e interpartitico?

Sin dagli anni '80 la via referendaria, di cui all'art. 75 Cost., è stata identificata come indirizzo privilegiato per rompere l'immobilismo

in materia. Dichiarata l'ammissibilità dei quesiti in materia elettorale da parte della Corte costituzionale, nel 1991, nel 1993 e nel 1995 le consultazioni in argomento hanno avuto successo, mentre nel 1999 e nel 2009 non hanno raggiunto il quorum dei votanti necessario.

Il referendum sulla preferenza unica del 1991 e, soprattutto quello sulla quota proporzionale del Senato del 1993 hanno contribuito a marcare con il voto popolare una vera e propria discontinuità tra la prima e la seconda fase della storia della costituzione repubblicana. Nel periodo successivo si sono ripetuti gli sforzi di vari comitati promotori per addivenire al mutamento della legge elettorale vigente (prima le leggi Mattarella, poi quella Calderoli), ma le consultazioni ammesse sono sempre fallite, come tutte le altre, per il mancato raggiungimento del quorum.

Qualcosa è evidentemente cambiato di recente. Nel giugno scorso i quattro referendum proposti sull'acqua, sul nucleare e sul legittimo impedimento hanno, invece, toccato livelli di partecipazione popolare sufficienti, rilanciando la prospettiva dello stimolo-rottura referendario.

## 2. *Le proposte Passigli e Morrone-Parisi.*

La consapevolezza di essere di fronte ad una svolta nella crisi italiana, che le difficoltà economiche e sociali rischiano di trasformare in societaria, ha, dunque, convinto alcuni a ripercorrere ancora una volta la via del referendum abrogativo in materia elettorale. Nella primavera estate di quest'anno l'hanno fatto due gruppi promotori: da un lato quello capitanato da Stefano Passigli, dall'altro quello di Andrea Morrone e Arturo Parisi.

Poiché raccogliere le firme e mobilitare il Corpo elettorale ha un costo molto alto dal punto di vista politico e simbolico, è doveroso valutare la fondatezza delle iniziative sia sul fronte della ammissibilità, sia su quello degli effetti che potrebbero comportare. Un fallimento sul primo fronte potrebbe aggravare la crisi di delegittimazione sistemica, rafforzando gli impulsi oligarchici già presenti, mentre gli effetti del meccanismo prescelto – se lo stesso dovesse superare il vaglio della Corte costituzionale – devono essere opportunamente considerati.

Di fronte alle ipotesi prospettate da Passigli e da Morrone e Parisi non si è aperta, invece, alcuna seria riflessione né su l'uno, né sull'altro fronte, ma la discussione è parsa molto interna alla dinamica del conflitto infrapartitico Pd e infracoalizionale alla sinistra.

Nel mese di giugno - luglio, in maniera non limpida si è provveduto ad un vero e proprio infanticidio della proposta Passigli ed al successivo lancio in grande stile della raccolta di firme per i due quesiti Morrone - Parisi. Prima che si chiuda questo primo capitolo è necessaria, a mio avviso, una valutazione tecnica sull'ammissibilità dei quesiti del referendum sopravvissuto e sulle sue conseguenze probabili, per avere ben chiaro il panorama delle strategie che vengono percorse.

### 3. *L'infanticidio.*

A fini di chiarezza postuma è bene mettere in evidenza che, dal punto di vista tecnico-politico, il referendum Passigli, ora accantonato per motivi derivanti dal dibattito interno al Pd, proponeva il ritorno ad un sistema speculare, basato su formula proporzionalistica e soglia di esclusione al 4%. Dei tre quesiti proposti da Passigli solo uno avrebbe avuto la possibilità di superare indenne il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale, introducendo un meccanismo la cui logica è in sostanza molto vicina a quella di un meccanismo "tedesco". Non a caso all'interno del Pd esso è stato sostenuto a spada tratta dalla componente dalemiana, che vede nella possibile rottura del bipolarismo coatto una via per normalizzare la dinamica politica dell'ordinamento, avvicinandosi al Terzo polo di Casini.

I quesiti proposti dall'iniziativa rivale Morrone - Parisi (il primo dei quali venne proposto originariamente nel 2007 da Castagnetti) intendono, invece, abrogare la legge Calderoli *in toto* (come aveva ipotizzato proprio Castagnetti) o, in modo chirurgico, le singole disposizioni della stessa per ritornare al meccanismo del 1993 attraverso l'istituto della reviviscenza. Una simile ipotesi, volta alla mantenimento della contesa bipolare, non a caso è stata sposata dal punto di vista politico da Prodi e da Veltroni, ma ha davanti a sé la difficoltà del giudizio di ammissibilità.

Ancora alla fine di giugno il referendum Passigli era in buona posizione. Non soltanto una nutrita schiera di intellettuali (tra cui Enzo Cheli, Gianni Ferrara, Giovanni Sartori, Tullio De Mauro, Umberto Eco, Renzo Piano e Claudio Abbado), ma soprattutto la componente dalemiana e la CGIL supportavano l'iniziativa. Agli inizi di luglio l'appoggio sindacale è stato, invece, ritirato e Passigli ha dovuto fare atto di *dedizione*, interrompendo la raccolta delle firme. Il commento soddisfatto del presidente del PD Rosy Bindi dimostra che l'infanticidio aveva avuto successo e preparava la resa totale della segreteria Bersani alla proposta superstite.

I quesiti Morrone, nati con finalità meramente interdittive della proposta Passigli, sono stati, invece, sottoscritti da Walter Veltroni e Romano Prodi, dai governatori di Toscana ed Emilia, Rossi ed Errani, da Livia Turco, Rosy Bindi, Ignazio Marino e da altri personaggi di primo piano del PD e trovano appoggio deciso da parte di Sel e Idv. La stessa segreteria del Pd, che in precedenza aveva cercato di evitare di prendere posizione in materia, prospettando la via parlamentare sulla base di un progetto di tipo *ungherese*, ha acceduto alla proposta, legittimandola con la partecipazione del segretario Bersani, obiettivamente indebolito dal caso Penati, al battesimo del *nuovo Ulivo* a Vasto.

Le ragioni di una simile dinamica sono tutte politiche e si collegano all'accelerarsi della crisi economica, sociale, politica e morale italiana di questi ultimi mesi. La sensazione di essere di fronte alla fine del ciclo berlusconiano, con il presidente del Consiglio assediato dai procedimenti giudiziari, e il crescere esponenziale della crisi economica (con una reazione del Governo che chiamare inadeguata è un eufemismo) ha portato le opposizioni alla richiesta di elezioni anticipate o alla formazione di un Governo di emergenza.

In un quadro, che vede lo sgretolamento delle leadership dei partiti di maggioranza e sondaggi elettorali sempre più favorevoli alle opposizioni, si è – appunto – inserito prepotente il problema delle alleanze per la nuova consultazione elettorale e la necessità di dare una speranza capace di mobilitare l'opinione pubblica.

Si tratta senza alcun dubbio solo di una speranza per il *demos*, perchè agli *stakeholders* non interessano né i ragionamenti tecnico-giuridici sull'ammissibilità, né la valutazione degli effetti sistemici della eventuale reintroduzione del Mattarellum. Essi sanno che, in

ogni caso, andremo a votare con la legge elettorale vigente o l'anno prossimo (ove i quesiti o uno dei quesiti fosse dichiarato ammissibile) o nel 2013 alla scadenza naturale della legislatura.

#### 4. *La resurrezione di Lazzaro e lo Stato di diritto costituzionale.*

L'operazione è, dunque, tutta politica ed elude scientemente un tema che deve essere affrontato dai costituzionalisti, proprio nel momento in cui si stanno raccogliendo le firme e non dopo. L'interrogativo principale è se la reviviscenza sia applicabile all'abrogazione referendaria anche in considerazione della recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia (v. sent. n. 24/2011), che ha espresso una opinione negativa richiamando propri precedenti (sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997) e posizioni della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato.

Il confronto su un simile tema costituisce, infatti, un contributo di chiarezza nei confronti del Corpo elettorale e del ceto politico. Bisogna in sostanza fugare ogni dubbio che l'iniziativa referendaria sia solo un pretesto per mantenere lo *status quo*, dando a vedere di essersi attivati per il cambiamento. È quindi un dovere che i tecnici del diritto riflettano in modo esplicito e veloce sull'argomento, fornendo il loro parere in argomento.

Il Seminario che il *Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di assemblea* e il *Dottorato di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate* dell'Università di Roma "La Sapienza" hanno organizzato per giovedì p.v. (Sala delle lauree-Scienze politiche, ore 15,00) è un'occasione utile per chiarire i forti dubbi sull'ammissibilità del referendum in questione espressi dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Dalla documentazione allegata e dai contributi di alcuni studiosi si evidenzia come la reviviscenza delle norme abrogate da una legge attraverso intervento parziale o chirurgico di un referendum ponga problemi di logica giuridica e di applicazione concreta. Anche chi non ritenesse più adeguata la posizione di Costantino Mortati sulla *inopportunità sopravvenuta* dell'effetto dell'abrogazione referendaria rispetto alla categoria dell'annullamento, non potrebbe non porsi dubbi sull'omogeneità del quesito e nello stesso tempo sulla funzio-

nalità della normativa di risulta di una legge costituzionalmente necessaria come quella elettorale.

Il rischio è che non ci si trovi più di fronte ad un problema tecnico-giuridico, ma ad una vera e propria *scommessa pascaliana*. Credere nella reviviscenza di Lazzaro è, però, un di certo un atto di fede. Dal punto di vista laico sarebbe meglio sostenere che la Corte costituzionale ha in materia di referendum una posizione ondivaga (e questo darebbe ragione a Marco Pannella che la critica sin dagli anni '70 in maniera feroce); o sperare che la stessa Corte, sulla base della gravità della situazione, acceda ad una forzatura, che assomiglierebbe allo *sbrago* che Gianfranco Miglio aveva auspicato negli anni '80.

Simili alternative evidenzerebbero, da un lato, la ammissione definitiva dell'inesistenza della prevedibilità, ovvero dello Stato di diritto nel nostro ordinamento; oppure l'emergenza dello Stato d'eccezione, legittimato ex post sulla base della *sovranità popolare*. A questo punto preferisco di gran lunga l'ipotesi che la Corte sollevi d'ufficio davanti a sé stessa il problema della illegittimità costituzionale di una legge elettorale, che ha sottratto all'elettore il diritto di scegliere i rappresentanti e che ha introdotto al suo posto il principio della nomina da parte del Capo della coalizione o del segretario del partito. Le conseguenze sarebbero esplosive, ma più confacenti ad uno Stato di diritto costituzionale, che vuole cercare di ritornare ad essere tale.

## **RELAZIONI**





**LA “REVIVISCENZA” DI DISPOSIZIONI ABROGATE:  
LA QUESTIONE DELLA SUA AMMISSIBILITÀ  
IN CASO DI ABROGAZIONE LEGISLATIVA E DI  
ABROGAZIONE REFERENDARIA  
di VALERIA MARCENÒ**

SOMMARIO: 1. Assenza di una norma esplicita in materia di reviviscenza. – 2. Il fondamento giuridico del fenomeno abrogativo. – 3. È il referendum una species del genus abrogazione esplicita? – 4. Reviviscenza in materia di quesiti elettorali.

1. *Assenza di una norma esplicita in materia di reviviscenza.*

Il dato da cui muove ogni discussione in merito al fenomeno della reviviscenza è l'assenza, nel nostro ordinamento giuridico, di una disposizione che esplicitamente la ammetta o diversamente la escluda. Sulla base di tale mancanza, infatti, si può argomentare, attraverso un ragionamento *a contrario* (in senso produttivo e in senso interpretativo), sia che essa possa verificarsi (sul presupposto che ciò che non è espressamente vietato è ammesso), sia che essa non possa in alcun caso verificarsi (sul presupposto che se il legislatore la avesse voluta l'avrebbe disposta).

Ciò induce a cercare delle risposte in merito alla ammissibilità o inammissibilità della reviviscenza nel nostro ordinamento ricorrendo ad altri percorsi argomentativi.

2. *Il fondamento giuridico del fenomeno abrogativo.*

Prima di tentare una risposta alla questione della riconducibilità della reviviscenza tra le conseguenze dell'abrogazione referendaria, è opportuno soffermarsi, seppur brevemente<sup>1</sup>, su temi più ampi, in modo da precisare alcuni punti fermi.

Sul presupposto ormai consolidato che per abrogazione debba intendersi l'effetto dell'applicazione del criterio cronologico e che essa consista nella delimitazione della efficacia della disposizione abrogata<sup>2</sup> (così differenziandola definitivamente dall'effetto discendente dall'applicazione del criterio gerarchico - l'annullamento -, e dall'effetto discendente dall'applicazione del criterio di specialità - la deroga -), ciò che muta nelle ricostruzioni elaborate dalla dottrina è il suo fondamento giuridico.

Le diverse posizioni dottrinali possono essere raggruppate in quattro ipotesi di fondamento: 1. quella della inesauribilità del potere normativo e della naturale propensione di ogni norma alla sua modificabilità<sup>3</sup>; 2. quella della (necessaria) incompatibilità tra le norme<sup>4</sup>; 3.

---

<sup>1</sup> Per un'analisi più approfondita degli argomenti qui solo accennati, sia consentito rinviare a V. MARCENÒ, *Il concetto di abrogazione parziale. Un raffronto tra abrogazione legislativa e abrogazione referendaria*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) (in corso di pubblicazione).

<sup>2</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1072, 8. Si legga anche Corte costituzionale, sent. n. 63 del 1970: «l'abrogazione, limitando ai fatti verificatisi fino ad un certo momento la sfera di operatività della legge abrogata, incide su questa nel senso che, originariamente fonte di una norma riferibile ad una serie indefinita di fatti futuri, essa è ormai fonte di una norma riferibile solo ad una serie definita di fatti passati». Sul concetto di abrogazione sia altresì consentito rinviare a V. MARCENÒ, *La neutralizzazione del potere giudiziario. Regole sulla interpretazione e sulla produzione del diritto nella cultura giuridica italiana tra Ottocento e Novecento*, Jovene, Napoli, 2009, 82ss.

<sup>3</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, VI ed., Cedam, Padova, 1993, 217; S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, in «Enc. dir.», 1958, 148.

<sup>4</sup> F. SORRENTINO, *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in «Riv. di Studi parlamentari e di Politica costituzionale», anno IV 1971, n. 14, 5, secondo il quale, pur muovendo dal presupposto della inesauribilità del potere normativo, l'effetto abrogativo «si produce solo se e in quanto si sia realizzata sul piano normativo una situazione di contrasto tra due discipline successive nel tempo e che tale situazione può determinarsi solo tra norme che, in quanto tali, vanno valutate nella loro oggettività nel quadro dell'unità sistematica dell'ordinamento».

quella della condizione risolutiva implicita nella norma abrogata<sup>5</sup>; 4. quella del vizio di opportunità politica<sup>6</sup>. Dalla terza e dalla quarta ipotesi teorica discende la esclusione di qualsivoglia caso di reviviscenza della norma abrogata: non la ammette la prima, sulla base della constatazione che l'ambito di efficacia della legge abrogata tende con il tempo a restringersi, e mai a estendersi<sup>7</sup>; non la ammette la seconda, sulla base della constatazione che la legge è abrogata in conseguenza di una sua valutazione di non più idoneità a conseguire il fine per il quale era stata preordinata<sup>8</sup>, per cui il ritorno in vita della norma abrogata, escluso il suo automatismo, potrebbe riaversi solo in presenza di una esplicita volontà di richiamarla, assumendone il

---

<sup>5</sup> C. ESPOSITO, *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Cedam, Padova, 1934, II ristampa immutata 1964, 63; F. MODUGNO, *Abrogazione*, in «Enc. giur.», Torino, 1990, 1ss., e ID., *Problemi e pseudo problemi relativi alla reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Cedam, Padova, 1972, 647.

<sup>6</sup> C. MORTATI, *Abrogazione legislativa e instaurazione di un nuovo ordinamento costituzionale*, in *Scritti in memoria di Piero Calamandrei*, V, Cedam, Padova, 1958, 112, secondo cui la prevalenza della manifestazione di volontà più recente non è da riporre in una sua maggiore intensità, derivando al contrario «dalla funzione finalistica assegnata alla volontà degli enti pubblici, ed al consequenziale conferimento di un potere-dovere di rivalutazione delle circostanze che ebbero a promuovere l'emanazione degli atti, onde accertare la permanenza della loro idoneità a soddisfare il pubblico interesse». Il «vizio di opportunità politica» della legge abrogata deriverebbe, quindi, dalla sua non più idoneità a conseguire il fine cui era preordinata, e sarebbe rilevato per mezzo della legge abrogante.

<sup>7</sup> «L'efficacia della legge abrogata (non è) semplicemente delimitata o sospesa, ma destinata, a condizioni (risolutive) rigorosamente predeterminate (i fatti che ricadono sotto la sua disciplina) per la validità che ne è a fondamento, a cessare del tutto». La reviviscenza della norma abrogata è pertanto categoricamente esclusa, essendo negata la possibilità che «l'abrogazione della legge abrogativa (possa) rimuovere i limiti posti da quest'ultima all'applicabilità della legge abrogata, (possa) far, cioè, riestendere o riespandere l'efficacia all'ambito di un tempo» (F. MODUGNO, *Problemi e pseudo problemi relativi alla reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, cit., 656ss.).

<sup>8</sup> La abrogazione non comporta un effetto necessariamente ripristinatorio delle norme vigenti anteriormente alla legge ora abrogata: essendo il risultato di un giudizio negativo di non rispondenza di una legge ai bisogni del momento in cui è disposta, «non potrebbe l'antica legge emanata in vista di una situazione diversa rivivere per virtù propria, ma solo per una nuova valutazione della sua opportunità attuale ad opera dell'organo che procede all'abrogazione» (C. MORTATI, *Abrogazione legislativa e instaurazione di un nuovo ordinamento costituzionale*, cit., 116, nt. 23).

contenuto nel nuovo atto (ma allora, è bene precisare, non si trarrebbe tanto di norme precedenti che rivivono, quanto di un nuovo atto dall'identico contenuto di quello precedente).

La prima e la seconda ipotesi - connesse all'ulteriore argomentazione per cui l'abrogazione non comporta sottrazione dall'ordinamento di una norma (tanto più che essa, pur se abrogata continua a essere valida ed efficace, seppur limitatamente), quanto addizione di norme abrogatrici<sup>9</sup> o quantomeno di una diversa valutazione giuridica di certe fattispecie<sup>10</sup> - ammettono invece la reviviscenza ma nell'unico caso di abrogazione di norme meramente abrogatrici. In presenza di abrogazione legislativa esplicita di norma meramente abrogativa (quindi, necessariamente, nel caso di successione di abrogazioni esplicite) è ammessa la reviviscenza della norma precedente abrogata, non potendosi riconoscere al legislatore altra volontà, in questa successione di atti, che quella di riportare in vita o, più correttamente, di ri-ampliare quella efficacia che era stata delimitata. Come a dire che l'unico senso di una norma meramente abrogatrice è il travolgimento della precedente *decisio abrogans*.

### 3. È il referendum una species del genus abrogazione esplicita?

Rispondere alla domanda se si possa parlare di reviviscenza della norma abrogata quale effetto dell'esito positivo del referendum abrogativo implica una verifica e una precisazione. È necessario preliminarmente verificare che l'abrogazione referendaria possa essere ricondotta alla categoria della abrogazione espressa; è opportuno precisare che, in caso di ritenuta appartenenza del referendum al *genus* della abrogazione espressa, così come si è ammesso che una norma abrogata possa "rivivere" – o, più correttamente, che il suo ambito di efficacia possa essere ri-ampliato – nella sola ipotesi di abrogazione legislativa esplicita di norme meramente abrogatrici, allo stesso modo dovrà (eventualmente) ammettersi la reviviscenza in materia referendaria nel solo caso di abrogazione referendaria di norme meramente abrogatrici.

---

<sup>9</sup> R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*, Giappichelli, Torino, 1990, 255.

<sup>10</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., 16, nt. 47.

La possibilità che siano individuati alcuni profili di differenziazione tra l'abrogazione legislativa esplicita e l'abrogazione referendaria milita a favore di alcune perplessità circa la assimilazione dei due fenomeni e dei rispettivi effetti<sup>11</sup>.

*A. disposizione, norma.* Se l'abrogazione legislativa esplicita opera come un fenomeno di successione di atti (il cui oggetto è costituito quindi dalle disposizioni), l'abrogazione referendaria, a differenza di quanto potrebbe apparire dalla formulazione del quesito, opera come un fenomeno di successione di norme<sup>12</sup> (si pensi al fatto che nell'ipotesi della cosiddetta abrogazione legislativa bloccante – ossia nella circostanza in cui, in pendenza del procedimento referendario, è approvata una legge che, modificando quella oggetto del quesito referendario, impedisce lo svolgimento della consultazione – la verifica del requisito di “novità” avviene non tanto sulla legge successiva in quanto atto, quanto sul suo principio informatore).

*B. carattere discrezionale della innovatività legislativa, carattere meramente negativo della innovatività referendaria.* La potestà legislativa è intesa come espressione della capacità di normazione positiva o negativa del legislatore. La legge presenta il carattere discrezionale della innovatività: l'enunciato meramente abrogativo è da reputarsi una delle possibili manifestazioni del pieno potere normativo del legislatore<sup>13</sup>, il quale potrebbe modificare l'ordinamento giuridico attraverso la previsione (in positivo) di una nuova disciplina efficace *pro futuro*, ma sceglie di incidere sull'ordinamento attraverso la mera delimitazione nel passato dell'efficacia delle disposizioni ora abrogate (senza che questa scelta implichi il venir meno del pieno potere legislativo del Parlamento). La potestà referendaria, invece, è intesa come espressione della capacità normativa solo negativa del corpo elettorale:

---

<sup>11</sup> Si tralascia in questa sede di affrontare la discussa natura del referendum abrogativo (atto legislativo unilaterale; atto a effetti istantanei; strumento di controllo politico popolare sull'operato del Parlamento), rimandando per i dovuti approfondimenti a V. MARCENÒ, *Il concetto di abrogazione parziale. Un raffronto tra abrogazione legislativa e abrogazione referendaria*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) (in corso di pubblicazione).

<sup>12</sup> «Il tema del quesito sottoposto agli elettori non è tanto formato ... dalla serie delle singole disposizioni da abrogare, quanto dal comune principio che se ne ricava» (Corte cost., sent. n. 16 del 1978).

<sup>13</sup> C. CHIOLA, *I nodi del referendum “parziale”*, in *Scritti su Le fonti normative e altri temi di vario diritto, in onore di Vezio Crisafulli*, Cedam, Padova, II, 1985, 152.

l'approvazione del referendum non sottintende necessariamente la volontà di delimitare l'efficacia di ogni disciplina in materia, ma si pone come valutazione negativa sulla opportunità politica di *quella* determinata scelta legislativa oggetto del quesito referendario.

C. *lacuna voluta, vuoto fisiologico*. Con l'abrogazione espressa, il legislatore ha "voluto" gli effetti normativi che scaturiscono dalla mera abrogazione della legge precedente: la scelta della forma abrogativa espressa – e non delle altre - implica la volontà di creare una lacuna, eventualmente colmabile in via interpretativa. Con l'abrogazione referendaria, invece, il corpo elettorale si è espresso sulla legge oggetto del quesito, ma non ha "voluto" la normativa di risulta (a ragionar diversamente, si potrebbe ritenere – come vedremo oltre - l'eterogeneità del quesito e quindi la sua inammissibilità); ha accettato (essendo la sua volontà circoscritta) che si creasse un vuoto legislativo, come effetto fisiologico dell'esito positivo della consultazione referendaria, rimettendo al legislatore il compito di colmarlo.

Da tale ricostruzione per opposizioni sembrerebbe doversi concludere che: se l'abrogazione legislativa esplicita di disposizione meramente abrogatrice può comportare, quale manifestazione della volontà di colmare la lacuna, la reviviscenza della disposizione precedentemente abrogata, l'abrogazione referendaria, seppur di norme meramente abrogatrici, non comporta alcuna reviviscenza, non essendo possibile individuare alcuna altra volontà se non quella di delimitare l'efficacia di una norma (a meno di non voler riconoscere un ruolo determinante alla intenzione dei promotori referendari).

#### 4. *Reviviscenza in materia di quesiti elettorali.*

La questione sembrerebbe assumere profili diversi in materia di referendum elettorale, ove la Corte – alimentando l'idea di uno "speciale" statuto delle leggi elettorali – ne ha ammesso l'abrogazione parziale in base alla loro riconducibilità alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie. Due le condizioni per l'ammissibilità dei quesiti: che sia individuabile una matrice razionalmente unitaria; che, in caso di esito positivo del referendum, possa comunque trarsi dall'ordinamento una "normativa di risulta" immediatamente appli-

cabile e quindi idonea a garantire la funzionalità dell'organo cui il sistema elettorale si riferisce (sent. n. 32 del 1993).

È proprio il requisito della necessaria esistenza della normativa di risulta che induce alcuni autori ad ammettere la reviviscenza, in materia elettorale, di norme precedentemente abrogate: la condizione di ammissibilità del quesito elettorale sarebbe pienamente soddisfatta dal ritornar in vita, a seguito dell'esito positivo della consultazione referendaria, delle norme abrogate dalla disposizione ora oggetto di quesito.

Alcune precisazioni, però, non permettono di reputare del tutto fugate alcune perplessità.

1. *Distinzione concettuale tra reviviscenza di norme abrogate e normativa di risulta.* Per quanto ovvia appaia la distinzione, non è superfluo ribadire che la normativa di risulta non è (non può essere identificata con) l'insieme delle norme precedentemente abrogate ora ri-nate (in conseguenza di una abrogazione esplicita della disposizione meramente abrogatrice). La normativa di risulta è definita dalla giurisprudenza costituzionale il «criterio specificamente esistente (sia pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del referendum» (sentt. n. 13 del 1999 e n. 33 del 2000); la reviviscenza, invece, fa riferimento a una normativa che non può dirsi «rimasta in via di normale applicazione», perché, sebbene valida, la sua efficacia è limitata nel tempo passato. Le norme abrogate [quelle che si vorrebbe rivivessero] «non sarebbero «norme residue» o «preesistenti» (rispetto all'ablazione referendaria), ma semplicemente «norme abrogate» dalla legge abrogatrice, ma che al cospetto del criterio dell'effetto di sistema tornerebbero in vita *sub specie* di «nuove norme», create (*rectius*: ri-create) artificialmente dai promotori del referendum»<sup>14</sup>.

2. *Distinzione concettuale tra reviviscenza di norme abrogate e ri-espansione di norme derogate.* Il fenomeno della reviviscenza pretenderebbe di ripristinare norme valide la cui efficacia è stata travolta dall'abrogazione (efficacia limitata nel tempo); il fenomeno della ri-espansione, invece, implica, in un rapporto di genere a specie, l'applicazione della norma (valida) derogata, la cui efficacia è stata

---

<sup>14</sup> A. MORRONE, *I nuovi referendum elettorali nel quadro della giurisprudenza costituzionale*, in *I referendum elettorali*, Passigli Editore, Firenze, 2007, 152.

sospesa per la presenza nell'ordinamento giuridico di una norma speciale (efficacia limitata nello spazio). Solo nel secondo caso, e non nel primo, l'abrogazione (legislativa o referendaria) della norma speciale fa riprendere pieno vigore a norme (quelle generali) che dalla disposizione abrogata erano state derogate. Ma sarebbe comunque errato parlare di reviviscenza: si tratta, infatti, di norme "sospese", non "abrogate", il cui campo di applicazione, ristretto spazialmente (e non temporalmente) dalla norma speciale, si ri-espande in conseguenza dell'abrogazione di quest'ultima, indipendentemente dalla volontà legislativa o referendaria.

3. *Differenza concettuale tra abrogazione e annullamento.* L'effetto abrogativo che consegue al referendum si differenzia dall'annullamento: il primo ha, come è noto, efficacia *ex nunc*, ossia dal momento della abrogazione (nel caso di referendum, dal momento della proclamazione dell'esito). Ciò vuol dire che la legge abrogata continua a far parte dell'ordinamento giuridico, è valida pur se ha un'efficacia limitata. Per questo non è ammessa la reviviscenza (ad eccezione dell'unico caso di abrogazione di norma meramente abrogatrice): non può rivivere qualcosa che già vive nell'ordinamento sebbene con riferimento a un periodo limitato (salvo che non sia espressamente richiamato, e questo il referendum non può farlo). Diverso è il caso dell'annullamento di una norma (anche non meramente abrogatrice): esso spiega effetti retroattivi, travolgendo del tutto la norma dichiarata incostituzionale che non mantiene alcun ambito di applicazione (eliminazione *ex tunc*).

4. *Esclusione giurisprudenziale della reviviscenza.* La Corte costituzionale, nelle sentenze in cui si è pronunciata sul tema, ha sempre escluso il fenomeno della reviviscenza. Tale orientamento (sentt. nn. 40 del 1997 e 31 del 2000) trova conferma nella recente sent. n. 24 del 2011<sup>15</sup>: il quesito referendario avente a oggetto l'art. 23 *bis* (*Servizi pubblici locali di rilevanza economica*) del d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008, è dichiarato ammissibile una volta valutato che l'eventuale esito positivo del referendum non avrebbe comportato alcun inadempimento degli obblighi comunitari. L'analogia con le

---

<sup>15</sup> Si veda anche sent. n. 28 del 2011, ove la Corte conclude affermando che «l'abrogazione, a seguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è, infatti, inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento».



leggi elettorali è evidente. Oggetto del quesito è, nel caso dei servizi pubblici locali, una legge comunitariamente necessaria, nel caso della disciplina elettorale, una legge costituzionalmente necessaria: entrambe rappresentano «una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare». In entrambe le circostanze permane una normativa di risulta inidonea a comportare «un significativo inadempimento di specifici ed inderogabili obblighi internazionali, comunitari o, comunque, direttamente imposti dalla Costituzione». Una normativa di risulta, spiega la Corte, che non consegue alla reviviscenza delle norme (nazionali) abrogate dall'art. 23 *bis*, ma all'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria, che si pone come generale rispetto a quella nazionale speciale oggetto del referendum.

5. *Rilevanza della natura delle disposizioni oggetto del quesito referendario.* Discussa è in dottrina la natura delle disposizioni della l. n. 270 del 2005 in raffronto alla precedente disciplina del 1993. Chi pone l'accento sulla natura soppressiva delle sue disposizioni - quindi sulla natura meramente abrogativa -, sul presupposto della equiparabilità della abrogazione referendaria a quella legislativa, ammette la reviviscenza della legge Mattarella<sup>16</sup>. Chi, invece, pone l'accento sulla natura sostitutiva, esclude la reviviscenza, ritenendo che la sostituzione implica al contempo abrogazione e addizione (la legge Calderoli, in sostanza, non sarebbe norma meramente abrogatrice)<sup>17</sup>. È pur vero

---

<sup>16</sup> A. GIORGIS, *Intervento*, in *I referendum elettorali*, cit., 120 – 121 («La cosiddetta legge Calderoli ... non ha ridisciplinato in maniera organica il sistema di elezione della Camera dei Deputati ma si è limitata a correggere e a integrare la disciplina precedente. Un quesito referendario avente ad oggetto tale legge sarebbe perciò un quesito dal sicuro carattere meramente abrogativo che, in ultima analisi, avrebbe come oggetto sostanziale proprio l'effetto abrogativo e innovativo prodotto da detta disciplina. ... l'effetto giuridico dell'abrogazione referendaria (che non può che avere carattere meramente abrogativo) [è] quello di far venire meno, per il futuro, (anche) gli effetti abrogativi prodotti dalle norme include nel quesito»).

<sup>17</sup> E. CHELI, *Intervento*, in *I referendum elettorali*, cit., 31 ss. («se si va ad esaminare la legge n. 270 si vede che la stessa non pone una disciplina “aggiuntiva” rispetto alle leggi elettorali del 1993, ma, almeno in prevalenza, “sostitutiva” della disciplina anteriore. ... nel caso di una disciplina “sostitutiva” come quella della legge 270 il referendum, proprio perché opera *ex nunc* e non *ex tunc*, non è in grado di determinare un effetto di “reviviscenza”, dal momento che l'effetto innovativo della legge 270 è maturato (e, in certo senso, si è consumato) nel momento stesso in cui quella legge è entrata in vigore. Di conseguenza non appare possibile, attraverso il refe-

che, come è stato detto, «l'unico senso dell'abrogazione di una previsione normativa che dice che qualcosa è sostituito sarebbe che quel qualcosa deve intendersi come non più sostituito»<sup>18</sup>, ma questo non implica *automaticamente* la reviviscenza delle norme sostituite, continuando queste ultime a essere abrogate (e quindi la loro efficacia limitata nel tempo). «Attraverso l'introduzione operata con la legge Calderoli si verificano, infatti, in realtà due effetti: uno è l'abrogazione della norma contenuta nel Mattarellum (che in quanto abrogata non può più espandersi); l'altro è la sostituzione delle norme abrogate con una disposizione nuova. Il primo effetto – quello abrogativo – fa venir meno *tout court* la disciplina oggetto dell'intervento; il secondo riempie la lacuna lasciata dall'abrogazione con una norma che innova e introduce una disciplina diversa»<sup>19</sup>. Abrogare la disposizione “L'articolo ... è sostituito da” – come suggerito da Luciani e ora proposto dai promotori referendari<sup>20</sup> – può solo significare (in negativo) che non c'è più una sostituzione normativa, ma non anche (in positivo) quale è la disposizione applicabile al caso concreto, senza una volontà chiara e espressa in tal senso.

Chi, infine, ipotizza che, se la legge 270 fosse stata una semplice legge “aggiuntiva” (e non sostitutiva), l'effetto abrogativo del referendum avrebbe potuto far rivivere automaticamente la vecchia disciplina, dal momento che sarebbero abrogate le sole norme che agguingono<sup>21</sup>, non tiene però in considerazione che la reviviscenza è

---

rendum, determinare un meccanismo di retroazione su tale effetto innovativo. Accade, di conseguenza, che attraverso l'abrogazione totale della legge 270 non possono rivivere le norme precedenti, mentre, nella specie, la normativa di risulta dell'abrogazione totale non è più sufficiente a garantire la possibilità di un'immediata copertura dell'organo ... . Si entra così, di conseguenza, in quella situazione di vuoto normativo che rende per giurisprudenza costante inammissibile il referendum»); F. MODUGNO, *Abrogazione*, in «Enc. giur.», I, 1988, 6 (si deve parlare di “modificazione” quando all'abrogazione si aggiunge la sostituzione di una disciplina con un'altra, tale per cui «la modificazione della disposizione o della norma consegue all'azione congiunta dell'eliminazione e della introduzione di nuova normativa»).

<sup>18</sup> M. LUCIANI, *Intervento*, in *I referendum elettorali*, cit., 71.

<sup>19</sup> A. PAJNO, *Intervento*, in *I referendum elettorali*, cit., 107.

<sup>20</sup> I quesiti referendari sono reperibili in [www.astrid-online.it/Dossier-r1/index.htm](http://www.astrid-online.it/Dossier-r1/index.htm).

<sup>21</sup> E. CHELI, *Intervento*, in *I referendum elettorali*, cit., 31ss.

ritenuta ammissibile nel solo caso di abrogazione di norme meramente abrogatrici.

6. *Eterogeneità del quesito*. Secondo alcuni<sup>22</sup> la reviviscenza della legge elettorale precedente soddisferebbe i due requisiti per l'ammissibilità del quesito: a. il voto degli elettori sarebbe consapevole perché non avrebbe altro scopo che evidentemente il ripristino delle disposizioni abrogate dalla l. n. 270/2005; b. il ripristino eviterebbe il vuoto normativo (l'assenza di qualsivoglia disciplina in materia elettorale). Così ragionando, tuttavia, il quesito risulterebbe viziato da eterogeneità: l'elettore si troverebbe a esprimere, con un solo voto, due volontà, quella di abrogare la legge Calderoli e quella di ripristinare la legge Mattarella, quando invece la sua volontà potrebbe essere quella di abrogare la legge Calderoli, ma di volere una disciplina elettorale diversa da quella precedente.

7. *Ruolo dell'intenzione dei promotori*. Il riferimento alla intenzione dei promotori, pur se necessaria per valutare la coerenza della normativa di risulta e rendere univoco il fine del quesito referendario, appare un argomento spuntato rispetto al fine di sostenere la reviviscenza delle norme abrogate: non si può dire che vi è reviviscenza perché questa è la volontà dei promotori. Affermare ciò vuol dire invertire l'ordine delle questioni, confondere il *demonstratum* con il *demonstrandum*. «La richiesta referendaria è atto privo di motivazione, sicché l'obiettivo dei sottoscrittori va desunto non da una loro dichiarazione d'intenti, ma soltanto dalla finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità oggettivamente ricavabile dal nesso che viene a porsi tra le norme di cui si chiede l'abrogazione e quelle che residuerebbero dopo tale abrogazione» (sentt. n. 25 e 27 del 2011): come a dire che intenzione dei promotori e normativa di risulta sono due fattori distinti.

8. *Abrogazione legislativa bloccante*. L'ammissione della reviviscenza potrebbe portare a vanificare l'eventuale esito positivo del referendum in caso di trasferimento del quesito su legge non innovativa: l'abrogazione referendaria della legge successiva non innovativa po-

---

<sup>22</sup> F. BASSANINI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, in [www.parlalex.it](http://www.parlalex.it); S. Curreri, *Una via stretta ma percorribile*, in [www.scuoladipolitica.it](http://www.scuoladipolitica.it); S. MANGIAMELI, *La road map per ripristinare il Mattarellum*, in «Il Riformista», 11 maggio 2007.

trebbe infatti provocare la reviviscenza di quella precedente di identico contenuto.

9. *Controllo sulla legittimità della normativa di risulta.* Una parte della dottrina, riscontrata «una certa propensione a identificare il giudizio di ammissibilità con un giudizio di costituzionalità, di legittimità costituzionale degli schemi normativi immanenti ai quesiti referendari»<sup>23</sup>, si interroga sulla contraddittorietà, rispetto al ruolo attribuito, di una Corte che si «auto-costringe ad una attività meramente cartolare di verifica della auto-applicazione del meccanismo di risulta e che non possa (debba) esaminare la eventuale vulnerazione di principi costituzionali nella stessa»<sup>24</sup>. Insistere sull'invito rivolto alla Corte a svolgere un controllo di legittimità costituzionale sulla normativa di risulta sembra però comportare due inconvenienti: l'ulteriore arricchimento del (già ampio) spettro dei requisiti per l'ammissibilità del referendum (non solo vi deve essere una matrice razionalmente unitaria e una normativa di risulta idonea a garantire la funzionalità dell'organo di riferimento, ma la normativa dovrebbe essere anche costituzionalmente legittima), e l'inevitabilità della natura propositiva dello stesso referendum.

Quelle enumerate sono alcune delle perplessità che sembrano ostare a una risposta positiva alla ammissibilità del fenomeno della reviviscenza sia in generale, che in particolare in ambito referendario.

Dall'approccio realistico sembra ormai non potersi prescindere nella comprensione dei moderni stati costituzionali: l'attenzione rivolta alla realtà, alle «situazioni che condizionano la dinamica delle istituzioni»<sup>25</sup> permette infatti di apprezzare le sollecitazioni che provengono dalle esigenze della politica e favorisce i mutamenti nel modo di concepire gli strumenti del diritto e i rapporti tra le norme. Ma lo sguardo non può essere del tutto distolto dall'approccio normativistico: «lo scopo politico di rendere “adeguata” la legislazione ai bisogni della società politicamente interpretati dai titolari del potere

---

<sup>23</sup> L. ELIA, *Intervento*, in *I referendum elettorali*, cit., 25.

<sup>24</sup> F. LANCHESTER, «la Corte possa trattare in maniera così leggera [] il tema della trasformazione della rappresentanza politica per via referendaria»; ID., *Il referendum elettorale: tra l'infanticidio e il miracolo di Lazzagaro*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). (n. 1872011). Sul tema, A. PIZZORUSSO, “Zone d'ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>25</sup> ELIA L., *Premessa, Studi di diritto costituzionale*, Milano, 2005, IX.

normativo»<sup>26</sup> non può avvenire a costo di forzare il sistema delle fonti sulla produzione, senza che ciò non conduca a derive puramente realistiche.

---

<sup>26</sup> M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, relazione presentata al Convegno annuale A.I.C. sul tema *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Parma, 29 – 30 ottobre 2010, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).



**REFERENDUM ELETTORALE E REVIVISCENZA,  
TRA FINE INTRINSECO  
DEL QUESITO E INTENZIONE DEI PROPONENTI**  
di LUCA IMARISIO

1. Nell'ambito delle molteplici problematiche connesse al tema dell'ammissibilità di referendum abrogativi totali aventi ad oggetto le leggi elettorali e con la connessa questione della eventuale reviviscenza della normativa già da esse abrogata<sup>1</sup>, le presenti considerazioni intendono soffermarsi su taluni profili relativi, da un lato, a talune criticità che l'accoglimento della tesi della possibilità di reviviscenza pare manifestare, dall'altro a talune indicazioni ricavabili nella giurisprudenza costituzionale circa la percorribilità di tale approccio.

2. Un profilo di potenziale criticità che si vuole segnalare è, in primo luogo, quello relativo ai rapporti tra la normativa oggetto dell'eventuale reviviscenza e la discrezionalità del legislatore nella disciplina successiva della materia. Ci si potrebbe infatti chiedere se ed in quali termini la normativa elettorale di risulta frutto di tale reviviscenza possa considerarsi vincolante per il legislatore futuro.

La questione della legittimità di un intervento da parte del legislatore sulla normativa di risulta e dei limiti eventuali di tale intervento risulta come noto controversa in dottrina<sup>2</sup>, ed è stata peraltro oggetto di indicazioni anche da parte della giurisprudenza costituzionale. Del resto, combinando il carattere necessariamente manipolativo in-

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione del dibattito sul tema, v. F. Petrini, *La reviviscenza di norme abrogate*, in [www.astrid-online](http://www.astrid-online), 29 ss.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione delle diverse prospettive assunte sul punto dalla dottrina, v. A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, 2009, 80 ss.

dividuato come proprio dei referendum elettorali<sup>3</sup> con la struttura comunque esclusivamente ablativa dell'intervento operato sulle disposizioni legislative vigenti, l'eventualità di una normativa di risulta non impeccabile in una prospettiva di legistica risulta assai verosimile. Come conseguente risulterà l'eventualità, se non l'opportunità, di interventi correttivi successivi da parte del legislatore. Tale appare la prospettiva assunta dalla Corte nella sentenza n. 32 del 1993: l'esistenza di inconvenienti, nella normativa di risulta, che non incidano però sulla sostanziale operatività della legislazione elettorale<sup>4</sup>, non è di per sé un motivo di inammissibilità del referendum e "nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (come affermato dal Giudice Costituzionale nella sentenza n. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua"<sup>5</sup>. Rispetto a tali in-

---

<sup>3</sup> Sugli sviluppi del dibattito dottrinale e della giurisprudenza costituzionale sul punto v. diffusamente A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum*, 187 ss.; nonché, più sinteticamente, A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, 2010, 199 ss.

<sup>4</sup> Nel caso di specie, legati ad esempio ad un'anomala distribuzione dei collegi elettorali o alle disposizioni in tema di surroga e elezioni suppletive. Sulla distinzione tra semplici *inconvenienti* eventualmente riscontrabili nella normativa di risulta ed effettivi *impedimenti* all'ammissibilità referendaria, v. G. FLORIDIA, *Referendum elettorale e difetti della normativa di risulta: «inconvenienti» v. «impedimenti»?*, in *Giur. Cost.*, 1993, 225 ss.

<sup>5</sup> Nello stesso senso Corte. Cost., sentenza n. 33 del 1993, ove si afferma che il legislatore "conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di *referendum* senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata". Per quanto concerne l'individuazione degli strumenti attraverso i quali fare valere tale divieto di ripristino, indicazioni possono trovarsi nell'ordinanza n. 9 del 1997: nel decidere il conflitto di attribuzioni sollevato dal comitato promotore del referendum abrogativo tenutosi nel 1993 relativamente alla contribuzione statale al finanziamento dei partiti politici, contro le camere del Parlamento, per l'approvazione di una legge ritenuta illegittimamente ripristinatoria delle disciplina già abrogata per via referendaria, la Corte rende una decisione di inammissibilità (motivata con l'intervenuta perdita di legittimazione attiva dei ricorrenti) ma pare indicare la strada alternativa del sindacato di legittimità, affermando che "la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza -- da parte del legislatore stesso -- dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare". In questo senso R. PINARDI, *Riflessioni a margine di un obiter dictum sulla costituzionalità delle leggi*



terventi legislativi successivi il limite individuato dalla Corte risulta dunque essere quello del *formale o sostanziale ripristino* della disciplina abrogata.

Se, tuttavia, si assume, quale presupposto dell'ammissibilità di un referendum abrogativo totale in materia elettorale, che risulti in qualche modo incorporata nel suo fine intrinseco una volontà di (e nelle sue conseguenze giuridiche un effetto di) ripristino della precedente normativa, anche la disciplina così ripristinata dovrebbe considerarsi in qualche modo coperta dal divieto di successiva formale o sostanziale alterazione per via legislativa degli esiti referendari? Una risposta positiva appare difficilmente compatibile con i principi di funzionamento di una democrazia parlamentare rappresentativa, e tuttavia una risposta negativa parrebbe negare all'effetto ripristinatorio del referendum abrogativo totale una piena incorporazione nel fine intrinseco del quesito, e una sua pariordinazione rispetto al momento ablativo. Peraltro, anche rispetto al limite del ripristino della normativa abrogata per via referendaria, deve sottolinearsi come la presenza, nella disciplina oggetto di eventuale reviviscenza, di principi corrispondenti a quelli presenti nella legislazione oggetto di abrogazione, può manifestare talune criticità. Restando al caso dei referendum attualmente in discussione, il meccanismo delle "liste bloccate", su cui si fonda l'attuale normativa elettorale per l'individuazione degli eletti nell'ambito delle diverse liste (meccanismo che, come noto, costituisce uno degli aspetti più diffusamente criticati della vigente legislazione) risulta in effetti proprio anche della previgente legislazione oggetto di eventuale reviviscenza<sup>6</sup>, sicché, rispetto ad esso, nessun divieto di ripristino (*melius*, di mantenimento) apparirebbe configurabile: in ordine a uno dei profili più contestati della legge oggetto di referendum, l'eventuale reviviscenza determinerebbe dunque un paradossale effetto non già abrogativo, ma confermativo.

---

*successiva all'abrogazione referendaria*, in *Giur. Cost.*, 1997, 48 ss. Opta invece per una lettura meramente procedurale dell'indicazione della Corte, che lascerebbe pregiudicata la questione della stessa sussistenza di un rilievo giuridico (e non solo politico) del divieto di ripristino, A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, cit., 83 s.

<sup>6</sup> Il meccanismo è stato infatti introdotto per l'attribuzione proporzionale dei seggi spettanti alle liste circoscrizionali per la Camera dei Deputati, proprio dalla legge n. 277 del 1993, le cui disposizioni normative sarebbero oggetto dell'eventuale reviviscenza.

3. Altra questione rispetto alla quale si intende svolgere qualche considerazione è quella relativa alla struttura formale che appaia preferibile dare ad un quesito referendario al fine di conseguire l'obiettivo della reviviscenza della legislazione previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione. Come noto, sulla scorta di orientamenti giurisprudenziali e dottrinali, volti a riconoscere come ammissibile la reviviscenza solo in presenza di abrogazione di norme meramente abrogatrici<sup>7</sup>, è stata suggerita l'opportunità di formulare un quesito referendario avente ad oggetto esclusivamente la componente abrogatrice della vigente legge 270 del 2005: la suggestione, come noto, era già emersa nel contesto del confronto circa i referendum abrogativi "Segni-Guzzetta", promossi nel 2007 e poi oggetto di votazione (senza raggiungimento del quorum di validità) nel 2009<sup>8</sup>. Tale suggestione è stata da ultimo ripresa e fatta propria dal comitato promotore dei quesiti attualmente in discussione, che ha predisposto, e sottoposto alla raccolta delle sottoscrizioni, accanto ad un primo quesito, costruito nella forma di una semplice e radicale richiesta di abrogazione della legge 270 del 2005, un secondo quesito, costruito invece attraverso un articolato ritaglio di tutti i singoli enunciati della medesima legge riferentisi ad una abrogazione o a una sostituzione. Tuttavia una configurazione in tali termini del quesito referendario, renderebbe la normativa di risulta di assai problematica interpretazione e applicazione. Se, infatti, presupposto di tale scelta di formulazione del quesito, è l'esigenza di circoscrivere l'oggetto del referendum alla sola componente abrogatrice delle singole disposizioni normative della legge 270, dovrebbe coerentemente ritenersi che la componente innovativa di tali disposizioni resti esclusa dall'oggetto del referendum. Conseguentemente resterebbero in vigore molteplici disposizioni, relative a tutti i fondamentali passaggi del procedimento elettorale (dalla presentazione delle candidature, alle operazioni dell'Ufficio centrale elettorale, alla proclamazione degli eletti), puntualmente contrastanti con disposizioni della legge 277 del 1993 oggetto dell'eventuale reviviscenza. Paradossalmente, l'effetto dell'intera operazione potrebbe essere interpretativamente

---

<sup>7</sup> Per indicazioni v, da ultimo, E. PALUMBO, *La via referendaria per tornare alla legge Mattarella*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2011, 5 ss.

<sup>8</sup> Si veda, ad esempio, l'intervento di M. LUCIANI in *I referendum elettorali - Atti del seminario di Astrid, 11 giugno 2007*, Firenze, 2007, 70 s.

ricostruito come il passaggio da una situazione in cui la sostituzione delle disposizioni delle leggi elettorali del 1993 con quelle del 2005 era il frutto di un'abrogazione espressa, a una situazione in cui il medesimo esito si avrebbe in forza di un'abrogazione (divenuta) tacita.

È stata anche autorevolmente argomentata,<sup>9</sup> a sostegno della configurabilità dell'ipotesi della reviviscenza, in caso di costruzione di un quesito referendario di tale natura, una sorta di assimilazione degli effetti di un referendum abrogativo di norme meramente abrogatrici, a quelli della dichiarazione di illegittimità costituzionale, e dunque dell'annullamento. Vi sarebbero, in effetti alcuni indizi di un orientamento della Corte Costituzionale favorevole ad ammettere, in tale ipotesi, la reviviscenza della normativa già abrogata da una disposizione normativa poi oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale<sup>10</sup>.

Ma al di là di tali precedenti, peraltro non del tutto omogenei, si può davvero ritenere, tornando ai referendum in materia elettorale, che le disposizioni normative di una legge elettorale integralmente abrogata per via referendaria cessino di avere efficacia e di avere applicazione<sup>11</sup>? Se così fosse, ad esempio, bisognerebbe ritenere non più operanti, neanche nella legislatura ancora in corso al momento dello svolgimento del referendum, le norme relative alla copertura dei seggi resisi vacanti.

Più coerente sembra invece ritenere che la legge elettorale modificata a seguito di referendum abrogativo, veda circoscritta nel tempo l'efficacia delle proprie disposizioni abrogate alla legislatura in corso. Se un profilo di peculiarità delle leggi elettorali in ordine agli effetti temporali della loro abrogazione può cogliersi, questo dovrebbe dunque essere connesso a una parziale ultrattività "in costanza di legislatura"<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> A. Pizzorusso, *Sui problemi di ammissibilità dei referendum elettorali e sugli effetti di un referendum interamente abrogativo della legge elettorale vigente*, nota per il seminario di Astrid Le questioni di ammissibilità dei referendum elettorali, Roma, 11 giugno 2007.

<sup>10</sup> In questo senso, ad esempio, v. Corte Cost., sentenza n. 134 del 1994. Sul punto v. E. PALUMBO, *La via referendaria*, cit., 7ss.

<sup>11</sup> Così dispongono, come noto, rispettivamente l'art. 136 Cost. e l'art.30 della legge n. 87 del 1953 in ordine alle conseguenze della dichiarazione di illegittimità costituzionale.

<sup>12</sup> Si veda, ad esempio, il caso della delibera della giunta per le elezioni della Camera dei Deputati del 4 ottobre 2005, che ha disposto di non procedere ad ele-

4. Premessi tali rilievi, una previsione circa l'esito del giudizio di ammissibilità a cui è chiamata la Corte resta assai ardua.

Volendo ricercare i precedenti più prossimi ed omogenei, il riferimento più immediato non può che essere alle argomentazioni della sentenza n. 15 del 2008. Nell'ambito di tale decisione, in particolare, possono individuarsi alcuni *obiter dicta*, certamente rilevanti rispetto al tema in esame, ma altrettanto sicuramente non univoci né dirimenti. In primo luogo a venire in rilievo appare il passaggio argomentativo nel quale la Corte parrebbe radicalmente ed espressamente escludere l'ammissibilità di referendum abrogativi totali in materia elettorale, affermando che "i requisiti fondamentali di ammissibilità dei referendum abrogativi concernenti leggi elettorali [...] implicano, come conseguenza logica e giuridica, che *i quesiti referendari*, oltre a possedere le caratteristiche indispensabili fissate sin dalla sentenza n. 16 del 1978 - chiarezza, univocità ed omogeneità – *non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza*, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. (...) Da quanto detto deriva che, *ai fini dell'ammissibilità, un referendum in materia elettorale deve essere necessariamente parziale*, deve cioè investire solo specifiche norme contenute negli atti legislativi che disciplinano le elezioni della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica"<sup>13</sup>. Tale osservazione appare, in effetti, il coerente sviluppo di argomentazioni già contenute nella sentenza n. 47 del 1991, ove la Corte affermava (richiamando alcuni passaggi della precedente sentenza n. 29 del 1987) che "l'abrogazione dell'«insieme» delle norme elettorali sarebbe [...] causa inevitabile della sottrazione all'organo elettivo della base necessaria per salvaguardarne la «costante operatività» ed evitare di esporlo «alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento». A questo punto, il discorso si sposta sulla possibilità di sottoporre a re-

---

zioni suppletive per tre seggi (assegnati in collegi uninominali) resisi vacanti, in applicazione dell'art. 86 comma 1 del Dpr 361 del 1957, che prevedeva non si tenessero elezioni suppletive qualora intercorresse meno di un anno tra la data della vacanza e la data della scadenza naturale della legislatura. Tale articolo è stato dunque ritenuto operante benché risultasse già abrogato e sostituito dall'art. 14 della legge 270 del 2005.

<sup>13</sup> Corsivi miei.

ferendum l'abrogazione parziale di leggi elettorali": a giudizio della corte, quindi, l'abrogazione dell'"insieme" delle norme elettorali è causa inevitabile della sottrazione all'organo della necessaria possibilità di immediato rinnovo. E il tema di cui si può "discorrere" è limitato all'abrogazione parziale. Tali passaggi argomentativi non hanno certamente la natura di un precedente specifico, e se pure l'avessero, non si tratterebbe di un precedente vincolante. Tuttavia proprio la circostanza per cui sono stati formulati in occasioni in cui la Corte non era chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità di referendum abrogativi totali di una legge elettorale, parrebbero indicare una precisa volontà di esplicitare un orientamento interpretativo valido in generale, teso a individuare una caratteristica propria e indifetibile di tutti i referendum in materia elettorale. Del resto, l'*obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 15 del 2008 appare tanto più significativo (e difficilmente considerabile come inconsapevole) in quanto formulato dal Giudice costituzionale in un contesto in cui ipotesi di referendum abrogativi totali in materia elettorale erano già state prospettate e discusse in sede politica e dottrinale, e non potevano ritenersi del tutto estranee e ignote, per lo meno come eventualità astratta, alla Corte stessa<sup>14</sup>. Se così è, si dovrebbe concludere nel senso dell'esistenza di un orientamento interpretativo della Corte contrario all'ammissibilità di referendum abrogativi del tipo di quelli attualmente in discussione. Ovvero, in altri termini, si dovrebbe ritenere che i promotori degli attuali quesiti referendari stiano sollecitando la Corte ad operare un radicale *revirement* giurisprudenziale: evento naturalmente non impossibile, né di per se inopportuno, ma certamente inconsueto.

D'altra parte, altri passaggi delle motivazioni della stessa sentenza n. 15 del 2008 si prestano forse a essere letti come spunti di potenziale apertura verso differenti esiti. La Corte, infatti, osserva ancora come "nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre diversa-

---

<sup>14</sup> Sul dibattito in ordine alla proposta di abrogazione totale della legge 270 del 2005 (originariamente formulata dall'On, Castagnetti) sviluppatosi in occasione dell'iniziativa referendaria del 2007, su cui si inserirà la sentenza n. 15 del 2008, v., ancora gli interventi raccolti nel volume *I referendum elettorali - Atti del seminario di Astrid, 11 giugno 2007*, Firenze, 2007.

mente”: certamente, nelle sentenze relative all’ammissibilità di referendum abrogativi in materia elettorale, la Consulta ha solitamente circoscritto tale eventualità alla sola ipotesi di espansione di un principio normativo comunque già presente nella legislazione vigente, e che estenderebbe la propria operatività nell’ambito della normativa di risulta<sup>15</sup>, ma ci si può forse chiedere se l’abrogazione totale di una legge elettorale, con conseguente reviviscenza delle disposizioni già da essa abrogate, possa costituire un diverso ma comunque legittimo *percorso giuridico* che consenta all’istituto referendario di non essere confinato e ridotto al suo momento meramente ablativo, valorizzando invece proprio il profilo del “disporre diversamente”. Sempre nella stessa sentenza, la Corte pare indicare anche un possibile strumento potenzialmente utile a indirizzare l’interprete lungo tale alternativo percorso ermeneutico, laddove pare effettuare una autonoma e specifica valutazione, oltre che del fine intrinseco e oggettivo della richiesta referendaria, anche dell’intenzione soggettiva dei promotori il referendum<sup>16</sup>. Si afferma infatti che “l’intenzione dei promotori del referendum in oggetto emerge con sufficiente chiarezza e può essere identificata nella finalità di una più stringente integrazione delle forze politiche partecipanti ad una competizione elettorale”: con evidenza l’esito costituito da una *più stringente integrazione delle forze politiche* non rappresenta una conseguenza giuridica dell’evento abrogativo, e neppure risulta incorporato nella *ratio* intrinseca e oggettiva del

---

<sup>15</sup> V. ad esempio, la sentenza n. 13 del 1999. In tale prospettiva, un referendum abrogativo totale in materia elettorale non potrebbe certamente determinare la “riespansione” di una normativa ancora esistente, seppure derogata o limitata nel suo ambito di operatività: v. in questo senso A. PAJNO, intervento in *I referendum elettorali*, cit, 107, M. SICLARI, intervento in *I referendum elettorali*, cit, 179. Favorevole a qualificare in termini di “riespansione” il fenomeno che potrebbe conseguire all’abrogazione totale per via referendaria della legge 270 del 2005 appare invece A. CELOTTO (intervento in *I referendum elettorali*, cit, 73 s.), che osserva, rispetto a tale eventualità, come “a rigore non sarebbe neanche reviviscenza ma sarebbe riespansione, in quanto abbiamo tanti tasselli che la legge Calderoli ha tolto al T. U del 1957. Eliminando la legge Calderoli il senso non può essere che quello di far riespandere tutti i tasselli eliminati. Inoltre, se la qualificassimo come riespansione, diventerebbe più facile ritenerla ammissibile”.

<sup>16</sup> Su tali profili sia consentito rinviare, più diffusamente, a L. IMARISIO – A. MASTROMARINO, *Il rilievo giuridico dell’intenzione dei proponenti il referendum abrogativo*, in F. MODUGNO – G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell’ammissibilità referendaria*, Torino, 2001, 133 ss.

quesito referendario, trattandosi piuttosto di una conseguenza politica indiretta, di un obiettivo politico proprio dei promotori del referendum.

Se, dunque la giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità dei referendum in materia elettorale, prende la mosse dalla premessa per cui occorre garantire che nella formula petitoria “sia incorporata l’evidenza del fine intrinseco dell’atto abrogativo”<sup>17</sup>, non mancano spunti di apertura verso una considerazione di profili teleologici non direttamente incorporati nel quesito, ma individuabili come propri dell’*iniziativa referendaria* complessivamente intesa.

5. Difficile stabilire se la scelta di valutare autonomamente tali profili in sede di motivazioni, presupponga anche l’attribuzione ad essi (e dunque all’intenzione soggettiva dei proponenti il referendum) di un autonomo rilievo giuridico, ai fini del giudizio di ammissibilità<sup>18</sup>.

In ogni caso, accogliere tale prospettiva potrebbe forse in parte dare una risposta alla questione relativa alla assimilabilità tra abrogazione legislativa e abrogazione referendaria in ordine alla possibilità di reviviscenza: se un fondamentale presupposto per sostenere la non assimilabilità di tali fenomeni è stato individuato nella circostanza per cui “non è [...] possibile attribuire alla manifestazione della volontà popolare un significato ad essa estraneo; non è possibile, almeno giuridicamente parlando, ricostruire l’esistenza di una celata in-

---

<sup>17</sup> Corte Cost., sentenza n. 29 del 1987.

<sup>18</sup> In senso affermativo v. le considerazioni svolte da A. CELOTTO nel suo intervento in *I referendum elettorali - Atti del seminario di Astrid, 11 giugno 2007*, Firenze, 2007, 75, ove si osserva che “l’effetto del referendum abrogativo va costruito e completato anche sulla base dell’intento dei promotori e anche del titolo; il titolo assegnato dall’Ufficio centrale chiarirebbe che non si tratta di un referendum abrogativo soltanto per eliminare la legge Calderoli ma per far riespandere, per far tornare in vita il sistema precedente”. In questa prospettiva anche il precedente rappresentato dalla decisione n. 40 del 1997, relativa al referendum sul “maestro unico”, pur essendo nel segno della inammissibilità, e dell’impossibilità di reviviscenza come effetto del referendum oggetto di giudizio, non confuterebbe ma anzi avvalorerebbe la tesi prospettata, in quanto proprio la contraddittorietà dell’intento dei promotori, emersa dalle diverse memorie presentate, risulta individuata nelle argomentazioni della Corte un fattore di inammissibilità: dal che potrebbe forse evincersi che, per contro, l’indicazione della reviviscenza come univoco obiettivo manifestato dai proponenti, potrebbe invece essere diversamente valutata.

tenzione popolare volta a richiamare in vita disposizioni abrogate”<sup>19</sup>, l’attribuzione di un rilievo (anche) giuridico all’intento dei promotori il referendum, obiettivato non nella formula petitoria in sé considerata, ma nell’iniziativa referendaria complessivamente valutata, potrebbe fornire quell’indicazione teleologica nella direzione della reviviscenza che ordinariamente, solo l’abrogazione legislativa sarebbe idonea ad esplicitare. Può peraltro ricordarsi come, nell’ambito del dibattito relativo all’approvazione della legge 270 del 2005, la questione relativa alla sua possibile futura abrogazione per via referendaria, e alla difficoltà di attribuire a tale eventualità un univoco effetto ripristinatorio della precedente legislazione, fosse già emersa, e come fosse stato presentato (ma non approvato) un emendamento volto a introdurre nella legge Calderoli una espressa previsione normativa in base alla quale la sua abrogazione per via referendaria avrebbe comportato la reviviscenza della legislazione elettorale precedente<sup>20</sup>: al di là del dubbio significato di una previsione legislativa che ambisca a disciplinare gli effetti giuridici di una fonte a sé pariordinata, quale il referendum abrogativo, tale rilievo appare indicativo di un nodo problematico reale e persistente, connesso all’esigenza di individuare una *ratio* univoca di un’iniziativa referendaria del tipo di quella odierna.

Quello che si delinea con la prospettiva dell’attribuzione di un diretto rilievo, ai fini del giudizio di ammissibilità, all’intento perseguito attraverso l’iniziativa referendaria, appare tuttavia un percorso giuridicamente assai stretto: si manifesta infatti con evidenza il rischio di snaturare l’essenza dell’istituto referendario, piegandolo verso istanze di espressione di un *indirizzo* normativo (se non, più latamente, politico), difficilmente compatibili con il dettato costituzionale e con i principi propri di una democrazia parlamentare.

Soprattutto, ciò che apparirebbe rischioso sarebbe la pretesa dell’attribuzione di un significato giuridico ad un più generico *intento* individuabile come proprio non già (e non solo) dei promotori dell’iniziativa referendaria, ma del corpo elettorale complessivamente considerato, magari valutato anche in funzione dell’entità del nume-

---

<sup>19</sup> Così V. MARCENÒ, *Il concetto di abrogazione parziale. Raffronto tra l’abrogazione legislativa e l’abrogazione referendaria*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

<sup>20</sup> Su tale vicenda N. D’AMICO, *Castagnetti, la tua pistola è scarica, non disinnescare anche la nostra*, in *Il Riformista*, 22 maggio 2007, 2.



ro di sottoscrizioni del quesito referendario che si siano raccolte: certamente l'attività della Corte costituzionale non avviene (e non potrebbe avvenire) in un contesto di incomunicabilità con il sentire sociale diffuso e certamente il Giudice costituzionale, se deve saper resistere alle "onde" dell'emotività della pubblica opinione, deve invece tenere in considerazione le "maree" costituite dalle dinamiche dei tratti profondi del sentire sociale<sup>21</sup>. Ma intollerabile, per i suoi effetti delegittimanti, sarebbe sottoporre a una pressione così diretta e immediata l'elaborazione degli orientamenti giurisprudenziali della Consulta, che concorrono indubbiamente, anche in sede di sindacato di ammissibilità referendaria (con l'emersione e il consolidamento di canoni giuridicamente coerenti), a dare *forma* e *limite* alla sovranità popolare entro l'ordinamento costituzionale.

---

<sup>21</sup> La metafora, di L. ELIA, è riportata in C. MEZZANOTTE, *Elia a Roma*, in *Omaggio a Leopoldo Elia*, in *Giur. Cost.*, 1999, 1476.



**BREVI NOTE IN TEMA DI REVIVISCENZA  
DEGLI ATTI NORMATIVI  
di ALESSANDRO GIGLIOTTI**

SOMMARIO: 1. Referendum elettorali e reviviscenza di norme precedentemente abrogate. – 2. Reviviscenza di norme a seguito di dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme abrogative. – 3. Reviviscenza di norme a seguito di abrogazione con effetti retroattivi. – 4. Reviviscenza a seguito di abrogazione di norme meramente abrogative. – 5. Conclusioni.

1. *Referendum elettorali e reviviscenza di norme precedentemente abrogate.*

La questione dell'ammissibilità dei due quesiti referendari in materia elettorale, presentati dal comitato Morrone - Parisi, data la particolare struttura degli stessi, si lega in maniera inscindibile con la delicata questione, di carattere ermeneutico, della reviviscenza delle norme abrogate a seguito di abrogazione delle norme abrogatrici. È pertanto necessario affrontare in via preliminare il problema della reviviscenza per poter verificare se i quesiti rispondano o meno ai criteri elaborati dalla Corte costituzionale nel corso della sua giurisprudenza più che trentennale. Com'è noto, un quesito referendario in materia elettorale – ma, più in generale, la considerazione andrebbe estesa a tutti i quesiti aventi ad oggetto leggi costituzionalmente obbligatorie – deve essere strutturato in modo tale da consentire la permanenza di una normativa di risulta perfettamente autoapplicativa, in ottemperanza al principio per cui non è possibile giungere ad un vuoto normativo che non consentirebbe, senza il previo intervento del legislatore, di svolgere le elezioni politiche per rinnovare l'organo alla sua scadenza, naturale o anticipata. Per tale motivo, il comitato promotore ha elaborato due quesiti che – sebbene seguendo due strade differenti – si prefiggono entrambi di abrogare la legge

Calderoli, determinando non già un vuoto normativo, bensì la reviviscenza delle vecchie norme, abrogate da tale legge, vale a dire il sistema elettorale del 1993 (c.d. legge Mattarella).

2. *Reviviscenza di norme a seguito di dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme abrogative.*

Il fenomeno della reviviscenza consiste nella rinnovata produzione di effetti giuridici di norme ormai abrogate, per il sopraggiungere di una nuova situazione normativa nella quale le norme abrogative vengano a mancare<sup>1</sup>. Tale situazione può verificarsi, in particolare, nei casi di dichiarazione di illegittimità costituzionale di tali norme, ovvero di abrogazione legislativa o referendaria delle stesse. Tuttavia, trattandosi di fenomeni assai differenti tra loro, essi meritano di essere trattati distintamente. Nel caso della dichiarazione di incostituzionalità, la sentenza della Corte produce un esito di annullamento della norma con efficacia retroattiva, sicché essa viene espunta dall'ordinamento sin dal momento della sua entrata in vigore e vengono a mutare, *ipso facto*, i rapporti giuridici da essa regolati. L'unica eccezione all'effetto retroattivo delle sentenze di accoglimento rileva nel caso dei rapporti ormai esauriti, nei confronti dei quali – con l'ulteriore eccezione delle pronunce di incostituzionalità di norme penali sanzionatorie, in ottemperanza al principio del *favor rei*<sup>2</sup> – tale principio non opera. La norma invalida, essendo in contrasto con le norme costituzionali, viene pertanto cancellata *ab initio*: benché si tenda solitamente ad escludere che il vizio di legittimità consista nella nullità o inesistenza<sup>3</sup>, poiché sino alla declaratoria di incosti-

---

<sup>1</sup> Si veda, in particolare, A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVII, Treccani, Roma, 1998, p. 1.

<sup>2</sup> L'ultimo comma dell'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, infatti, dispone che «quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali».

<sup>3</sup> Nel senso della nullità, però, si sono espressi V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, p. 521 ss.; M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 109 s.

tuzionalità la norma produce effetti, l'annullamento opera comunque in modo retroattivo (*ex tunc*)<sup>4</sup>.

In ragione di ciò, parte della dottrina si è espressa in senso favorevole alla reviviscenza di norme abrogate da leggi dichiarate incostituzionali<sup>5</sup> – quanto meno nei casi di annullamento di disposizioni meramente abrogative, ovvero della clausola abrogativa, ovvero ancora di annullamento per vizi di forma dell'atto normativo<sup>6</sup> – così come in tal senso si è espressa la Corte costituzionale in alcune rilevanti pronunce, quali la sentenza n. 43/1960<sup>7</sup> e, soprattutto, la sentenza n. 107/1974<sup>8</sup>. Il tema, nonostante tutto, continua ad essere alquanto controverso e meriterebbe ben altri svolgimenti, che però esulano dai limiti di questo breve intervento, il quale intende invece soffermarsi sul profilo attinente alla reviviscenza derivante dall'abrogazione – più che dall'annullamento – della norma abrogativa.

### 3. *Reviviscenza di norme a seguito di abrogazione con effetti retroattivi.*

Passando ad esaminare brevemente il fenomeno abrogativo, è il caso di osservare che, per quanto sia l'abrogazione sia l'annullamento siano finalizzati alla risoluzione dei contrasti che intercorrono tra

---

<sup>4</sup> Sull'efficacia delle sentenze di accoglimento, per tutti, v. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, quinta edizione, Giuffrè, Milano, 2008, p. 244 ss.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione teorica, v. A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, Giappichelli, Torino, 1988, *passim*, ma in particolare p. 57 ss.

<sup>6</sup> Sul punto, peraltro molto controverso in dottrina, v. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., p. 4 s.

<sup>7</sup> In tale circostanza, in realtà, più che di reviviscenza di norme precedentemente abrogate sembra più corretto parlare di riespansione degli effetti di norme generali, cui la norma incostituzionale pretendeva derogare, come rileva S. BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via di azione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, p. 1686 s., nota n. 71.

<sup>8</sup> Per un commento favorevole verso quest'ultima pronuncia, v. A. FRANCO, *Considerazioni sulla dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni espressamente abrogatrici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, p. 3436 ss. In senso critico nei confronti della stessa, però, v. P.A. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione d'illegittimità consequenziale*, ivi, p. 1403 ss.

norme facenti parte di uno stesso ordinamento giuridico (c.d. *antinomie*), i due istituti devono essere nettamente distinti l'uno dall'altro per via di diversi fattori. In primo luogo, il fenomeno dell'annullamento si ricollega principalmente al criterio gerarchico di composizione delle fonti normative, nonché a quello della competenza; esso opera cioè in relazione a norme illegittimamente adottate perché in deroga ad altre norme ad esse sovraordinate gerarchicamente, ovvero per difetto di competenza. La norma illegittima viene quindi annullata da un organo giurisdizionale, preposto a tale funzione, attraverso una pronuncia che produce effetti di carattere retroattivo. Il fenomeno abrogativo, invece, attiene al criterio cronologico, che si suole ricondurre all'antico brocardo latino «*lex posterior derogat priori*», e si produce tra norme omogenee, poste cioè sullo stesso piano della scala gerarchica delle fonti, per risolvere le antinomie dovute a norme di pari livello adottate in tempi diversi<sup>9</sup>. L'abrogazione, dunque, non deriva da un vizio dell'atto, come nel caso dell'annullamento – salvo accogliere la tesi, formulata da Mortati ma rimasta pressoché isolata, del vizio di opportunità<sup>10</sup> –, ma è l'effetto dell'entrata in vigore di una norma contrastante con un'altra di pari grado, effetto che spetta all'interprete prendere in considerazione ai fini della valutazione sulla norma da applicare nella fattispecie concreta. Il fenomeno si verifica secondo tre differenti modalità, riprendendo la tipica classificazione che si rinviene nell'art. 15 delle Disposizioni preliminari al Codice civile: a seguito di previsione esplicita del legislatore (*abrogazione espressa*), del contrasto tra una norma successiva e quella precedente (*abrogazione tacita*), ovvero ancora a seguito di antinomie derivanti dall'entrata in vigore di un atto che contenga una nuova disciplina generale della materia (*abrogazione implicita*).

Una seconda differenza, che si riscontra nei confronti dell'annullamento, deriva dal fatto che con l'abrogazione non si produce affatto la caducazione della norma precedente, la quale non

---

<sup>9</sup> Sulla distinzione tra i due fenomeni, v. per tutti V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, a cura di F. Crisafulli, CEDAM, Padova, 1993, p. 223 s.

<sup>10</sup> Per questa tesi, v. C. MORTATI, *Abrogazione legislativa e instaurazione di un nuovo ordinamento costituzionale*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, V, CEDAM, Padova, 1958, p. 110 ss.

viene dunque espunta dall'ordinamento giuridico. La dottrina maggioritaria, infatti, tende a configurare il fenomeno abrogativo come una delimitazione, dal punto di vista temporale, della produzione degli effetti giuridici di una norma, sicché la norma abrogata continua a regolare quei rapporti giuridici sorti al tempo in cui essa era vigente, mentre non produce alcun effetto per i rapporti sorti successivamente<sup>11</sup>. Essa, dunque, opera *ex nunc*, salvo che il legislatore non manifesti esplicitamente la volontà di far decorrere gli effetti abrogativi *ab origine*, sin dal momento dell'entrata in vigore dell'atto<sup>12</sup>. Più controversa, invece, è la questione se l'abrogazione sia un fenomeno, come solitamente si ritiene, «istantaneo e irreversibile»<sup>13</sup>, i cui effetti sono dunque definitivi, ovvero se esso sia da considerare, in senso contrario, come «permanente e continuo»<sup>14</sup>. La prima corrente, infatti, muove dal presupposto per il quale l'atto normativo sia un «atto istantaneo con effetti permanenti», sicché l'effetto dell'abrogazione, ben lungi dal produrre l'estinzione della norma, ha comunque un carattere definitivo<sup>15</sup>, mentre la seconda riconduce il fenomeno abrogativo esclusivamente al contrasto tra due discipline che si susseguono nel tempo, anziché all'*animus abrogandi* del legislatore<sup>16</sup>.

Definire con precisione il concetto di abrogazione è indispensabile per poter affrontare la questione dell'eventuale reviviscenza delle

---

<sup>11</sup> Sul fenomeno abrogativo, v. in particolare D. DONATI, *L'abrogazione della legge*, ora in IDEM, *Scritti di diritto pubblico*, II, CEDAM, Padova, 1966, p. 159 ss.; S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1968, p. 141 ss.; F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, n. 1, p. 8 ss.; F. MODUGNO, *Abrogazione*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. I, Treccani, Roma, 1998, p. 1 ss.; A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale: gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Pietro Rescigno, 1, *Premesse e disposizioni preliminari*, seconda edizione, UTET, Torino, 1999, p. 459 ss.

<sup>12</sup> Sulle differenze tra i due fenomeni, v. l'approfondita disamina di A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., p. 61 ss.

<sup>13</sup> In particolare, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, cit., p. 215 ss.

<sup>14</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 15.

<sup>15</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, cit., p. 217.

<sup>16</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 12.

norme precedentemente abrogate. Se, infatti, il fenomeno abrogativo viene concepito come delimitazione nel tempo dell'efficacia delle norme, è chiaro che esso non può condurre alla reviviscenza di norme ormai non più vigenti<sup>17</sup>. Già alla fine del XIX secolo, infatti, vi era chi sottolineava che «una legge abrogata, e non espressamente rimessa in vita dal legislatore, è una legge morta, e ben morta: e non se ne può ammettere di guisa alcuna resurreziones»<sup>18</sup>. Tuttavia, non da ieri autorevole dottrina ha individuato quanto meno alcune eccezioni al menzionato principio, che si riscontrano ad esempio nei casi di abrogazione con effetti retroattivi<sup>19</sup>, ovvero di abrogazione di norma meramente abrogativa<sup>20</sup>, benché le conclusioni qui accennate siano state da altri radicalmente respinte<sup>21</sup>. È necessario, pertanto, chiedersi quale sia il fondamento giuridico del fenomeno della reviviscenza delle norme abrogate, per verificare non soltanto se esso possa effettivamente realizzarsi, ma anche per rispondere alla correlata questione dell'estensibilità del fenomeno in questione all'abrogazione referendaria, oltre che a quella legislativa.

Per ciò che concerne la prima delle ipotesi prese in esame, l'abrogazione con effetti retroattivi, è il caso di osservare che il fenomeno abrogativo opera generalmente *pro futuro*, salvo il caso in cui il legislatore non disponga altrimenti, facendo decorrere l'effetto sin dal momento dell'entrata in vigore dell'atto stesso. In tali circostanze, l'abrogazione riveste quasi la funzione di una revoca del provvedimento stesso, con effetti simili, se non identici, a quelli

---

<sup>17</sup> Nel senso di escludere sempre e comunque la reviviscenza di norme precedentemente abrogate, anche in conseguenza di una dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma abrogatrice, v. ad esempio M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Giuffré, Milano, 1973, p. 922 ss.

<sup>18</sup> G. SAREDO, *Abrogazione delle leggi (diritto pubblico interno)*, in *Il Digesto italiano*, vol. I, UTET, Torino, 1884, p. 135.

<sup>19</sup> F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, CEDAM, Padova, 2009, p. 76 s.

<sup>20</sup> D. DONATI, *L'abrogazione della legge*, cit., p. 163 s.; S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 153; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Giuffré, Milano, 1993, p. 302 s.

<sup>21</sup> Si esprimono in senso contrario al fenomeno della reviviscenza, ad esempio, F. MODUGNO, *Abrogazione*, cit., p. 4; A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale: gli articoli da 1 a 15*, cit., p. 462.



dell'annullamento<sup>22</sup>. Tuttavia, quand'anche si volesse far discendere dall'abrogazione con effetti retroattivi la conseguenza di far rivivere le norme abrogate, questa forma di reviviscenza non potrebbe chiaramente essere estesa all'abrogazione referendaria, poiché essa opera esclusivamente *ex nunc*, salvo ammettere – nel silenzio della Costituzione e della legge generale sul *referendum* – che l'abrogazione referendaria possa, in determinati casi, avere effetti di carattere retroattivo.

#### 4. *Reviviscenza a seguito di abrogazione di norme meramente abrogative.*

Il secondo caso, più rilevante ai nostri fini, attiene, invece, alla fattispecie dell'abrogazione di una disposizione meramente abrogativa. Anche in una simile circostanza, per la verità, il fenomeno abrogativo non muta nella sostanza, essendo volto a delimitare nel tempo la sfera di efficacia delle norma precedente. Tuttavia, è stato acutamente messo in evidenza che la delimitazione nel tempo dell'efficacia di una norma meramente abrogativa non avrebbe alcun senso se non quello di far rivivere le norme da questa abrogate; nella fattispecie descritta, in altri termini, la *ratio abrogandi* non può che essere quella di richiamare in vita le norme abrogate, poiché – se si argomentasse in via alternativa – il provvedimento normativo risulterebbe del tutto privo di logica, oltre che di effetti pratici<sup>23</sup>.

Ammettendo, però, che l'abrogazione di una disposizione meramente abrogativa abbia l'effetto di richiamare in vita le norme da questa abrogate, va necessariamente affrontato il problema connesso alla sua estensibilità all'abrogazione derivante da *referendum* abrogativo. Tecnicamente, l'abrogazione referendaria non presenta alcun elemento distintivo rispetto a quella legislativa: essa deve essere considerata come un esempio di abrogazione espressa, in tutto e per tutto coincidente, quanto alla natura ed agli effetti giuridici prodotti, all'abrogazione disposta con legge. In tal senso, il *referendum* abrogativo, atto-fonte di rango primario, equivale ad una comune legge ordinaria meramente abrogativa. Pertanto, se il principio della revivi-

---

<sup>22</sup> In senso contrario, però, v. F. MODUGNO, *Abrogazione*, cit., p. 4.

<sup>23</sup> Così S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 153

scenza in caso di abrogazione di norma meramente abrogativa vale per l'abrogazione disposta con legge, medesimi effetti dovrebbero farsi discendere dall'ipotesi di abrogazione prodotta da *referendum* popolare, salvo quanto si dirà tra breve. Prima di entrare nel merito della questione, infatti, è opportuno premettere che una risposta positiva alla questione non avrebbe alcuna incidenza sull'ammissibilità dei quesiti presentati dal comitato, posto che in entrambi i casi essi non dispongono l'abrogazione di disposizioni meramente abrogative. Ma su questo aspetto torneremo tra breve.

Benché, come si è detto, la questione della reviviscenza di norme a seguito dell'abrogazione di una disposizione meramente abrogativa sia estranea ai quesiti *de quibus*, i quali richiedono l'abrogazione di una legge sostitutiva, essa appare di estremo interesse ma non di immediata soluzione. La dottrina che ha ammesso la reviviscenza, infatti, è solita ritenere che tale effetto non sia dovuto tanto alla mera abrogazione delle disposizioni abrogatrici, e quindi al venir meno di queste ultime, quanto ad una precisa volontà del legislatore, seppure implicita, di richiamare in vita le norme precedentemente vigenti. Come ha sottolineato Pugliatti, la legge che abroga una disposizione meramente abrogativa possiede una duplice natura, una «doppia faccia»: da un lato essa abroga la disposizione in questione, ma dall'altro fa (implicitamente) propria la vecchia statuizione al fine di consentirne la reviviscenza, assumendone il contenuto *per relationem*<sup>24</sup>. La reviviscenza, dunque, non deriverebbe dall'abrogazione della norma abrogativa, ma da una norma implicita che assumerebbe il contenuto normativo della vecchia legge, operando una novazione della fonte<sup>25</sup>. Se si accoglie questa tesi, però, è chiaro che il fenomeno della reviviscenza non può essere esteso al caso dell'abrogazione referendaria, poiché un simile effetto non potrebbe mai essere ricondotto ad una fonte che, per definizione, ha natura meramente ablativa e non anche propositiva. Con ciò non si vuole affatto negare che il *referendum* abbia effetti innovativi: tali effetti, però, non derivano dalla produzione di nuove norme, ma più semplicemente dall'abrogazione di di-

---

<sup>24</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 153.

<sup>25</sup> In questo senso, peraltro, si esprimeva già in precedenza G. SAREDO, *Abrogazione delle leggi*, cit., p. 135. In senso contrario nei confronti della presente ricostruzione teorica, però, v. A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., p. 75 ss.

sposizioni vigenti, che comporta la modifica dell'ordinamento. La reviviscenza, dunque, sarebbe il frutto della *pars construens* della legge abrogativa, non della *pars destruens*: tale fenomeno, a ben vedere, non dovrebbe neppure essere accostato al concetto di «reviviscenza», poiché tecnicamente si tratterebbe di una nuova statuizione avente come oggetto il richiamo in vita di norme ormai non più vigenti<sup>26</sup>.

Diversa conclusione si dovrebbe trarre, invece, qualora si concepisce il fenomeno abrogativo come risultato del conflitto tra due norme, anziché dell'*animus abrogandi* del legislatore e della prevalenza della norma successiva su quella precedente, e quindi come fenomeno permanente e continuo. Riconducendo l'abrogazione al contrasto tra due norme, contrasto che l'interprete va a risolvere attraverso l'applicazione della norma posteriore in luogo di quella anteriore, il fenomeno abrogativo finisce per rientrare nell'alveo dell'esercizio del potere normativo. L'abrogazione, dunque, deriverebbe da una statuizione di segno opposto rispetto alla precedente, piuttosto che dalla volontà del legislatore di «cancellare» la precedente disciplina<sup>27</sup>. Così argomentando, la reviviscenza di una norma a seguito dell'abrogazione della norma abrogativa avrebbe fondamento nell'avvenuta cessazione dell'efficacia di quest'ultima, piuttosto che nell'implicita volontà del legislatore di richiamare in vita la norma precedente, sicché il fenomeno descritto potrebbe ben verificarsi anche in caso di abrogazione per via referendaria, dinnanzi a quesiti aventi ad oggetto disposizioni meramente abrogative<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Ancora S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., *ibidem*, nonché F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 77.

<sup>27</sup> La ricostruzione teorica richiamata va attribuita, come si è già detto, a F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 10 ss.

<sup>28</sup> Possibilista, sulla reviviscenza a seguito di abrogazione referendaria, appare A. PIZZORUSSO, «Vuoti legislativi» e reviviscenza di norme e disposizioni abrogate con referendum, in *Il Foro italiano*, 1978, parte prima, p. 1604 s., il quale tuttavia mette in evidenza che la reviviscenza, in assenza di una soluzione valida in via generale, debba essere valutata caso per caso. Si esprimono in senso favorevole alla reviviscenza in caso di abrogazione di norme meramente abrogative per via referendaria, invece, A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., p. 4; A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, cit., p. 76 s.

## 5. *Conclusioni.*

Da quanto si è detto, il problema della reviviscenza delle norme precedentemente abrogate non ha ancora trovato una soluzione condivisa, ma la questione ermeneutica non ha, ad ogni modo, alcuna conseguenza pratica nei riguardi dell'iniziativa referendaria promossa dal comitato Morrone. Quand'anche, infatti, si accogliesse la tesi della reviviscenza delle norme abrogate in conseguenza dell'abrogazione delle norme che hanno prodotto l'effetto abrogativo, e si ritenesse che l'abrogazione referendaria sia in tutto e per tutto coincidente con quella disposta per via legislativa, si dovrebbe del pari riconoscere che il fenomeno della reviviscenza non potrebbe in alcun modo operare nel caso dei quesiti referendari testé proposti, poiché essi non realizzano affatto la condizione, poc'anzi ipotizzata, dell'abrogazione con effetti retroattivi o di norme meramente abrogative.

Sulla efficacia *ex nunc*, propria del *referendum* abrogativo, si è già detto; conviene spendere ancora qualche parola, invece, sulla natura dell'abrogazione disposta dalle due richieste presentate dal comitato promotore. Il primo quesito, in particolare, ha per oggetto l'intera legge Calderoli, un atto che ha dettato modifiche ai testi unici per l'elezione di Camera dei deputati e Senato della Repubblica. In altri termini, si tratta di una novella, abrogata la quale l'unico effetto che vi si può ricollegare è quello di delimitare nel tempo, come si è detto, l'efficacia delle norme poste dalla legge, ma non certo la reviviscenza di quelle precedentemente vigenti. L'esito pratico di un simile *referendum*, pertanto, sarebbe il vuoto normativo, poiché all'abrogazione delle norme elettorali poste dalla legge Calderoli non seguirebbe alcuna reviviscenza delle ormai non più vigenti norme introdotte dalla legge Mattarella. Ma, com'è noto, il vuoto normativo in materia elettorale non è ammesso dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha sempre preteso che i quesiti referendari siano strutturati in maniera tale da consentire la permanenza di una normativa di risulta direttamente operativa. L'evidente discrepanza con i principi giurisprudenziali elaborati dalla Corte in materia referendaria ha spinto, perciò, i promotori ad elaborare un secondo quesito, che – seppure seguendo un percorso diverso – si prefigge anch'esso di abrogare le norme della legge Calderoli per ripristinare il vecchio si-

stema elettorale. Tuttavia, il secondo quesito, pur essendo di difficile interpretazione, nella migliore delle ipotesi pone i medesimi problemi del primo: si tratta di un quesito, infatti, strutturato in maniera tale da abrogare le sole disposizioni abrogative della legge Calderoli, vale a dire gli alinea in cui si prevede la sostituzione delle vecchie disposizioni, tralasciando però le novelle. Da tale operazione non possono che derivare due conseguenze: o le novelle, non essendo interessate dal quesito, restano in vita, oppure, in via alternativa, esse sono destinate ad essere abrogate, seguendo l'effetto abrogativo degli alinea. Nel primo caso, tuttavia, la legge Calderoli – benché in buona parte inapplicabile – non risulterebbe abrogata, né riviverebbe la vecchia legge Mattarella; nel secondo, invece, ci si troverebbe nuovamente di fronte all'ipotesi del primo quesito, con una forma di abrogazione di norme sostitutive e non meramente abrogative. *Tertium non datur*. In conclusione, quale che sia l'interpretazione che si voglia dare al secondo quesito – senza entrare, peraltro, nel merito della questione dell'omogeneità, coerenza e chiarezza della richiesta – appare evidente che esso si discosta radicalmente dall'ipotesi dell'abrogazione di disposizioni meramente abrogative, facendo così venire meno la possibilità di determinare la reviviscenza delle norme della legge Mattarella.



## LA REVIVISCENZA DI NORME ABROGATE

### di FRANCESCA PETRINI

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Effetto abrogativo tra atto-fonte e norma – 3. Reviviscenza tra unità dell'ordinamento e interpretazione – 4. Reviviscenza per illegittimità costituzionale – 5. Reviviscenza per legge – 6. Sulla natura di fonte legislativa del *referendum* abrogativo – 7. Reviviscenza per *referendum* – 8. Reviviscenza per *referendum* abrogativo in materia elettorale – 9. Riflessioni conclusive

#### 1. *Premessa*

Le vicende referendarie del 12 e 13 giugno scorso 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 costituenti<sup>1</sup>, “potente strumento di legittimazione istituzionale”<sup>2</sup>, 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, aggravata pure dalla sostituzione della c.d. legge Mattarella, adottata a fronte del risultato refe-

---

<sup>1</sup> 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, pp. 142-149.

<sup>2</sup> *Ivi*, p. 152.

rendario del 1993 e comunque non esente da limiti<sup>3</sup>, con la “scellerata” legge 21 dicembre 2005, n. 270, dallo stesso estensore definita “porcata”<sup>4</sup> e, quindi, da molti sinteticamente indicata come “Porcellum”, secondo la denominazione coniata dal politologo Giovanni Sartori<sup>5</sup>. Stante ciò, se la forza delle istituzioni nasce dalla loro legittimazione democratica, sempre più forte è sorta l’esigenza di un cambiamento del vigente sistema elettorale: dunque, poiché, com’è noto, ciò non è avvenuto nella scorsa legislatura e pare non sia nei programmi del Governo della legislatura in corso<sup>6</sup>, ben si comprendono i propositi alla base dei tentativi di riforma elettorale portati avanti in questi ultimi anni attraverso il ricorso allo strumento referendario<sup>7</sup>.

Forse anche a fronte della rinnovata partecipazione al voto espressa in occasione della consultazione referendaria del giugno scorso, non si è dovuto attendere molto prima che fossero elaborati nuovi quesiti volti all’abrogazione della vigente legge elettorale. In estrema sintesi, dal momento che da essi ci si attende la configurazione di una normativa di risulta autoapplicabile, affinché possano superare il vaglio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, come si avrà modo di approfondire più avanti, è possibile qui semplificare, facendo in particolare riferimento a due distinti gruppi di quesiti: l’uno, comprensivo di tre quesiti parziali, volto al ripristino di

---

<sup>3</sup> Rinvio a F. BASSANINI, *Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bipolarismo italiano*, in Astrid, *La riforma elettorale*, Firenze, 2007, p. 28.

<sup>4</sup> In un’intervista rilasciata ad ENRICO MENTANA, durante una puntata del programma televisivo Matrix, il Ministro Calderoli disse: “*Questa legge qua l’ho scritta io ma è una porcata, glielo dico francamente*”. A riguardo, si vedano Matrix del 15 marzo 2006, in <http://video.google.com/videoplay?docid=8532343123591937403> [data ultimo accesso il 16 settembre 2011], e “*Calderoli: “La legge elettorale? L’ho scritta io, ma è una porcata”*”, in *La Repubblica*, del 15 marzo 2006.

<sup>5</sup> G. SARTORI, “*La legge elettorale e i due referendum - Il «PORCELLUM» da eliminare*”, in *Il Corriere della Sera*, dell’1 novembre 2006.

<sup>6</sup> A riguardo, l’iniziativa legislativa in materia elettorale risulta piuttosto scarna e, laddove dei passi sono stati compiuti, l’iter legislativo sembra comunque caratterizzarsi nel senso di una straordinaria lentezza. In merito alle iniziative legislative in corso d’esame al 16 giugno 2011, si veda [http://www.riformeistituzionali.it/media/69540/elezioni%20politiche\\_in%20esame%20al%2016giu11.pdf](http://www.riformeistituzionali.it/media/69540/elezioni%20politiche_in%20esame%20al%2016giu11.pdf) [data ultimo accesso il 16 settembre 2011].

<sup>7</sup> Il riferimento è ai referendum Segni-Guzzetta, svoltisi in data 21 e 22 giugno 2009, senza che fosse raggiunto il *quorum*.



un sistema elettorale di tipo proporzionale<sup>8</sup>; l'altro, che si compone di un quesito totale ed uno parziale, volto alla reviviscenza del sistema elettorale misto come configurato dal summenzionato "Mattarellum", così giornalmisticamente definito il sistema introdotto dalle 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*, dal nome del deputato Sergio Mattarella, relatore del testo<sup>9</sup>. Senza voler entrare nel merito delle proposte di riforma elettorale in tal modo avanzate, interessante da un punto di vista prettamente giuridico costituzionale è apparsa l'ipotesi di un ritorno al "Mattarellum": il secondo gruppo di quesiti, infatti, propone l'abrogazione referendaria del "Porcellum" di modo che, stante l'operatività del fenomeno della reviviscenza, tornerebbe in vigore il precedente sistema elettorale<sup>10</sup>.

Dunque, la domanda posta a premessa della presente trattazione e dalla quale essa trae origine può essere sintetizzata nel modo seguente: è possibile attribuire il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate all'effetto abrogativo per *referendum*, ovvero anche ad esso? E se ciò è consentito, non di meno si ha reviviscenza della disciplina precedente nel caso in cui l'abrogazione referendaria abbia ad oggetto una legge elettorale? Nell'intento di dimostrare l'ipotesi anzidetta, è sembrato interessante fornire un quadro, pur sintetico, e probabilmente non del tutto esaustivo, delle diverse possibili configurazioni che sono state offerte dalla dottrina in merito all'istituto della reviviscenza. Sebbene l'individuazione e la definizione del problema possano apparire tutto sommato semplici, diversamente si può dire per quanto concerne la risposta al quesito, non esistendo a tutt'oggi

---

<sup>8</sup> In merito al referendum c.d. Passigli, si veda <http://www.referendumleggeelettorale.it/> [data ultimo accesso il 16 settembre 2011].

<sup>9</sup> In merito al referendum c.d. Castagnetti e a quello elaborato successivamente, oggi semplicemente detto referendum Parisi si veda <http://www.firmovotoscelgo.it/> [data ultimo accesso il 16 settembre 2011].

<sup>10</sup> Sebbene la presente trattazione si ponga quale contributo scientifico al dibattito costituzionale sul tema della reviviscenza di norme abrogate, nondimeno sembra oggi importante discutere di ciò in quanto "se la Corte costituzionale dichiarerà l'inammissibilità del quesito, c'è il rischio di un'ulteriore delegittimazione delle istituzioni democratiche repubblicane". Cfr. F. LANCHESTER in G. FEDERICI, *Pannella: "Il referendum? Il modo migliore per tenerci il Porcellum..."*, in *Il Secolo d'Italia*, 13 settembre 2011.

un'unica ed univoca soluzione in materia che provenga dalla dottrina e dalla giurisprudenza e, in aggiunta, considerando che la varietà delle risoluzioni del caso dipende per grande parte dalla differente impostazione del problema che si accoglie e, quindi, dalla stessa diversa declinazione che del concetto di abrogazione, adottato a fondamento del ragionamento giuridico, può darsi. La molteplicità e la varietà dei tentativi di ricostruzione funzionale del fenomeno permettono di cogliere, *ictu oculi*, la complessità del lavoro che segue e la non univocità delle risoluzioni alle domande poste. Pertanto, la presente trattazione si propone di evidenziare, per quanto possibile, i problemi connessi alla configurazione del fenomeno della reviviscenza in caso di abrogazione referendaria, tentando di individuare una soluzione dei medesimi.

## 2. *Effetto abrogativo tra atto-fonte e norma*

Pur non potendo dilungarsi eccessivamente sull'evoluzione storica del concetto di abrogazione, la prospettiva del lavoro impone di concentrare maggiormente l'attenzione sulla nozione dell'effetto abrogativo, nodo che è apparso necessario sciogliere primariamente, ai fini del ragionamento giuridico sulla reviviscenza. Gran parte delle argomentazioni circa la tesi della reviviscenza a seguito di *referendum* abrogativo, infatti, si caratterizzano diversamente a seconda della configurazione dell'effetto abrogativo che viene adottata: il fenomeno dell'abrogazione può essere quindi ricondotto all'atto-fonte oppure alle norme, ovvero può essere declinato come fenomeno ad effetti istantanei e permanenti o fenomeno ad effetti reversibili.

Per quanto concerne la prima delle summenzionate prospettive<sup>11</sup>, dalla riconduzione dell'abrogazione all'atto-fonte che la dispone, dato l'istantaneo compiersi ed esaurirsi di quest'ultimo, se ne deduce un effetto abrogativo di natura permanente ed irreversibile e,

---

<sup>11</sup> Cfr., in particolare G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, pp. 365 e ss.; F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Encicl. Dir.*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 975-976; F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, Arti Grafiche Nobili, Rieti, 1967, pp. 22-23; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale* (2° edizione), Cedam, Padova, 1993, p. 169-170.

quindi, “insensibile” a qualsivoglia tipo di “annullamento successivo”: in tal senso, se si volessero far rivivere le norme colpite da abrogazione, l’unica via percorribile sarebbe quella della creazione di un nuovo atto avente contenuto identico a quello delle disposizioni precedentemente abrogate. Tale prospettiva accoglie la configurazione dell’atto normativo 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*”<sup>12</sup>. Stante ciò, e presupponendo la definitività e irretrattabilità della c.d. efficacia formale della legge contrapposta alla non definitività della c.d. efficacia materiale<sup>13</sup>, 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 Capotosti<sup>14</sup>, 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. Chiaro è che la tesi dell’abrogazione come fenomeno “istantaneo e irreversibile” porta a escludere qualsivoglia reviviscenza<sup>15</sup>.

Al contrario, laddove l’effetto abrogativo è ricondotto a livello della norma, ne consegue una sua differente declinazione a seconda delle modificazioni e integrazioni di cui la norma abrogatrice può essere oggetto. Il fenomeno dell’abrogazione si spiega così sulla base del “*fondamentale potere che ne costituisce la fonte*”<sup>16</sup> e si caratterizza in funzione di questo: pertanto, se il potere normativo “*per sua natura*

---

<sup>12</sup> V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Encicl. Dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 258-259.

<sup>13</sup> F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, cit., pp. 975-976.

<sup>14</sup> P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione d’illegittimità conseguenziale*, in *Giur. Cost.*, 1974, I, p. 1407.

<sup>15</sup> *Ivi*.

<sup>16</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione* (voce), in AA.VV., *Encicl. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 142; V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., pp. 164-165.

trascende ogni momento del suo esercizio, e quindi ogni atto specifico che ne deriva<sup>17</sup>, 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*<sup>18</sup>. Così, oltre a postulare una sostanziale identità tra fenomeno abrogativo di tipo tacito ed espresso<sup>19</sup>, per questa via si giunge a negare qualsivoglia scissione tra fenomeno normativo ed abrogativo<sup>20</sup>, nel senso che il secondo deriva dall'atto<sup>21</sup> che, per "far posto"<sup>22</sup> 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"<sup>23</sup>.

Il legame intercorrente tra fenomeno abrogativo e norma può essere anche colto dal riferimento all'origine semantica dello stesso termine "abrogazione": come ricorda Pugliatti, il termine deriva dal latino *ab-rogatio*, ovvero "proposta contraria". Allorché il popolo avesse voluto abrogare una legge, questa doveva essere votata col

---

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1972, p. 12.

<sup>19</sup> Per una definizione dei concetti di abrogazione tacita ed espressa, si veda S. PUGLIATTI, *Abrogazione, cit.*, p. 143. Sull'accostamento tra i due tipi di abrogazione, V. CRISAFULLI, *Lezioni, cit.*, p. 169.

<sup>20</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione, cit.*, p. 14.

<sup>21</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni, cit.*, p. 300; F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi, cit.*, p. 22 e ss.

<sup>22</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni, cit.*, p. 300.

<sup>23</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione, cit.*, p. 16.

normale procedimento; “*si richiedeva, quindi, una nuova proposta – rogatio - contraria a quella in base alla quale si era formata la legge precedente; e quindi un nuovo iussus populi, cioè un accordo in senso contrario, un vero contrarius consensus*”<sup>24</sup>.

Inoltre, la riconduzione dell’abrogazione alla norma comporta due distinte ma correlate osservazioni: anzitutto, pare essere confermata quella diffusa ricostruzione del fenomeno abrogativo di una legge ad opera di una legge successiva, secondo cui la seconda non estingue le norme della prima<sup>25</sup>, ma piuttosto ne delimita cronologicamente l’efficacia<sup>26</sup>. In questo senso, in merito al fondamento dell’abrogazione, le conseguenze non cambiano sia che si accolga il principio *lex posterior derogat priori*<sup>27</sup>, sia che si prediliga la tesi della condizione risolutiva implicita<sup>28</sup>: infatti, in entrambi i casi, il fenomeno abrogativo pare doversi considerare quale regola costituzionale in senso kelseniano, ovvero di norma sulla normazione, 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*”<sup>29</sup>. Dunque, se il fenomeno abrogativo consegue l’effetto di delimitare temporalmente la sfera di applicabilità delle norme cui si riferisce, senza eliminarle, esso non comporta una rottura nell’unità dell’ordinamento giuridico<sup>30</sup>, e permette di comprendere quanto sostenuto da Guastini, secondo il quale “*la norma abrogata non è sottratta (dal sistema giuridico), ma soltanto modificata, mediante la addizione (al sistema giuridico) della norma abrogatrice*”<sup>31</sup>.

In secondo luogo, ricondurre il fenomeno abrogativo alla norma, concentrando l’attenzione sull’esistenza di un contrasto tra “precetti” che si susseguono nel tempo, anziché sulla presenza espressa o tacita

---

<sup>24</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione, cit.*, p. 141.

<sup>25</sup> *Contra*, S. PUGLIATTI, *Abrogazione, cit.*, p. 142.

<sup>26</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni, cit.*, p. 168; F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi, cit.*, p. 13 e ss.

<sup>27</sup> *Ivi*, p. 160.

<sup>28</sup> Per una ricognizione sul tema, si veda da ultimo P. CARNEVALE, *Dialogando con Franco Modugno sul fondamento dell’abrogazione e... dintorni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13 luglio 2011.

<sup>29</sup> F. SORRENTINO, *L’abrogazione, cit.*, p. 9.

<sup>30</sup> *Ivi*.

<sup>31</sup> R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, I, t. 1, Giuffrè, Milano, 1998, p. 206.

di un *animus abrogandi* nell'atto-fonte, comporta la considerazione dell'effetto abrogativo a livello dei risultati interpretativi, ossia delle norme dedotte dalle disposizioni contrastanti succedutesi nel tempo<sup>32</sup>. Infatti, se l'abrogazione è implicita alla norma che la determina piuttosto che all'atto – che non esclusivamente può produrla<sup>33</sup> –, allora deve seguire, al pari della norma, “*la necessaria evoluzione dell'ordinamento e, poiché, d'altra parte, i momenti di quest'evoluzione vengono accertati nel processo interpretativo nel quale si puntualizza l'unità dell'ordinamento, ne deriva che l'accertamento dell'effetto abrogativo costituisce funzione dell'interpretazione*”<sup>34</sup>. A riguardo, come fa notare Sorrentino, è alla luce della concreta evoluzione dell'ordinamento giuridico che si può trovare conferma della summenzionata tesi: data l'interpretazione, pur se immutata resta la formulazione delle norme che vivono nell'ordinamento, esse non sono più le stesse in due momenti storicamente diversi. Così, se in un dato momento due norme fossero contrastanti, e pertanto una di esse o entrambe avessero subito l'effetto abrogativo – qui nel senso di disapplicazione temporale e non di eliminazione permanente dall'ordinamento –, in un momento successivo esse ben potrebbero interpretarsi come perfettamente compatibili e, quindi, applicabili<sup>35</sup>.

Seppure quanto alle conseguenze di tale prospettiva in merito al tema della reviviscenza di norme abrogate si dirà in seguito, la tesi dell'abrogazione come fenomeno “continuo e reversibile” porta in sintesi ad ammettere che “*l'effetto abrogativo va ricostruito continuamente*”<sup>36</sup> e che, quindi, la reviviscenza, quando è ammissibile, non è automatica, ma il risultato dell'interpretazione: pertanto, la reviviscenza si caratterizza solo come una delle ipotesi ricostruttive possibili in concreto<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., pp. 12-13.

<sup>33</sup> Il riferimento qui è ai casi di abrogazione tacita ed implicita.

<sup>34</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., p. 18.

<sup>35</sup> *Ivi*, p. 17.

<sup>36</sup> A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007, (disponibili su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), p. 145.

<sup>37</sup> *Ivi*, p. 3 e ss.. Così pure A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc.giur.*, vol. XVII, 1998, *ad vocem*.

### 3. *Reviviscenza tra unità dell'ordinamento e interpretazione*

Prima di analizzare nello specifico l'ipotesi di reviviscenza di norme abrogate per il tramite di abrogazione referendaria della norma abrogatrice, è opportuno esaminare alcune applicazioni dei principi sopra esposti circa l'effetto abrogativo che, nei diversi casi che si presentano all'osservatore giuridico, possono dar luogo a fenomeni di reviviscenza di norme abrogate. Anzitutto, si noti che trattare del tema della reviviscenza di norme abrogate significa affrontare un problema di diritto positivo<sup>38</sup>, la cui soluzione, come si è accennato, è strettamente dipendente dal modo in cui si configura il fenomeno abrogativo nell'ambito dell'ordinamento considerato. Pertanto, in generale, se si considera l'abrogazione come fenomeno consistente nell'eliminazione dell'efficacia<sup>39</sup> di norme di legge ad opera di disposizioni legislative successive, questa stessa impostazione data al tema dell'abrogazione non permette alcuna possibilità di reviviscenza della norma abrogata<sup>40</sup>. Inoltre, il fatto che nel nostro ordinamento, oggetto di esclusivo riferimento nel contesto della presente trattazione, nulla sia disposto con riguardo al tema della reviviscenza, ha determinato la circostanza per cui, a fronte di tale lacuna, alcuni hanno dedotto dalla prassi l'"eccezionalità" del fenomeno della reviviscenza, ammissibile solo a fronte di esplicita disposizione in tal senso<sup>41</sup>. Così, come pure ha commentato Sorrentino, l'opinione assolutamente dominante in dottrina e giurisprudenza, che nega la possibilità di reviviscenza di norme abrogate, "può considerarsi, in linea di massima, *ius receptum*"<sup>42</sup>.

Nonostante ciò, a cominciare dall'analisi di quei casi che possono apparire maggiormente dubbi, data la loro configurazione in un vasto ambito, comprendente la sfera dell'interpretazione dell'ordinamento giuridico nel suo complesso, si cercherà di esaminare le diverse fattispecie giuridiche che, a fronte di determinate condizioni, potrebbero comportare la reviviscenza di norme abroga-

---

<sup>38</sup> M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in *Ann. Fac.Giur. Univ. Perugia*, 1942 (estr.), p. 29.

<sup>39</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 142.

<sup>40</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., p. 18.

<sup>41</sup> M.S. GIANNINI, *Problemi*, cit., pp. 29-30.

<sup>42</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., p. 18.

te. La prima ipotesi, rilevata da Sorrentino<sup>43</sup>, deriva dalla stessa configurazione dell'effetto abrogativo come implicito in quello normativo: infatti, se si accetta l'impostazione dell'abrogazione, data da Pugliatti<sup>44</sup> e poi ripresa da Crisafulli<sup>45</sup>, come conseguenza dell'inesauribilità del potere normativo, riconducendo il fenomeno abrogativo a quello normativo, si giunge a ricomprendere l'abrogazione nell'ambito del generale fenomeno dell'avvicendamento delle norme nel tempo e, pertanto, ne consegue anche la possibilità di reviviscenza delle norme abrogate. Così, eccettuato il caso dell'abrogazione espressa, apprestandosi ad un'opera di interpretazione sistemica al fine di determinare la disciplina applicabile ad un data fattispecie, il giurista non può esimersi dal considerare l'evoluzione dell'ordinamento sulla base della quale, in ipotesi, potrebbe risolversi il contrasto rilevato tra due norme succedutesi nel tempo: seppure immutate rimanessero le disposizioni di una legge, ciò invero non vanifica la possibilità di un mutamento nel loro significato, e dunque di un cambiamento a livello normativo, tale per cui una norma, abrogata per incompatibilità con un'altra succedutasi nel tempo, potrebbe rivivere.

Un'interessante dottrina ha fatto notare come esempio concreto di tale prima ipotesi di reviviscenza sia la vicenda dell'articolo 272 c.p. che vieta la propaganda e l'apologia sovversiva o antinazionale<sup>46</sup>. Il summenzionato articolo, interpretato alla luce del sistema nel quale era inserito, appariva una norma a tutela del partito unico e di tutte le istituzioni che in quel partito si riassumevano: a fronte di tale interpretazione, esso venne ritenuto abrogato dall'articolo 1 del decreto luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159, che dispone l'abrogazione di tutte le disposizioni penali emanate a tutela delle istituzioni e degli organi politici creati dal fascismo. Sebbene tale interpretazione fosse confermata anche da parte della giurisprudenza in virtù dell'effetto dell'entrata in vigore della Costituzione<sup>47</sup>, data la particolare connessione dell'articolo 272 c.p. con il regime e l'ideologia fascista, succes-

---

<sup>43</sup> *Ivi*, pp. 19-21.

<sup>44</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione, cit.*, p. 142.

<sup>45</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni, cit.*, pp. 164-165.

<sup>46</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione, cit.*, p. 19.

<sup>47</sup> Cass. 22 marzo 1950, in *Riv. Pen.*, 1950, II, p. 688; Cass. 12 giugno 1950, in *Giust. Pen.*, 1950, II, p. 1213.



sivamente prevalse un'interpretazione oggettiva dello stesso, in base alla quale esso doveva intendersi come espressione di obiettive esigenze di ogni Stato democratico<sup>48</sup> e, pertanto, non doveva più considerarsi soggetto all'effetto abrogativo disposto dal decreto luogotenenziale del 1944<sup>49</sup>.

Sempre secondo Sorrentino, un'altra "*ipotesi di possibile reviviscenza di disposizioni abrogate è quella che si realizza quando viene meno, per abrogazione espressa, una disposizione implicitamente abrogatrice di precedenti disposizioni*"<sup>50</sup>. Dunque, rispetto al caso summenzionato, elemento differenziale di questa ipotesi è la previsione di un tipo di abrogazione espressa e, quindi, la manifestazione di un chiaro *animus abrogandi* relativamente a disposizioni solo implicitamente abrogatrici. A fronte di ciò e sempre considerando l'effetto abrogativo come implicito in quello normativo, ne conseguono differenze tra le due fattispecie che riguardano, da un lato, le norme investite dal fenomeno della reviviscenza e, dall'altro, il momento stesso in cui tale effetto si produce. Infatti, mentre nell'ipotesi di abrogazione "implicita" di norma abrogatrice tornano in essere solo le singole norme che hanno "subito" l'evoluzione dell'ordinamento, ovvero le cui disposizioni, originariamente contrastanti, hanno successivamente mutato il proprio significato al punto da potersi ritenere compatibili, ed esclusivamente nel momento in cui si concreta l'opera di interpretazione giuridica dell'ordinamento nel suo complesso, nel secondo caso, si ha reviviscenza di tutte le norme estraibili dalla disposizione espressamente abrogata, a partire dall'entrata in vigore della disposizione espressamente abrogatrice.

Diversamente, come lo stesso Sorrentino fa notare, alcuni ritengono che ciò non sia possibile in quanto "*il contenuto e la funzione della norma di abrogazione riflettono semplicemente il testo ultimo, di fronte al quale i testi precedenti sono fatti storici, giuridicamente irrilevanti*"<sup>51</sup>. Rispetto a tale argomentazione contraria, l'autore oppone una concezione della di-

---

<sup>48</sup> In merito a tale interpretazione, si veda Cass., 31 marzo 1950, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1950, I, p. 107.

<sup>49</sup> Questa tendenza si è viepiù consolidata anche a fonte della sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 1966, n. 87, con la quale si è riconosciuta la non incostituzionalità del comma 1 dell'articolo 272 c.p..

<sup>50</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione, cit.*, p. 20.

<sup>51</sup> In tal senso, M.S. GIANNINI, *Problemi, cit.*, pp. 29-30.

sposizione espressamente e meramente abrogativa tale per cui questa si limiterebbe a “precludere all’interprete la considerazione delle disposizioni abrogate e, nulla dicendo in ordine alle norme da quelle tacitamente abrogate, ne consente la reviviscenza”<sup>52</sup>. A tale scopo, forse, vale la precisazione circa la validità di tale ipotesi di reviviscenza solo nel caso in cui all’abrogazione espressa di disposizione implicitamente abrogatrice non si accompagna la contestuale emanazione di nuove disposizioni relative alla materia o all’oggetto disciplinato dalla disposizione implicitamente abrogatrice<sup>53</sup>. Solo ricostruendo così tale ipotesi, infatti, è possibile sostenere che, essendo preclusa la considerazione delle disposizioni espressamente abrogate e non essendo indicata dalla disposizione espressamente abrogatrice altra fonte per la disciplina della materia, l’interprete è “costretto” a riferirsi alla vecchia disciplina e, in tal modo, a “riportarla in vita”<sup>54</sup>.

Un ulteriore caso di reviviscenza può determinarsi allorché una norma implicitamente abrogatrice, in virtù di principi generali dell’ordinamento, venga interpretata come incompatibile rispetto ad esso e quindi abrogata. Similmente al caso sopra esposto, si ha reviviscenza se da tali principi generali non è possibile ricavare una specifica disciplina della fattispecie, ma solo l’impossibilità della sopravvivenza della norma abrogativa<sup>55</sup>. A dimostrazione della concreta possibilità di reviviscenza in siffatta ipotesi, è stato osservato che l’articolo 1, n. 8 del regio decreto 14 novembre 1901, n. 406, che in merito alle attribuzioni del Consiglio dei Ministri devolve a quest’organo “la risoluzione dei conflitti di competenza fra i diversi ministeri e la decisione delle questioni di competenza mista fra più ministeri”, pur essendo stato tacitamente abrogato dall’articolo 3 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle attribuzioni del Capo del Governo, che invece attribuiva a questi la decisione delle divergenze tra i ministri, è di fatto “tornato a vivere” per effetto dell’entrata in vigore della Costitu-

---

<sup>52</sup> F. SORRENTINO, *L’abrogazione, cit.*, p. 21.

<sup>53</sup> Così, ad esempio, A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, ma, in senso opposto, A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in Astrid, *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze 2007, pagg. 278-295, ora anche in *Astrid Rassegna*, n. 50 (n. 9/2007).

<sup>54</sup> F. SORRENTINO, *L’abrogazione, cit.*, p. 21.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

zione<sup>56</sup>. È stato fatto notare che un meccanismo analogo si è verificato anche rispetto alla “*legge comunale e provinciale del 1915 per la parte che riguardava gli organi rappresentativi degli enti locali, fino alla nuova legge comunale e provinciale del 1990*”<sup>57</sup>.

#### 4. *Reviviscenza per illegittimità costituzionale*

In merito alle conseguenze della dichiarazione d'incostituzionalità di una norma abrogatrice, ovvero al problema di stabilire se l'annullamento di una simile norma determini la c.d. reviviscenza della norma a suo tempo abrogata, la dottrina e la giurisprudenza hanno proposto nel tempo diverse soluzioni. È bene ricordare che “*non si può propriamente parlare di abrogazione in rapporto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge*” in quanto, anzitutto, si deve escludere che “*la pronuncia della Corte costituzionale possa considerarsi come atto avente forza o valore di legge*”, dovendosi invece ritenere che “*essa si concreti in un atto formalmente e sostanzialmente giurisdizionale*”<sup>58</sup>. Inoltre, l'effetto abrogativo opera in rapporto ad atti legislativi del medesimo grado, mentre nel caso di illegittimità costituzionale è presupposta quella gerarchia delle fonti del diritto nell'ambito della quale la norma costituzionale è posta al vertice e “*si presenta come limite invalicabile da parte del potere normativo ordinario e come condizione e criterio di valutazione della validità delle norme da esso emanate*”<sup>59</sup>. Un'altra differenza tra i due istituti, importante giacché suscettibile di conseguenze sul piano della dinamica temporale dell'effetto della reviviscenza qui indagato, concerne la concretizzazione della dichiarazione d'illegittimità costituzionale nell'invalidità dell'atto legislativo ordinario, a dispetto del fenomeno dell'abrogazione che, invece, si definisce quale estremo limite cronologico (*dies ad quem*) dell'efficacia

---

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> A. CERRI, Intervento al seminario *L'ammissibilità del referendum elettorale*, Università degli studi di Roma “La Sapienza”, Facoltà di Scienze Politiche, 24 maggio 2007.

<sup>58</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione, cit.*, p. 151.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

dell'atto stesso<sup>60</sup>. Date queste premesse, seppure alcuni hanno ritenuto che le condizioni di operatività tutto sommato simili potessero consentire di condurre il discorso parallelamente per ambo le figure<sup>61</sup>, nell'intento di rendere la presente trattazione più sistemica possibile e per motivi di chiarezza espositiva, si è preferito trattare separatamente i casi relativi alla eventuale reviviscenza di norme abrogate a fronte delle summenzionate fattispecie.

Un'ipotesi possibilista riguardo la reviviscenza di norme abrogate per il tramite di una dichiarazione d'illegittimità costituzionale di norma abrogatrice, come ricorda Capotosti<sup>62</sup>, afferisce a quell'indirizzo della dottrina che configura come inesistente la legge incostituzionale, prima della pronuncia del giudice costituzionale<sup>63</sup>. È stato, però, contrariamente argomentato che conseguenza logica di tale ipotesi fa dedurre non già la reviviscenza della norma abrogata, bensì la “persistenza” del suo vigore<sup>64</sup>: in vero, non essendo esistita la norma abrogatrice anteriormente alla pronuncia di illegittimità costituzionale, la norma che teoricamente la prima avrebbe dovuto abrogare non ha mai perso il suo vigore, in quanto gli eventuali effetti prodotti *medio tempore* dalla legge dichiarata incostituzionale, tra cui chiaramente quello abrogativo, devono considerarsi nulli<sup>65</sup>. Inoltre, ricordando come anche la legge incostituzionale sia dotata della c.d. forza passiva, ovvero dell'efficacia prevista dall'articolo 136 della Costituzione, nella quale è ricompreso l'effetto abrogativo quale tipico

---

<sup>60</sup> Così A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.* e E. CHELI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007, (disponibili su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)).

<sup>61</sup> Vedi in proposito P. CARNEVALE, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale?*, *Osservazioni preliminari*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), 14 gennaio 2008; A. CELOTTO, *Reviviscenza*, *cit.*. Sul tema, S. PUGLIATTI, in *Abrogazione, cit.*, p. 152, specifica che “non può la dichiarazione di incostituzionalità considerarsi come produttiva di un fenomeno abrogativo, per la semplice considerazione che essa non fa cessare l'efficacia, ma soltanto l'esecutorietà della legge di cui dichiara l'illegittimità costituzionale”.

<sup>62</sup> P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza, cit.*, pp. 1404-1495.

<sup>63</sup> V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. Cost.*, 1965, p. 524.

<sup>64</sup> L'espressione è di P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza, cit.*, p. 1495.

<sup>65</sup> F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. del diritto*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, p. 973.

aspetto formale<sup>66</sup>, Capotosti ha rilevato una contraddizione in tale ipotesi di reviviscenza, connessa appunto alla presupposta astratta separabilità tra efficacia formale, attribuibile anche alla legge incostituzionale, ed efficacia materiale che, viceversa, non sarebbe posseduta dalla stessa legge<sup>67</sup>. Diversamente, sembra pacifico quell'ordinamento dottrinario che ammette la reviviscenza nel caso in cui la norma che determina l'effetto abrogativo sia dichiarata illegittima per vizi di forma o procedurali, che ne cagionino una totale invalidazione<sup>68</sup>.

Si possono poi menzionare i casi di reviviscenza per dichiarazione d'incostituzionalità totale o parziale. Quanto alla prima delle due ipotesi, così si è espresso Guarino<sup>69</sup>, secondo il quale la reviviscenza deve essere ammessa in quanto derivante non dall'eliminazione dell'effetto abrogativo in seguito alla sentenza della Corte costituzionale, impossibile, a suo giudizio, data l'istantaneità e l'irreversibilità del fenomeno abrogativo, ma derivante piuttosto dalla circostanza che la legge incostituzionale non avrebbe la capacità di abrogare leggi precedenti, ma solo di porle in uno stato di "quiescenza"<sup>70</sup>. In merito alla seconda ipotesi, alcuni ritengono che si può realizzare il fenomeno della reviviscenza rispetto a norme abrogate tacitamente per incompatibilità, nel caso in cui le relative norme abrogatrici siano di-

---

<sup>66</sup> F. MODUGNO, in *Problemi e pseudo-problemi*, cit., p. 28 e ss., ritiene che nel concetto di forza formale di legge rientrino inscindibilmente sia l'aspetto passivo, come resistenza, che l'aspetto attivo, come capacità di abrogare.

<sup>67</sup> P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza*, cit., pp. 1404-1405.

<sup>68</sup> *Ivi*, p. 1406; G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale ripristina la competenza del magistrato di sorveglianza in materia di conversione della pena pecuniaria in detentiva: note su testi unici e reviviscenza di norme abrogate da disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 25 settembre 2003.

<sup>69</sup> G. GUARINO, *Abrogazione*, cit.; *contra*, vedi F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi*, cit..

<sup>70</sup> Similmente, come si è detto, V. ONIDA, *Illegittimità*, cit., il quale ritiene la norma dichiarata incostituzionale inesistente, anteriormente alla pronuncia della Corte costituzionale. Diversamente, si è espresso F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., p. 23, secondo il quale sembra piuttosto che la necessaria interdipendenza tra abrogazione e normazione debba far concludere per la reviviscenza ogni qualvolta venga meno la disposizione o la norma implicitamente o espressamente abrogativa.

chiarate parzialmente incostituzionali<sup>71</sup>: infatti, a seguito della caducazione di una o più norme della legge incostituzionale, potrebbe darsi il caso che non sussista più uno stato d'incompatibilità fra le norme rimaste in vigore e quelle precedentemente (ritenute) abrogate<sup>72</sup>. Ancora, la dottrina ha trattato la specifica ipotesi in cui la dichiarazione d'incostituzionalità sia relativa ad una legge che, come avviene nel caso del testo unico, abbia provocato l'abrogazione di precedenti norme in ragione della nuova completa regolamentazione della materia disciplinata. In questo caso, il problema della reviviscenza si presenta più complesso nella misura in cui la dichiarazione d'incostituzionalità colpisce solo alcune norme della nuova legge: a tale riguardo, alcuni ritengono che, se la legge dichiarata illegittima non può più essere considerata come regolatrice dell'intera materia, allora si determini la reviviscenza della precedente legislazione sul medesimo oggetto<sup>73</sup>. C'è poi chi, fedele all'indirizzo secondo cui l'effetto abrogativo segue quello normativo, fa notare come, nella maggior parte dei casi, si tratti “*di andare a esaminare, volta per volta, quali sono le conseguenze che sul piano normativo derivano dalla dichiarazione d'incostituzionalità: in particolare, se l'eliminazione di una o più disposizioni da un testo che disciplina ex novo la materia faccia venir meno l'effetto abrogativo, ovvero se la caducazione di una disposizione non comporti un'espansione di altre disposizioni della medesima legge non incostituzionali e precluda quindi la revivi-*

---

<sup>71</sup> A. FRANCO, *Considerazioni sulla dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni espressamente abrogative*, in *Giur. cost.*, 1974, II, p. 3456. L'autore precisa che in tale ipotesi è compito dell'interprete, e solo dell'interprete, appurare quando, a seguito della dichiarazione d'incostituzionalità, occorra la reviviscenza delle norme abrogate.

<sup>72</sup> Similmente in tal senso, si veda quanto già riportato nel paragrafo precedente in merito all'ipotesi di possibile reviviscenza di disposizioni abrogate che si realizza quando viene meno, per abrogazione espressa, una disposizione implicitamente abrogatrice di precedenti disposizioni; F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., p. 20.

<sup>73</sup> Così, A. FRANCO, *Considerazioni*, cit., il quale ancora fa riferimento all'attività dell'interprete al fine di determinare concretamente la produzione dell'effetto di reviviscenza delle norme abrogate. *Contra*, G. GUARINO, *Abrogazione*, cit., p. 365 e ss.; A.M. SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1959, p. 23 e ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976 (XI ed), p. 1061.

*scienza, ecc., riducendosi così ad una questione d'interpretazione il rapporto tra vecchia e nuova disciplina*<sup>74</sup>.

Ad ogni modo, l'ipotesi che maggiormente appare condivisa dalla dottrina, e in parte anche dalla giurisprudenza, è quella che concerne la reviviscenza di norme abrogate nell'ipotesi in cui tale abrogazione sia disposta da norma meramente abrogativa, a sua volta colpita da una dichiarazione d'incostituzionalità proprio perché illegittimamente abrogatrice<sup>75</sup>. In questo caso, infatti, le posizioni sono più graduate e, in genere, la dottrina si dimostra più incline ad ammettere l'effetto della reviviscenza della norma a suo tempo abrogata<sup>76</sup>, anche in virtù della considerazione logico - giuridica secondo cui, se si negasse la reviviscenza, la dichiarazione di illegittimità costituzionale non avrebbe alcun effetto, risultando esaurito il contenuto della norma annullata nell'abrogazione di una norma precedente<sup>77</sup>. Quindi, in coerenza ad un inverso ragionamento, si afferma che solo in caso di incostituzionalità di norma meramente abrogatrice si può determinare il fenomeno della reviviscenza, dal momento che altro significato non potrebbe assegnarsi a questa ipotesi, se non quello di attribuire alla pronuncia della Corte costituzionale il fine di ripristinare l'efficacia della norma originariamente abrogata<sup>78</sup>.

A ciò, si è aggiunto l'argomento secondo cui, *“se l'effetto abrogativo si dovesse ritenere in ogni caso, anche se invalido, unico, istantaneo e non ripetibile e, quindi, non suscettibile di rimozione nemmeno da parte della sentenza che pronuncia la sua incostituzionalità, ne deriverebbe, ancora, che nessun rimedio giurisdizionale sarebbe dato trovare nell'ordinamento nei confronti dell'abrogazione, la quale, invece [...] al pari di ogni altra nozione giuridica, incontra dei limiti, i quali possono anche consistere nella trasgressione che da essa*

---

<sup>74</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., p. 23.

<sup>75</sup> Si noti che la questione era già stata in questo senso lucidamente impostata da H. KELSEN, *La garantie jurisdictionnelle de la Constitution (la justice constitutionnelle)*, in *Rev. Dir. publ.*, 1928, ora ID. *La giustizia costituzionale*, a cura di C. GERACI, Milano, 1981, p. 193, il quale, in relazione alla dichiarazione di incostituzionalità di una norma esclusivamente abrogativa, rileva che l'unico effetto possibile sarebbe la scomparsa della sola conseguenza giuridica della legge abrogatrice della precedente e, pertanto, il ripristino di quest'ultima.

<sup>76</sup> A. CERRI, Intervento al seminario *L'ammissibilità*, cit..

<sup>77</sup> G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale*, cit..

<sup>78</sup> Così pure P. CARNEVALE, *Può il giudizio*, cit..

ne verrebbe a qualche principio o regola costituzionale”<sup>79</sup>. Inoltre, come argomentazione a favore dell’ammissibilità della reviviscenza delle norme abrogate per incostituzionalità della disposizione meramente abrogatrice, alcuni hanno rilevato che se si escludesse tale fenomeno “si determinerebbe una “zona franca” nell’ambito del sindacato di costituzionalità in via incidentale in relazione alle norme aventi contenuti abrogativi”<sup>80</sup> poiché, non dispiegando alcun effetto la pronuncia della Corte, verrebbe a difettare il fondamentale requisito della rilevanza della questione di costituzionalità, soprattutto se inteso, come la giurisprudenza costituzionale più recente insegna, nel senso dell’influenza che la dichiarazione di incostituzionalità deve avere sulle vicende del giudizio principale.

Al contrario, è stato ritenuto “non giustificabile (e scarsamente persuasivo per i giudici)” l’ipotizzare un intervento degli stessi volto ad indicare, nella pronuncia di incostituzionalità, la disciplina applicabile ad una data fattispecie in virtù del meccanismo della reviviscenza<sup>81</sup>. Così, alcuni hanno sostenuto che “l’indicazione, per così dire, “autoritativa” delle norme reviviscenti” può costituire indice di una tendenza della Corte costituzionale ad assumere surrettiziamente funzioni legislative<sup>82</sup>. Opinione, questa, forse condivisa anche da quella parte della dottrina che giudica “la notevole indeterminatezza che circonda la figura della reviviscenza”<sup>83</sup> tale per cui considerare la compensazione del vuoto di disciplina determinato da una sentenza di accoglimento secco della Corte costituzionale per il tramite della reviviscenza, parrebbe contraddire l’esigenza della “certezza del diritto”, che la Corte stessa ha definito “fondamentale per il funzionamento dell’ordinamento democratico”<sup>84</sup>.

Altri ancora, muovendo dal già citato presupposto della definitività e irretrattabilità della c.d. efficacia formale della legge contrapposta alla non definitività della c.d. efficacia materiale, e pertanto configurando l’effetto abrogativo come permanente e irreversibile a causa del suo istantaneo compiersi ed esaurirsi, escludono il travolgimento degli effetti abrogativi già indotti dall’atto-fonte sulla base della re-

<sup>79</sup> Così, A. FRANCO, *Considerazioni, cit.*, p. 3444.

<sup>80</sup> G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale, cit.*.

<sup>81</sup> Così, P. CARNEVALE, *Può il giudizio, cit.*.

<sup>82</sup> P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza, cit.*, p. 1404.

<sup>83</sup> Ancora P. CARNEVALE, *Può il giudizio, cit.*.

<sup>84</sup> Corte costituzionale, sent. 12 settembre 1995 n, 422.



troazione delle decisioni di accoglimento della Corte<sup>85</sup>. A riguardo, Pierandrei spiega che la retroattività della sentenza della Corte costituzionale travolge solo gli effetti prodotti dalla legge dichiarata incostituzionale nella vita sociale e non pure quelli prodotti dalla stessa legge nei confronti delle altre leggi cui succede: se la pronuncia incidesse anche su questi ultimi, infatti, allora rimarrebbero in vita sono i c.d. rapporti esauriti, che peraltro si sono svolti sotto la disciplina della legge illegittima, proprio perché questa aveva abrogato la legge precedente<sup>86</sup>. In questo senso, si avverte, l'opinione favorevole alla reviviscenza comporta conseguenze inaccettabili sul piano della "certezza del diritto" e del principio di uguaglianza: ferma la disciplina dei c.d. rapporti esauriti sulla base della norma incostituzionale, la vecchia disciplina applicabile ai c.d. rapporti pendenti crea difficoltà riguardo all'inquadramento della norma reviviscente in un contesto normativo diverso da quello originario<sup>87</sup>.

Ad ogni modo, la tesi secondo cui "*l'effetto di reviviscenza dovrebbe essere ammesso quante volte l'abrogazione investa non solo le particolari modalità normative della legge, ma questa nella sua interezza o, quanto meno, anche la decisio abrogans, in essa contenuta*"<sup>88</sup>, sembra entrare maggiormente "a sistema" con la giurisprudenza relativa alla ammissibilità della reviviscenza in caso di dichiarazione di incostituzionalità di norma abrogatrice. Nonostante ciò, da un'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia, pare che i casi di reviviscenza di norme abrogate per dichiarazione d'incostituzionalità della norma meramente abrogatrice siano da considerarsi "*assolutamente minoritari, e comunque legati a casi del tutto sui generis, nei quali la reviviscenza non è automaticamente rilevata, ma espressamente dichiarata dalla Corte costituzionale nella motivazione in diritto*"<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> Cfr., G. GUARINO, *Abrogazione, cit.*; F. PIERANDREI, *Corte costituzionale, cit.*; F. MODUGNO, *Problemi, cit.*

<sup>86</sup> F. PIERANDREI, *Corte costituzionale, cit.*, pp. 975-976; F. MODUGNO, *Problemi, cit, passim.*

<sup>87</sup> *Ibidem*, vedi anche in tal senso A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*

<sup>88</sup> Così A. CERRI, Intervento al seminario *L'ammissibilità, cit.*. Tesi sostenuta dall'autore anche in A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 1997.

<sup>89</sup> Così A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, p. 147.

In tal senso, si ricorda anzitutto la sentenza n. 107 del 1974<sup>90</sup> in cui la Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme che abrogavano una causa di esclusione dalla proroga dei contratti agrari, ha conseguentemente sancito in maniera espressa che “*ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni dichiarate illegittime*”<sup>91</sup>. In questo caso, poiché il giudice delle leggi ha precisato che “*è dovere della Corte controllare se quelle norme, in base alle stesse considerazioni che hanno portato alla dichiarazione di illegittimità della loro abrogazione, non presentino aspetti di parziale illegittimità*”<sup>92</sup>, pare aver fatto riferimento al fenomeno della reviviscenza delle norme abrogate al fine precipuo di sindacare le norme ripristinate per dichiararle parzialmente illegittime<sup>93</sup>. Diversamente, secondo altri, dall'analisi dell'applicazione che, nella citata pronuncia, la Corte costituzionale ha effettuato dell'istituto della illegittimità derivata nei confronti di norme che sono state abrogate da quelle dichiarate, a loro volta, incostituzionali, non è possibile “*individuare esattamente quale sia stato il criterio logico - giuridico adottato dalla Corte per ritenere sussistente, nella specie, un collegamento internormativo consequenziale*”<sup>94</sup>. Se il fine fosse stato quello di sindacare le norme ripristinate per dichiararle parzialmente illegittime, in virtù di un'identità della *ratio decidendi*, allora tale criterio interpretativo si sarebbe risolto in una “*sostanziale vanificazione della regola della corrispondenza fra “chiesto” e “pronunciato” e del principio del contraddittorio, attraverso l'estensione del controllo della Corte su tutte le altre disposizioni applicabili di risulta*”<sup>95</sup>.

Analogamente dispone la Corte costituzionale nella sentenza n. 108 del 1986<sup>96</sup> in cui, però, si limita a richiamare la precedente n. 107 del 1974. Un altro orientamento giurisprudenziale favorevole alla reviviscenza si può individuare nella pronuncia della Corte costituzio-

---

<sup>90</sup> Corte costituzionale, sentenza 23 aprile 1974, n. 107.

<sup>91</sup> *Ibidem*, punto 8 del considerato in diritto.

<sup>92</sup> *Ivi*.

<sup>93</sup> Così A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit..

<sup>94</sup> P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza*, cit., pp. 1403-1404.

<sup>95</sup> *Ivi*.

<sup>96</sup> Corte costituzionale, sentenza 23 aprile, n. 108. Al punto 11 del considerato in diritto, si legge infatti che “*La caducazione del comma 9 bis, espressamente abrogativo dell'art. 69 l. n. 392/1978, importa, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. sent. n. 107 del 1974), il ripristino della norma precedentemente abrogata, dalla quale saranno di conseguenza regolati i rapporti giuridici in essa considerati*”.

nale n. 134 del 1994<sup>97</sup>: dichiarando l'incostituzionalità dell'articolo 4, comma 2 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito in legge 14 novembre 1992, n. 438, per aver operato, in merito alle spese processuali del lavoratore soccombente, “*una indiscriminata abrogazione dell'esonero [...], trascurando qualunque distinzione tra abbienti e non abbienti*”<sup>98</sup>, il giudice delle leggi sembra riconoscere la reviviscenza della precedente normativa<sup>99</sup>. Ancora, nella sentenza n. 408 del 1998<sup>100</sup>, rilevando un contrasto tra l'abrogazione subita dall'articolo 2, comma 3, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400, volto a stabilire in via generale la competenza del Consiglio dei ministri per l'adozione degli atti di indirizzo, con il principio, di derivazione costituzionale, della necessità di tale competenza, la Corte ha chiarito che la summenzionata abrogazione espressa, disposta dall'articolo 8, comma 5, lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59, “*deve dunque essere dichiarata costituzionalmente illegittima, con l'effetto di ripristinare l'efficacia della disposizione abrogata*”<sup>101</sup>.

Sebbene la Corte in diverse occasioni abbia affermato la reviviscenza delle norme abrogate dalla disposizione invalidata, si deve osservare che tali pronunce non sono numerosissime e che, in particolare, è stato affrontato *ex professo* solamente il caso della dichiarazione d'incostituzionalità di norme espressamente abrogative. Inoltre, come ricorda Palumbo<sup>102</sup>, stante la tesi relativa al carattere permanente e irreversibile del fenomeno abrogativo, l'opinione secondo cui la “zona franca” derivante dalla pronuncia d'incostituzionalità della norma espressamente e meramente abrogativa può essere colmata tramite ricorso alla reviviscenza, deve anche fare i conti con una certa giurisprudenza della Corte di Cassazione, secondo cui “*alla reviviscenza delle norme precedentemente abrogate sia preferibile il ricorso*

---

<sup>97</sup> Corte costituzionale, sentenza 13 aprile 1994, n. 134.

<sup>98</sup> *Ibidem*, punto 5 del considerato in diritto.

<sup>99</sup> Così, E. PALUMBO, con la collaborazione di E. SAPONARO e G. MAESTRI, *La via referendaria per tornare alla legge Mattarella*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 luglio 2011, p. 6.

<sup>100</sup> Corte costituzionale, sentenza 14 dicembre 1998, n. 408.

<sup>101</sup> *Ibidem*, punto 14 del considerato in diritto.

<sup>102</sup> PALUMBO, con la collaborazione di E. SAPONARO e G. MAESTRI, *La via referendaria, cit.*, p. 6.

*all'analogia*<sup>103</sup>. Peraltro, la Corte stessa ha manifestato qualche maggiore dubbio sul tema in tempi più recenti: nella sentenza n. 310 del 1993<sup>104</sup>, infatti, è giunta persino ad affermare 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*”<sup>105</sup>. Ancora più recente è l'ordinanza di manifesta inammissibilità n. 306 del 2000<sup>106</sup>: in tale occasione, la Consulta si è limitata a definire come “*controversa*” la questione della possibilità di reviviscenza di norme abrogate da disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime.

Secondo alcuni<sup>107</sup>, la cautela espressa in diverse occasioni dalla Corte, unitamente al fatto che talora essa ha evitato di pronunciarsi sul problema della reviviscenza di norme abrogate per dichiarazione d'incostituzionalità della norma meramente abrogatrice, può indurre a condividere quell'opinione dottrinale secondo cui un'eventuale affermazione della Corte sull'effetto ripristinatorio della propria sentenza “*potrà [...] essere utile o necessaria ad altri fini, ma non sembra possa essere considerata vincolante per l'interprete*”<sup>108</sup>. Ciò sembra conforme alla regola generale, sviluppata in particolare con riferimento agli effetti, tendenzialmente retroattivi, delle pronunce di accoglimento, secondo cui la Corte, in linea di massima, non si occupa mai degli effetti delle proprie pronunce, attenendo questo genere di questioni alla sfera di attribuzioni dei giudici ordinari<sup>109</sup>. Nel nostro ordinamento, infatti, la ricostruzione degli effetti della declaratoria d'illegittimità costituzionale costituisce il *proprium* della funzione giurisdizionale e una prerogativa dei giudici: da ciò ne consegue, quanto al tema della reviviscenza, che essa “*è fenomeno possibile ma non necessario*”<sup>110</sup>. Inoltre, da un'interpretazione letterale dell'articolo 136, comma 1 della Costituzione, così come dell'articolo 30, comma 3 della legge 11 marzo

---

<sup>103</sup> Corte di Cassazione, sentenza 14 ottobre 1988, n. 5599, sezione I, in *Il Foro italiano*, I, pp. 104 e ss..

<sup>104</sup> Corte costituzionale, sentenza 9 luglio 1993, n. 310.

<sup>105</sup> *Ibidem*, punto 2 del considerato in diritto. Dubitativamente, si veda anche Corte costituzionale, sentenza n. 74 del 1996.

<sup>106</sup> Corte costituzionale, ordinanza 11 luglio 2000, n. 306.

<sup>107</sup> G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale*, cit..

<sup>108</sup> Così, A. FRANCO, *Considerazioni*, cit., p. 3457.

<sup>109</sup> Si veda G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 268-269.

<sup>110</sup> Così A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p. 149.

1953, n. 87, si evince che unico effetto della declaratoria d'incostituzionalità è, rispettivamente, la cessazione di efficacia della norma oggetto di sindacato ed il divieto di applicazione della stessa, a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione<sup>111</sup>. Quindi, come Morrone fa notare<sup>112</sup>, al contrario di quanto disposto dall'articolo 140, comma 6 della Costituzione austriaca, secondo cui “*se la decisione non disponga diversamente, ritornano in vigore le disposizioni di legge che erano state abrogate dalla legge di dichiarata incostituzionale*” e deve essere indicato, nella pubblicazione della pronuncia, “*se e quali disposizioni di legge ritornano in vigore*”<sup>113</sup>, nel nostro ordinamento non è previsto che il giudice delle leggi indichi quali siano le norme applicabili, eventualmente anche attraverso la reviviscenza, nel caso di sentenza d'illegittimità costituzionale.

In merito all'ipotesi di reviviscenza di norme abrogate per dichiarazione d'incostituzionalità, è stato anche indagato lo specifico caso di reviviscenza della legge elettorale precedente, a seguito del venir meno per incostituzionalità della legge elettorale successiva<sup>114</sup>. Il tema è stato affrontato recentemente, considerando la possibilità di una declaratoria d'illegittimità costituzionale totale della legge elettorale attuale, c.d. Porcellum, in virtù della quale tornerebbe in vigore il sistema precedente, ovvero il c.d. Mattarellum. Tale possibilità è stata esclusa a fronte della considerazione secondo cui “*l'effetto ripristinato si protrarrebbe non solo de futuro ma anche verso il passato*”, comportando quindi “*l'aberrante conseguenza di rimettere in discussione “in radice” la stessa legittimità del fatto elettorale del 2006*”<sup>115</sup>. In tal senso, analizzando la giu-

---

<sup>111</sup> Costituzione, art. 136, comma 1: “*Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*”. Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 30, comma 3: “*Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*”.

<sup>112</sup> A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p. 149.

<sup>113</sup> Legge costituzionale federale della Repubblica d'Austria, articolo 140, comma 6: “*Se una sentenza della Corte di giustizia costituzionale dichiara incostituzionale una legge, nel giorno in cui la dichiarazione acquista efficacia, nel caso in cui la sentenza non disponga diversamente, ritornano in vigore le disposizioni di legge che erano state dichiarate incostituzionali dalla Corte. Nella pubblicazione relativa, si deve anche indicare se e quali disposizioni di legge ritornano in vigore*”.

<sup>114</sup> Si veda P. CARNEVALE, *Può il giudizio*, cit..

<sup>115</sup> *Ibidem*.

risprudenza della Corte costituzionale in materia di *referendum* elettorali, se la Consulta ha richiesto l'autoapplicatività della normativa di risulta senza mai dare rilievo all'eventuale effetto di reviviscenza - che, se affermato, avrebbe in certo modo ridotto la funzione impeditiva di quel requisito (fondamentale) di ammissibilità e, di conseguenza, orientato positivamente l'azione degli stessi promotori nel confezionare i quesiti ablatori -, allora verosimilmente se ne deve ricavare un medesimo orientamento nell'ipotesi di declaratoria di incostituzionalità, per cui in tal caso “*si finirebbe per attribuire alla Corte il potere di decidere*”, non solo il destino della legge elettorale vigente di cui è dubbia la costituzionalità, ma anche “*la normativa elettorale destinata a subentrare ad essa a seguito della pronuncia di incostituzionalità, in luogo dello stesso legislatore*”<sup>116</sup>.

##### 5. *Reviviscenza per legge*

Si è già detto che, se si considera l'abrogazione come fenomeno consistente nell'eliminazione dell'efficacia<sup>117</sup> di norme di legge ad opera di disposizioni legislative successive, questa stessa concezione del fenomeno abrogativo non lascia spazio ad alcuna possibilità di reviviscenza della norma abrogata<sup>118</sup>. Inoltre, come in precedenza si è avuto modo di ricordare, la dottrina maggioritaria, muovendo dal presupposto della definitività e irretrattabilità della c.d. efficacia formale della legge contrapposta alla non definitività della c.d. efficacia materiale, e di conseguenza configurando l'effetto abrogativo come permanente e irreversibile a causa del suo istantaneo compiersi ed esaurirsi, generalmente esclude il travolgimento degli effetti abrogativi già indotti dall'atto-fonte<sup>119</sup>. In sostanza, si tratta del principio di teoria generale del diritto per cui *abrogata lege abrogante, non reviviscit lex*

---

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione, cit.*, p. 142.

<sup>118</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione, cit.*, p. 18.

<sup>119</sup> Cfr., G. GUARINO, *Abrogazione, cit.*; F. PIERANDREI, *Corte costituzionale, cit.*; F. MODUGNO, *Problemi, cit.*

*abrogata*: non si ammette che torni in vita ciò che ha cessato di esistere<sup>120</sup>.

Nonostante ciò, sembra che vi siano dei casi in cui la reviviscenza di norme abrogate è ammessa. In particolare, non essendo nulla disposto nell'ordinamento, dalla prassi si è dedotto che “*la ripristinazione è evento eccezionale negli ordinamenti, e che essa esige specifica esplicita disposizione legislativa*”<sup>121</sup>. In tal senso, deve dunque ritenersi che il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate è possibile allorché il legislatore, perseguendo questo intento, non disponga semplicemente l'abrogazione della disposizione abrogatrice, ma preveda espressamente, in un articolo a ciò specificamente dedicato, la reviviscenza della disposizione abrogata. Infatti, al punto 3.5 della *Guida alla redazione dei testi normativi* della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si specifica che, nel caso in cui s'intenda far rivivere una disposizione abrogata, “*non è sufficiente abrogare la disposizione abrogativa, ma occorre specificare espressamente tale intento, abrogando la norma abrogatrice e richiamando esplicitamente la norma abrogata; ovvero, più semplicemente, abrogando la norma abrogatrice e riproponendo ex novo la disposizione già oggetto di abrogazione*”<sup>122</sup>. Tale opinione appare recentemente confermata dalla relazione illustrativa del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, c.d. “salva-leggi”, in cui si chiarisce che non può determinarsi alcuna reviviscenza di disposizioni già abrogate<sup>123</sup>: in merito ai provvedimenti abrogati dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, c.d. “taglia-leggi”, e che ad una più attenta valutazione delle Amministrazioni di settore sono stati ritenuti “da salvare”, infatti, si è fatto presente che per gli stessi doveva essere valutata, qualora se ne fosse motivata l'effettiva indispensabilità, la fonte legislativa idonea a disporre la reviviscenza. Così, nel testo del decreto legislativo summenzionato, si è pure inserita una lettera avente quale fine precipuo quello di dipanare ogni

---

<sup>120</sup> D. DONATI, *Abrogazione della legge*, in *Scritti di diritto pubblico*, II, Padova, p. 163.

<sup>121</sup> M.S. GIANNINI, *Problemi*, cit., pp. 29-30.

<sup>122</sup> 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.

<sup>123</sup> Il testo della relazione è consultabile al link <http://www.semplificazonenormativa.it/approfondimenti/dottrina-e-commenti/il-taglia-leggi/relazione-illustrativa-del-decreto-legislativo-cd-salva-leggi.aspx> [data ultimo accesso il 16 settembre 2011].

dubbio circa l'impossibilità della reviviscenza<sup>124</sup>, ai sensi dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale<sup>125</sup>, eccezion fatta per quei casi in cui la reviviscenza sia espressamente prevista da norma di legge. Anche nella giurisprudenza, seppur esigua, si possono trovare conferme di questa opinione: il Consiglio di Stato, infatti, nella sentenza n. 254 del 1987 ha avuto modo di osservare che *“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”*<sup>126</sup>.

Inoltre, a riprova della validità della summenzionata ipotesi, è possibile citare quale esempio concreto quello relativo alle vicende che hanno investito il decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1948, n. 26, *Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei Deputati*, successivamente modificato e in parte sostituito dalle norme sancite nella legge 31 marzo 1953, n. 148, meglio conosciuta con il nome di “legge truffa”. In quel caso, infatti, allorché il legislatore decise di abrogare la c.d. legge truffa al fine di ripristinare la legge elettorale a quella precedente<sup>127</sup>, non ritenne “sufficiente” l'espressione di un'abrogazione esplicita della prima ma, diversamente, considerò “necessario” anche disporre chiaramente nel senso della reviviscenza delle norme abrogate da quella. Così, fa notare Ceccanti<sup>128</sup>, si spiega la redazione del testo della legge 31 luglio 1954, n. 615, che, nell'abrogare la c.d. legge truffa e ripristinare lo *status quo ante*, si compone di un unico articolo suddiviso in due commi: mentre nel

---

<sup>124</sup> Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, articolo 1, comma 3, lettera d): *“d) per «permanenza in vigore» si intende che restano in vigore le disposizioni legislative statali, indicate negli Allegati 1 e 2, nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, in base agli atti normativi che le hanno introdotte a suo tempo nell'ordinamento e alle eventuali successive modificazioni anteriori alla stessa data, anche ai sensi dell'articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice civile”*.

<sup>125</sup> Disposizioni sulla legge in generale o *disposizioni preliminari al codice civile* (preleggi), articolo 15: *“Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore”*.

<sup>126</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 15 aprile 1987, n. 254.

<sup>127</sup> Legge 31 luglio 1954, n. 615, *Abrogazione della legge 31 marzo 1953, n. 148, punti dal I al IV*.

<sup>128</sup> Cfr. S. CECCANTI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007, (disponibili su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), p. 59.



primo si dichiarano abrogati i punti I, II, III e IV della legge n. 148 del 1953 (praticamente tutti, eccezion fatta per il punto V che disponeva in merito al numero dei componenti della Camera dei deputati come determinato in base alla popolazione residente al mese di novembre del 1951), il secondo ed ultimo comma specifica che il sistema elettorale vigente, a far data dall'entrata in vigore della legge medesima, è quello previsto dalle disposizioni di cui al testo unico n. 26 del 1948<sup>129</sup>.

Oltre al caso suddetto, secondo l'orientamento prevalente, pare che si possa ragionevolmente parlare di reviviscenza di norme abrogate anche nell'ipotesi in cui l'abrogazione è disposta da norma meramente abrogativa a sua volta meramente abrogata. La dottrina ha dato spiegazioni diverse a tale fenomeno: anzitutto si è ritenuto che si tratti di una “*deroga*”, disposta dal legislatore, “*al principio generalmente accolto, in base al quale la reviviscenza non è ammessa*”<sup>130</sup>. Secondo alcuni, infatti, anche avanzando un parallelo tra il caso di mera abrogazione legislativa di norma espressamente abrogatrice ed il caso di annullamento per illegittimità costituzionale della stessa, “*non è impossibile presumere che il soggetto che ha deliberato il provvedimento abrogativo [...] abbia inteso ripristinare il testo precedentemente in vigore, a meno che qualche altro dato consenta di ritenere il contrario*”<sup>131</sup>, e che, pertanto, il fenomeno costituisca un'eccezione al principio generale secondo cui non si ammette reviviscenza di norme abrogate. In secondo luogo, l'ipotesi summenzionata è stata ricondotta ad un fenomeno caratterizzato da un meccanismo più complesso di quello della semplice abrogazione: infatti, secondo quest'ultima tesi, la legge abrogatrice di una precedente norma abrogatrice contiene in sé “*una norma che, da un lato, ha funzione abrogativa, dall'altro assume, per relationem, il contenuto normativo della norma legale precedentemente abrogata*”<sup>132</sup>. In tal senso, si sarebbe in pre-

---

<sup>129</sup> Legge 31 luglio 1954, n. 615, *Abrogazione della legge 31 marzo 1953, n. 148, punti dal I al IV*, articolo unico 1, commi 1 e 2: “*I punti I, II, III, IV della legge 31 marzo 1953, numero 148, sono abrogati*”

*L'elezione della Camera dei deputati si effettua con l'osservanza delle disposizioni previste dal testo unico 5 febbraio 1948, n. 26, e dal punto V della legge sopracitata*”.

<sup>130</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., p. 20.

<sup>131</sup> A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità dei referendum elettorali e sugli effetti di un referendum interamente abrogativo della legge elettorale vigente*, nota per il seminario di Astrid Le *questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007.

<sup>132</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 153.

senza di un “atto legislativo a doppia faccia”<sup>133</sup>, cosicché l’intento del legislatore di far tornare in vita la norma abrogata si consegue mediante l’eliminazione della norma abrogatrice di essa e, contestualmente, la disposizione *ex novo* di una disciplina del tutto identica a quella abrogata.

Qualsivoglia teoria preferire tra le due, importa sottolineare che, di fondo, tali osservazioni sono state desunte da un ragionamento attorno al senso della mera abrogazione di una norma puramente abrogatrice. Si è infatti ritenuto che solo in presenza di una tale eventualità è possibile affermare che “altro significato non potrebbe assegnarsi a questa sequenza di norme nel tempo, se non quello di attribuire all’ultimo intervento normativo il fine di ripristinare l’efficacia della norma originariamente abrogata”<sup>134</sup>. Sebbene l’ipotesi in esame, che potrebbe denominarsi della “doppia abrogazione espressa” ed essere sinteticamente “esemplata sulla figura logica della doppia negazione”<sup>135</sup>, sia stata contestata da Stammati<sup>136</sup>, secondo il quale l’argomento del senso dell’abrogazione sarebbe logico, ma non giuridico, altri hanno replicato che “sfuggente” è la distinzione tra argomentazioni logiche e argomentazioni giuridiche<sup>137</sup> e che, se non si ammettesse, in questa ipotesi particolare, la reviviscenza delle norme abrogate, l’abrogazione della norma abrogatrice sarebbe “priva di risultato pratico, anzi addirittura priva di ragion di essere”<sup>138</sup>. Similmente, secondo un’altra tesi, nell’ipotesi di norma meramente abrogatrice a sua volta meramente abrogata, il fenomeno della reviviscenza delle norme originariamente abrogate deve ammettersi in quanto l’abrogazione investe esplicitamente “non solo il contenuto della normativa precedente (il *quid*, il *quomodo* e il *quantum*), ma la stessa decisio

---

<sup>133</sup> *Ibidem*.

<sup>134</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Può il giudizio*, cit.. Così pure M. LUCIANI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007, (disponibili su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), p. 70 secondo il quale “il senso dell’abrogazione della norma puramente abrogativa, infatti, non può essere altro che quello di determinare la reviviscenza della norma primariamente abrogata”.

<sup>135</sup> Le espressioni sono 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, p. 2.

<sup>136</sup> *Ivi*, *passim*.

<sup>137</sup> Così M. LUCIANI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit..

<sup>138</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 153.

*abrogans*”<sup>139</sup>. In merito, si chiarisce che l’abrogazione di norme abrogatrici fa rivivere *ex nunc*, e non necessariamente *ex tunc*, la normativa interessata<sup>140</sup>: si presume infatti che la legge precedente sia stata legittimamente abrogata e, inoltre, se si considera “l’atto legislativo a doppia faccia” come del tutto autonomo, anche quanto agli “*effetti dei termini cronologici della sua esistenza*”<sup>141</sup>, chiaro è che la reviviscenza deve definirsi quale fenomeno conseguente “*una nuova decisione politica che ha effetto dal momento in cui è venuta in essere*”<sup>142</sup>.

Fa eccezione a questa ipotesi di reviviscenza, come già ricordato in merito al concretizzarsi dello stesso fenomeno in virtù dell’evoluzione dell’ordinamento<sup>143</sup> ovvero di una dichiarazione di illegittimità costituzionale<sup>144</sup>, il caso in cui la norma espressamente abrogata abbia espressamente abrogato una norma precedente, tuttavia accompagnando quell’abrogazione con una modificazione in positivo della disciplina abrogata. E la ragione di ciò è da individuarsi nell’impossibilità di spendere il summenzionato argomento logico-giuridico che giustifica l’effetto “affermativo” di una “doppia negazione”, dal momento che “*l’eliminazione (mera) dell’efficacia di una normativa di modifica espressa di altra precedente, non potrebbe escludere che quella eliminazione abbia lo scopo (o, comunque, l’effetto) di far colmare la lacuna provocata attraverso il ricorso ai tradizionali mezzi di autointegrazione dell’ordinamento (analogia legis, iuris)*”<sup>145</sup>. In sostanza, seppure preclusa è la considerazione delle disposizioni espressamente abrogate, l’esistenza di altra fonte ovvero altri strumenti suscettibili di determinare la disciplina della materia annulla, di fatto, quell’unicità di so-

<sup>139</sup> A. CERRI, Intervento al seminario *L’ammisibilità*, cit..

<sup>140</sup> *Ibidem*. Cfr. Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, cit., punto 3.5.

<sup>141</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 153.

<sup>142</sup> A. CERRI, Intervento al seminario *L’ammisibilità*, cit..

<sup>143</sup> Cfr. F. SORRENTINO, *L’abrogazione*, cit., p. 21 e A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., ma, in senso opposto, A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito*, cit..

<sup>144</sup> Cfr. A. FRANCO, *Considerazioni*, cit., il quale fa riferimento all’attività dell’interprete al fine di determinare concretamente la produzione dell’effetto di reviviscenza delle norme abrogate. *Contra*, G. GUARINO, *Abrogazione*, cit., p. 365 e ss.; A.M. SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1959, p. 23 e ss.; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 1061.

<sup>145</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Può il giudizio*, cit..

*luzione razionalmente pensabile*<sup>146</sup> e che, logicamente, nel caso di mera abrogazione di norma abrogatrice, comporta l'ammissibilità del fenomeno della reviviscenza. Utile a chiarire il senso di tale eccezione può essere l'osservazione del fatto che, se nel 1993 fosse stato proposto un *referendum* totalmente abrogativo della legge 16 maggio 1956, n. 493, *Norme per la elezione della Camera dei deputati*, poi trasfusa nel testo unico 30 marzo 1957, n. 361<sup>147</sup>, innovativa del sistema elettorale e non avente quale unico effetto quello di abrogare il sistema vigente in precedenza, difficilmente si sarebbe concluso nel senso della reviviscenza della c.d. legge truffa del 1953<sup>148</sup>.

#### 6. *Sulla natura di fonte legislativa del referendum abrogativo*

Al fine di una più chiara trattazione del tema della reviviscenza di norme abrogate per il tramite di *referendum* abrogativo, è bene dapprima soffermarsi ad analizzare, seppur sinteticamente, lo stesso istituto *ex* articolo 75 della Costituzione<sup>149</sup>. La dottrina ha ampiamente indagato l'ipotesi che configura il *referendum* abrogativo quale fonte del diritto: in particolare, in mancanza di riscontri formali<sup>150</sup> e nel silenzio ovvero nell'imprecisione, rispettivamente, del testo costituzionale e della legge 25 maggio 1970, n. 352<sup>151</sup>, dubbi a tale riguardo sono stati espressi da Crisafulli: partendo dalla premessa secondo cui “*la capacità di creare nuovo diritto implica, ovviamente, quella di innovare al diritto preesistente ed implica perciò [...] che sia connaturata alle fonti la capacità di abrogare le norme a quel momento in vigore, per sostituirvi quelle derivanti dalle proprie disposizioni*”, egli ha osservato che essenziale è un'indagine “*sulla natura sostanziale del potere esercitato*” e sugli “*effetti ad esso ricollegati*”

---

<sup>146</sup> *Ibidem*.

<sup>147</sup> Decreto del Presidente della Repubblica, 30 marzo 1957, n. 361, *Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*.

<sup>148</sup> Cfr. A. BARBERA, *Il Mattarellum è meglio del Porcellum ma si ripristina solo per la via maestra*, in *Il Riformista*, 17 maggio 2007.

<sup>149</sup> Sul tema, si veda M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*

<sup>150</sup> In merito alla considerazione secondo cui l'inquadramento del *referendum* abrogativo tra le fonti del diritto non è desumibile da elementi formali, si veda L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 35 e ss..

<sup>151</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni, cit.*, p. 96.

dall'ordinamento"<sup>152</sup>. Seguendo questa prospettiva d'indagine, Crisafulli risolve in senso positivo la questione concernente la qualificazione dell'istituto del *referendum* abrogativo come fonte normativa<sup>153</sup>. Similmente, Modugno ha ritenuto che il criterio decisivo per l'individuazione delle fonti del diritto sia quello che fa riferimento agli effetti e, per tale via, è giunto alla stessa conclusione di Crisafulli, rilevando che "è sufficiente [...] che una prescrizione si aggiunga o venga in collisione con le altre norme dell'ordinamento perché ad essa debba riconoscersi il carattere normativo, e al fatto (od atto) che l'ha prodotta la natura di fonte"<sup>154</sup>. Anche chi considera elemento fondamentale dell'indagine sulle fonti del diritto la riferibilità degli effetti prodotti da atti (o fatti) *erga omnes*, qualifica il *referendum* come fonte normativa<sup>155</sup>. Inoltre, poiché ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione<sup>156</sup> i cittadini possono "deliberare l'abrogazione" delle leggi e degli atti aventi valore di legge, ovvero esprimere una *vis abrogans*, allora anche l'elemento testuale del dettato costituzionale pare riconoscere il *referendum* abrogativo come fonte del diritto: se, infatti, l'effetto abrogativo non conseguisse da un atto o fatto normativo, di conseguenza non potrebbe spiegarsi come esso si determini in presenza della successione di fonti del diritto nel tempo.

Da una tale premessa, la dottrina maggioritaria ne ha dedotto la natura di fonte normativa di rango legislativo del *referendum*<sup>157</sup>. A tale riguardo, si è sostenuto che l'istituto referendario, essendo dotato della possibilità di far venire meno norme dotate di forza di legge, necessariamente deve avere esso stesso la medesima forza di legge<sup>158</sup>. Altri hanno invece notato come non contraddica la natura legislativa

---

<sup>152</sup> *Ivi*, p. 97.

<sup>153</sup> *Ivi*, p.98.

<sup>154</sup> F. MODUGNO, voce *Fonti del diritto*, I), *Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Ist. Enc. It., Roma, 1989.

<sup>155</sup> Così, da ultimo, A. PIZZORUSSO, S. FERRERI, (con collaborazioni di A. GAMBARO e R. SACCO), *Le fonti del diritto italiano. Le fonti scritte*, Torino, UTET, 1998, p. 37.

<sup>156</sup> Costituzione italiana, articolo 75, comma 1: "E' indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali".

<sup>157</sup> Sul tema, si veda M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, pp. 617-623.

<sup>158</sup> Così A.M. SANDULLI, *Fonti del diritto*, in *Noviss. dig. it.*, VII, 1961, Utet, Torino, p. 529, ma anche V. CRISAFULLI, *Lezioni, cit.*, p. 117.

del *referendum* il suo provenire da un soggetto diverso dagli organi titolari del potere legislativo, in quanto tale soggetto è il popolo, che quegli organi politicamente rappresentano<sup>159</sup>. Allo stesso tempo, si è riscontrata un'apprezzabile analogia dell'istituto referendario con “*l'antica lex rogata, come iussus populi, in emanazione diretta, anziché in formazione mediata*”<sup>160</sup>. Ancora, il *referendum* è stato considerato fonte primaria del diritto, o meglio atto avente forza di legge, anche in virtù del fatto che, al pari delle leggi, non può incidere sulle norme costituzionali<sup>161</sup> ed il risultato che ne deriva è promulgato alla stregua di un atto avente forza di legge<sup>162</sup>. Essenziale è quindi considerare il *referendum* previsto dall'articolo 75 della Costituzione, ancorché solo abrogativo, come strumento della normazione primaria, e quali ne siano le conseguenze, di certo incidente in questa sfera. Pertanto, l'istituto referendario si colloca allo stesso livello della legislazione parlamentare, “*in un certo senso (pur senza contraddire l'art. 70) rompendo il tradizionale monopolio delle Camere sulla legge*”<sup>163</sup>. Di tale opinione si trova conferma anche in quella dottrina che dalla natura meramente abrogativa dell'effetto referendario ne deduce una sua qualificazione quale atto di tipo “*unidirezionale*”<sup>164</sup>: in tal senso, infatti, la normatività della fonte del diritto in oggetto è, se si vuole, dimostrata, così come lo è il relativo carattere legislativo. La considerazione dell'istituto referendario nell'ambito degli atti aventi forza di legge e il conseguente “parallelismo”, salve le specificità di ciascuna delle due fonti, tra legge e *referendum*, tale per cui se ne reclama il medesimo trattamento giuridico, oltre ad essere sostenuti dalla dottrina<sup>165</sup>, sono condivisi pure dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che, a riguardo, ha parlato di fonti del diritto aventi lo “*stesso rango*”<sup>166</sup>.

Quanto agli effetti del *referendum* abrogativo, si ripropone qui una questione simile a quella già in parte affrontata con riguardo al con-

---

<sup>159</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione, cit.*, p. 146.

<sup>160</sup> *Ibidem*.

<sup>161</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto* (2ª edizione), Utet, Torino, 1984, p. 188.

<sup>162</sup> L. PALADIN, *Le fonti, cit.*, p. 272.

<sup>163</sup> M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 185.

<sup>164</sup> A.M. SANDULLI, *Fonti del diritto, cit.*, p. 529.

<sup>165</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, pp. 622-623.

<sup>166</sup> Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1987, n. 29, punto 1 del considerato in diritto.

cetto stesso di abrogazione: si tratta, infatti, di indagare in merito alla possibilità che dal *referendum* abrogativo discendano esclusivamente effetti di tipo ablativo, ovvero anche effetti di tipo innovativo/propositivo. Da un lato, l'istituto referendario è considerato quale necessario correttivo del sistema rappresentativo<sup>167</sup>, ammesso in quanto compatibile con una “*scelta di fondo in favore di una “democrazia dei partiti”*”<sup>168</sup> e, pertanto, capace solo di giocare di “rimessa”, ovvero abrogare disposizioni già determinate dalla volontà dell'organo titolare del potere legislativo<sup>169</sup>. La scelta dei costituenti volta ad ammettere unicamente l'istituto referendario di tipo abrogativo, e non anche quello di tipo propositivo, si collega quindi al “*rifiuto dell'iniziativa popolare nella sua pienezza*”<sup>170</sup>, di modo che alcuni hanno ritenuto non equiparabile la ridotta normatività del *referendum* abrogativo rispetto alla misura del potere legislativo di cui è titolare il Parlamento<sup>171</sup>. Dall'altro, alcuni non hanno escluso la normatività del *referendum* abrogativo<sup>172</sup>, in particolare, sostenendo che anche il semplice effetto abrogativo, attraverso l'interpretazione, permette di dare “*una diversa valutazione critica certe fattispecie*”<sup>173</sup>. Secondo tale prospettiva, la disposizione contenuta nel *referendum* abrogativo è configurabile come “*disposizione che pone un “frammento di norma”, destinato a saldarsi con quella abrogata, circoscrivendone nel tempo la fattispecie, così come [...] avviene per l'abrogazione vera e propria disposta da qualsiasi atto-fonte*”<sup>174</sup>.

Sulla questione concernente gli effetti del *referendum* come propositivi e non meramente abrogativi, si è espressa anche la giurisprudenza della Corte costituzionale. Se nella sentenza n. 28 del 1987<sup>175</sup> la Corte ha dichiarato inammissibili le richieste di *referendum* che de-

---

<sup>167</sup> A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale: contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 225.

<sup>168</sup> M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 188.

<sup>169</sup> *Ibidem*. Si consenta di rinviare, sul punto, a M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 188, nota 37.

<sup>170</sup> *Ivi*, p. 193.

<sup>171</sup> V. COCOZZA, *Potere abrogativo referendario e potere abrogativo del Parlamento*, in *Pol. Dir.* 1981, p. 519. Sulla stessa scia, A.M. SANDULLI, *Fonti del diritto, cit.*, p. 529.

<sup>172</sup> M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 193.

<sup>173</sup> F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, pp. 236-241.

<sup>174</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni, cit.*, p. 88.

<sup>175</sup> Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1987, n. 28.

terminavano effetti innovativi, nella successiva sentenza n. 29 dello stesso anno<sup>176</sup>, ha confermato quella stessa opinione, conferendo esclusivamente al “*legislatore rappresentativo*” il compito di dettare una nuova disciplina nella materia oggetto di *referendum*. A riguardo, è bene precisare che la giurisprudenza in materia si è sviluppata in particolare con riferimento alla materia elettorale: nella summenzionata pronuncia, infatti, il richiamo al “*dover normare*” del legislatore, discende dal principio secondo cui “*gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Per tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività, l'organo, [...] una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione*”<sup>177</sup>. Con specifico riguardo alla materia elettorale, quindi, il *referendum* abrogativo “*si palesa*” come “*strumento insufficiente, in quanto idoneo a produrre un mero effetto ablatorio sine ratione*”<sup>178</sup> e, pertanto, l'utilizzo dell'istituto referendario in materia è apparso per lo più precluso.

In realtà, tali conclusioni sono state “*largamente disattese*”<sup>179</sup> dalla successiva sentenza n. 47 del 1991<sup>180</sup>, nell'ambito della quale la Corte ha tentato di dimostrare che un'interpretazione rigorosa della precedente summenzionata giurisprudenza, tale da desumerne la preclusione dei *referendum* sulle leggi elettorali, sarebbe andata “*al di là degli effettivi contenuti e significati della sentenza stessa*”<sup>181</sup>. In sostanza, secondo tale pronuncia, sono da considerarsi requisiti di ammissibilità dei *referendum* in materia elettorale<sup>182</sup> solo il principio dell'indefettibilità della disciplina elettorale, ovvero della “*costante operatività*” dell'organo costituzionale, ed il principio della necessaria omogeneità e coerenza del quesito stesso. Così, non appare più rilevare la riserva al “*legislatore rappresentativo*” del compito di disciplinare *ex novo* la materia elettorale, se non forse implicitamente, con riguardo a quell’*incertezza nelle*

---

<sup>176</sup> Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1987, n. 29.

<sup>177</sup> *Ivi*, punto 2 del considerato in diritto.

<sup>178</sup> *Ibidem*.

<sup>179</sup> M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 476.

<sup>180</sup> Corte costituzionale, sentenza 17 gennaio 1991, n.47.

<sup>181</sup> *Ivi*, punto 3.2 del considerato in diritto.

<sup>182</sup> Sulle problematiche afferenti l'ammissibilità dei quesiti in materia elettorale, si veda A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffrè, Milano, 2009.



*conseguenze*” e a quelle “*difficoltà applicative*” che potrebbero derivare da una imprecisa formulazione del quesito, tale per cui il funzionamento degli organi costituzionali ne risulterebbe paralizzato “*fino all’adozione da parte del legislatore ordinario di una disciplina integrativa*”<sup>183</sup>. Successivamente, nella sentenza n. 5 del 1995<sup>184</sup>, “*la Corte sembra addirittura incitare i promotori ad una manipolatività particolarmente elaborata, visto che, a suo avviso, la necessità di evitare la “paralisi” impone “una tecnica di particolare puntualità e precisione nella formulazione del quesito”*”<sup>185</sup>. Orientamento giurisprudenziale confermato pure nella sentenza n. 26 del 1997, secondo cui “*sono invero ammissibili referendum abrogativi parziali di tali leggi, purché la normativa risultante dall’abrogazione, che si suole definire residua, sia immediatamente applicabile, consentendo la rinnovazione, in qualsiasi momento, dell’organo rappresentativo (sentenze nn. 5 del 1995, 32 del 1993, 47 del 1991)*”<sup>186</sup>.

In conclusione, l’apertura alle richieste referendarie ad effetto “innovativo” appare limitata a quelle in materia elettorale, sicché, secondo alcuni<sup>187</sup>, la Corte avrebbe accolto l’ipotesi dell’esistenza di uno “statuto particolare” quanto ad assoggettabilità a *referendum* delle leggi elettorali. In tal senso, pare si possa a ragione sostenere che il criterio dell’autoapplicatività della normativa di risulta, proprio dei *referendum* su leggi elettorali, “*implica una concezione*” dell’istituto referendario “*che non sa coglierne la specifica unidirezionalità e lo assimila, in*

---

<sup>183</sup> *Ivi*, punto 6 del considerato in diritto. Si noti che, successivamente, la Corte ha affermato che essenziale in merito all’ammissibilità di *referendum* in materia elettorale è che la relativa normativa di risulta sia tale da consentire la permanenza di una disciplina auto-applicativa, ossia direttamente operativa, pur riconoscendo che, in ogni caso, “*il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua*” [Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1993, n. 32, punto 5 del considerato in diritto].

<sup>184</sup> Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 1995, n. 5.

<sup>185</sup> M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 479.

<sup>186</sup> Corte costituzionale, sentenza 30 gennaio 1997, n. 26, punto 3 del considerato in diritto. 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.

<sup>187</sup> S. BARTOLE, *Corte costituzionale e Comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in R. BIN [a cura di], *Elettori legislatori? Il problema dell’ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Atti del Seminario, Ferrara, 13 novembre 1998, G. Giappichelli, Torino, 1999, p. 4 ss..

*buona sostanza, alla legge*<sup>188</sup>, pertanto determinando “*la distorsione dell’essenza stessa del referendum (solo) abrogativo*”<sup>189</sup>.

### 7. *Reviviscenza per referendum*

In merito all’ammissibilità della reviviscenza di norme abrogate per il tramite di *referendum* abrogativo, valgono molte delle osservazioni già descritte con riguardo al caso della reviviscenza per disposizione di legge e, in particolare, quelle considerazioni espresse a proposito dell’ipotesi di abrogazione legislativa espressa di disposizioni meramente abrogatrici. Chiaro è che, trattandosi di *referendum* abrogativo, non si possono non considerare alcune specificità connesse all’istituto referendario stesso e, prima fra tutte, quella concernente la definizione della natura dei suoi effetti come meramente abrogativi, ovvero anche innovativi/propositivi. Pertanto, coloro i quali ritengono che lo strumento referendario sia in grado di dispiegare esclusivamente effetti di tipo negativo, propendono per una soluzione contraria alla reviviscenza: l’abrogazione tramite *referendum* si limiterebbe, infatti, a “*far valere un’inopportunità sopravvenuta*”<sup>190</sup> di una norma che aveva validamente posto fine alla norma preesistente. In questo caso, quindi, nessuna norma “*torna a vivere*”, ma si ha piuttosto la creazione di una lacuna nell’ordinamento, che l’interprete ed il legislatore sono tenuti a colmare, ciascuno secondo il proprio ruolo e le proprie prerogative. Sulla stessa scia, alcuni non riconducono il *referendum* alla fattispecie di abrogazione legislativa espressa e, pertanto, considerano solo la seconda un’espressione della volontà del legislatore suscettibile di molteplici manifestazioni, sia positive che negative. Da ciò consegue che, mentre l’abrogazione espressa per via legislativa può essere colmata interpretativamente, il *referendum* abrogativo crea “*un vuoto, destinato ad attendere un successivo intervento legislativo; concludendo, la prima può comportare, quale manifestazione della volontà legislativa di colmare una lacuna, la reviviscenza della norma abrogata, tale fenomeno è*

---

<sup>188</sup> M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 481.

<sup>189</sup> *Ivi*, p. 482.

<sup>190</sup> C. MORTATI, *Istituzioni, cit.*, pp. 856-857.

*decisamente precluso all'abrogazione referendaria*"<sup>191</sup>. Inoltre, nel caso in cui fosse ammessa la reviviscenza, alcuni ritengono che si produrrebbe una vera e propria trasformazione dell'istituto referendario da abrogativo in propositivo e, di conseguenza, dubbi di varia natura circa l'esito del *referendum*, minerebbero oltremodo il principio della certezza del diritto<sup>192</sup>.

Per quanto concerne la giurisprudenza in materia, è possibile menzionare la sentenza n. 40 del 1997<sup>193</sup> circa "*l'inammissibilità del referendum sui maestri elementari*", nell'ambito della quale la Corte ha espresso abbastanza chiaramente la sua contrarietà all'interpretazione dei quesiti allora posti, secondo cui, a fronte dell'esito del voto favorevole all'abrogazione, vi sarebbe stata la reviviscenza della normativa precedente sull'insegnante unico: secondo il giudice delle leggi, infatti, nella normativa di risulta mancavano disposizioni abilitate a richiamare in vita quella disciplina<sup>194</sup>. Recita il punto 2 del considerato in diritto: "*Che tale sistema possa consistere nel ripristino dell'insegnante unico, quale mezzo per impedire la lamentata frammentazione dell'insegnamento e, quindi, la rottura del rapporto pedagogico e lo scadimento dell'attività didattica, è dubbio. La normativa che, nel decreto legislativo n. 297 del 1994, eventualmente risultasse dall'abrogazione delle parti sottoposte a referendum non giustifica tale conclusione, mancando regole o principi che possano subentrare alle norme abrogate, i quali abbiano come contenuto, appunto, il ripristino del sistema a insegnante unico*"<sup>195</sup>. Dunque, nel caso di specie, la Corte ha ritenuto sufficiente ad escludere la reviviscenza il fatto che dall'esito referendario non ne conseguisse alcuna disposizione chiaramente espressiva di una volontà di ripristinazione dell'insegnante unico –

---

<sup>191</sup> V.G.F. MARCENÒ, *Il concetto di abrogazione parziale. Raffronto tra l'abrogazione legislativa e l'abrogazione referendaria*, pubblicato su [http://www.jus.unitn.it/cardozo/obiter\\_Dictum/valeria.htm](http://www.jus.unitn.it/cardozo/obiter_Dictum/valeria.htm), [data ultimo accesso il 16 settembre 2011].

<sup>192</sup> V. LIPPOLIS, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007, (disponibili su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), p. 186.

<sup>193</sup> Corte costituzionale, sentenza 30 gennaio 1997, n. 40.

<sup>194</sup> Un cenno, sempre in senso negativo verso la reviviscenza, sembra contenuto anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2000. Così, A. CERRI, Intervento al seminario *L'ammissibilità*, cit..

<sup>195</sup> *Ibidem*, punto 2 del considerato in diritto.

fatto di per sé precluso all'istituto referendario, inteso come fonte primaria capace solo di "normare in negativo"<sup>196</sup>.

Similmente, considerando il *referendum* abrogativo quale fonte di rango primario al pari della legge, è possibile riferirsi al già citato caso che ha riguardato il decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1948, n. 26<sup>197</sup>: anche per quanto concerne l'ipotesi di reviviscenza per il tramite di *referendum* abrogativo, quindi, si ha conferma di quell'opinione secondo cui "l'abrogazione di una norma abrogante non fa rivivere la norma da quest'ultima abrogata"<sup>198</sup>. Infatti, se eccezione a questa regola si ha quando è proprio il legislatore a disporre la reviviscenza delle norme originariamente abrogate, sia contestualmente all'abrogazione della norma abrogatrice, sia in un momento successivo, tale ipotesi è da considerarsi ininfluenza con riguardo al *referendum* abrogativo, non essendo suscettibile l'istituto referendario di disporre espressamente "in positivo". Al contrario, alcuni ritengono che l'effetto del *referendum* abrogativo vada "costruito e completato anche sulla base dell'intento dei promotori e anche del titolo"<sup>199</sup>: in tal senso, il titolo assegnato dall'Ufficio centrale costituisce un indice utile a determinare quale sia, in concreto, la disciplina perseguita dai promotori<sup>200</sup>. Inoltre, poiché con la sentenza n. 40 del 1997 la Corte ha escluso la reviviscenza basandosi sulla contraddittorietà riscontrata tra le due memorie del Comitato promotore, la pronuncia summenzionata non sarebbe da considerarsi ostile in maniera assoluta al fenomeno della reviviscenza di norme abrogate per il tramite di abrogazione referendaria<sup>201</sup>.

Si noti poi che l'orientamento giurisprudenziale sfavorevole alla reviviscenza è stato da ultimo confermato in occasione dell'esame preventivo di ammissibilità del quesito referendario sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, successivamente svoltosi il 13 e

---

<sup>196</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 188.

<sup>197</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1948, n. 26, *Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei Deputati*.

<sup>198</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 15 aprile 1987, n. 254.

<sup>199</sup> A. CELOTTO, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007, (disponibili su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), p. 74.

<sup>200</sup> Si veda a riguardo V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Liguori, Napoli, 1996.

<sup>201</sup> *Ivi*, pp. 74 e 75.

14 giugno scorso. In quella pronuncia, il giudice delle leggi si è espresso nel senso che “*Nel caso in esame, all’abrogazione dell’art. 23-bis, da un lato, non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (reviviscenza, del resto, costantemente esclusa in simili ipotesi sia dalla giurisprudenza di questa Corte – sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997 –, sia da quella della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato); dall’altro, conseguirebbe l’applicazione immediata nell’ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto, meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l’affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica (...)*”<sup>202</sup>. Così, data l’insussistenza d’impedimenti di natura comunitaria e nonostante l’impossibilità della reviviscenza della disciplina interna abrogata, la Corte ha decretato l’ammissibilità del quesito.

Dunque, ancora non è chiaro se, pur ammettendo che legge ordinaria e *referendum* abrogativo abbiano la stessa *vis* normativa, la differenza esistente tra abrogazione legislativa ed abrogazione referendaria<sup>203</sup> comporti quale conseguenza la esclusiva possibilità da parte del legislatore di disporre la reviviscenza di una normativa abrogata per il tramite dell’abrogazione espressa della norma abrogatrice<sup>204</sup>. Infatti, sebbene nella citata sentenza la reviviscenza sia perentoriamente esclusa, anche attraverso il rinvio alla precedente giurisprudenza della Corte ed un “insolito<sup>205</sup>” richiamo nei confronti della giurisprudenza dei massimi organi di giustizia ordinaria e amministrativa, il meccanismo della reviviscenza sembra di per sé essere ammesso, almeno con riguardo alla normativa comunitaria che, in fatto e in diritto, ad oggi risulta “ritornata in vita” nell’ordinamento, data l’abrogazione per *referendum* della normativa interna sulla materia.

Sebbene la giurisprudenza più recente abbia trattato espressamente di reviviscenza, a riguardo si noti che alcuni hanno ammesso la possibilità di un ripristino della normativa abrogata per il tramite

---

<sup>202</sup> Corte costituzionale, sentenza 12 gennaio 2011, n. 24, punto 4.2.2. del considerato in diritto.

<sup>203</sup> V. COCOZZA, *Potere abrogativo*, cit., p.519.

<sup>204</sup> Secondo A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p. 146, “*al referendum abrogativo non può mai essere ricollegato un simile effetto ripristinatorio, per la semplice e banale ragione che la richiesta referendaria non può mai espressamente esplicitarla*”.

<sup>205</sup> S. CURRERI, *Una via stretta ma percorribile. Un referendum per ripristinare il Mattarellum: intralci e rimedi*, in [www.scuoladipolitica.it](http://www.scuoladipolitica.it), [data ultimo accesso il 16 settembre 2011].

di *referendum* abrogativo, definendo però quest'ipotesi quale caso di "riespansione" piuttosto che di "reviviscenza"<sup>206</sup>. È stato sostenuto, infatti, che se "la *reviviscenza* è un fenomeno dubbio [...] un canone ermeneutico per colmare un vuoto di disciplina [...] possibile, mai sicuro"<sup>207</sup>, diversamente la riespansione della normativa originaria si configura quale effetto naturale conseguente il venir meno della disposizione con essa contrastante. È stata in tal senso citata una recente decisione della Corte costituzionale, la sentenza n. 394 del 2006<sup>208</sup>, nell'ambito della quale il giudice delle leggi ha avuto modo di chiarire che nel caso di decisioni ablative di disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali, come era appunto il caso di specie, l'effetto conseguente è rappresentato dall'"*automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria. Tale riespansione costituisce una reazione naturale dell'ordinamento – conseguente alla sua unitarietà – alla scomparsa della norma incostituzionale*"<sup>209</sup>. Contrariamente a tale tesi, alcuni hanno fatto notare come l'uso dell'espressione "riespansione" da parte della Corte sia stato compiuto solo con riferimento "a norme rimaste in vigore, cioè a previsioni non toccate dall'operazione referendaria, non a previsioni abrogate dalla legge sottoposta a referendum"<sup>210</sup>. Ad ogni modo, non è chiaro se il riferimento al principio di "unitarietà dell'ordinamento", contenuto nella summenzionata pronuncia quale argomentazione utile alla dimostrazione della naturalità del fenomeno riespansivo, possa considerarsi argomento allo stesso modo valido con riguardo alla *reviviscenza* di norme abrogate e, in particolare, nell'ipotesi di *reviviscenza* di norme abrogate attraverso *referendum* abrogativo avente ad oggetto le relative norme abrogatrici, come pure ha sostenuto certa dottrina<sup>211</sup>.

Per quanto concerne l'ipotesi di una "*doppia abrogazione espressa*"<sup>212</sup>, dalla quale conseguirebbe una "normazione in positivo", nel senso della *reviviscenza* delle norme originariamente abrogate, que-

<sup>206</sup> Cfr. A. CELOTTO, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p.73.

<sup>207</sup> *Ibidem*.

<sup>208</sup> Corte costituzionale, sentenza 8 novembre 2006, n. 394.

<sup>209</sup> *Ibidem*, punto 6.1 del considerato in diritto.

<sup>210</sup> M. SICLARI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007, (disponibili su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), p. 179.

<sup>211</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., *passim*.

<sup>212</sup> L'espressione è di S. STAMMATI, *Considerazioni schematiche* cit., p. 2.

sta è stata affrontata secondo prospettive diverse da quella referendaria nei paragrafi precedenti. Si rammenti, dunque, la tesi configurante il fenomeno abrogativo come istantaneo e irreversibile, dalla quale logicamente discende l'esclusione della reviviscenza, pure nel caso di abrogazione tramite *referendum* di norma meramente abrogatrice<sup>213</sup>. Inoltre, secondo alcuni è possibile trovare conferma dell'inammissibilità della reviviscenza di norme abrogate in virtù dell'effetto abrogativo del *referendum* nella stessa legge 25 maggio 1970, n. 53<sup>214</sup>: l'articolo 39, come modificato a seguito della sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale<sup>215</sup>, prevede infatti che “*se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative*”<sup>216</sup>. Dunque, nel caso in cui l'Ufficio per il *referendum* presso la Corte di Cassazione disponesse il trasferimento di un quesito<sup>217</sup>, come ad esempio è avvenuto con riguardo al *referendum* sul nucleare lo scorso giugno<sup>218</sup>, ammettendo il fenomeno della reviviscenza, l'eventuale giudizio popolare favorevole all'abrogazione della legge successiva meramente ripetitiva/non innovativa - rispetto alla precedente su cui si era proposto il *referendum* - ne risulterebbe frustrato nella sostanza<sup>219</sup>. In tal senso, “*riconoscere all'esito favorevole del referendum*

---

<sup>213</sup> P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza*, cit.; P. CAPOTOSTI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007, (disponibili su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), p. 101.

<sup>214</sup> Legge 25 maggio 1970, n. 53, *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*.

<sup>215</sup> Corte costituzionale, sentenza 16 maggio 1978, n. 68.

<sup>216</sup> *Ibidem*, dispositivo della sentenza.

<sup>217</sup> In merito al trasferimento del quesito referendario sulle nuove disposizioni, si veda in particolare il lavoro di R. PINARDI, *L'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>218</sup> Corte di Cassazione, ordinanza 3 giugno 2011. Così recita la massima: “*Dispone il trasferimento della richiesta di abrogazione referendaria circa le disposizioni già individuate come "Norme in materia di nuove centrali per la produzione di energia elettrica nucleare" sulle disposizioni di cui all'art. 5 comma 1 e 8 d.l. 31 marzo 2011, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 maggio 2011, n. 75*”.

<sup>219</sup> Nel caso citato, relativo al *referendum* sul nucleare svoltosi lo scorso 13 e 14 giugno, ammettendo la reviviscenza e stante il trasferimento del quesito disposto dalla Cassazione, sarebbero in pratica “tornate in vita” le disposizioni di cui

*l'(ultra)effetto della reviviscenza della disposizione precedentemente abrogata, vorrebbe dire neutralizzare lo strumento del trasferimento, introdotto dalla Corte costituzionale proprio per limitare tentativi (del legislatore) lesivi del diritto popolare riconosciuto nell'art. 75 Cost.*"<sup>220</sup>.

Al contrario, dalla tesi che ricollega l'effetto abrogativo a quello normativo<sup>221</sup>, considerando quindi il primo quale fenomeno "continuo e reversibile", "*ne deriva che l'accertamento dell'effetto abrogativo costituisce funzione dell'interpretazione*"<sup>222</sup> e che, pertanto, la reviviscenza è ammissibile. Si noti però che si tratta esclusivamente di una possibilità: infatti, "*l'effetto abrogativo va ricostruito continuamente*"<sup>223</sup> e, di conseguenza, il fenomeno della reviviscenza, sebbene ammissibile, non è mai automatico, ma il risultato dell'interpretazione, ovvero solo una delle ipotesi ricostruttive possibili in concreto<sup>224</sup>. Seguendo questa prospettiva e considerando il referendum abrogativo al pari della legge ordinaria, nel caso di abrogazione referendaria di norme meramente abrogatrici, come nella già citata ipotesi di "doppia abrogazione espressa" per disposizione di legge, la reviviscenza delle norme abrogate è da ammettersi nel senso che è solo in presenza di una tale eventualità che è plausibile affermare che "*altro significato non potrebbe assegnarsi a questa sequenza di norme nel tempo, se non quello di attribuire all'ultimo intervento normativo il fine di ripristinare l'efficacia della norma originariamente abrogata*"<sup>225</sup>. Così, se legge e referendum godono dello stesso trattamento giuridico<sup>226</sup> in quanto fonti del diritto aventi lo "stesso

---

all'articolo 7, comma 1, lettera d) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, concernenti la realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare, ovvero sarebbero paradossalmente "rivissute" proprio quelle disposizioni originariamente oggetto del quesito referendario.

<sup>220</sup> V.G.F. MARCENÒ, *Il concetto di abrogazione*, cit..

<sup>221</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., p. 16.

<sup>222</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>223</sup> A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p. 145.

<sup>224</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit., p. 3 e ss.. Così pure A. CELOTTO, *Reviviscenza*, cit..

<sup>225</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Può il giudizio*, cit.. Così pure M. LUCIANI, intervento al seminario di Astrid, cit., p. 70, secondo il quale "*il senso dell'abrogazione della norma puramente abrogativa, infatti, non può essere altro che quello di determinare la reviviscenza della norma primariamente abrogata*".

<sup>226</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., pp. 622-623.



*rango*”<sup>227</sup>, allora anche in questa ipotesi particolare di abrogazione referendaria di norme espressamente abrogatrici deve valere, allo stesso modo che nell’ipotesi di “doppia abrogazione espressa” per disposizione di legge, l’ammissibilità della reviviscenza delle norme abrogate: altrimenti, infatti, il risultato del voto favorevole al *referendum* sarebbe privo di risvolti pratici, se non addirittura privo di “*ragion di essere*”<sup>228</sup>. Similmente, secondo altra dottrina, il fenomeno della reviviscenza delle norme originariamente abrogate, nell’ipotesi di norma meramente abrogatrice a sua volta meramente abrogata, come deve considerarsi il caso del *referendum*, è da ammettersi in quanto l’abrogazione investe esplicitamente la “*decisio abrogans*”<sup>229</sup>, ovvero la fattispecie si avvicina “*decisamente a un’ipotesi di annullamento*” (*rectius*: nullità), con la conseguenza che, caduto l’atto legislativo intermedio, rivive naturalmente quello precedente<sup>230</sup>.

Infine, si noti che la Corte costituzionale non ha ancora avuto modo di esprimersi in merito all’ipotesi specifica di reviviscenza di norme abrogate per il tramite di *referendum* abrogativo avente ad oggetto le norme abrogatrici. Stante ciò e data l’analisi del tema fin qui compiuta, pare potersi concludere che, pur accettando la tesi che equipara l’istituto del *referendum* abrogativo alla legge ordinaria, quanto ad ammissibilità della reviviscenza per il tramite di abrogazione referendaria valgono tutti i dubbi già menzionati relativamente al caso di disposizioni legislative espressamente abrogative di norme precedentemente abrogate. Se, come sembra, l’abrogazione espressa disposta dal legislatore limita in sé e per sé le possibilità interpretative circa l’effetto abrogativo, ciò dovrebbe conseguentemente valere anche

---

<sup>227</sup> Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1987, n. 29, punto 1 del considerato in diritto.

<sup>228</sup> Così S. PUGLIATTI, *Abrogazione, cit.*, p. 153, in merito all’ipotesi di disposizione legislativa espressamente abrogativa di norma a sua volta espressamente abrogatrice.

<sup>229</sup> A. CERRI, Intervento al seminario *L’ammissibilità, cit.*, p. 175.

<sup>230</sup> A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità, cit.*. E. CHELI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, p. 32, non condivide l’accostamento tra abrogazione ed annullamento sostenendo che, in realtà, dal momento che l’abrogazione – a differenza dell’annullamento – opera solo *ex nunc*, cioè dalla data della proclamazione del risultato, la reviviscenza di norme abrogate come conseguenza dell’abrogazione referendaria della norma abrogatrice “è impossibile da realizzare”.

per l'abrogazione referendaria, laddove questa sia ritenuta una variante dell'abrogazione espressa.

#### 8. *Reviviscenza per referendum abrogativo in materia elettorale*

Nell'intento di risolvere il quesito posto a premessa della presente trattazione, è necessario ora approfondire l'indagine relativa la tema della reviviscenza, analizzando nello specifico il caso in cui questa consegua dall'abrogazione di norme abrogate per il tramite di *referendum* in materia elettorale, prendendo obbligatoriamente in esame anche tutta quella giurisprudenza creatasi in tale ambito e, seppure brevemente, già affrontata nei paragrafi precedenti. Esaminando l'ipotesi di reviviscenza per il tramite di *referendum* in materia elettorale, infatti, da un lato si deve considerare la natura dell'istituto che non può mai esplicitamente disporre in positivo circa la volontà di ripristino della normativa abrogata, mentre dall'altro bisogna tenere presente la necessaria autoapplicabilità della normativa di risulta, come richiesta dalla giurisprudenza costituzionale in materia<sup>231</sup>. Questo indispensabile requisito di ammissibilità del *referendum* in materia elettorale, imponendo che il quesito stesso sia composto e strutturato in materia tale da permettere il funzionamento dell'organo costituzionale senza che necessariamente debba intervenire il legislatore<sup>232</sup>, pare restringere molto i margini interpretativi concernenti la disciplina conseguente il voto referendario: in tal senso, quindi, alla funzione ablativa del *referendum*, se ne è aggiunta col tempo un'altra, quella propositiva/innovativa<sup>233</sup>.

L'ipotesi di reviviscenza di una disciplina elettorale abrogata a seguito di abrogazione referendaria della legge elettorale successiva,

---

<sup>231</sup> Si vedano le citate pronunce, Corte costituzionale, sentenza 17 gennaio 1991, n.47; Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1993, n. 32; Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 1995, n. 5.

<sup>232</sup> Si vedano le citate pronunce, Corte costituzionale, sentenza 30 gennaio 1997, n. 26; 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.

<sup>233</sup> Cfr. S. BARTOLE, *Corte costituzionale, cit.*, p. 4 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 482; S. MANGIAMELI, *La road map per ripristinare il Mattarellum*, in *il Riformista*, 11 maggio 2007.

di fatto, non si è ancora mai concretizzata. L'unico caso simile di cui può riferirsi è quello relativo all'abrogazione della c.d. legge truffa<sup>234</sup>: come detto in precedenza, però, da un lato quell'ipotesi concerneva una "doppia abrogazione espressa" per disposizione di legge, dall'altro fu lo stesso legislatore a disporre, contestualmente all'abrogazione della legge truffa, la reviviscenza delle norme abrogate da quella. Se, chiaramente, "*al referendum abrogativo non può mai essere ricollegato un simile effetto ripristinatorio, per la semplice e banale ragione che la richiesta referendaria non può mai espressamente esplicitarla*"<sup>235</sup>, poiché nel caso di *referendum* elettorale è necessario che la relativa normativa di risulta sia autoapplicativa per non paralizzare il funzionamento dell'organo costituzionale, allora forse potrebbe ammettersi la reviviscenza della disciplina elettorale precedente, quale effetto conseguente l'abrogazione referendaria quasi obbligato nel sistema delle fonti in materia elettorale<sup>236</sup>.

Si noti che l'ipotesi di reviviscenza per il tramite di *referendum* abrogativo in materia elettorale è divenuto più attuale solo in anni recenti e, precisamente, allorché nel 2007 è stata avanzata una proposta da parte dell'on. Pierluigi Castagnetti<sup>237</sup> - non depositata in Cassazione - per un *referendum* elettorale destinato a far rivivere, mediante abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, c.d. Porcellum, la previgente disciplina introdotta con il c.d. Mattarellum<sup>238</sup>. Inoltre, l'11 luglio scorso sono state depositate in Corte di Cassazione due richieste di *referendum* abrogativo, giornalmisticamente chiamato *referendum* Parisi, di cui la prima ricalca quella che fu la proposta Castagnetti di abrogazione totale della legge n. 270 del 2005, mentre la secon-

---

<sup>234</sup> La legge 31 luglio 1954, n. 615, nel disporre l'abrogazione della c.d. legge truffa 31 marzo 1953, n. 148, ha contestualmente disposto la reviviscenza della precedente disciplina elettorale, ovvero delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1948, n. 26.

<sup>235</sup> Cfr. A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p. 146.

<sup>236</sup> A. GIORGIS, *I referendum elettorali e il rischio di risvegliare il Behemoth dell'antipolitica*, in AA.VV., *I referendum elettorali*, Firenze, Passigli Editore, 2008.

<sup>237</sup> Cfr. l'intervista a cura di C. SARDO, *Un nuovo referendum per tornare al Mattarellum*, in *il Mattino*, 4 maggio 2007.

<sup>238</sup> Così è stato definito giornalmisticamente il sistema elettorale introdotto dalle leggi 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*, dal nome del deputato Sergio Mattarella, relatore del testo.

da, variante ugualmente intesa ad abrogare il Porcellum per far rivivere il Mattarellum, è stata materialmente confezionata da Morrone sulla scia di un'ipotesi avanzata da Luciani nel 2007<sup>239</sup> ed è di tipo parziale, ovvero è volta ad abrogare quelle singole disposizioni del Porcellum che sostituiscono le leggi nn. 277 e 276 del 1993 (c.d. Mattarellum). Dunque, nell'analisi del caso di specie, per esigenze di chiarezza espositiva e comprensione, si permetta l'utilizzo di riferimenti diretti ai quesiti referendari elaborati di recente.

Secondo alcuni, nel caso del *referendum* Castagnetti, dall'abrogazione totale del Porcellum, legge non interamente sostitutiva della legge elettorale precedente, ma recante modifiche e integrazioni nel testo unico del 1957<sup>240</sup>, ne potrebbero conseguire, alternativamente, una mera lacuna normativa nel senso di un "testo unico incompleto", ovvero la "riespansione" delle norme sostituite dal Porcellum<sup>241</sup>: il ragionamento seguito è quello secondo cui "*abbiamo tanti tasselli che la legge Calderoli ha tolto al T. U del 1957. Eliminando la legge Calderoli il senso non può essere che quello di far riesperandere tutti i tasselli eliminati*"<sup>242</sup>. Si è già detto che, contrariamente a tale tesi, è stato fatto notare come l'uso dell'espressione "riespansione", da parte della stessa Corte costituzionale<sup>243</sup>, sia compiuto solo con riferimento "*a norme rimaste in vigore*" e "*non a previsioni abrogate dalla legge sottoposta a referendum*"<sup>244</sup>. Inoltre, attraverso alcuni esempi in materia di diritto civile, altri hanno fatto notare, come si abbia "riespansione" solo "*in presenza di una disciplina generale e di una disciplina speciale, o di una disciplina generale e di una disciplina derogatoria*"<sup>245</sup>. In tal senso, poiché il rapporto esistente tra le leggi elettorali di cui si discute è diverso dal rapporto intercorrente fra disciplina generale e disciplina speciale/derogatoria, lo stesso meccanismo riespansivo non potrebbe ripetersi nel caso del *referendum* abrogativo del Porcellum. Secondo que-

<sup>239</sup> Cfr. M. LUCIANI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, pp. 70-71.

<sup>240</sup> Decreto del Presidente della Repubblica, 30 marzo 1957, n. 361, *Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*.

<sup>241</sup> Cfr. A. CELOTTO, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, p.73.

<sup>242</sup> *Ibidem*.

<sup>243</sup> Corte costituzionale, sentenza 8 novembre 2006, n. 394.

<sup>244</sup> M. SICLARI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni cit.*, p. 179.

<sup>245</sup> A. PAJNO, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007, (disponibili su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), p. 106.

sta dottrina, infatti, oltre all'abrogazione del *Mattarellum*, la legge Calderoli ha determinato “*la sostituzione delle norme ormai abrogate con una disposizione nuova [...] che innova e introduce una disciplina diversa*”<sup>246</sup>: si tratta del c.d. effetto novativo che, conosciuto nella teoria generale del negozio giuridico, descrive la “*sostituzione di una disciplina che scompare con una disciplina nuova*”, unica ad esistere da quel momento in poi. Quindi, nell'ipotesi in cui venisse meno il contenuto introdotto dalla legge n. 270 del 2005 in virtù dell'effetto abrogativo del *referendum*, ciò “*non può in ogni caso comportare la reviviscenza di una disposizione che, comunque, è stata travolta dall'effetto abrogativo, e proprio per tale ragione non è più presente nell'ordinamento giuridico*”<sup>247</sup>.

Ad ogni modo, quanto all'ipotesi di reviviscenza del *Mattarellum* in virtù dell'esito favorevole al *referendum* abrogativo della legge abrogativa/sostitutiva della prima, ovvero il *Porcellum*, è possibile distinguere a seconda che si tratti di un quesito di abrogazione totale ovvero parziale. L'ipotesi di abrogazione totale del *Porcellum*, dalla quale conseguirebbe la reviviscenza del *Mattarellum*, è stata argomentata favorevolmente da una certa dottrina, asserendo che l'atto legislativo referendario, *in subjecta materia*, accanto alla funzione meramente abrogativa, assume anche *per relationem* il contenuto della legge abrogata in precedenza<sup>248</sup>. A chi contrariamente argomenta osservando che il *referendum* di cui all'articolo 75 della Costituzione è una fonte meramente negativa - che può abrogare, ma non immettere una nuova norma nell'ordinamento - e che, in virtù di ciò, la Corte costituzionale ha tendenzialmente escluso le richieste referendarie che creano un vuoto legislativo, laddove necessaria e indefettibile è la legge per il funzionamento degli organi costituzionali, Mangiameli risponde che, da un esame più approfondito circa i canoni seguiti dalla giurisprudenza costituzionale, si evince come la Corte stessa, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978<sup>249</sup>, non si è limitata ad una applicazione formale dell'articolo 75 della Costituzione ed ha sempre ammesso il *referendum* sulle leggi elettorali. Successivamente, seguen-

---

<sup>246</sup> *Ibidem*.

<sup>247</sup> *Ibidem*. In tal senso, la tesi di Pajno pare conforme a quell'indirizzo dottrinale che configura l'effetto abrogativo quale fenomeno istantaneo e permanente.

<sup>248</sup> S. MANGIAMELI, *La road map*, *cit.*

<sup>249</sup> Corte costituzionale, sentenza 2 febbraio 1978, n. 16.

do tale orientamento, la sentenza n. 47 del 1991<sup>250</sup>, ha chiarito che i criteri di ammissibilità del *referendum* in materia elettorale sono l'omogeneità del quesito e l'univocità della normativa di risulta. In sostanza, quindi, dall'ammissione di quel *referendum* sulla preferenza unica alla Camera, secondo l'autore, *“la Corte ha cambiato natura al referendum dell'art. 75 Cost. e ha attribuito ai promotori la possibilità di sostituire la disciplina stabilita dal legislatore con una diversa, voluta dal corpo elettorale, per cui l'istituto referendario non avrebbe più solamente un carattere ablativo, ma anche una indole propositiva”*<sup>251</sup>.

Non ritenendo ammissibile la reviviscenza del *Mattarellum* come conseguenza automatica dell'abrogazione totale del *Porcellum* per via referendaria<sup>252</sup>, alcuni hanno osservato che una simile ipotesi, oltre a comportare il rischio di paralisi dell'organo costituzionale a fronte del vuoto normativo che verrebbe a crearsi come suo effetto immediato, determinerebbe *“altresì il venir meno di un sicuro riferimento per il cittadino atteso che l'ampia gamma di sistemi elettorali possibili “impedirebbe che si instauri l'alternativa fra l'oggetto di cui si vuole l'eliminazione e il suo contrario” (Sentenza n. 29 del 1987)”*<sup>253</sup>. Criticando l'accostamento tra *referendum* abrogativo totale e annullamento, altri osservano che, data la natura del *Porcellum* quale legge non meramente “aggiuntiva”, ma piuttosto “sostitutiva”, specialmente con riguardo agli articoli 14 e 33 che pongono le basi del nuovo sistema elettorale, l'operare di tale disciplina *ex nunc* e non *ex tunc*, *“non è in grado di determinare un effetto di “reviviscenza”, dal momento che l'effetto innovativo della 270 è maturato (e, in certo senso, si è consumato) nel momento stesso in cui quella legge è entrata in vigore”*<sup>254</sup>. Inoltre, conformemente alla summenzionata opinione di Barbera, anche secondo Cheli, stante l'impossibilità di determinare un meccanismo di retroazione sull'effetto innovativo introdotto dalla legge n. 270, ne consegue una mancata garanzia d'immediata copertura dell'organo costituzionale<sup>255</sup>, contrariamente a

---

<sup>250</sup> Corte costituzionale, sentenza 17 gennaio 1991, n.47.

<sup>251</sup> S. MANGIAMELI, *La road map*, cit..

<sup>252</sup> Cfr. N. D'AMICO, *Castagnetti la tua pistola è scarica, non disinnescare anche la nostra*, in *Il Riformista*, 22 maggio 2007. L'ipotesi di reviviscenza del *Mattarellum* per il tramite di un *referendum* abrogativo totale del *Porcellum* è invece condivisa, tra gli altri, da A. GIORGIS, *Come tornare al Mattarellum*, in *il Mattino*, 5 maggio 2007.

<sup>253</sup> A. BARBERA, *Il Mattarellum*, cit..

<sup>254</sup> E. CHELI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p. 32.

<sup>255</sup> *Ibidem*.

quanto stabilito dalla giurisprudenza con riguardo alle leggi elettorali<sup>256</sup>. Altra parte ancora della dottrina, critica da tempi non sospetti circa l'ammissibilità della reviviscenza<sup>257</sup>, appare "fortemente perplessa" in merito agli effetti di un'abrogazione referendaria totale della legge Calderoli. Infatti, considerando che il Porcellum non si configura come legge elettorale completamente riscritta *ex novo*, ma piuttosto come sistema elettorale risultante da una pluralità di leggi precedenti, seppure si ragionasse in termini di "*raffronto puntuale dei contenuti normativi, cosicché si dovrebbero considerare abrogate almeno le parti integrative*", l'incertezza rimarrebbe con riguardo alle disposizioni della legge Calderoli di tipo sostitutivo e soppressivo<sup>258</sup>.

Diversamente si configura l'ipotesi di abrogazione parziale del Porcellum, avanzata per la prima volta da Luciani nel 2007. Si noti che l'autore muove questa ipotesi a partire da due rilevanti premesse: da un parte, egli ritiene convincente l'idea che dall'abrogazione referendaria possa conseguire un effetto retroattivo; dall'altra, ammette la reviviscenza "*quando ad essere abrogata è una norma puramente abrogativa della norma precedente*"<sup>259</sup>, in quanto diversamente non si comprenderebbe il senso dell'abrogazione della norma puramente abrogativa. Con riguardo allo specifico caso di abrogazione referendaria del Porcellum, Luciani osserva che se questa si risolvesse nella proposizione di un quesito di abrogazione totale della legge n. 270 del 2005, allora non potrebbe determinarsi alcuna reviviscenza. Al contrario, la reviviscenza si configura quale ipotesi "*tecnicamente praticabile*", nel caso in cui il quesito referendario sia formulato in maniera tale che oggetto della richiesta abrogativa siano esclusivamente "*i singoli alinea che introducono le varie previsioni della legge*"<sup>260</sup>. Proprio un quesito di tal fatta è stato materialmente confezionato da Morrone per essere depositato in Cassazione l'11 luglio scorso: in sostanza, ogniqualvolta la legge Calderoli dispone che "*l'art. x, comma y, del d.P.R. n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente*", se ne richiede l'abrogazione. In questo modo, secondo Luciani, si determina "*l'abrogazione di una previsione normativa che dice che qualcosa è sostituito*" e, pertanto, ne consegue che "*quel qualcosa*

---

<sup>256</sup> Corte costituzionale, sentenza 17 gennaio 1991, n.47.

<sup>257</sup> P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza, cit., passim*.

<sup>258</sup> P. CAPOTOSTI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, p. 101.

<sup>259</sup> M. LUCIANI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, pp. 69-70.

<sup>260</sup> *Ibidem*, p. 70.

*deve intendersi come non più sostituito*”: da ciò si ha la reviviscenza della normativa precedente, quale unico logico intento di un’operazione referendaria così strutturata<sup>261</sup>.

L’ipotesi di abrogazione parziale del Porcellum, dalla quale conseguirebbe più probabilmente la reviviscenza del Mattarellum, è stata argomentata favorevolmente anche da Pizzorusso<sup>262</sup>, il quale ha avvicinato questo caso “*a un’ipotesi di annullamento*”, con la conseguenza che, caduto l’atto legislativo intermedio, si determina naturalmente la reviviscenza di quello precedente<sup>263</sup>. Ragionando attorno alla struttura della legge elettorale, infatti, l’autore ha ritenuto che solo l’abrogazione referendaria avente ad oggetto specificatamente le disposizioni abrogatrici potesse accostarsi al caso di annullamento di una legge per dichiarazione d’illegittimità costituzionale, rilevando inoltre che, per tale via, si potrebbero escludere più facilmente le “*malaugurate manipolazioni*”<sup>264</sup>. Richiamando pure una certa giurisprudenza costituzionale<sup>265</sup>, Pizzorusso sostiene che se fosse proposto un referendum di abrogazione parziale del Porcellum così inteso, “*non è impossibile presumere che il soggetto che ha deliberato il provvedimento abrogativo [...] abbia inteso ripristinare il testo precedentemente in vigore, a meno che qualche altro dato consenta di ritenere il contrario. Ma, nel caso del referendum abrogativo non è chiaro da dove si potrebbe ricavare il dato contrario*”<sup>266</sup>.

Analizzando i diversi casi di reviviscenza di cui si è occupata la Corte costituzionale nel tempo, non necessariamente conseguenti un referendum abrogativo, anche altri autori hanno condiviso l’ipotesi avanzata da Luciani. In particolare, Curreri ha ammesso che vi è una possibilità di reviviscenza del Mattarellum, posto che lo specifico caso di abrogazione referendaria parziale del Porcellum non è del tutto

---

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>262</sup> A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito*, cit., p. 295.

<sup>263</sup> A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità*, cit.. E. CHELI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p. 32, non condivide l’accostamento tra abrogazione ed annullamento sostenendo che, in realtà, dal momento che l’abrogazione – a differenza dell’annullamento – opera solo *ex nunc*, cioè dalla data della proclamazione del risultato, la reviviscenza di norme abrogate come conseguenza dell’abrogazione referendaria della norma abrogatrice “*è impossibile da realizzare*”.

<sup>264</sup> A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità*, cit..

<sup>265</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza 23 aprile 1974, n. 107; Corte costituzionale, sentenza 14 dicembre 1998, n. 408.

<sup>266</sup> A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità*, cit..



assimilabile alle fattispecie esaminate finora dalla Consulta. In tal senso, secondo l'autore non manca una chiara alternativa tra la disciplina di cui si chiede l'abrogazione per *referendum* e quella che ne dovrebbe residuare (sentenza n. 40 del 1997); in caso di esito favorevole all'abrogazione referendaria, non si determina né un vuoto normativo in contrasto con gli obblighi comunitari (sentenza n. 31 del 2000), né tantomeno il riespandersi per competenza della normativa comunitaria (sentenza n. 24 del 2011)<sup>267</sup>. Secondo tale prospettiva, il quesito parziale avente ad oggetto solo le disposizioni sostitutive del Porcellum, “*avrebbe certamente un contenuto più circoscritto (direi chirurgico) ed omogeneo*”, tale per cui esso meglio si presterebbe a creare l'effetto della reviviscenza del sistema del 1993<sup>268</sup>.

Inoltre, è d'obbligo riferirsi all'opinione espressa in un saggio del 2007 dal creatore materiale del quesito parziale depositato in Cassazione l'11 luglio scorso<sup>269</sup>. In merito all'ipotesi di un *referendum* parziale volto ad abrogare la norma espressiva della volontà di sostituzione delle disposizioni del Mattarellum con quelle del Porcellum, di modo che ne consegua la reviviscenza del primo, Morrone osserva come formalmente sia “*da dimostrare che la legge n. 270 del 2005, nelle sue disposizioni sostitutive, realizza un caso di abrogazione mera, l'unica ipotesi che in parte della dottrina è considerata quale presupposto necessario della reviviscenza*”<sup>270</sup>. Inoltre, egli fa notare che dall'abrogazione della disposizione che recita “l'articolo *x* è sostituito dal seguente”, automaticamente ne discende soltanto l'inesistenza di una sostituzione, mentre altrettanto automaticamente non è possibile determinare quali siano in concreto le disposizioni applicabili<sup>271</sup>. In effetti, a ragionare in questi termini, pare che anche nel caso di abrogazione referendaria parziale, la reviviscenza sia fenomeno possibile ma non certo, in quanto “*l'accertamento dell'effetto abrogativo costituisce funzione dell'interpretazione*”<sup>272</sup>. Dunque, senza azzardare un difficoltoso ed incerto tentativo di rico-

---

<sup>267</sup> S. CURRERI, *Una via stretta, cit.*

<sup>268</sup> *Ibidem.*

<sup>269</sup> Cfr. A. MORRONE, *Sull'ammissibilità dei nuovi referendum elettorali, sui poteri del legislatore e sulla reviviscenza del “Mattarellum”*, in Astrid, *I referendum elettorali*, Firenze, 2007.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>271</sup> *Ivi.*

<sup>272</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione, cit.*, p. 18.

struzione coerente del pensiero dell'autore, pure in virtù di quanto da lui stesso esposto in una recente discussione *on line* sul tema<sup>273</sup>, si osserva che forse il fenomeno della reviviscenza è da intendersi ammissibile solo ove esso si configuri quale effetto conseguente l'abrogazione referendaria di norme espressamente abrogatrici in materia elettorale: in questa specifica ipotesi, infatti, potrebbero valere quelle argomentazioni concernenti la “doppia abrogazione espressa”<sup>274</sup> e la necessità di una normativa di risulta autoapplicativa<sup>275</sup>, già descritte in precedenza.

Trattandosi del fenomeno della reviviscenza a seguito di *referendum* elettorale, è necessario ragionare in merito all'ammissibilità dei quesiti e, quindi, riferirsi alla giurisprudenza costituzionale elaborata in materia elettorale a partire dalla sentenza n. 47 del 1991<sup>276</sup>: in quell'occasione, la Corte ha specificato che i quesiti devono sempre rispettare l'esigenza di chiarezza, univocità ed omogeneità<sup>277</sup>. Pertanto, secondo alcuni, “*ammessa e non concessa la reviviscenza, la Corte – ad essere coerente con sé stessa – dovrebbe forse dichiarare inammissibile una richiesta di referendum abrogativo totale della 270/2005 in quanto equivalente a quesito talmente ampio da non essere omogeneo e dalla matrice logica non unitaria*”<sup>278</sup>. Diversamente, nel caso di *referendum* abrogativo parziale, alcuni osservano che il quesito avrebbe un contenuto più circoscritto, quasi “*chirurgico*”, e pertanto “*meglio rispondente alla esigenza, ribadita dalla Corte, che sia evidente la finalità perseguita dai promotori e che sia chiara l'alternativa posta agli elettori tra la disciplina di cui si chiede l'abrogazione per*

---

<sup>273</sup> Discussione accessibile al link <http://www.valigiablu.it/doc/506/il-referendum-no-porcellum-una-truffa.htm> [data ultimo accesso il 16 settembre 2011].

<sup>274</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Può il giudizio*, cit.; M. LUCIANI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit.; A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità*, cit.; S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit.; F. SORRENTINO, *L'abrogazione*, cit.; S. STAMMATI, *Considerazioni schematiche* cit..

<sup>275</sup> Cfr. S. BARTOLE, *Corte costituzionale*, cit.; P. CARNEVALE, *Può il giudizio*, cit.; A. GIORGIS, *I referendum elettorali*, cit.; M. LUCIANI, *Art. 75*, cit..

<sup>276</sup> Corte costituzionale, sentenza 17 gennaio 1991, n.47.

<sup>277</sup> *Ibidem*, punto 4.1 del considerato in diritto.

<sup>278</sup> S. CECCANTI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p. 53. Anche A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p. 150, ritiene che “un quesito referendario diretto ad abrogare la legge n. 270 del 2005 e a ripristinare, di conseguenza, la disciplina previgente come modificata dal *Mattarellum* sarebbe in conflitto con il requisito dell'omogeneità, in quanto *necessariamente eterogeneo*”.

*referendum e quella che residuerebbe qualora esso venga approvato*<sup>279</sup>. Sta di fatto che, sia nel caso di *referendum* totale, sia nel caso di *referendum* parziale, “*il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, [...] nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza “una matrice razionalmente unitaria” (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981)*”<sup>280</sup>: può dunque essere rispettato tale criterio di ammissibilità se, di fatto, “*l'elettore verrebbe sollecitato da due differenti quesiti e chiamato a esprimersi, con un solo voto, nei confronti sia della volontà di abrogare la “legge Calderoli” sia della volontà di ripristinare la disciplina previgente*”<sup>281</sup>? La Corte si è espressa chiaramente circa la necessità di corrispondenza tra principio oggetto e principio fine dell'ablazione, definendo “*marcatamente equivoci*” quei quesiti tesi a perseguire “*due obiettivi non necessariamente coincidenti*”<sup>282</sup>. Dunque, nel caso di specie, sebbene i promotori dei *referendum* intendano apertamente abrogare il Porcellum al fine di far rivivere il Mattarellum, incerta appare l'ammissibilità dei relativi quesiti se si osserva che l'abrogazione referendaria, a differenza di quella legislativa, “*non abbraccia le c.d. “norme di risulta”, nel senso che non è possibile sostenere che con il voto referendario il popolo abbia “voluta”, oltre all'abrogazione, anche gli effetti normativi di risulta*”<sup>283</sup>.

In merito poi all'ammissibilità dei quesiti referendari in materia elettorale, fondamentale è che di essi siano evidenti le conseguenze abrogative, criterio ritenuto “*indispensabile*” da parte della Corte affinché “*la proposta di cancellazione non esponga [...] “alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento” (sentenza n. 29 del 1987)*”<sup>284</sup> dell'organo costituzionale. In tal senso, quindi, solo nel caso in cui il fenomeno della reviviscenza fosse considerato conseguenza certa dell'abrogazione referendaria sulla base dei quesiti proposti, si potrebbe giungere ad un giudizio di ammissibilità delle richieste stesse. Pertanto, sebbene alcuni sostengono che dall'abrogazione referenda-

---

<sup>279</sup> S. CURRERI, *Una via stretta, cit.*

<sup>280</sup> Corte costituzionale, sentenza 17 gennaio 1991, n.47, punto 5 del considerato in diritto.

<sup>281</sup> A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, p. 150.

<sup>282</sup> Corte costituzionale, sentenza 17 gennaio 1991, n.47, punto 5 del considerato in diritto.

<sup>283</sup> V.G.F. MARCENÒ, *Il concetto di abrogazione, cit.*

<sup>284</sup> Corte costituzionale, sentenza 17 gennaio 1991, n.47, punto 4.2 del considerato in diritto.

ria del Porcellum ne discenda la riviviscenza del Mattarellum, “*evitando l’assenza di qualsivoglia disciplina in materia elettorale*”<sup>285</sup>, e dunque ritengono che i quesiti possano essere giudicati sotto questo aspetto ammissibili, altri avvertono che ragionare in questo modo “*non ha valore argomentativo, perché serve solo a confondere il demonstratum con il demonstrandum*”<sup>286</sup>. Ad ogni modo, ammettendo che conseguenza dell’abrogazione referendaria del Porcellum sia la riviviscenza del Mattarellum, la dottrina pare condividere l’opinione secondo cui non si avrebbe comunque un effetto manipolativo inammissibile<sup>287</sup>. A riguardo, è stato fatto notare come siano stati molti i *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*”<sup>288</sup>. Tale osservazione sembra anche conforme ad una certa giurisprudenza costituzionale in materia di *referendum* parziali aventi ad oggetto disposizioni legislative costituzionalmente necessarie<sup>289</sup>, per cui alcuni ritengono che l’effetto manipolativo sia “*del tutto giustificabile, in termini di sistema, se non quasi inevitabile*”. Secondo questa prospettiva, è da escludere che i quesiti siano dichiarati inammissibili a causa del loro carattere manipolativo a maggior ragione perché, nel caso di specie, si tratta di 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*”<sup>290</sup>.

---

<sup>285</sup> S. CURRERI, *Una via stretta*, cit..

<sup>286</sup> A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p. 144.

<sup>287</sup> In particolare, quanto all’ipotesi di *referendum* abrogativo parziale del Porcellum avente ad oggetto le sole disposizioni sostitutive, lo stesso M. LUCIANI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p. 71, afferma che “*qui, si badi, non vi sarebbe alcuna manipolazione, perché oggetto della richiesta sarebbe una formulazione normativa lessicalmente dotata di significato*”.

<sup>288</sup> F. BASSANINI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007, (disponibili su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), pp. 92-93.

<sup>289</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., pp. 478-481.

<sup>290</sup> F. BASSANINI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p. 93.

## 9. *Riflessioni conclusive*

Nel corso della trattazione si è analizzato il fenomeno della reviviscenza e si è cercato di stabilire se esso sia attribuibile all'effetto abrogativo per *referendum*, ovvero anche ad esso, in particolare nel caso in cui l'abrogazione referendaria abbia ad oggetto una legge elettorale. Sebbene in generale diverse siano le soluzioni date al problema, soprattutto in virtù dell'adozione di differenti declinazioni del concetto di abrogazione, adottato a fondamento del ragionamento giuridico, l'ipotesi che è apparsa maggiormente condivisa dalla dottrina, e in parte anche dalla giurisprudenza, è quella che concerne la norma meramente abrogativa colpita da dichiarazione d'incostituzionalità proprio perché illegittimamente abrogatrice. Dall'analisi effettuata, però, si evince che sebbene la Corte costituzionale, in alcuni casi relativi alla summenzionata fattispecie, si sia chiaramente espressa nel senso che “*ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni dichiarate illegittime*”<sup>291</sup>, ovvero si determina “*l'effetto di ripristinare l'efficacia della disposizione abrogata*”<sup>292</sup>, diversamente la Corte di Cassazione ha sostenuto che “*alla reviviscenza delle norme precedentemente abrogate sia preferibile il ricorso all'analogia*”<sup>293</sup>. Inoltre, 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*”<sup>294</sup>. Dunque, di fronte ad una giurisprudenza in materia piuttosto ondivaga, anche rispetto a quella che dovrebbe caratterizzarsi come l'ipotesi di reviviscenza maggiormente condivisa, di fatto, pare che regni l'incertezza.

---

<sup>291</sup> Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 1974, n. 107, punto 8 del considerato in diritto.

<sup>292</sup> Corte costituzionale, sentenza 14 dicembre 1998, n. 408, punto 14 del considerato in diritto.

<sup>293</sup> Corte di Cassazione, sentenza 14 ottobre 1988, n. 5599, sezione I, in *Il Foro italiano*, I, pp. 104 e ss..

<sup>294</sup> Corte costituzionale, sentenza 9 luglio 1993, n. 310, punto 2 del considerato in diritto. Dubitativamente, si veda anche Corte costituzionale, sentenza n. 74 del 1996 e Corte costituzionale, ordinanza 11 luglio 2000, n. 306.

Affrontando poi il tema dalla prospettiva del legislatore, anzitutto si rileva che, non essendo disposto nulla a riguardo nell'ordinamento, dalla prassi si è dedotto che “*la ripristinazione è evento eccezionale negli ordinamenti, e che essa esige specifica esplicita disposizione legislativa*”<sup>295</sup>. Dunque, considerando la suddetta opinione dominante in dottrina come “*ius receptum*”<sup>296</sup>, non stupisce il punto 3.5 della *Guida alla redazione dei testi normativi* della Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo cui “*nel caso in cui s'intenda far rivivere una disposizione abrogata, non è sufficiente abrogare la disposizione abrogativa, ma occorre specificare espressamente tale intento, abrogando la norma abrogatrice e richiamando esplicitamente la norma abrogata; ovvero, più semplicemente, abrogando la norma abrogatrice e riproponendo ex novo la disposizione già oggetto di abrogazione*”<sup>297</sup>. Tale opinione trova recente conferma nella relazione illustrativa del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, c.d. “*salva-leggi*”<sup>298</sup>, e in 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*”<sup>299</sup>. Nonostante ciò, alcuni hanno ritenuto che si possa ragionevolmente parlare di reviviscenza di norme abrogate nell'ipotesi in cui l'abrogazione è disposta da norma meramente abrogativa a sua volta meramente abrogata. La dottrina ha argomentato diversamente circa l'ammissibilità della reviviscenza in una simile ipotesi di “*doppia abrogazione espressa*”<sup>300</sup>: per un verso, è stata interpretata come “*deroga [...] al principio generalmente accolto*”<sup>301</sup>, giustificabile in virtù di una stretta somiglianza con il caso di annullamento per illegittimità costituzionale della norma abrogatrice<sup>302</sup>; per un altro, è stata ricon-

<sup>295</sup> M.S. GIANNINI, *Problemi, cit.*, pp. 29-30.

<sup>296</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione, cit.*, p. 18.

<sup>297</sup> 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.

<sup>298</sup> Il testo della relazione è consultabile al link <http://www.semplicizzazione normativa.it/approfondimenti/dottrina-e-commenti/il-taglia-leggi/relazione-illustrativa-del-decreto-legislativo-cd-salva-leggi.aspx> [data ultimo accesso il 16 settembre 2011].

<sup>299</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 15 aprile 1987, n. 254.

<sup>300</sup> L'espressione è di S. STAMMATTI, *Considerazioni, cit.*, III, n. 52, 2007, p. 2.

<sup>301</sup> F. SORRENTINO, *L'abrogazione, cit.*, p. 20.

<sup>302</sup> A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità, cit.*

dotta ad un “atto legislativo a doppia faccia”<sup>303</sup>, contenente in sé “una norma che, da un lato, ha funzione abrogativa, dall’altro assume, per *relationem*, il contenuto normativo della norma legale precedentemente abrogata”<sup>304</sup>; per un altro ancora, è stata ammessa in quanto l’abrogazione investe esplicitamente “non solo il contenuto della normativa precedente (il *quid*, il *quomodo* e il *quantum*), ma la stessa decisio abrogans”<sup>305</sup>.

Ora, in merito all’ammissibilità della reviviscenza per il tramite di abrogazione referendaria, se la dottrina maggioritaria definisce il *referendum* come fonte normativa di rango primario<sup>306</sup>, allora 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”<sup>307</sup>. Così sembra intervenuta la Corte costituzionale nella sentenza n. 40 del 1997<sup>308</sup>, secondo la quale la reviviscenza è da escludersi, poiché dall’esito referendario in sé non è possibile evincere alcuna disposizione chiaramente intesa a ripristinare la disciplina originariamente abrogata<sup>309</sup>. Inoltre, seppure in altra occasione la giurisprudenza costituzionale ha definito la riespansione quale fenomeno conseguente l’unitarietà dell’ordinamento<sup>310</sup>, con ciò quasi evocando certa dottrina possibilista in tema di reviviscenza<sup>311</sup>, proprio di recente ha ribadito l’esclusione di tale istituto con riguardo al caso di abrogazione referendaria<sup>312</sup>. Dunque, premessa un’uguale *vis* normativa di legge ordinaria e *referendum* abrogativo, la differenza tra abrogazione legislativa e referendaria<sup>313</sup> pare consistere nella esclusiva possibilità da parte del legislatore di disporre la reviviscenza della disciplina precedente,

---

<sup>303</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione, cit.*, p. 153.

<sup>304</sup> *Ibidem*.

<sup>305</sup> A. CERRI, Intervento al seminario *L’ammissibilità, cit.*.

<sup>306</sup> Sul tema, si veda M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, pp. 617-623.

<sup>307</sup> Cfr. A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, p. 146.

<sup>308</sup> Corte costituzionale, sentenza 30 gennaio 1997, n. 40.

<sup>309</sup> Un cenno, sempre in senso negativo verso la reviviscenza, sembra contenuto anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2000. Così, A. CERRI, Intervento al seminario *L’ammissibilità, cit.*.

<sup>310</sup> Corte costituzionale, sentenza 8 novembre 2006, n. 394.

<sup>311</sup> F. SORRENTINO, *L’abrogazione, cit., passim*.

<sup>312</sup> Corte costituzionale, sentenza 12 gennaio 2011, n. 24.

<sup>313</sup> V. COCOZZA, *Potere abrogativo, cit.*, p. 519.

mentre al contrario l'abrogazione referendaria “*non abbraccia le c.d. “norme di risulta”, nel senso che non è possibile sostenere che con il voto referendario il popolo abbia “voluta”, oltre all’abrogazione, anche gli effetti normativi di risulta*”<sup>314</sup>.

Ad ogni modo, deve aggiungersi che la Corte costituzionale non ha ancora avuto modo di esprimersi in merito all’ipotesi specifica di reviviscenza di disciplina elettorale per il tramite di *referendum* abrogativo avente ad oggetto le norme abrogatrici. In questo caso, infatti, bisogna tenere presente un dato ulteriore: la necessaria autoapplicabilità della normativa di risulta quale criterio di ammissibilità dei quesiti in materia elettorale, richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in materia dalla sentenza n. 47 del 1991 in poi<sup>315</sup>. Tale orientamento, implicando una notevole restrizione dei margini interpretativi della disciplina conseguente il voto referendario, ha determinato una sorta di “*distorsione*” dell’istituto referendario che, alla funzione ablativa, ha visto aggiungersi quella propositiva/innovativa<sup>316</sup>. Dunque, secondo questa prospettiva, a differenza delle altre ipotesi analizzate, la reviviscenza della disciplina elettorale precedentemente abrogata potrebbe forse ammettersi, quale effetto conseguente l’abrogazione referendaria quasi obbligato nel sistema delle fonti in materia elettorale<sup>317</sup>. In realtà, seppure tale tesi fosse confermata dalla considerazione secondo cui l’abrogazione referendaria è suscettibile di chiarezza quanto a intenti<sup>318</sup>, l’ammissibilità della reviviscenza a seguito di *referendum* elettorale rimarrebbe piuttosto incerta: come la doppia abrogazione legislativa limita in sé e per sé le possibilità interpretative circa l’effetto abrogativo, lo stesso potrebbe configurarsi nel caso di abrogazione referendaria, pure avente ad oggetto la materia elettorale.

In definitiva, la ricerca ha condotto a conclusioni solo dubitative circa l’ammissibilità della reviviscenza a seguito di *referendum* elettorale e anche l’ipotesi ritenuta più “*tecnicamente praticabile*”, ovvero quella

---

<sup>314</sup> V.G.F. MARCENÒ, *Il concetto di abrogazione, cit.*

<sup>315</sup> Si vedano le citate pronunce, Corte costituzionale, sentenza 17 gennaio 1991, n. 47; Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1993, n. 32; Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 1995, n. 5.

<sup>316</sup> Cfr. S. BARTOLE, *Corte costituzionale, cit.*, p. 4 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 482; S. MANGIAMELI, *La road map per ripristinare il Mattarellum*, in *il Riformista*, 11 maggio 2007.

<sup>317</sup> A. GIORGIS, *I referendum elettorali, cit.*

<sup>318</sup> A. CELOTTO, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, p. 74.



di un quesito parziale avente ad oggetto esclusivamente i “*singoli ali-nea che introducono le varie previsioni della legge*”<sup>319</sup>, suscita forti perplessità<sup>320</sup>. Infatti, se la Corte si pronunciasse in senso favorevole rispetto all’ammissibilità di un tale *referendum*, ciò implicherebbe l’accettazione di una serie di presupposti di estrema problematicità interpretativa, quali, ad esempio, il riconoscimento dell’effetto abrogativo quale fenomeno non istantaneo e permanente<sup>321</sup>; la necessità che l’atto abrogativo sia considerato fonte normativa al pari della legge<sup>322</sup>; la conferma dell’orientamento secondo cui i *referendum* elettorali godono di uno “statuto particolare”<sup>323</sup> per cui il carattere manipolativo dei quesiti diventa requisito necessario per la loro ammissibilità<sup>324</sup>; la dimostrazione della validità dell’argomentazione logico-giuridica per cui da una doppia negazione ne discende un’affermazione<sup>325</sup>. Riguardo a quest’ultima osservazione, inoltre, da una lettura attenta del quesito parziale depositato in Cassazione, che ne determini gli effetti praticamente conseguenti a livello di disposizioni scritte, difficilmente si può concludere in maniera inequivocabile che si “*realizzi un caso di abrogazione mera, l’unica ipotesi che in parte della dottrina è considerata quale presupposto necessario della reviviscenza*”<sup>326</sup>. In effetti, abrogando la disposizione che recita “l’articolo *x* è sostituito dal seguente”, automaticamente ne discende l’inesistenza di una sostituzione e la contestuale presenza nell’ordinamento di disposizioni non in grado di funzionare da sole<sup>327</sup>, mentre altrettanto automaticamente non è possibile de-

---

<sup>319</sup> M. LUCIANI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, p. 70.

<sup>320</sup> P. CAPOTOSTI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, p. 99.

<sup>321</sup> F. SORRENTINO, *L’abrogazione, passim*.

<sup>322</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, pp. 622-623. Si veda anche Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1987, n. 29, punto 1 del considerato in diritto.

<sup>323</sup> S. BARTOLE, *Corte costituzionale, cit.*, p. 4 ss..

<sup>324</sup> M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, pp. 481-482.

<sup>325</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Può il giudizio, cit.*; M. LUCIANI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni cit.*; <sup>325</sup> S. PUGLIATTI, *Abrogazione, cit.*, p. 153; A. CERRI, Intervento al seminario *L’ammissibilità, cit.*; A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità, cit.*.

<sup>326</sup> Cfr. A. MORRONE, *Sull’ammissibilità dei nuovi referendum elettorali, cit.*, p. 20.

<sup>327</sup> In tal senso, il quesito totale, eliminando del tutto dall’ordinamento il Porcellum, quale legge sostitutiva e integrativa del Mattarellum, potrebbe essere considerato strumento maggiormente idoneo e coerente rispetto al fine della reviviscenza del Mattarellum e, quindi, potrebbe più probabilmente superare il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale. Dal risultato favorevole all’abrogazione

terminare quali siano in concreto le disposizioni applicabili<sup>328</sup> e, dunque, se “riviva” o meno la disciplina elettorale precedente.

Ad ogni modo, non appena stabilito dall’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione che le firme sono state raccolte in modo legittimo ed in numero sufficiente, sarà compito della Corte costituzionale pronunciarsi sull’ammissibilità dei quesiti depositati lo scorso 11 luglio. Poiché la giurisprudenza costituzionale in materia di *referendum* elettorali, dal 1972 ad oggi, si è spesso dimostrata piuttosto ondivaga, non è possibile qui pervenire, con un margine di sicurezza sufficientemente elevato, ad alcun risultato circa l’eventuale pronunciamento. Dunque, sebbene sia necessario attendere il giudizio della Corte, è ragionevole concludere che, se uno dei summenzionati quesiti elettorali fosse ammesso, chiaramente rilevando l’“operatività” del fenomeno della reviviscenza, forse si affermerebbe anche una non trascurabile innovazione/trasformazione dell’istituto referendario in materia elettorale, rispetto a quanto originariamente configurato dai costituenti<sup>329</sup>. Diversamente, se il nodo della reviviscenza fosse sciolto nel senso dell’inammissibilità dei quesiti, a dispetto di valutazioni nel merito della pronuncia e delle sue motivazioni, concreto si configurerebbe il “*il rischio di un’ulteriore delegittimazione delle istituzioni democratiche repubblicane*”<sup>330</sup>.

Per concludere, sebbene legittimamente alcuni ritengono che “*lo strumento referendario è incapace di innovare razionalmente su argomenti così complessi come il tema elettorale*”<sup>331</sup>, ciò non toglie che, senza proiettare desideri sulla realtà, come accadde a seguito del voto referendario del

---

parziale del Porcellum, come strutturata nel quesito depositato in Cassazione l’11 luglio scorso, infatti, consegue la permanenza in vigore nell’ordinamento di una legge elettorale avente caratteri assolutamente “insoliti”.

<sup>328</sup> Cfr. A. MORRONE, *Sull’ammissibilità dei nuovi referendum elettorali*, cit., p. 20.

<sup>329</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit, in particolare pp. 142-193, sul dibattito costituyente in generale, e pp. 483-488, in merito al riferimento alle leggi elettorali tra le materie sottratte a *referendum* abrogativo.

<sup>330</sup> Cfr. F. LANCHESTER in G. FEDERICI, *Pannella: “Il referendum? Il modo migliore per tenerci il Porcellum...”*, in *Il Secolo d’Italia*, 13 settembre 2011.

<sup>331</sup> F. LANCHESTER, *Intervento al seminario L’ammissibilità del referendum elettorale*, Università degli studi di Roma “La Sapienza”, Facoltà di Scienze Politiche, 24 maggio 2007

18 aprile 1993<sup>332</sup>, anche in questa occasione il *referendum* possa confermarsi valido correttivo del sistema rappresentativo<sup>333</sup>, almeno in grado di innescare, sin dall'attivazione della procedura, “*effetti d'indirizzo politico ai quali talvolta la stessa Corte costituzionale, dinanzi a giudizi d'ammissibilità alquanto problematici, non s'è dimostrata insensibile*”<sup>334</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

### Monografie

- ❖ V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Liguori, Napoli, 1996;
- ❖ S. BARTOLE, *Corte costituzionale e Comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in R. BIN [a cura di], *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Atti del Seminario, Ferrara, 13 novembre 1998, G. Giappichelli, Torino, 1999;
- ❖ F. BASSANINI, *Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bipolarismo italiano*, in Astrid, *La riforma elettorale*, Firenze, 2007;
- ❖ A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale: contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milano, 1994;
- ❖ A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc.giur.*, vol. XVII, 1998, *ad vocem*;
- ❖ A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 1997;
- ❖ V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Encicl. Dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959;
- ❖ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale* (2° edizione), Cedam, Padova, 1993;
- ❖ D. DONATI, *Abrogazione della legge*, in *Scritti di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1966;

---

<sup>332</sup> Si veda, da ultimo, il recente articolo sul tema di A. CHIMENTI, *Mattarellum: la riforma che non uscì dalle urne*, in *Il Riformista*, 11 settembre 2011.

<sup>333</sup> A. CARIOLA, *Referendum*, *cit.*, p. 225.

<sup>334</sup> S. CURRERI, *Una via stretta*, *cit.*.

- ❖ A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffrè, Milano, 2009;
- ❖ A. GIORGIS, *I referendum elettorali e il rischio di risvegliare il Behemoth dell'antipolitica*, in AA.VV., *I referendum elettorali*, Firenze, Passigli Editore, 2008;
- ❖ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, I, t. 1, Giuffrè, Milano, 1998;
- ❖ 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*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2005;
- ❖ F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, Arti Grafiche Nobili, Rieti, 1967;
- ❖ F. MODUGNO, voce *Fonti del diritto*, I), *Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Ist. Enc. It., Roma, 1989;
- ❖ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976 (XI ed);
- ❖ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996;
- ❖ R. PINARDI, *L'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Giuffrè, Milano, 2000;
- ❖ A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in Astrid, *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze 2007, pagg. 278-295, ora anche in *Astrid Rassegna*, n. 50 (n. 9/2007);
- ❖ A. PIZZORUSSO, Ferreri S., (con collaborazioni di Gambaro A. e Sacco R.), *Le fonti del diritto italiano. Le fonti scritte*, Torino, UTET, 1998;
- ❖ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009;
- ❖ G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto* (2° edizione), Utet, Torino, 1984;
- ❖ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 268-269.

### Riviste

- ❖ F. BASSANINI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007;

- ❖ P. CAPOTOSTI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007;
- ❖ P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione d'illegittimità conseguenziale*, in *Giur. Cost.*, 1974, I, p. 1403 ss.;
- ❖ P. CARNEVALE, *Dialogando con Franco Modugno sul fondamento dell'abrogazione e... dintorni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13 luglio 2011;
- ❖ P. CARNEVALE, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale?*, *Osservazioni preliminari*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), 14 gennaio 2008;
- ❖ S. CECCANTI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007;
- ❖ A. CELOTTO, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007;
- ❖ A. CERRI, Intervento al seminario *L'ammissibilità del referendum elettorale*, Università degli studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Scienze Politiche, 24 maggio 2007;
- ❖ E. CHELI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007;
- ❖ V. COCOZZA, *Potere abrogativo referendario e potere abrogativo del Parlamento*, in *Pol. Dir.* 1981, p. 505 ss;
- ❖ S. CURRERI, *Una via stretta ma percorribile. Un referendum per ripristinare il Mattarellum: intralci e rimedi*, in [www.scuoladipolitica.it](http://www.scuoladipolitica.it);
- ❖ G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale ripristina la competenza del magistrato di sorveglianza in materia di conversione della pena pecuniaria in detentiva: note su testi unici e reviviscenza di norme abrogate da disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 25 settembre 2003;
- ❖ A. FRANCO, *Considerazioni sulla dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni espressamente abrogative*, in *Giur. cost.*, 1974, II, p. 3444 ss.;
- ❖ M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in *Ann. Fac.Giur. Univ. Perugia*, 1942 (estr.), p. 7 ss.;
- ❖ G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, p. 356 ss.;

- ❖ H. KELSEN, *La garantie jurisdictionnelle de la Constitution (la justice constitutionnelle)*, in *Rev. Dir. publ.*, 1928, ora ID. *La giustizia costituzionale*, a cura di C. GERACI, Milano, 1981, p. 170 ss.;
- ❖ F. LANCHESTER, Intervento al seminario *L'ammissibilità del referendum elettorale*, Università degli studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Scienze Politiche, 24 maggio 2007;
- ❖ V. LIPPOLIS, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007;
- ❖ M. LUCIANI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007;
- ❖ V.G.F. MARCENÒ, *Il concetto di abrogazione parziale. Raffronto tra l'abrogazione legislativa e l'abrogazione referendaria*, pubblicato su [http://www.jus.unitn.it/cardozo/obiter\\_Dictum/valeria.htm](http://www.jus.unitn.it/cardozo/obiter_Dictum/valeria.htm);
- ❖ A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007;
- ❖ A. MORRONE, *Sull'ammissibilità dei nuovi referendum elettorali, sui poteri del legislatore e sulla reviviscenza del "Mattarellum"*, in Astrid, *I referendum elettorali*, Firenze, 2007;
- ❖ V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. Cost.*, 1965, p. 515 ss.;
- ❖ A. PAJNO, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007;
- ❖ E. PALUMBO, con la collaborazione di Saponaro E. e Maestri G., *La via referendaria per tornare alla legge Mattarella*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 luglio 2011, p. 6;
- ❖ F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. del diritto*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, p. 189 ss.;
- ❖ A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità dei referendum elettorali e sugli effetti di un referendum interamente abrogativo della legge elettorale vigente*, nota per il seminario di Astrid *Le questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007;
- ❖ S. PUGLIATTI, *Abrogazione* (voce), in AA.VV., *Encicl. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 141 ss.;
- ❖ A.M. SANDULLI, *Fonti del diritto*, in *Noviss. dig. it.*, VII, 1961, Utet, Torino;
- ❖ A.M. SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1959;

- ❖ M. SICLARI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007;
- ❖ F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1972, p. 3 ss.;
- ❖ 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.

### Riferimenti normativi

- ❖ Costituzione della Repubblica italiana;
- ❖ 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;
- ❖ Decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1948, n. 26, *Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei Deputati*;
- ❖ Decreto del Presidente della Repubblica, 30 marzo 1957, n. 361, *Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*;
- ❖ Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, *Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*;
- ❖ Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*;
- ❖ Disposizioni sulla legge in generale o *disposizioni preliminari al codice civile* (preleggi);
- ❖ Legge 25 maggio 1970, n. 53, *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*;
- ❖ Legge 31 luglio 1954, n. 615, *Abrogazione della legge 31 marzo 1953, n. 148, punti dal I al IV*;
- ❖ Legge 4 agosto 1993, n. 276, *Norme per l'elezione del Senato della Repubblica*;
- ❖ Legge 4 agosto 1993, n. 277, *Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*;
- ❖ Legge costituzionale federale della Repubblica d'Austria.

### Riferimenti giurisprudenziali

- ❖ Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 15 aprile 1987, n. 254;
- ❖ Corte di Cassazione, ordinanza 3 giugno 201;
- ❖ Corte di Cassazione, 22 marzo 1950, in *Riv. Pen.*, 1950, II, p. 688; Cass. 12 giugno 1950, in *Giust. Pen.*, 1950, II;
- ❖ Corte di Cassazione, 31 marzo 1950, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1950, I;
- ❖ Corte di Cassazione, sentenza 14 ottobre 1988, n. 5599, sezione I, in *Il Foro italiano*, I;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 1974, n. 107;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 2 febbraio 1978, n. 16;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 16 maggio 1978, n. 68;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 7 maggio 1981, n. 108;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1987, n. 28;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1987, n. 29;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 17 gennaio 1991, n. 47;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 16 gennaio 1993, n. 32;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 9 luglio 1993, n. 310;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 13 aprile 1994, n. 134;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 1995, n. 5;
- ❖ Corte costituzionale, sent. 12 settembre 1995 n. 422;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 30 gennaio 1997, n. 26;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 30 gennaio 1997, n. 40;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 14 dicembre 1998, n. 408;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 19 gennaio 1999, n. 13;
- ❖ Corte costituzionale, 3 febbraio 2000, n. 31;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 3 febbraio 2000, 33;
- ❖ Corte costituzionale, ordinanza 11 luglio 2000, n. 306;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 8 novembre 2006, n. 394;
- ❖ Corte costituzionale, sentenze 16 gennaio 2008, n. 15;
- ❖ Corte costituzionale, sentenze 16 gennaio 2008, n. 16;
- ❖ Corte costituzionale, sentenze 16 gennaio 2008, n. 17;
- ❖ Corte costituzionale, sentenza 12 gennaio 2011, n. 24.



### Articoli di stampa

- ❖ A. BARBERA, *Il Mattarellum è meglio del Porcellum ma si ripristina solo per la via maestra*, in *Il Riformista*, 17 maggio 2007;
- ❖ A. CHIMENTI, *Mattarellum: la riforma che non uscì dalle urne*, in *Il Riformista*, 11 settembre 2011;
- ❖ N. D'AMICO, *Castagnetti la tua pistola è scarica, non disinnescare anche la nostra*, in *Il Riformista*, 22 maggio 2007;
- ❖ A. GIORGIS, *Come tornare al Mattarellum*, in *il Mattino*, 5 maggio 2007;
- ❖ G. FEDERICI, *Pannella: "Il referendum? Il modo migliore per tenerci il Porcellum..."*, in *Il Secolo d'Italia*, 13 settembre 2011;
- ❖ S. MANGIAMELI, *La road map per ripristinare il Mattarellum*, in *Il Riformista*, 11 maggio 2007;
- ❖ C. SARDO, *Un nuovo referendum per tornare al Mattarellum*, in *il Mattino*, 4 maggio 2007;
- ❖ G. SARTORI, *"La legge elettorale e i due referendum - Il «PORCELLUM» da eliminare"*, in *Il Corriere della Sera*, 1 novembre 2006.

### Risorse online

- ❖ [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it);
- ❖ [www.diritto.it](http://www.diritto.it);
- ❖ [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- ❖ [www.firmovotoscelgo.it](http://www.firmovotoscelgo.it);
- ❖ [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it);
- ❖ [www.jus.unitn.it](http://www.jus.unitn.it);
- ❖ [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it);
- ❖ [www.referendumleggeelettorale.it](http://www.referendumleggeelettorale.it);
- ❖ [www.riformeistituzionali.it](http://www.riformeistituzionali.it);
- ❖ [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it);
- ❖ [www.scuoladipolitica.it](http://www.scuoladipolitica.it);
- ❖ [www.sempliciazionenormativa.it](http://www.sempliciazionenormativa.it);
- ❖ [www.valigiablu.it](http://www.valigiablu.it).

## Appendice 1 Casi pratici

I risultati cui si è giunti attraverso lo studio della dottrina e della giurisprudenza in materia di reviviscenza di norme abrogate non hanno permesso di evidenziare conclusivamente l'esistenza di un'unica e univoca interpretazione dell'istituto stesso. Pertanto, si propone di seguito un'elencazione schematica di casi particolari concernenti atti o fatti giuridici intercorsi effettivamente nell'ordinamento che, raramente e solo alla presenza di determinate condizioni, hanno dato luogo "con certezza" a reviviscenza di norme abrogate.

### A. Riespansione

**A.1.** In conformità a quanto dichiarato dalla Corte costituzionale al punto 6.1 del considerato in diritto della sentenza 8 novembre 2006, n. 394, a seguito dell'accertamento dell'illegittimità costituzionale dell'articolo 100, comma 3 del D.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a) della legge n. 61 del 2004, e dell'articolo 90, comma 3 del D.P.R. n. 570 del 1960, come modificato dal l'articolo 1, comma 2, lettera a), numero 1) della legge n. 61 del 2004, si determina un'"*automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria. Tale riespansione costituisce una reazione naturale dell'ordinamento – conseguente alla sua unitarietà – alla scomparsa della norma incostituzionale*".

- ❖ Cfr. Celotto A., intervento al seminario di Astrid, *Questioni*, cit., p.73.

### B. Reviviscenza di norme abrogate a seguito di dichiarazione d'illegittimità costituzionale di norma espressamente abrogatrice

**B.1.** La Corte costituzionale, con sentenza 5 aprile 1974, n. 107, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 32 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, e 5 *ter*, ultimo comma, della legge 4 agosto 1971, n. 592, che hanno abrogato l'articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527, e l'articolo 1 del d.l.C.P.S. 1 aprile 1947, n. 273, in materia di proroga dei contratti agrari, altresì affermando, al punto 8 del considerato in diritto, che “*ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni dichiarate illegittime*”.

❖ Cfr. Capotosti P., *Reviviscenza*, *cit.*.

**B.2.** La Corte costituzionale, al punto 11 del considerato in diritto della sentenza 5 aprile 1974, n. 107, ha dichiarato che “*La caducazione del comma 9 bis, espressamente abrogativo dell'art. 69 l. n. 392/1978, importa, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. sent. n. 107 del 1974), il ripristino della norma precedentemente abrogata, dalla quale saranno di conseguenza regolati i rapporti giuridici in essa considerati*”.

**B.3.** La Corte costituzionale, con sentenza 13 aprile 1994, n. 134, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 2, del D.L.19 settembre 1992 n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e pubblico impiego e disposizioni fiscali), convertito in L. 14 novembre 1992 n.438, “*che aveva abrogato indiscriminatamente la distinzione tra abbienti e non abbienti per l'esonero dalle spese processuali del lavoratore soccombente*”.

❖ Cfr. Palumbo E., con la collaborazione di Saponaro E. e Maestri G., *La via referendaria*, *cit.*, p. 6.

**B.4.** Al punto 14 del considerato in diritto della sentenza 14 dicembre 1998, n. 408, rilevando un contrasto tra l'abrogazione subita dall'articolo 2, comma 3, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400, volto a stabilire in via generale la competenza del Consiglio dei ministri per l'adozione degli atti di indirizzo, con il principio, di derivazione costituzionale, della necessità di tale competenza, la Corte

ha chiarito che la summenzionata abrogazione espressa, disposta dall'articolo 8, comma 5, lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59, “*deve dunque essere dichiarata costituzionalmente illegittima, con l'effetto di ripristinare l'efficacia della disposizione abrogata*”.

❖ Cfr. Pizzorusso A., *Sui problemi di ammissibilità, cit.*

### **C. Reviviscenza di norme sostituite a seguito di espressa disposizione legislativa ripristinatoria**

**C.1.** La legge 31 marzo 1953, n. 148, c.d. “legge truffa”, ha modificato la legge n. 26 del 1948, *Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei Deputati*. Successivamente, la legge 31 luglio 1954, n. 615, *Abrogazione della legge 31 marzo 1953, n. 148, punti dal I al IV*, ha disposto con l'articolo unico, commi 1 e 2 che: “*I punti I, II, III, IV della legge 31 marzo 1953, numero 148, sono abrogati. L'elezione della Camera dei deputati si effettua con l'osservanza delle disposizioni previste dal testo unico 5 febbraio 1948, n. 26, e dal punto V della legge sopracitata*”.

❖ Cfr. Ceccanti S., intervento al seminario di Astrid, *Questioni, cit.*, p. 53.

### **D. Reviviscenza di norme abrogate a seguito di espressa disposizione legislativa ripristinatoria**

**D.1.** Il decreto 17 settembre 1997, n. 391 ha disposto (con l'articolo 1, comma 1) l'abrogazione del comma 3 dell'articolo 9 del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 17 maggio 1995, n. 317. Successivamente il decreto 8 luglio 1999, n. 432, ha disposto (con l'articolo 1, comma 1) che “*All'articolo 1 del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 17 settembre 1997, n. 391, sono soppresse le parole: “il comma 3 dell'art. 9”*” e (con l'articolo 2, comma 1) che “*All'articolo 9 del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 17 maggio 1995, n. 317, dopo il comma 3, come ripristinato dall'articolo 1, [...]*”.

**D.2.** Il decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 ha disposto (con l'articolo 1, comma 3, lettera b)) l'abrogazione del numero 18) dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, che a sua volta disponeva l'abrogazione del secondo periodo dell'articolo 17, comma 26, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Inoltre, lo stesso decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195, con l'articolo 2, comma 1, dispone che *“All'articolo 17, comma 26, della legge 15 maggio 1997, n. 127, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: “Resta fermo il combinato disposto ...”*<sup>26</sup>, ovvero quello stesso periodo precedentemente abrogato ad opera dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Si tratta di un caso di doppia abrogazione espressa che determina certamente la reviviscenza delle norme originariamente abrogate: infatti, in questo caso, è lo stesso legislatore che, nel perseguire l'intento ripristinatorio, non dispone semplicemente l'abrogazione della disposizione abrogatrice, ma prevede espressamente, in un articolo a ciò specificamente dedicato, la reviviscenza della disposizione abrogata. Si noti che la reviviscenza non consegue automaticamente quale effetto della doppia abrogazione espressa, ma si concretizza a fronte di una specifica ed esplicita reintroduzione del testo originariamente abrogato.

### **E. Reviviscenza di norme abrogate, espressamente abrogatrici, a seguito di espressa abrogazione legislativa**

**E.1.** Il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, c.d. “taglia-leggi”, ha disposto l'abrogazione della legge 27 dicembre 1973, n. 843, a sua volta espressamente abrogatrice della legge 15 settembre 1964, n. 755.

- ❖ Cfr. relazione illustrativa del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, c.d. “salva-leggi” consultabile al link <http://www.semplificazonenormativa.it/approfondimenti/dottrina-e-commenti/il-taglia-leggi/relazione-illustrativa-del->

decreto-legislativo-cd-salva-leggi.aspx [data ultimo accesso il 31 agosto 2011].

V. Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, articolo 1, comma 3, lettera d): “*d) per «permanenza in vigore» si intende che restano in vigore le disposizioni legislative statali, indicate negli Allegati 1 e 2, nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, in base agli atti normativi che le hanno introdotte a suo tempo nell’ordinamento e alle eventuali successive modificazioni anteriori alla stessa data, anche ai sensi dell’articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice civile*”.

**E.2.** Il decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 ha disposto (con l’articolo 71, comma 1) l’abrogazione dell’articolo 11, comma 5 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 151, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 202. Successivamente il decreto-legge 8 agosto 1996, n. 437, convertito, con modificazioni dalla legge 24 ottobre 1996, n. 556, ha disposto (con l’articolo 12, comma 1, lettera h)) che “*Al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, sono apportate le seguenti modificazioni: [...] h) all’articolo 71, comma 1, le parole: ... le parole: “, l’articolo 11, comma 5, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 151, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 202” sono soppresse*”. Ancora successivamente, il decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 ha disposto (con l’articolo 37, comma 1, rubricato Abrogazioni) l’abrogazione dell’articolo 11, comma 5, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 202.

Si tratta di un caso di doppia abrogazione espressa che potrebbe determinare la reviviscenza delle norme originariamente abrogate. Se ciò fosse vero, si noti che, successivamente, il legislatore ha disposto ancora l’abrogazione di quelle norme, altrimenti deve presumersi che il legislatore abbia inteso disporre nel senso di una conferma di abrogazione.

**E.3.** La legge 31 marzo 2000, n. 78 ha disposto (con l’articolo 6, comma 5) che “*A decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui al comma 4, sono abrogate le seguenti disposizioni: [...] m) l’articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449*”. Successivamente, la legge 29

marzo 2001, n. 86 ha disposto (con l'articolo 4, comma 2) la completa sostituzione del summenzionato articolo 6, comma 5 della legge 31 marzo 2000, n. 78 che, di conseguenza, non prevede più l'abrogazione dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

- ❖ Si tratta di un caso di doppia abrogazione espressa che potrebbe determinare la reviviscenza delle norme originariamente abrogate.

**E.4.**<sup>335</sup> Il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, entrato in vigore in data 23 marzo 2010, ha disposto quanto segue:

**DECRETO LEGISLATIVO 15 febbraio 2010, n. 31**  
 Disciplina (...) dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché benefici economici (...), a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99. (GU n.55 del 8-3-2010 - Suppl. Ordinario n. 45)

note:  
 Entrata in vigore del provvedimento: 23/03/2010

Testo in vigore dal: 23-3-2010  
 al: 27-4-2011

ATTUALI RIFERIMENTI  
 NORMATIVE

AGGIORNAMENTI  
 ALL'ARTICOLO

Articolo 35  
 (Abrogazioni)

1. Sono abrogate le seguenti disposizioni di legge:  
 a) articolo 10 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860;  
 b) articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 20, 22 e 23 della legge 2 agosto 1973, n. 383.

2. Le disposizioni della legge 31 dicembre 1962, n. 1860 si applicano in quanto compatibili con il presente decreto.

Successivamente, il decreto legislativo 23 marzo 2011, n. 41, ha modificato (con l'articolo 31, comma 1, lettera a)) l'articolo 35 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, di modo che, al 28 aprile 2011, quello stesso articolo dispone che:

<sup>335</sup> Al fine di una migliore esposizione del caso relativo al D.Lgs. n. 31 del 2010, data la sua particolare complessità quanto a norme succedutesi nel tempo, si è scelto di avvalersi della banca dati giuridica [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

NORMATTIVA VERSIONE STAMPABILE AGGIORNAMENTI ALL'ARTICOLO CIRCOLARI NOTE ALL'ARTICOLO LAVORI PREPARATORI AGGIORNAMENTI AL TITOLO AGGIORNAMENTI ALLA STRUTTURA

**DECRETO LEGISLATIVO 15 febbraio 2010, n. 31**  
 Disciplina (...) dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché benefici economici (...), a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99. (GU n.55 del 8-3-2010 - Suppl. Ordinario n. 45)

note:  
 Entrata in vigore del provvedimento: 23/03/2010

---

Testo in vigore dal: 28-4-2011  
 al: 27-5-2011

(agg.1)

ATTIVA RIFERIMENTI AGGIORNAMENTI ALL'ARTICOLO  
 NOMINATIVI ALL'ARTICOLO

TITOLO IV  
 (Campagna di informazione)

TITOLO V  
 (Norme finali)

Articolo 35  
 (Abrogazioni)

((1. Sono abrogate le seguenti disposizioni:  
 a) articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 20, 22 e 23 della legge 2 agosto 1975, n. 393;  
 b) articoli 8 e 9 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230;  
 c) articolo 1, comma 100, della legge 23 agosto 2004, n. 239.))  
 2. ((COMPRA ABROGATO DAL D.LGS. 23 MARZO 2011, N. 41)).

- ❖ In sostanza, l'articolo 35 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, come modificato dall'articolo 31, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 marzo 2011, n. 41, dispone:
  - una conferma dell'abrogazione degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 20, 22 e 23 della legge 2 agosto 1975, n. 393;
  - la nuova abrogazione degli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230;
  - la nuova abrogazione dell'articolo 1, comma 100 della legge n. 23 agosto 2004, n. 239.

Si noti che non è più prevista l'abrogazione dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860: si tratta di un caso di doppia abrogazione espressa che potrebbe determinare la reviviscenza delle norme originariamente abrogate.

Successivamente, il decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75, ha modificato (con l'articolo 5, comma 5, lettera q)) l'articolo 35 del



decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, di modo che, al 28 maggio 2011, (un mese dopo la modifica dello stesso articolo disposta dal decreto legislativo 23 marzo 2011, n. 41), l'articolo 35 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 dispone che:

**DECRETO LEGISLATIVO 15 febbraio 2010, n. 31**  
 Disciplina (...) dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché benefici economici (...), a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99. (GU n.55 del 8-3-2010 - Suppl. Ordinario n. 45)

note:  
 Entrata in vigore del provvedimento: 23/03/2010

Testo in vigore dal: 28-5-2011

(agg.2)

Art. 35.  
 (( Abrogazioni ).

1. Sono abrogate le seguenti disposizioni:

a) articoli 8 e 9 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230;

b) articolo 1, comma 100, della legge 23 agosto 2004, n. 239.)

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito

- ❖ In sostanza, l'articolo 35 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, come modificato dall'articolo 5, comma 5, lettera q) del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75, dispone:
  - una conferma dell'abrogazione degli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230;
  - una conferma dell'abrogazione dell'articolo 1, comma 100 della legge n. 23 agosto 2004, n. 239.

Si noti che non è più prevista l'abrogazione dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860 e degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 20, 22 e 23 della legge 2 agosto 1975, n. 393: si tratta di due casi di doppia abrogazione espressa che

potrebbero determinare la reviviscenza delle norme originariamente abrogate.

## **INTERVENTI**



## STEFANO PASSIGLI \*

Non essendo un giurista, ma un politologo, devo richiamare il quadro nel quale si sono formalizzate le due proposte di referendum: questo mi sembra molto rilevante, posto che la posizione di buona parte del comitato promotore tende a sottolineare che Porcellum e Mattarellum hanno esiti molto simili per quanto riguarda il funzionamento del sistema politico e del sistema partitico.

Vediamo anzitutto quali sono i difetti del Porcellum. Quando abbiamo pensato ad un referendum abrogativo del Porcellum, noi abbiamo identificato sostanzialmentetere gravi difetti, che poi si sommano in uno. *Il primo* era ovviamente costituito dalle liste bloccate, che tendono a delegittimare il Parlamento e influiscono pesantemente sull'equilibrio tra poteri, perché se colui che diventerà il Capo del Governo è anche colui che ha diritto di vita e di morte sui suoi deputati, non c'è nemmeno la possibilità che il Parlamento, durante la legislatura, esprima posizioni diverse, influenzi o pesi sul governo, perché ne dipende per la sua futura sopravvivenza. Quindi, non c'è solo la questione del diritto disatteso del cittadino di esprimere il proprio rappresentante e quindi di votare solo una lista, ma c'è anche una forte influenza sull'equilibrio tra poteri.

*Il secondo* difetto, il più grave, si rinviene nel premio di maggioranza, che può essere conseguito – a seconda del grado di frammentazione del sistema partitico – anche da una coalizione che vada oltre il 35 per cento (la coalizione che in questo momento governa è tra il 35 e il 38 per cento), la quale può dunque conseguire la maggioranza dei seggi alla Camera per legge, secondo la distruzione del suffragio forse anche al Senato. In questo caso, il 35-40 per cento del suffragio

---

\* Intervento non rivisto dall'autore.

elegge tutte le istituzioni della Repubblica; con qualche alleanza parlamentare, si può salire da un 55 per cento ad un 65 per cento e quindi si può avere anche il quorum per l'elezione della componente parlamentare della Corte costituzionale. Ma, al di là di questo, qual è l'effetto negativo del premio di maggioranza? È che questo premio di maggioranza obbliga qualsiasi coalizione ad allargarsi il più possibile. Per essere certi di poter vincere, è chiaro che si devono imbarcare partiti marginali, addirittura notabili locali. Una delle argomentazioni che viene sempre usata contro le preferenze è che il voto di preferenza mette in mano a gruppi, magari di criminalità organizzata, un notevole potere; tuttavia, si tratta al massimo del potere di eleggere un parlamentare nel proprio collegio, oppure, se è molto diffusa in una regione, due o tre parlamentari. È difficile che una criminalità organizzata o gruppi di potere consolidati possano eleggere più di un certo numero di parlamentari, mentre oggi 50.000 voti eleggono un governo, anzi 24.000 voti eleggono un governo. Quindi il premio di maggioranza ha un effetto devastante sulla frammentazione partitica, perché non incoraggia i piccoli gruppi ad aggregarsi nei grandi gruppi; è la negazione dei partiti a vocazione maggioritaria, perché i piccoli gruppi hanno un incentivo a conservare la loro identità, essendo il voto marginale ad essere premiato nella distribuzione dei seggi e delle cariche di governo.

Infine, *il terzo* punto che ci riproponevamo di eliminare era la deroga allo sbarramento al 4 per cento: i partiti coalizzati sono rappresentati se raggiungono più del 2 per cento e la migliore lista sotto il 2 per cento viene anch'essa rappresentata. Il totale di tutto questo è una frammentazione partitica molto forte: coalizioni disomogenee con una capacità di governo estremamente ridotta. Guardiamo il Mattarellum.

Dal punto di vista dei difetti che ho enunciato, il Mattarellum è un porcellinum, non è il Porcellum ma ha effetti molto simili. In mancanza di una legge sui partiti e che disciplini le primarie, è difficile oggi sostenere che i candidati nei collegi siano espressione dei cittadini. Certo, col tempo, un candidato eletto in un collegio che sappia stabilire con la propria *constituency* un rapporto molto forte diventa un candidato che quel partito sacrifica difficilmente. Lo sacrifica se si tratta di un collegio sicuro, se invece si tratta di un collegio marginale, un candidato forte può essere difficilmente sostituibile.

Ma non c'è dubbio che, se guardiamo all'esperienza passata, i collegi sono stati alluvionati di paracaduti, di paracadutismi e di simili fenomeni. Se si va in Toscana, in Emilia o in altre regioni, vediamo che nei collegi sicuri sono stati paracadutati *leaders* che venivano da altre posizioni. Quindi, dire che con i collegi uninominali il cittadino riacquista il potere di selezionare la classe politica è una fandonia, una falsità. È meglio forse della lista bloccata, ma da un punto di vista estetico, non da un punto di vista di sostanza.

Noi abbiamo incoraggiato la raccolta delle firme, perché l'esistenza di un referendum può spingere ad affrontare il problema parlamentare di cosa fare della legge elettorale. Il Mattarellum, in secondo luogo, ha un premio di maggioranza implicito; si vince nei collegi per un voto, si devono realizzare coalizioni nazionali prima. Viene giustificato il tutto dicendo che proprio l'esistenza di una coalizione nazionale preventiva permette all'elettore di sapere quale governo elegge. Ma questo avviene in tutti i Paesi d'Europa anche con leggi di tipo proporzionale, diversamente razionalizzate per dimensione dei collegi in Spagna, per soglie di sbarramento o clausole costituzionali in Germania; in tutta Europa c'è la proporzionale e alla proporzionale corrisponde una competizione bipolare. I tedeschi quando vanno a votare sanno benissimo chi vince e chi perde a seconda del loro voto. Non lo sanno gli inglesi, con il maggioritario a turno unico, avendo un esito tripolare. Allora, tra i due vediamo che non c'è grande differenza, però è utile che comunque ci sia un referendum perché il Parlamento forse deve intervenire. Ma qui allora si apre tutto un discorso diverso. Cosa può fare il Parlamento? A mio avviso, può mantenere il Porcellum, sempre che la Corte dica di sì, può mantenere cioè l'impianto proporzionalistico, sostituire i collegi alle liste bloccate, scegliersi i candidati nei collegi come vuole. Questo tipo di riforma della legge andrebbe nella direzione del Mattarellum e probabilmente sarebbe considerato più che ammissibile, perché sostituisce le liste con i collegi e ottiene sostanzialmente gli stessi effetti. Ci sono poi le ragioni politiche per cui il nostro referendum è stato ucciso, ma non sono esattamente quelle che ricordava il Prof. Lanchester: sarebbe interessante esaminarle, ma non è questa la sede.





## ANDREA MORRONE \*

Sono venuto qui per ascoltare sinceramente, non perché abbia delle cose da dire. Però, invitato a fare qualche osservazione, accetto l'invito e non mi sottraggo evidentemente.

Ci sono ovviamente questioni che attengono alla dimensione politica di questo referendum. Sono stato anche onorato di guidare il comitato promotore, per cui potrei parlare del merito delle cose di cui diceva Stefano Passigli poco prima di me.

Credo che tutti noi qui siamo d'accordo nel ritenere ormai pacificamente questa legge un qualcosa che deve essere tolto dall'ordinamento giuridico italiano, riportando al centro l'elettore nel contribuire, assieme ai partiti politici, a selezionare la classe dirigente di questo paese. Tutti noi siamo perfettamente convinti, chi più, chi meno, che questo Parlamento non può fare una legge di riforma elettorale. Tutti noi l'abbiamo riscontrato in concreto, abbiamo visto che grazie alle iniziative referendarie, alle diverse iniziative referendarie, il tema della riforma elettorale è rientrato nella discussione generale, il che penso sia positivo, proprio per il fine generale che tutti noi ci siamo dati e prefissati.

Permettetemi soltanto una battuta: secondo me le due iniziative referendarie - è bene dirlo con chiarezza - non avevano e non hanno lo stesso verso e, quindi, non potevano stare assieme: questo è vero anche in relazione alle contraddizioni che ha vissuto il principale partito di opposizione, il Partito democratico, il quale, di fronte proprio alla diversità delle due posizioni referendarie, non ha voluto scegliere ed ha deciso di sospendere il giudizio sull'una e sull'altra iniziativa. Un aspetto però è importante: posto che le due iniziative andavano

---

\* Intervento non rivisto dall'autore.

in direzione opposte e che evidentemente nel merito, legittimo, ciascuno di noi ha una visione del mondo, del sistema politico, del sistema elettorale e della forma di governo italiana diversa, anzi direi opposta, uno secondo una logica di tipo proporzionalistico - consociativa, uno secondo una logica di tipo competitivo - governante, perché questa è l'opzione di fondo che sta dietro alle due soluzioni, detto questo, non dobbiamo dimenticarci che il *Porcellum*, la legge porcata come dice Calderoli, ha generalizzato i difetti del *Mattarellum*. Il punto fondamentale è che il *Porcellum* ha posto al cento per cento un sistema che nel *Mattarellum* era limitato alla quota proporzionale, e non a caso era stata oggetto per ben due, tre volte, anzi quattro, oggetto di altrettanti referendum elettorali.

Pongo soltanto un dato alla nostra memoria. È mai possibile che in un paese come il nostro, un paese democratico, dal 1991 ad oggi sia stato necessario far ricorso a ben otto iniziative referendarie in materia elettorale? Senza dare una risposta, è evidente che già questa domanda dovrebbe far riflettere sul tipo di sistema politico che abbiamo di fronte e quali sono i problemi che vanno nel senso di quello che diceva il Prof. Lanchester all'inizio.

Nel merito del seminario, la mia è un'opinione personalissima, avendo provveduto a ritagliare i quesiti. Uno è il quesito Castagnetti, che già nel 2007 aveva uno scopo politico ben preciso ed era stato fatto per osteggiare il referendum Guzzetta. Accanto a questo è stato confezionato un altro quesito, che riprende un'idea che in un seminario Astrid 2007 era stata autorevolmente sostenuta da un nostro caro collega.

Il tema del seminario è il tema della reviviscenza, ossia se la reviviscenza possa conseguire alla abrogazione referendaria. Già su questo punto, mi permetterei di porre qualche dubbio: il fatto che tutte le relazioni che si sono susseguite fino a questo momento sono state connotate dal dubbio, già dovrebbe far pensare che non esistono certezze su questa materia. Dunque reviviscenza? Siamo sicuri di poter utilizzare tale concetto in questo caso? E allora avrebbe ragione il Prof Lanchester quando dice che qui si dovrebbe fare come Gesù con Lazzaro. Prima questione. O si deve parlare di riespansione? Reviviscenza o riespansione? O diciamo così, eliminazione di un ostacolo che impedisce ad una disposizione abrogata di svolgere i suoi effetti? O ancora di estensione degli effetti di una disposizione che è

delimitata nel tempo? Credo che il quadro sia abbastanza incerto, già dalla connotazione degli effetti che vogliamo riconnettere a questa operazione referendaria.

Secondo dato, seconda considerazione. Credo che non si possano trarre nemmeno delle risposte rassicuranti, non dico sicure, parole che normalmente un giurista dovrebbe avere per costruire un ragionamento giuridico, dalla giurisprudenza o dalla letteratura. Credo che non ci siano risposte a “rime obbligate” su quali debbano e possano essere gli effetti di un referendum elettorale, né che tanto meno queste rime obbligate possano essere tratte dalla ondivaga e incerta giurisprudenza – un giudice costituzionale ha paragonato una volta la giurisprudenza della Corte in materia elettorale alla cabala.

I dati citati, la giurisprudenza, la sentenza in materia di referendum sull’insegnante unico, quella relativa ai servizi pubblici locali, sono *obiter dicta*: a mio parere, nessuno di questi si occupa e preoccupa del tema della reviviscenza, e comunque del tema di cui qui stiamo discutendo. Dunque, secondo me, non ci sono precedenti, ma dati che esistono e che possono essere diversamente utilizzati. Se poi la si analizza in concreto, ci si rende conto che quella giurisprudenza parla a sproposito di reviviscenza in quanto non era questo il nodo centrale dei giudizi.

Ricordo soltanto il referendum sull’insegnante unico. Ho avuto modo di collaborare alla costruzione di quel quesito, ricordo bene la storia, e la Corte lo dichiarò inammissibile perché davanti alla stessa si presentarono due memorie da parte del comitato promotore tra loro contraddittorie, per cui la Corte non comprese il verso del referendum. Per cui il nodo della questione fu il seguente: mirate alla disciplina dell’insegnante unico o all’autonomia scolastica? Di fronte a questo imbarazzo, perché questa era l’ambiguità che lo stesso comitato promotore con due memorie diverse aveva sostenuto, la Corte non aveva riconosciuto la coerenza della richiesta referendaria sostenuta. Diciamo, la reviviscenza è altro rispetto al tema. Ma di questo potrei parlare anche sugli altri dati giurisprudenziali che qui sono stati citati con dovizia di particolari.

Mi permetto di rilevare una cosa che tutti noi conosciamo abbastanza bene: che in questa materia, in materia di referendum elettorale, si è verificata nel diritto costituzionale vivente - così tutti ci intendiamo - una cesura, una sfasatura, tra quanto stabilisce, ormai soltan-

to nella lettera, l'art. 75 Cost. e quanto è stato costruito nella giurisprudenza dalla Corte costituzionale. Mi verrebbe da dire, se tornassimo al 75, come qualcuno talvolta ha sostenuto, il referendum sarebbe pienamente ammissibile e non staremmo a discuterne più di tanto. Se addirittura seguissimo sino in fondo la giurisprudenza della Corte costituzionale che fa del referendum uno strumento non solo abrogativo, ciò varrebbe a maggior ragione. Il comitato promotore, come potere dello Stato, ha un potere legislativo assimilabile – per il modo come vengono costruite le cose, i quesiti – a un legislatore? Non lo so, però certamente non è quella potestà negativa, quel legislatore negativo di cui Kelsen, Pizzorusso e poi tutti gli altri hanno discusso in seguito, la legislazione meramente negativa.

L'abrogazione è un tema veramente interessante dal punto di vista non solo del diritto costituzionale, ma anche della teoria generale del diritto: siamo convinti che esiste in letteratura uno statuto unitario, concorde, circa l'abrogazione e gli effetti conseguenti all'abrogazione? Ho sempre detto, lo diceva anche Valeria Marciànò prima, che l'abrogazione delimita nel tempo gli effetti di una disposizione: penso che su questo possiamo essere d'accordo. Delimitazione nel tempo degli effetti di una disposizione non significa estinzione della disposizione, né tantomeno estinzione se non della sua efficacia nel tempo. Ma qui c'è spazio nel quale lavorare per costruire un quesito come quello che è stato confezionato e depositato in Corte di Cassazione

Ancora, l'abrogazione, espressa, certamente, oppure implicita, ma comunque il fenomeno abrogativo, non impone sempre e comunque anche l'abrogazione espressa all'interprete, un onere di ricostruzione dell'ordinamento giuridico? Perché è vero, possiamo anche accettare che esiste una differenza tra lacuna, vuoto normativo e quant'altro, però resta il fatto che di fronte alla successione nel tempo di disposizioni diverse, perché questo è il problema, il presupposto, c'è sempre un problema a valle di ricostruzione dell'ordinamento vigente. E siccome esiste nell'ordinamento un principio implicito secondo il quale l'ordinamento non è ma deve essere completo, è evidente che l'interprete ha un onere di fronte ai processi di produzione normativa di ricostruzione di questa completezza, di questo ordinamento.

I due quesiti ovviamente hanno una struttura formale diversa e perseguono il medesimo obiettivo. Nella domanda non c'è soltanto l'abrogazione, c'è anche che dall'abrogazione possa riespandersi la disciplina precedente e quindi l'intenzione del comitato promotore, del proponente, è in questo senso. In questo senso, c'è omogeneità dal punto di vista della domanda e dell'effetto.

La cosa che mi preme sottolineare è che bisogna partire dal presupposto che la legge n. 270 del 2005 non è la disciplina elettorale vigente per la Camera e per il Senato, ma è una legge che sostituisce disposizioni precedenti che hanno ad oggetto il testo unico per la Camera e il decreto legislativo per il Senato. Quindi siamo di fronte, anche per il quesito Castagnetti, non ad una vera e propria abrogazione totale, ma all'abrogazione di un testo normativo che sostituisce parti del vero testo legislativo che si occupa della legislazione elettorale per la Camera e per il Senato.

Ma più in generale, questo il tratto caratteristico dell'operazione referendaria, l'oggetto da colpire è il fenomeno della sostituzione normativa, che presuppone un'abrogazione, perché altrimenti la sostituzione non avrebbe nessun senso: sostituzione normativa che, quindi, nel sostituire, presuppone l'abrogazione espressa. I due fenomeni sono strettamente correlati e allora, proprio agendo su questo, sul punto della sostituzione come elemento che determina l'abrogazione, si è ritenuto che si potesse colmare la sostituzione.

Voglio sottolineare un aspetto che mi pare molto rilevante: dobbiamo dare risposta pratica ad un problema pratico che ci pone la Corte costituzionale quando parla di referendum elettorali come di referendum auto applicativi, di modo che non si tratti di discutere in generale se esista la reviviscenza e in generale se esista la riespansione normativa. A noi, personalmente, credo non interessi. Possiamo interrogarci dal punto di vista scientifico, ma dal punto di vista pratico, questo non è il punto: noi dobbiamo trovare una soluzione pratica ad un problema che è posto dalla giurisprudenza costituzionale.

È una discussione aperta, e pare che questo seminario lo confermi, intorno alla quale non ci sono tabù, non ci sono posizioni assolute: ricordo tra l'altro che – lo dico solo a nostra memoria – qualcuno ha detto che non dovrebbero intraprendersi iniziative referendarie se a priori si sa che sono inammissibili. Su questo punto, ricordo, e potremmo ricordarci tutti, referendum assolutamente i-

nammissibili, perché reiterazione di referendum già dichiarati inammissibili, che sono stati presentati, per i quali sono state raccolte le firme e che sono andati in discussione con il tentativo di modificare, di forzare la giurisprudenza costituzionale. La giurisprudenza di questa Corte, ad oggi, secondo me, va proprio nella direzione di consentire una manipolatività che può portare anche a questo tipo di esiti che non – diciamo così – una giurisprudenza che tornasse nei propri argini, cioè che ritornasse a riscoprire la *ratio* originale, e forse anche il contenuto originario, dell'art. 75 Cost.

Mi scuso con voi se sono stato molto disordinato nelle cose che ho detto, ma non avevo preparato nulla, quindi ho detto quello che mi sembrava utile per arricchire la discussione e vi ringrazio per l'invito.

## GIANNI FERRARA \*

Sono molto in imbarazzo perché non ho capito bene l'intervento del collega Morrone. Dire che *“l'abrogazione non è esattamente una categoria determinata della scienza giuridica ma qualcosa di più vago o meno preciso, e quindi soggetto a qualsiasi interpretazione”* mi pare sia questione molto inquietante. L'abrogazione sarebbe cioè un istituto e un concetto ambiguo ed ancora evanescente?

Seconda obiezione che muovo al collega è che *“non si può dire che una legge come quella del 2005 è una legge diversa ed ha caratteristiche diverse perché modifica quella precedente”*: se così fosse, allora tutti i testi unici avrebbero questo difetto. Tutti i testi unici sono infatti composti sulla base di una legislazione molto diffusa e molto intensa e non hanno quella coerenza e quel carattere di efficacia e di validità delle altre leggi.

Ultima questione: cos'è la categoria della sostituzione? La sostituzione diversa dall'abrogazione e dalla novazione? Per la verità, la parola non ha nel nostro linguaggio una determinazione tale da farci ritenere d'essere o non essere di fronte ad una reviviscenza. Questa sì che è categoria nota e significante, categoricamente esclusa come dimostrato tutte le volte che è stato possibile dalla Corte Costituzionale.

Come voi sapete, non sono un lettore estasiato delle giurisprudenze della Corte, ma per ragioni di lavoro sono un lettore della giurisprudenza della Corte. E se una cosa ho apprezzato nell'attività della Corte è la coerenza con cui ha escluso nel modo più assoluto che la decisione potesse determinare una reviviscenza di qualche norma:

---

\* Intervento non rivisto dall'autore.

questo lo ha detto sempre. In questo ho massimo rispetto per la Corte, avendo dimostrato una coerenza profonda.

Mi ricordo un dibattito in cui si parlava della giurisprudenza della Corte in materia di referendum e in cui emerse che non c'era nulla di più ondeggiante, e non tranquillizzante, della giurisprudenza della Corte in materia di ammissibilità. Nonostante ciò, solo una cosa sembrava essere chiara: la non ammissibilità della riviviscenza. Questo è un dato da cui non si può prescindere, soprattutto quando i proponenti sono consapevoli di come esito del quesito sarebbe quello di modificare la giurisprudenza della Corte e, attraverso questa, modificare il testo della Carta costituzionale. Tutto si può dire, ma questo vorrebbe dire la delegittimazione del testo costituzionale.

Ora, vorrei fare una ricostruzione storica del concetto di riviviscenza, per ricordare cosa è e da dove deriva. Ho accertato che il concetto di riviviscenza rimanda al testo di quell'aurea voce della Enciclopedia del diritto che scrisse Pugliatti, e che vorrei leggere ora: *“è possibile una riviviscenza quando il testo della decisione normativa è un testo il quale da una parte abroga la legge abrogante, dall'altra innova utilizzando il materiale normativo precedente”*. Emerge chiaramente che è il legislatore che ha il potere normativo e, quindi, come vi sia la necessità di un atto posto in essere da chi ha il pieno potere normativo e non solo quello abrogativo. E non è possibile a questo punto forzare tanto la Corte e far sì che essa possa dire che non debba più occuparsi del referendum abrogativo, ma si auto attribuisca un'altra competenza, un'altra attribuzione, un altro potere che dal dettato costituzionale non può avere.

La questione che rimane da capire è: che cosa si è voluto con questo referendum? Si è voluto mettere in discussione, anzi precludere, che l'altra richiesta di referendum potesse andare avanti. E, sciaguratamente, sono riusciti in questo intento. Non soltanto si è voluto evitare che quell'altro referendum potesse avere un risultato, ma si è voluto confermare, mantenere, sostenere, perpetuare il principio di fondo che ispira il Porcellum e il Mattarellum. E naturalmente per questo obiettivo, per eternare lo spirito e molta lettera del Porcellum, si è inventato questo referendum. Si è, a mio giudizio, voluto e ottenuto un successo che mi auguro possa essere tale da non allontanare, il giorno in cui la Corte avrà dichiarato l'inammissibilità, ancora di più i cittadini di questa Repubblica dalla classe politica.



## ADELE ANZON

La possibilità che all'abrogazione di una norma abrogativa segua o meno la reviviscenza di quella abrogata da quest'ultima è problema da tempo estremamente controverso sia in dottrina sia in giurisprudenza e costituisce questione ancora aperta (per i termini della quale rinvio al saggio e all'intervento odierno di V. Marcenò). Trovo ottima la scelta - qui ampiamente illustrata da F. Lanchester - di porre questo problema al centro del presente Seminario, dal momento che la sua soluzione in un senso o nell'altro è davvero cruciale per prendere posizione a proposito dei quesiti referendari qui in discussione, dato che è proprio su tale effetto che fanno assegnamento i loro promotori. Per ragioni di brevità non posso qui spiegare perché, tra le diverse tendenze emerse finora, ritengo, pur non senza perplessità, più convincente quella che ritiene la reviviscenza come un effetto proprio dell'abrogazione di norme abrogatrici, effetto che, a mio avviso, e sia pure con le particolarità e i limiti propri di ciascuna singola fattispecie, opera sia per l'abrogazione legislativa sia per quella referendaria (v. la dettagliata analisi delle differenti ipotesi nel saggio di F. Petrini nel dossier di documentazione predisposto per il Seminario). I dubbi che possono investire l'affermazione della detta possibilità in via generale mi sembrano comunque superabili proprio nelle ipotesi come quella ora in esame, per il modo particolare della formulazione della legislazione interessata e per la materia elettorale in cui essa opera (analogamente, a proposito della precedente "proposta Castagnetti" di abrogazione totale del "porcellum" si sono espressi A. Pizzorusso, A. Cerri, A. Giorgis, F. Bassanini, D. Nocilla).

Anche ammessa dunque la possibilità della reviviscenza voluta dai promotori, mi pare però che i loro quesiti non siano, per diverse ragioni, idonei allo scopo.

Comincio dalla seconda delle due richieste, quella che riguarda le singole clausole della legge “porcellum” n. 270 del 2005 che esprimono la volontà legislativa di sopprimere, sostituire o modificare quella precedente. Questa richiesta non mi pare appare idonea a provocare l’effetto desiderato (cioè il ripristino delle leggi “Mattarellum”) perché mentre assoggetta ad abrogazione referendaria soltanto queste particolari clausole, non tocca invece l’apposita normativa sostitutiva o modificativa dettata di seguito dello stesso “porcellum”. Ora, non è affatto detto che questa normativa cadrebbe automaticamente con l’eventuale abrogazione delle dette clausole. Al contrario, essa manterrebbe indubbiamente il suo vigore, costituendo un insieme di disposizioni che resterebbe nel corpo della legge Calderoli e, venendo a coesistere con le disposizioni precedenti incompatibili, sarebbe applicabile comunque in luogo di queste ultime, mediante le ordinarie operazioni interpretative, secondo i principi dell’abrogazione non espressa ma tacita o implicita (come mi pare abbiano sostenuto qui L. Imarisio e A. Gigliotti e diversamente da quanto detto da A. Morrone sulla sufficienza della soppressione del solo “ordine di sostituzione” ad abrogare anche la normativa sostitutiva).

Se questo è vero, il quesito referendario è ambiguo e contraddittorio in modo palese, laddove chiede l’abrogazione della espressione della volontà di sostituire o modificare, ma lascia sopravvivere la normativa sostitutiva o modificativa: in tal modo non metterebbe l’elettore in condizione di compiere una scelta consapevole e chiara. Mancando dunque di univocità e chiarezza “il fine intrinseco incorporato nel quesito” (sent. n. 15 del 2008) la richiesta sembra chiaramente inammissibile, e non può operare come estremo rimedio per sopperire ad una eventuale dichiarazione di inammissibilità del primo quesito referendario, quello diretto all’abrogazione totale della legge n. 270 del 2005.

Questo quesito, al contrario del precedente, sarebbe invece, a mio parere, capace di provocare il ritorno in vita del “Mattarellum” (come sostengono pure i recenti interventi di A. Barbera e A. Celotto; contra E. Palumbo). La legge n. 270 del 2005 infatti è intitolata e formulata in modo da configurarsi come un atto inteso non già a dettare una propria disciplina della materia destinata ad operare autonomamente, ma soltanto una normativa per così dire accesso-

ria rispetto alla precedente perché recante solo “modifiche” a singoli ed espressamente determinati passi della medesima. Sarebbe allora più che plausibile chiedersi – analogamente a quanto fa M. Luciani (nel commento all’art. 75, nel Commentario Branca-Pizzorusso) ma a proposito dell’abrogazione di norme meramente abrogatrici - a che cosa altro potrebbe mirare la volontà referendaria se non a porre nel nulla le specifiche e puntuali innovazioni apportate alla legislazione prima vigente, che, cessando il blocco alla sua applicazione, riprenderebbe efficacia per il futuro (e cioè dal momento dell’abrogazione referendaria, come mi pare ipotizzi anche A. Cerri)? In questo sarebbe evidente il “fine intrinseco incorporato nel quesito” di cui alla sent. della Corte costituzionale n.15 del 2008 (su cui si è soffermato oggi L. Imarisio). Il richiamo in vita del “Mattarellum” (lo si chiami o meno reviviscenza oppure, come preferisce A. Morrone, “riespansione”) anzi, nel caso specifico, dovrebbe prodursi necessariamente, e non potrebbe dirsi impedito dalla funzione solo unidirezionale e “negativa” del referendum ex art.75 Cost., posto che proprio nel caso della legislazione elettorale la stessa giurisprudenza costituzionale - per le ragioni enunziate fin dalla sent. n. 29 del 1987 e riprese costantemente fino alla più recente sentt. nn. 15 e 16 del 2008 - ha configurato il referendum come obbligatoriamente “manipolativo”, e quindi dotato anche di una funzione per così dire “positiva” (ma v. il diverso avviso qui espresso da V. Marcenò per il caso specifico della “sostituzione” e la radicale critica in via generale di G. Ferrara).

Dunque il quesito non solo sarebbe idoneo a far “resuscitare” ex nunc il “Mattarellum”, ma, proprio per questo sarebbe – sotto questo profilo - anche ammissibile perché non produrrebbe il vuoto normativo – condannato dalla Corte come causa di inammissibilità – ma, consentirebbe (secondo l’impostazione di V. Crisafulli e F. Sorrentino, qui ripresa da V. Marcenò) la ripresa dell’efficacia di una legislazione precedente, così assicurando la continuità del funzionamento delle Camere (Corte Cost.nn.29 del 1987, 47 del 1991, 32 del 1993, 15 del 2008). Questa conclusione ( in parte condivisa per es. da F. Bassanini e A. Giorgis, ma respinta da P. Capotosti, S. Ceccanti, E. Cheli e A. Morrone nel seminario Astrid del 2007 a proposito della ricordata “proposta Castagnetti”) si presta però- occorre ammetterlo - alla seguente obiezione: la tesi della reviviscenza è tutt’altro che pacifica, ed anzi, la stessa Corte costituzionale, pur senza mani-

festare alcuna opinione definitiva e di carattere generale sul fenomeno, ha espresso un avviso- non univoco e comunque di dubbia lettura - in senso negativo. Non apparirebbe allora implausibile l'idea che questa riconosciuta e perdurante oggettiva incertezza sulla soluzione del problema si possa tradurre (quale che siano le opinioni personali) in una corrispondente incertezza del quesito, facendone apparire dubbio il fine intrinseco e perciò rendendo non chiara né consapevole la scelta dinanzi alla quale si troverebbe l'elettore. Per tale ragione, anche questo quesito quindi dovrebbe dirsi inammissibile.

Poche parole infine sul diverso problema, assai agitato nel dibattito politico e che è stato evocato varie volte anche qui in polemica con la legge Calderoli, quello della sostanziale ascrizione della confezione delle liste dei candidati alle elezioni alla sola volontà del capo dello schieramento politico o della coalizione .

In proposito vorrei solo dire che non c'è modo di introdurre un rimedio o uno strumento utile a risolvere il problema con nessun referendum. L'unica possibilità mi pare, come del resto deve dirsi per ogni disciplina della materia elettorale ( e come qui hanno ribadito F. Lanchester, G. Ferrara), è quella del ricorso alla – peraltro difficilmente praticabile in via di fatto - via parlamentare, e cioè ad una apposita legislazione sui partiti che detti regole certe sulle “primarie” ovvero una normativa simile ad esempio a quella tedesca, che stabilisce determinate procedure ed organi interni ai partiti preposti alla scelta dei candidati. Così, e in modo ben più efficace della eventuale mera reintroduzione del voto di preferenza, la scelta dei candidati potrebbe avvenire democraticamente, e cioè mediante procedure trasparenti e in vario modo partecipative da parte degli elettori, e non soltanto per l'arbitrio di un capo.

## ROBERTO BORRELLO

Come esordio nel contesto odierno, mi viene in mente la nota espressione latina ... *Heri dicebamus*. Sembra poco tempo fa che ci siamo visti in quest'aula, a parlare di referendum elettorali, di manipolazione, ammissibilità e normativa di risulta. Sono invece passati quattro anni e siamo ancora qui.

La protagonista è sempre lei, la legge n. 270 del 2005, una delle leggi più invisibili della storia italiana, come quella sulla tassa sul macinato e quella sul canone radiotelevisivo. Scusatemi la breve digressione pseudoletteraria: questa legge sembra il patetico personaggio di un romanzo d'appendice di quart'ordine : abbandonata alla nascita, tra l'altro con epiteti oltraggiosi, dal genitore ed esposta da subito a tentativi di soppressione. Intere generazioni di giuristi, unanimi nel riconoscerne l'illegittimità costituzionale per violazione di alcuni principi supremi, hanno meditato e continuano a meditare su come eliminarla, a fronte di un sempre più inquietante corto circuito che ha colpito i gangli vitali dei processi della rappresentanza politica, sempre più lontana dal paese reale e dell'impossibilità di utilizzare la strada maestra della riforma parlamentare condivisa, per una nuova legge elettorale.

Tra le varie ipotesi per espugnare la cittadella, quella della abrogazione con reviviscenza del *Mattarellum*, non è nuova, ma ha acquistato centralità solo ora come *extrema ratio* intesa ad evitare le problematiche di una normativa di risulta, frutto di forbice e colla, tutta da sperimentare, evidenziando il vantaggio di un prodotto già conosciuto e collaudato, che si potrà criticare, ma che ha già dato prova di sé.

L'idea dell'abrogazione mediante referendum con reviviscenza , è stata formalizzata nella proposta Castagnetti del 2007, ma già se ne

trova traccia, per quello che mi consta, in un articolo di Balduzzi e Cosulich del 2006 (Rivista A.I.C. del 2 marzo 2006) a commento della legge promulgata da poco tempo. Definita come una sorta di fotografia istantanea (una *snapshot*, appunto) costituzionalmente dubbia, “epperò plausibilmente destinata a incidere fortemente sul sistema politico e istituzionale”.

Oltre che in ordine alla possibilità di sottoporre la legge a sindacato di costituzionalità, ci si interrogava sulla possibilità del “superamento della disciplina legislativa introdotta dalla legge n. 270 del 2005 ... attraverso la sua abrogazione referendaria, al fine di ripristinare, in tutto o in parte, la previgente legislazione elettorale” e si ipotizzavano due distinte possibilità: l’abrogazione totale e quella parziale, prospettando alcune riflessioni sul tema della reviviscenza (invitando ad aprire un dibattito, che si è poi, in effetti, ampiamente sviluppato).

Segnalo anche, per evidenziare la varietà di soluzioni che il problema dell’esistenza della legge n. 270 del 2005 ha suggerito, che nello stesso articolo si accennava ad una possibilità di ritorno al Mattarellum non in via di abrogazione-reviviscenza, ma attraverso una manipolazione, percorribile, per altro, per il solo Senato e valutata come piuttosto impervia: un intervento referendario di abrogazione parziale volto a estendere alle altre Regioni il sistema elettorale utilizzato in Trentino-Alto Adige dal Porcellum che altro non è che quello introdotto nel 1993. Si trattava, da un lato, di abrogare integralmente gli articoli del vigente d.lgs. n. 533 che prevedono per le altre Regioni il nuovo sistema elettorale e, dall’altro, di abrogare quelle parti degli articoli del titolo VII dello stesso d.lgs. che circoscrivono al solo Trentino-Alto Adige, riferendosi espressamente a tale Regione, l’applicazione del sistema elettorale prevalentemente maggioritario introdotto nel 1993. Si rilevava, tuttavia, come, ammesso che fosse possibile costruire un quesito abrogativo capace di dar vita una normativa di risulta coerente, tale normativa non sarebbe stata comunque immediatamente applicabile, in assenza della ridefinizione dei collegi uninominali.

Il dibattito sul tema della reviviscenza a seguito di referendum abrogativo in materia elettorale, ha quindi una certa risalenza sul piano temporale, soprattutto nel contesto di Astrid (nel primo dei due convegni del 2007) e ha ora acquistato nuovo vigore anche in

recenti contributi che il Prof. Lanchester ha messo a nostra disposizione.

Confesso che avevo a suo tempo studiato la materia in ordine alle problematiche della valutazione della incostituzionalità della normativa di risulta in sede di giudizio di ammissibilità, e il profilo della reviviscenza non ho avuto modo di approfondirlo in precedenza in tutte le sue complesse articolazioni.

Oggi posso solo dire che sulla base di una un po' affrettata lettura e rilettura della dottrina e della giurisprudenza della Corte, consentita da questa convocazione ad horas, mi convince l'ipotesi della reviviscenza "chirurgica", sulla scorta della ricostruzione di Massimo Luciani (e Guastini) in ordine alla reviviscenza consequenziale all'abrogazione referendaria della norma che aveva abrogato puramente e semplicemente l'altra norma che ritorna in vita. È chiaro che resta impregiudicata la necessità di una riflessione sulla effettiva natura di disposizioni di abrogazione semplice delle disposizioni della legge n. 570 del 2005 oggetto del quesito n. 2, avendo in molti riscontrati profili di contestuale "sostitutività", ritenuti ostativi rispetto alla reviviscenza.

L'ipotesi dell'abrogazione totale mi pare in contrasto con la giurisprudenza della Corte che richiede la sopravvivenza di una normativa di risulta coerente ed idonea a assicurare nuove elezioni, nella misura in cui la nozione di risulta sembra legarsi a materiale in vigore "sopravvissuto" all'ablazione e non necessitante di operazioni di resurrezione.

In conclusione di tali brevi riflessioni, mi sembra che, comunque, la problematica non possa essere letta alla stregua di un giustificazionismo legato alla situazione extra ordinem in cui versiamo, come sembra emergere in alcune opinioni dottrinarie.

Il mero carattere "correttivo" e/o di integrazione del referendum, evocato già da Einaudi in sede di Costituente, può considerarsi, come ricordava Meuccio Ruini nel suo volume del 1953 su referendum e revisione della costituzione, inconfutabile, in quanto è uno strumento di "riserva", di feed back" del sistema e ciò non può consentirne un uso eccezionale, pur in presenza di deviazioni ed eccessi partitocratici o peggio di "cricche". Il massimo della forzatura del "fasciame" istituzionale, per usare una metafora navale, può essere rivolto verso una declaratoria di incostituzionalità della

legge n.270 del 2005 effettuata dalla Corte sulla base di una rimessione a se stessa, come giudice a quo dell'ammissibilità del referendum, come suggerito in questa sede da Gianni Ferrara e Fulco Lanchester.

Ciò può essere giustificato, tra l'altro, dalla notoria sussistenza di una zona di ombra della giustizia costituzionale con riferimento alle leggi elettorali e, ciò, in relazione ad una auspicata normalizzazione della situazione italiana, non dovrebbe essere considerato un precedente, ma, una sorta di necessitata e limitata rottura della costituzione.



## CLAUDIO CHIOLA

Appartengo alla ridotta schiera di coloro che considerano il referendum non un atto normativo equiparabile alle leggi, ma uno strumento di controllo politico a disposizione del popolo, il quale, nell'eventualità che non condivida l'orientamento dei propri rappresentanti ha a disposizione uno strumento sanzionatorio che è l'abrogazione di un atto legislativo attraverso il referendum. Ma anche sulla base di questa costruzione l'effetto abrogativo difficilmente può discostarsi da quelle nozioni che abbiamo sempre insegnato all'università: l'abrogazione crea un vuoto, incide sull'efficacia delle norme e non sulla loro validità.

Anche al referendum che abbia avuto esito positivo va quindi riconosciuto l'effetto comune a tutti gli atti abrogativi e cioè quello di creare un vuoto normativo che può essere colmato soltanto con l'analogia (nel campo dei diritti) o con un nuovo atto normativo.

Per sostenere che all'abrogazione potrebbe riconoscersi un effetto ulteriore, quello della reviviscenza della disciplina originaria, non varrebbe richiamare l'ipotesi eccezionale dell'abrogazione legislativo di legge meramente abrogatrice.

La trasposizione di tale eventualità al referendum è inammissibile perché soltanto il legislatore, a differenza del referendum, ha un potere legislativo pieno.

All'intervento del legislatore meramente abrogativo di una legge precedente meramente abrogatrice può quindi riconoscersi, in via interpretativa, l'effetto di far rivivere la disciplina originaria. Il richiamo a siffatta eventualità è dunque inammissibile se riferito al quesito referendario in esame, perché, oltretutto, non ci troviamo di fronte ad una sequenza di norme meramente abrogatrici.

L'ammissibilità del quesito che prevede l'abrogazione totale della legge elettorale vigente andrebbe quindi valutata alla stregua dell'unico effetto che può riconoscersi all'abrogazione referendaria, quello del vuoto legislativo e non la reviviscenza.

Ma alla luce di tale conseguenza, il quesito risulta inammissibile. La Corte costituzionale ha sempre dichiarato inammissibile l'abrogazione totale della legge elettorale di un organo costituzionale perché determinerebbe un blocco istituzionale e quindi ammette soltanto quesiti che siano manipolativi e cioè tali che la disciplina di risulta consenta la rinnovazione dell'organo costituzionale.

Per superare tale conseguenza che, allo stato, appare inevitabile occorrerebbe ricostruire il referendum abrogativo come strumento popolare dotato di una peculiare forza, quella di "revocare" l'atto legislativo sottoposto alla consultazione popolare. Per questa via si otterrebbe, infatti, l'eliminazione della legge sottoposta a referendum con conseguente reviviscenza della legge precedente.

Questa soluzione appare però improponibile in mancanza di una revisione costituzionale.

La stessa, comunque, travolge il ruolo assegnato al Parlamento dall'attuale disciplina del referendum. È a quest'ultimo che, a mio avviso, è affidato il potere di colmare il vuoto creato dall'abrogazione con una nuova disciplina in sintonia con le motivazioni che hanno determinato l'adesione popolare al referendum.

Il secondo quesito, dettato dall'esigenza di predisporre una rete di protezione dello scopo perseguito dai promotori, quello di far rivivere la precedente legge elettorale, è invece di tipo manipolativo in formale aderenza alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Pertanto, come è stato detto da tutti quelli che mi hanno preceduto, finisce per mantenere in piedi proprio le norme che si vorrebbero abrogare. Non è più un referendum abrogativo ma, contro lo stessa volontà dei promotori, confermativo della legge esistente.

D'altro canto, anche a voler superare tale conseguenza aberrante, lo stesso quesito risulterebbe egualmente inammissibile in quanto del tutto oscuro e quindi contrastante con il principio di chiarezza, condizione essenziale per garantire l'espressione genuina della volontà popolare.

## FRANCESCO D'ONOFRIO \*

Vorrei premettere, anzitutto, di appartenere a quella cerchia di persone che ritengono che l'obiettivo perseguito dal comitato promotore non sarà ragionevolmente conseguito. Capisco però l'importanza di questi *referendum*, da cui si deduce che questa legge vigente non la vogliamo. Allora qual è la questione fondamentale? Nel merito, la questione di fondo che riemerge – che è riemersa anche oggi – è la stessa del 1978, vale a dire quella del rapporto che intercorre tra il potere legislativo referendario e il potere legislativo parlamentare. Si tratta della questione di fondo, tutto il resto sono argomentazioni, vagamente di diritto costituzionale, ma che prescindono totalmente dal significato del *referendum*. I *referendum* sono previsti nella Costituzione come un potere legislativo specifico del corpo elettorale, ma il potere legislativo generale non è del corpo elettorale. Il tentativo di fare del corpo elettorale il soggetto sostanzialmente parificato al Parlamento è un tentativo inutile. Alla fine, la Corte costituzionale non potrà assecondare questa linea interpretativa, al massimo potrà tentare di essere un punto di equilibrio tra Parlamento e corpo elettorale, ma non potrà non ritenere, come ha ritenuto altre volte, che esiste un potere legislativo generale, che comprende la possibilità di fare le leggi necessarie, e un potere legislativo referendario abrogativo che può soltanto cancellare le leggi sgradite. Se esistesse nella Costituzione l'istituto del *referendum* propositivo, il problema sarebbe risolto, ma questo istituto non c'è. In questo momento, il tentativo di questi *referendum*, sia dell'abrogazione totale sia di quello cosiddetto manipolativo, è un tentativo – volto a parificare il *referendum* abrogativo a quello propositivo – destinato a non avere

---

\* Intervento non rivisto dall'autore.

successo presso la Corte costituzionale. Il potere legislativo, infatti, comprende naturalmente anche quello di fare le leggi; quello abrogativo popolare, invece, soltanto quello di cancellarle. È il tema che si è proposto già nel 1978, e la Corte Costituzionale già in quella circostanza affermò che vi erano dei limiti impliciti – che non esistono cioè nella Costituzione – al potere abrogativo del corpo elettorale, limiti ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 75. Tali limiti, però, gravano sul potere referendario popolare e non su quello legislativo generale.

Non è un caso se nel periodo che va dal 1948 al 1991 non vi siano stati *referendum* elettorali. Infatti, l'accettazione implicita della natura costitutiva del sistema elettorale proporzionale era generale, ma non per un fatto di cultura tecnica, dato che il potere legislativo nella nostra Costituzione è previsto con una varietà enorme di manifestazioni. Il potere parlamentare, come molto opportunamente è stato osservato, comprende anche il potere di eleggere i giudici costituzionali, di fare le leggi costituzionali, nonché leggi concordate con soggetti diversi dal Parlamento. Da questo punto di vista, il potere legislativo parlamentare richiede un tipo di investitura elettorale diverso da quello rivolto alla singola persona, vale a dire un potere di investitura rivolto alle forze politiche. L'elezione diretta del Governo, invece, è un'altra cosa. Questo *referendum* parte da un presupposto che non è *in rerum natura*, né si rinviene nella Costituzione vigente. Nella Costituzione vigente, infatti, sono le forze politiche presenti in Parlamento, sulla base della loro forza rappresentativa, a fare i Governi, non gli individui nominati o eletti che siano. Il *referendum* in questo senso attiene alla natura costituzionale di un'alternativa generale che la Corte costituzionale non potrà ammettere. Ecco perché lo ritengo inammissibile per ragioni formali: il primo quesito perché produce un vuoto normativo che non è consentito; il secondo, quello manipolativo, perché tende ad una riproposizione di una norma elettorale che ovviamente non può essere fatta dal corpo elettorale se non con lo strumento del *referendum* propositivo che non è previsto nella nostra Costituzione. Si ritorna dunque alla questione del 1978. I limiti sostanziali del potere referendario sono limiti che attengono alla natura generale del potere legislativo del Parlamento e a quella molto particolare del potere legislativo popolare. Se andiamo all'origine e ci chiediamo del perché nella Costituzione sia previsto il *referendum*,

comprendiamo bene perché sia contemplato soltanto nella forma abrogativa.

La legge elettorale del 2005, il *Porcellum*, fu approvata sulla base di un obiettivo di fondo, quello di ripristinare il sistema elettorale proporzionale. Si introdusse, tuttavia, l'idea del capo della coalizione e del premio di maggioranza, trasformando in tal modo il sistema proporzionale in un meccanismo molto simile al *Mattarellum*. La manipolazione che avvenne sulla legge chiamata *Porcellum* riguarda il premio di maggioranza, non riguarda il sistema proporzionale. È il premio di maggioranza che rende sostanzialmente identico il *Porcellum* al *Mattarellum*. Il *Porcellum*, infatti, prevede un premio di maggioranza personalizzato, mentre il *Mattarellum* prevede un premio di maggioranza implicito, anche se non sulla persona. È questa l'unica differenza. In conclusione, ritengo che il *referendum* sia inammissibile per le ragioni giuridiche che attengono alla natura legislativa del *referendum* abrogativo. Credo che, come nel 1978, sia questa la questione di fondo, per cui non c'è modo di andare presso la Corte costituzionale e sperare di ottenere un risultato diverso da quello che sino ad ora si è ottenuto.



## GIOVANNI GUZZETTA

Mi è venuta un po' di nostalgia ad ascoltare questo dibattito, anche perché molte delle cose che sono state dette sono argomenti sui quali ci siamo confrontati anche nella scorsa tornata referendaria. Sono molto curioso di sapere che cosa deciderà la Corte. Per due motivi.

Il primo riguarda ovviamente l'esito del giudizio, che ritengo nient'affatto scontato. È vero, c'è una giurisprudenza della Corte in cui si fa riferimento alla c.d. reviviscenza e all'inapplicabilità di questo istituto al *referendum*. Ma in realtà dobbiamo partire dall'idea che non esistano precedenti "in termini". Perché in questo caso siamo di fronte ad un referendum in materia elettorale e la giurisprudenza in tema di ammissibilità, per questo particolare tipo di referendum, è caratterizzata, com'è noto, da una significativa specialità.

2. La Corte si troverà, secondo me, al di là degli aspetti più tecnici relativi alla c.d. reviviscenza, su cui tornerò in seguito, in una situazione in cui dovrà coniugare quattro principi che essa ha sempre mostrato di applicare nella propria giurisprudenza sui *referendum* elettorali. I quattro principi sono: 1) in linea generale, i *referendum* in materia elettorale sono ammissibili, lo ha detto nel 1991, lo ha ribadito sempre; 2) i *referendum* in materia elettorale non devono produrre un vuoto normativo, in quanto si muovono nell'ambito di una disciplina "costituzionalmente necessaria"; 3) i quesiti debbono essere chiari, univoci ed avere una matrice razionalmente unitaria affinché sia rispettata la libertà di voto dell'elettore; 4) l'istituto referendario nasce costituzionalmente come istituto che consente ai cittadini, entro certi limiti, di *disvolere* ciò che il legislatore ha voluto.

Allora, se queste sono le premesse, noi abbiamo una situazione nella quale c'è un *referendum* in cui il volere del legislatore è stato quel-

lo di sostituire una certa disciplina con un'altra, facendo conseguentemente cessare l'efficacia della prima. Ora, restando per un momento su questo piano, a me sembra difficile negare che il disvolere una disposizione il cui contenuto è quello di sostituire *expressamente* A con B possa significare altro che un'inversione della sostituzione e cioè che A prenda il posto di (*rectius*: non sia più sostituita da) B. Disvolere una sostituzione, in quanto sostituzione, non mi pare che possa significare altro.

Se, come ritengono i promotori, la disciplina risultante fosse effettivamente autoapplicativa, mi pare che l'univocità e l'omogeneità del quesito non potrebbe essere posta in dubbio essendo il sistema elettorale risultante la conseguenza necessitata del *disvolere* intrinseco al referendum allorché esso abrogasse una disposizione sostitutiva; una conseguenza necessitata dell'inversione nella "sostituzione" tra le due leggi inscindibilmente legate proprio dal legislatore che ha scelto la strada della sostituzione. Né d'altra parte si può dire che la c.d. "reviviscenza" della disciplina sostituita (la cd. legge Mattarella) costituisca un effetto manipolativo e innovativo estraneo alla *ratio* (di ablazione meramente negativa) dell'istituto referendario. Com'è noto infatti la giurisprudenza della Corte costituzionale in tale materia non ha collocato il confine tra ammissibilità e inammissibilità invocando l'assenza o meno di "manipolazione". La Corte ha collocato quel confine salvando le ipotesi in cui la disciplina di risulta sia comunque riconducibile a principi presenti nell'ordinamento, che a seguito (e in diretta conseguenza) dell'abrogazione espanderebbero la propria portata regolativa andando ad abbracciare anche la fattispecie dedotta come oggetto del referendum. È del tutto evidente che, in tale caso, vi sia un effetto creativo e innovativo (perché una fattispecie prima regolata in un modo a seguito dell'esito positivo del *referendum* viene regolata in un altro), purché tale effetto sia frutto per dir così automatico dell'atto (negativo) di abrogazione.

Ora nel caso che ci occupa una normativa in grado di (ri) espandersi va comunque postulata come esistente nell'ordinamento. Com'è noto, infatti, secondo la migliore teorica dell'effetto abrogativo, quest'ultimo non vale a espungere completamente le norme abrogate dall'ordinamento, ma si limita a circoscriverne la l'efficacia temporale, potendola peraltro graduare in modo differenziato a seconda che la norma abrogante abbia efficacia abrogativa, immediata



o ultrattiva (C. cost. 63/1970). Detto in altri termini le norme abrogate sono da considerarsi comunque idonee a proiettare la propria capacità qualificatoria nell'ambito dell'ordinamento giuridico (in genere rispetto al passato) e non sono pertanto considerabili *tamquam non essent*.

Tornando al ragionamento sull'abrogazione referendaria, dunque, si potrebbe, almeno astrattamente sostenere, che l'effetto del referendum abrogativo di norme sostitutive determini la conseguenza di recuperare un principio vigente, seppur ad efficacia limitata (nel tempo, più che nello spazio o nell'ampiezza della fattispecie regolata) e di (ri-) espanderlo, per così dire, nel tempo.

3. Si tratta di un punto cruciale, che mi consente di passare la secondo aspetto, e alla seconda curiosità, in ordine all'orientamento che la Corte costituzionale prenderà.

Come superare l'obiezione, suffragata anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di referendum, secondo cui l'abrogazione di norma abrogativa non potrebbe comunque - a differenza dell'ipotesi di dichiarazione di incostituzionalità della disposizione espressamente abrogatrice - produrre l'effetto di far “rinascere” la norma precedentemente abrogata?

È evidente che la differenza tra le due ipotesi (abrogazione o annullamento) dipende dai diversi effetti riconosciuti a tali dispositivi di soluzione della antinomie. Nel caso dell'abrogazione l'effetto sarebbe *ex nunc*, nel caso dell'annullamento esso sarebbe *ex tunc*. In tale ultimo caso, cioè, l'effetto della dichiarazione di incostituzionalità, colpendo “retroattivamente”, con il marchio della illegittimità, la volontà abrogatrice imporrebbe di considerare come non avvenuta l'abrogazione incostituzionale, e la precedente norme riprenderebbe (*rectius*: continuerebbe) a vivere *senza alcuna soluzione di continuità temporale*, tra il *prima* dell'abrogazione, *il durante* della vigenza della nuova disciplina illegittima e *il dopo* della sentenza di annullamento che ha determinato il “ripristino” della vecchia disciplina.

Nel caso dell'abrogazione (non retroattiva) di norma abrogativa, invece, il lasso temporale tra la prima abrogazione e la seconda (l'abrogazione dell'abrogazione) interromperebbe quel nesso di continuità temporale perché durante la vita della prima norma abrogante questa avrebbe prodotto degli effetti legittimi che l'abrogazione successiva può bensì limitare nel tempo (*pro futuro*) ma non travolge.

L'effetto sarebbe dunque che tra l'originaria disciplina A, la successiva disciplina B e la disciplina abrogatrice C vi sarebbe una normale successione di leggi nel tempo. L'eliminazione di B da parte di C allora avrebbe l'effetto di creare un vuoto normativo, da colmare secondo gli ordinari principi vigenti nell'ordinamento (analogia, ove possibile, principi generali, ecc.).

Detto in altri termini, tra abrogazione e “abrogazione dell'abrogazione” non vi sarebbe una “saldatura” temporale tale da far considerare la disciplina intertemporale come *tamquam non esset*.

Ma siamo sicuri che tale saldatura non esista nel nostro caso? La pista da percorrere per compiere una tale verifica deve partire dalla circostanza che, nel caso di specie, non siamo in presenza né di una mera abrogazione tacita, né di una mera abrogazione espressa, ma siamo in presenza (quella colpita nel secondo quesito referendario) dell'abrogazione della sola disposizione di “sostituzione”. La caratteristica precipua di tale disposizione è quella di incorporare una specifica volontà non riducibile né alla sola abrogazione, ma nemmeno alla sola “innovazione”. Detto in altri termini il quesito referendario non si limita a colpire il DPR 30 marzo 1957, n. 361, così come successivamente modificato dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, ma colpisce direttamente la disposizione, che opera una particolare modalità di realizzazione dell'innovazione: una innovazione attraverso la sostituzione di una norma con un'altra. Non limitandosi allora a colpire le sole disposizioni introdotte, ma colpendo la tecnica stessa di introduzione delle stesse, mediante sostituzione, i promotori referendari sembrano aver potuto realizzare un *quid pluris*. Sembrano aver voluto cioè colpire proprio quella “saldatura” tra le due discipline operata dalla norma sostitutiva che, non a caso, si riferisce espressamente, seppure *per relationem*, ad entrambe le normative in gioco: la vecchia (“L'articolo “x” del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni”) e la nuova (“è sostituito dal seguente”).

A ben vedere, dunque, ci troviamo in una situazione che non pare esattamente assimilabile né ad un referendum avente ad oggetto una semplice abrogazione tacita, né ad uno avente ad oggetto una semplice abrogazione espressa (i casi sinora affrontati dalla giurisprudenza costituzionale). Non è assimilabile al primo perché in quel

caso l'unica volontà dispositiva aggredibile dal quesito è quella innovativa (essendo l'abrogazione per incompatibilità conseguenza “non voluta”, ma oggettivamente discendente dal fatto dell'innovazione in base ai principi dell'ordinamento in materia di successioni di leggi nel tempo). Ma il quesito non è nemmeno assimilabile al caso dell'abrogazione referendaria di una disposizione di mera abrogazione espressa, perchè in questo secondo caso il quesito colpirebbe la volontà di abrogare, ma non potrebbe disporre della situazione normativa che ha colmato il vuoto conseguente all'abrogazione, in quanto la disposizione oggetto di referendum è di “mera” abrogazione e non ha voluto colmare il vuoto. Detto in altri termini, quale che sia il modo in cui l'ordinamento ha colmato quel vuoto (o perché contestualmente, ma distintamente, la stessa fonte dell'abrogazione espressa ha posto anche altre e distinte disposizioni innovative, o perché - in sua assenza - sono da ritenere applicabili i consueti principi in tema di lacune) non pare dubbio che la fattispecie oggi in questione presenti degli elementi di specificità.

Né si potrebbe obiettare che si tratti di un ragionamento formalistico, legato alla mera tecnica redazionale della disposizione oggetto di referendum. È evidente infatti che, proprio in materia di referendum, è unicamente alla tecnica regolativa della disposizione che si deve fare riferimento. Il “veicolo” a disposizione dei promotori infatti può essere solo e unicamente la “disposizione” oggetto del quesito. L'effetto sostanziale (abrogazione di norme) è infatti, nel caso del referendum (e a differenza di quanto non possa fare il legislatore positivo) necessariamente mediato dal destino cui sono sottoposte le disposizioni aggredite. In altri termini: il referendum ha a bensì effetti normativi, riguarda pertanto norme, ma le può colpire solo aggredendo disposizioni e il “voluto” (per dirla con Crisafulli) in esse incorporato. E nel caso di specie il “voluto” è un disposto complesso, ma omogeneo, consistente nel legare il destino di “morte” di un complesso normativo al destino “di vita” di un altro complesso normativo che adesso si vuole sostituire.

Una volta che si accettasse un tale approccio, tanto più giustificabile proprio per il fatto che rientriamo nell'area dell'abrogazione referendaria il cui limite operativo (a differenza, come detto, che per il legislatore positivo) è costituzionalmente “inchiodato” al perimetro delle disposizioni colpite (dal “voluto” dell'atto, o parte di esso, og-

getto di referendum), il problema del lasso temporale intercorso tra l'entrata in vigore della norma sostitutiva e l'eventuale entrata in vigore dell'effetto abrogativo del referendum è in qualche modo superato dalla circostanza che la saldatura sostanziale discendente dalla formulazione della disposizione impone di considerare ripristinata una saldatura "inversa" in occasione del *contrarius actus* referendario.

Un tale esito può essere concepito - non entro sul punto di quale sia la soluzione preferibile - sia immaginando che una simile abrogazione di norma sostitutiva abbia intrinsecamente e necessariamente una portata retroattiva, saldando le due discipline nel passato (senza che ciò peraltro comporti - come ricorda CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 190 per il caso delle abrogazioni retroattive - il travolgimento degli effetti *medio tempore* prodottisi) sia che si possa immaginare una nuova espansione temporale (*per saltum*) della portata della precedente disciplina (in quanto generante un principio comunque esistente nell'ordinamento) come effetto intrinseco e obbligato di parziale innovazione dell'abrogazione referendaria in quanto avente ad oggetto una disposizione espressamente sostitutiva.

Come in altre occasione della storia delle iniziative referendarie la Corte si trova pertanto a dover svolgere una complessa opera ermeneutica che combini una serie di principi sostanziali in tema di referendum sulle leggi elettorali con la teoria delle fonti e dei criteri di risoluzione delle antinomie, relativamente ad un caso, sotto entrambi i punti di vista, del tutto peculiare. Quale sarà la risultante di tale combinazione non può non suscitare grande curiosità.

3. Veniamo adesso all'intervento di Passigli, il quale ci ha detto sostanzialmente che c'è una sostanziale equivalenza tra il collegio uninominale e il *Porcellum*, in quanto in entrambi i casi l'elettore sarebbe comunque alla mercé dei partiti che, o scelgono il candidato uninominale o scelgono il "nominando" nelle liste bloccate. Quest'equivalenza, francamente, io non riesco a riconoscerla, nel senso che si tratta di due sistemi completamente diversi, anche dal menzionato punto di vista.

L'argomento di Passigli infatti prova troppo. Non esiste, infatti, nessun sistema elettorale, secondo me, in cui l'elettore abbia il potere assoluto di scegliere i rappresentanti, perché nel procedimento elettorale, come insegna il prof. Lanchester, esiste il momento della sele-

zione delle candidature ed esiste comunque un momento di attività dei partiti (disciplinato dalla c.d. legislazione di contorno). Quindi la comparazione tra i sistemi elettorali non può essere fondata sulla esistenza o meno di un ruolo dei partiti (e conseguente limitazione del potere dei cittadini), ma semmai sull'intensità di questo ruolo rispetto al potere di scelta degli elettori.

In questo senso è possibile effettuare una graduazione tra sistemi in cui l'elettore può scegliere "di più" e sistemi in cui l'elettore può scegliere (comparativamente) "di meno": un sistema a liste bloccate, peraltro lunghissime, come nel caso della legge attuale, dà all'elettore un potere di contestazione della scelta di ogni singolo candidato del partito assai minore di quello che gli dà un sistema di tipo uninominale. Equiparare il modello *Porcellum* al modello uninominale di stampo anglosassone mi sembra errato.

Altro discorso sarebbe quello fondato sull'idea che il modello anglosassone sia un sistema che assicura una grande vitalità nella democrazia inglese, mentre in Italia non funzionerebbe. Si tratta di una valutazione che prescinde dalle caratteristiche del sistema in sé, ma riguarda valutazioni di ordine generale, di cultura politica. L'argomento allora sarebbe che l'Italia è un paese "diverso", che fa eccezione, che non è comparabile agli altri, e che, quindi, quindi quello che va bene agli altri non va necessariamente bene all'Italia. Questo ragionamento noi lo possiamo fare, ma poi lo dobbiamo applicare a tutti i sistemi elettorali: allora dobbiamo dire che, ad esempio, anche il sistema elettorale proporzionale, ammesso che abbia garantito altrove il bipolarismo, nel contesto specifico italiano non lo garantirebbe, ma probabilmente garantirebbe, venuta meno la rottura ideologica tra comunismo e anti-comunismo, la formazione di una serie di partiti lungo tutto il *continuum* destra-sinistra (con alto rischio di frammentazione pre- e post-elettorale), ma certamente non il bipolarismo.

Quindi dobbiamo decidere se l'eccezionalismo come categoria interpretativa lo vogliamo utilizzare o meno, ma se lo usiamo allora dobbiamo farlo sempre.

Se invece noi vogliamo ritenere che esista una relazione tra le prassi, i comportamenti e i meccanismi elettorali, i quali ultimi certo non sono risolutivi, non sono la panacea di tutti i mali, (soprattutto in un sistema che poi consente in Parlamento un trasformismo asso-

luto senza nessuna sanzione), ma che comunque costituiscono un incentivo o un disincentivo rispetto a certe prassi, allora dobbiamo fare un ragionamento più limitato, meno filosofico o politico, facendo un po' di distinzioni. E la distinzione secondo me è che il sistema maggioritario può essere discutibile e criticabile da chi non è d'accordo, perché crea meccanismi maggioritari, ma certamente consente, dal punto di vista del giudizio sui candidati, un potere maggiore degli elettori rispetto a quanto non consenta il sistema proporzionale.

## VINCENZO IACOVISSI

Condivido le osservazioni di natura formale che sono state espresse sin d'ora dai miei colleghi. Pertanto, mi limiterò a fornire un piccolo contributo di carattere più sostanziale.

Se si approccia al tema della reviviscenza – e quindi al *referendum* per l'abrogazione della legge n. 270/2005 con la convinzione di ripristinare l'efficacia delle leggi n. 276 e 277 del 1993 (c.d. *Mattarellum*) – da un punto di vista formale, è chiaro che le nostre opinioni difficilmente possono discostarsi dalle perplessità espresse dagli illustri interventi che mi hanno preceduto. Pertanto, con riguardo alle argomentazioni di carattere “tecnico”, mi limito solo a rilevare, *per incidenza*, che non mi trovo d'accordo con chi ritiene che il secondo quesito sia inammissibile per il fatto di essere confezionato in modo da incidere sulla alinea e non sulla proposizione, perché – a mio parere – siccome non può esistere un frutto senza un albero, allora non può esistere una proposizione introdotta da una norma se quest'ultima viene abolita. Quindi il secondo quesito deve essere analizzato come mirante allo stesso obiettivo del primo – ossia il superamento del *porcellum* – seppur redatto secondo una tecnica non integrale ma manipolativo-parziale.

Tuttavia, ritengo utile analizzare gli stessi quesiti anche da una prospettiva sostanziale, calandoli cioè nella realtà effettuale dell'ordinamento e delle contingenze politiche, evidenziando, in questo modo, come una simile iniziativa possa esser letta alla stregua di un estremo tentativo di sollecitare la classe politica ad intervenire su una materia, quella elettorale, che si rivela assolutamente inafferrabile. Gli interventi che mi hanno preceduto, infatti, hanno posto in evidenza come la giurisprudenza della Corte abbia sovente escluso qualsiasi giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali, e

ciò ha impedito, tra l'altro, di sindacare l'attuale legge 270/2005, da molti studiosi è reputata una sorta di abominio giuridico.

Io voglio valutare, quindi, le iniziative referendarie sulla abrogazione del c.d. *porcellum* attraverso una prospettiva sostanziale, mettendo da parte le indubbie riserve di carattere dottrinale e testuale ivi presenti.

Spero che la Corte costituzionale, allorquando sarà chiamata ad esprimersi su una tematica così scottante ed attuale, assuma una posizione netta, in modo da fornire la possibilità agli operatori del diritto di comprendere quale sia l'orientamento giurisprudenziale. Inoltre, un preciso indirizzo della Consulta potrebbe avere inevitabili effetti sull'opinione pubblica e sulla classe politica, la quale, attualmente – come ricordato poco fa dal prof. D'Onofrio – vive una stagione simile a quella dei *referendum* 1991-1993. In effetti, proprio quei due *referendum* vennero interpretati nel loro significato complessivo ed intrinseco rispetto al mero dato formale. A corroborazione di quanto affermato si può citare il caso dell'on. De Mita – all'epoca segretario della Democrazia Cristiana – che, nella domenica precedente alla consultazione referendaria sulla c.d. “preferenza unica” del 1991, schierò il proprio partito in favore dell'abrogazione, in linea di discontinuità con l'atteggiamento di indifferenza o contrarietà che la Dc, e gli altri principali partiti, avevano assunto sino a quel momento. L'episodio appena descritto può essere letto come un'estrema operazione di auto-salvataggio da parte di un ceto politico ben conscio degli effetti che l'approvazione del quesito referendario in questione avrebbe comportato sulla società politica, al di là della ristretta portata normativa dell'intervento. Ciò accadde non solo nel 1991, ma anche, in misura se possibile più marcata, nei *referendum* del 18 aprile 1993.

È possibile trovare molte analogie fra quella esperienza dei primi anni Novanta e le iniziative oggetto del dibattito odierno.

Per tale ragione, parafrasando ancora il Vangelo come alcuni interventi precedenti, esprimo l'auspicio che nei palazzi della Corte costituzionale non entri Ponzio Pilato, ma un decisore più determinato.

Grazie.



**UNA “RESURREZIONE” TUTT’ALTRO CHE  
SCONTATA  
di GABRIELE MAESTRI**

L’idea che mediante *referendum* si potesse dire «no» alla vigente legge elettorale per non avere più un “Parlamento di nominati” sembra aver fatto decisamente presa sui potenziali votanti. Il desiderio di eliminare ogni nuova possibilità di votare con il sistema elettorale meno apprezzato della storia della Repubblica italiana (oltre che incostituzionale sotto vari aspetti) è forte, anche per chi studia queste vicende da più vicino: anche per questo, è ancora più forte la tentazione di sostenere in ogni modo lo strumento referendario, perché possa giungere al risultato sperato. Il sostegno alla tesi della reviviscenza della cd. legge Mattarella è parte integrante e necessaria di questo disegno; tale tesi, tuttavia, presenta delle difficoltà anche per chi, come il sottoscritto, guarda con molto favore alla mobilitazione del corpo elettorale per la raccolta di firme per il *referendum* e, prima ancora, ne ha sostenuto la presentazione.

Posto che il *referendum* ha comunque dignità di fonte primaria del diritto, come autori di pregio riconoscono da anni, non si può sostenere con assoluta certezza che l’abrogazione di una norma che a sua volta aveva abrogato una disposizione preesistente faccia “risuscitare” quest’ultima. Esistono certamente spunti problematici su questo piano, a partire dal fatto che nel quesito referendario non ci può essere spazio per una reviviscenza espressa (stante la sua natura solo abrogativa) e sapendo che la giurisprudenza in alcuni casi si è mostrata diffidente persino sul ritorno in vigore delle norme preesistenti in seguito a una dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma abrogatrice (l’incostituzionalità, peraltro, non produrrebbe un’abrogazione, ma una nullità o un annullamento).

Mortati era stato molto chiaro nel dire che il *referendum* fa valere soltanto una «inopportunità sopravvenuta», senza dire come debba essere colmata la lacuna creata dall'abrogazione (compito affidato agli interpreti e al legislatore). Esistono orientamenti di dottrina che riconoscono spazi per la reviviscenza, ma riguardano soprattutto un quesito che riguardi norme puramente abrogative (poiché configurerebbe un meccanismo simile a quello dell'annullamento), mentre nel caso del “Porcellum” le norme sono praticamente tutte sostitutive. Per parte sua, la Consulta ha espresso i suoi dubbi sulla reviviscenza mediante *referendum* in più di un caso: si veda la sentenza 40/1997 – anche se la decisione risente del quadro normativo coinvolto in quel caso – e soprattutto la recentissima sentenza 24/2011, legata proprio all'ultima consultazione referendaria.

Il fatto che ci si occupi di una legge elettorale, peraltro, pone ulteriormente il problema della reviviscenza, se non altro perché si tratta di una legge costituzionalmente necessaria: non sarebbe ammissibile una lacuna normativa tale da paralizzare il meccanismo di formazione del (nuovo) Parlamento, così come la stessa Corte richiede che la normativa di risulta sia autoapplicativa. In un quadro simile, dunque, la configurabilità della reviviscenza diventa condizione necessaria per l'ammissibilità del quesito referendario.

Il comitato Morrone-Parisi ha proposto, come si sa, due quesiti, che cercano di accontentare in modo “complementare” le opinioni di dottrina che danno spazio alla reviviscenza: da una parte il quesito *totalmente abrogativo* della legge 270/2005, che asseconderebbe chi (come Stelio Mangiameli) ritiene che l'abrogazione completa della legge abrogratrice avrebbe anche il significato di riportare in vigore le disposizioni abrogate, mettendo in discussione l'intero spirito dell'intervento legislativo; dall'altra il quesito *parzialmente abrogativo*, che demolirebbe solo gli articoli del “Porcellum” sostitutivi di altre disposizioni (peraltro abrogando unicamente le proposizioni “sostituenti”, sostanzialmente abrogatrici, in modo da “disinnescare” la parte realmente sostitutiva degli articoli) per non incorrere nel rischio che il quesito referendario sia considerato inammissibile dalla Corte perché non omogeneo (come paventato da Alessandro Pizzorosso o Massimo Luciani) o perché abrogerebbe una legge costituzionalmente necessaria.

Lo sforzo è certamente lodevole, almeno per chi condivide il suo fine immediato (eliminare il sistema introdotto dalla legge Calderoli o, per lo meno, indurre il sistema politico a cambiare la normativa), ma non sembra sufficiente a mettere da parte le perplessità sull' idoneità dello strumento referendario a provocare la reviviscenza. È vero che ogni *referendum* abrogativo non ha mai solo un effetto ablativo e finisce sempre per modificare le norme in una determinata materia, ma è difficile sostenere con certezza che chiunque votasse «sì» in questo caso vorrebbe consapevolmente tanto l'abrogazione del "Porcellum", quanto il ritorno al sistema precedente. È proprio la struttura dello strumento referendario (la risposta secca «sì» o «no» alla domanda «Volete voi che sia abrogata...») a non suggerire l'intervento automatico della reviviscenza delle norme abrogate dalle disposizioni oggetto di *referendum*: ciò non chiude la porta alla "riattivazione" di quelle norme, ma finisce per lasciare la valutazione agli interpreti, generalmente poco propensi ad ammettere quel fenomeno.

Non dovrebbero essere trascurati poi altri particolari, legati alla normativa di risulta: i *referendum*, ad esempio, cancellerebbero nella legge elettorale ogni riferimento alla *circoscrizione Estero*, istituita ex art. 48 Cost. (così come modificato dalla legge costituzionale 1/2000). Oggi i 12 deputati e i 6 senatori individuati dal testo costituzionale vengono ripartiti in base alle più recenti tabelle di ripartizione approvate dai dd.P.R 6 febbraio 2008, secondo la procedura prevista dalla legge 459/2001 e dall'art. 7, comma 2 del d.P.R. 104/2003. Ora, probabilmente non si creerebbero problemi di coerenza con le disposizioni "risuscitate" del t.u. Camera (d.lgs. 361/1957, così come modificato dal "Mattarellum"), mentre qualche criticità potrebbe invece sorgere con la reviviscenza della legge 276/1993 (e delle modifiche da essa apportate alla legge 29/1948) per quanto riguarda l'elezione del Senato: in base all'art. 1 della legge 276/1993, il Senato verrebbe eletto «sulla base dei voti espressi nei collegi uninominali» (senza alcuna limitazione del criterio al solo «territorio nazionale», come avviene nella legge per la Camera) e il successivo art. 8 prevedeva una delega al Governo perché istituisse i collegi uninominali anche nella circoscrizione Estero, mentre la legge 459/2001 prevede espressamente un criterio proporzionale per i seggi da assegnare in ciascuna ripartizione (assimilabile al collegio).

Non sembra che questa antinomia (di principio, ma anche “pratica”) si possa risolvere come una semplice successione di leggi nel tempo, anche perché in caso di reviviscenza dovrebbe considerarsi più recente (e dunque prevalente) proprio la “risuscitata” norma del “Mattarellum”: stando così le cose, un’interpretazione estrema potrebbe persino ritenere impossibile l’elezione dei senatori nella circoscrizione Estero, in mancanza della determinazione dei collegi uninominali – che toccherebbe al Governo, ma probabilmente in seguito a una nuova delega del Parlamento, essendo difficile far valere quella contenuta nelle disposizioni tornate in vigore – con i riflessi immaginabili quanto all’ammissibilità dei quesiti (non ci sarebbero differenze, in questo caso, tra l’abrogazione totale e quella parziale).

In conclusione, le difficoltà che i *referendum* Morrone-Parisi (ovviamente mutuati dall’idea originaria di Pierluigi Castagnetti) potrebbero incontrare in sede di giudizio di ammissibilità non sono di poco conto: l’esito positivo di tale valutazione è tutto meno che scontato, anzi, sembra più probabile che questo tentativo di intervenire sulla legge elettorale non abbia successo. A meno che, naturalmente, nel giudizio di ammissibilità sui quesiti referendari la Corte costituzionale (o, eventualmente, l’Ufficio centrale per il referendum in prima battuta) accetti di vestire i panni del giudice *a quo*, ritenendo di non poter procedere nell’esame della richiesta di *referendum* ove le norme oggetto della stessa siano incostituzionali. Se a fare questo ragionamento fosse la Consulta, dunque, essa dovrebbe sollevare davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale: per arrivare a questo, dovrebbe qualificare se medesima come «giudice» e quello in corso come «giudizio». Ciò, finora, in sede di valutazione di ammissibilità del *referendum* non è mai avvenuto, ma le condizioni perché ciò avvenga, in questo caso, ci sarebbero: in altri casi la Corte ha favorito il giudizio di legittimità costituzionale su norme che, diversamente, avrebbero poche possibilità di essere sindacabili, mentre nessun dubbio si porrebbe quanto all’esistenza di un *fumus* di incostituzionalità, relativo peraltro a vari punti della legge Calderoli.

**REVIVISCENZA DI NORME ABROGATE O  
ATTUAZIONE REFERENDARIA  
DI PRINCIPI SUPERLEGISLATIVI?  
di MICHELA MANETTI**

1. Va premesso che il quesito preferibile in vista della eliminazione del *Porcellum* sarebbe stato a mio avviso quello proposto da Stefano Passigli. Dal punto di vista tecnico, perché si configurava come tipica abrogazione per ritaglio, produttrice di una normativa residua auto-applicativa, perfettamente rispondente ai requisiti di ammissibilità elaborati dalla Corte costituzionale. Dal punto di vista politico, perché andava a colpire - in modo chiaro e comprensibile per l'elettore - i profili più criticabili e criticati della legge n. 270 del 2005, in particolare il premio di maggioranza e le liste bloccate.

Purgato dai perversi innesti che tale legge vi ha introdotto, il sistema elettorale sarebbe tornato ad essere (veramente) proporzionale, secondo la consolidata tradizione del nostro ordinamento, che le vicende degli ultimi vent'anni hanno a mio avviso contribuito ampiamente a rivalutare. L'esito positivo del referendum non avrebbe del resto impedito al legislatore di apportare le necessarie correzioni alla normativa di risulta, come è sempre avvenuto.

Le forze politiche e sociali interessate, rifiutando di sostenere il quesito Passigli, hanno evidentemente scelto di perseguire un ulteriore obiettivo politico, che all'eliminazione del *Porcellum* abbina il mantenimento di un sistema elettorale maggioritario. In questo senso i quesiti predisposti da Andrea Morrone prefigurano un referendum *doppiamente propositivo*, come sinora non era avvenuto di incontrare : all'intento di sostituire la disciplina in vigore con quella risultante dal ritaglio si abbina (necessariamente, dal momento che quest'ultima non avrebbe praticamente nessun contenuto) l'intento

di riempire i vuoti colmati dal ritaglio con una terza disciplina, derivante da una legge già abrogata.

Dal punto di vista tecnico, questa duplice propositività si esprime nella pretesa reviviscenza del *Mattarellum*, quale *ulteriore conseguenza* dell'abrogazione totale (quesito n. 1) o parziale (quesito n. 2) della legge del 2005.

Al riguardo si invoca un argomento dogmatico, secondo il quale l'abrogazione di una disposizione meramente abrogatrice determinerebbe automaticamente il ritorno in vigore di quella primieramente abrogata (a sua volta applicazione dell'argomento logico che equipara la duplice negazione ad un'affermazione). Quale che sia il valore da attribuire in generale a tale argomento, va sottolineato che, con specifico riguardo al referendum *ex art. 75 Cost.*, esso appare rafforzato dall'esigenza costituzionale di non ridurre arbitrariamente l'ambito di operatività dell'istituto di democrazia diretta, come avverrebbe se al referendum abrogativo di una legge meramente abrogatrice non si attribuisse l'unico significato possibile<sup>1</sup>, o meglio l'unico significato utile: ripristinare la legge abrogata dalla prima.

La possibilità che un referendum del genere abbia soltanto l'effetto di autorizzare il rinnovato esercizio dei normali poteri di interpretazione/integrazione oppure l'intervento del legislatore al fine di colmare – a propria discrezione – la lacuna, seppur astrattamente predicabile, mi sembra, oltre che irrealistica, insostenibile. In tal caso la pronuncia popolare apparirebbe invero scarsamente significativa, valendo come semplice appello al giudice o al legislatore.

In altri termini, il potere del popolo di innovare l'ordinamento giuridico soltanto nelle forme della legislazione negativa implica, nel caso indicato, la reviviscenza: e ciò quand'anche questa non possa postularsi nei confronti dell'abrogazione operata dal legislatore, che può ben scegliere se richiamare esplicitamente “in vita” una disciplina già abrogata (anziché creare semplicemente una lacuna, colmabile con i normali mezzi di interpretazione/integrazione previsti dall'ordinamento).

---

<sup>1</sup> Così, sulla scorta del Pugliatti, M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione* diretto da Giuseppe Branca e Alessandro Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, 654 ss.

2. Ammesso dunque che la reviviscenza operi nel caso di abrogazione referendaria di una normativa meramente abrogativa, il punto è che tale istituto non può interessare nessuna delle due richieste presentate, in quanto esse per la grandissima parte hanno ad oggetto disposizioni non seccamente abrogative, ma modificative.

Ciò vale innanzi tutto per il quesito che propone l'abrogazione totale, il quale nel caso di esito positivo non produrrebbe altro se non la totale mancanza di una disciplina elettorale, risultando pertanto inammissibile in base alla costante giurisprudenza della Corte.

Detto quesito appare inoltre inammissibile perché viziato in punto di univocità e di chiarezza. Dalla formulazione non emerge invero oggettivamente la volontà univoca di tornare al *Mattarellum*, se non presupponendo la reviviscenza completa di quest'ultimo: presupposto che in base a quanto abbiamo sinora argomentato rileva però soltanto come semplice intento soggettivo dei promotori. Per lo stesso motivo, difetta la chiarezza, in quanto all'elettore viene proposta una scelta che non è comprensibile se non tramite il "sottotesto" facente rinvio alla reviviscenza: sottotesto non leggibile nella scheda, e a stretto rigore ingannevole.

Il quesito n. 2 cerca di ovviare a questi non lievi inconvenienti limitando il proprio oggetto ai "frammenti di norma" che ordinano la sostituzione delle disposizioni del *Mattarellum* (*rectius* delle disposizioni da questo introdotte nel Testo Unico delle leggi elettorali), senza coinvolgere nell'abrogazione il dettato delle novelle così apportate. L'artificio tuttavia non convince, perché - come sostiene una tesi a mio avviso pienamente persuasiva - la richiesta referendaria può avere ad oggetto soltanto disposizioni che siano significative non solo da un punto di vista linguistico, ma anche giuridico.

Ciò non avviene quando, come nel nostro caso, l'enunciato linguistico selezionato dai promotori si limita a disporre la sostituzione di alcunché, senza ricomprendere anche ciò che è stato posto in sua vece. L'incompletezza/insignificanza dell'enunciato è del resto testimoniata dal fatto che la frase termina con i due punti, segno d'interpunzione che prelude necessariamente a qualcosa d'altro<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Le disposizioni oggetto del quesito infatti recitano: "L'art. x è sostituito dal seguente: ... " e non: "L'art. x è sostituito." (Nel qual caso peraltro esse non avrebbero alcun senso, e neppure avrebbe senso richiederne l'abrogazione). Credo che questa sia l'applicazione corretta del pre-requisito cui si deve conformare la

Peraltro, se fosse abrogato solo e soltanto quell'enunciato, la normativa di risulta coinciderebbe con le disposizioni introdotte dal *Porcellum*, che continuerebbero pacificamente a disciplinare la materia. L'unico risultato del referendum sarebbe allora quello di trasformare la forma, ma non la sostanza dell'abrogazione disposta dal legislatore.

Va infine considerato che le disposizioni introdotte dal *Porcellum* vivono ormai di vita propria nel Testo Unico suddetto, atto normativo autonomo e indipendente dalla legge n. 270 del 2005 che lo ha novellato. Da questo punto di vista il quesito potrebbe ritenersi più che inammissibile, inutile, in quanto va a colpire disposizioni che hanno esaurito il proprio effetto *uno actu* (avvalorando, nel caso *de quo*, la tesi dell'effetto istantaneo dell'abrogazione).

In definitiva, l'unico vantaggio che il quesito n. 2 presenta è quello di rendere più chiaro agli occhi degli elettori l'intento dei promotori di tornare al *Mattarellum* : intento tuttavia sprovvisto di ricadute concrete.

3. Non sembra che i promotori lo abbiano considerato, ma alcune delle disposizioni oggetto dei quesiti sono state oggetto di abrogazione "secca" da parte del *Porcellum*, e sarebbero pertanto in grado di rivivere automaticamente, in caso di successo del referendum.

Si tratta delle due frasi finali dell'art. 2 e dell'art. 15 del D. Lgs. n. 533 del 1993, oltre che dell'intero D. Lgs. n. 536 del 1993. L'art. 2, *in fine*, prevedeva : " I seggi nei collegi uninominali sono attribuiti con sistema maggioritario. Gli ulteriori seggi sono attribuiti proporzionalmente in circoscrizioni regionali tra i gruppi di candidati concorrenti nei collegi uninominali". L'art. 15 prevedeva : "Il Presidente proclama eletto per ciascun collegio il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi". Il D. Lgs. n.536 del 1993, infine, predisponne i collegi uninominali per l'elezione della Camera.

In pratica, l'abrogazione referendaria delle disposizioni meramente abrogatrici di quelle indicate comporterebbe la reviviscenza di due dati, posti rispettivamente al primo e all'ultimo gradino della ca-

---

richiesta di referendum, a prescindere dalle diverse indicazioni formulate, riguardo al caso *de quo*, dall'Autore cui pure esso è dovuto : cfr. M. LUCIANI, *ibidem*, 638 e ID., *Intervento*, in ASTRID, *I referendum elettorali*, Passigli, 2007, 71.



tena normativa del *Mattarellum* : in cima, il principio informatore, basato sul criterio del collegio uninominale, affiancato sussidiariamente dal criterio proporzionale ; in fondo, la delimitazione dei collegi.

Per quanto perspicui, questi dati non risolvono tuttavia il problema della univocità e della chiarezza, dal momento che tanto nella richiesta di abrogazione totale quanto in quella di abrogazione parziale le citate disposizioni rimangono confuse e per così dire annegate in un mare di disposizioni non meramente abrogative, ma sostitutive. Verosimilmente, l'abrogazione "secca" è stata in questo caso frutto di pura casualità, e i quesiti ne soffrono le inevitabili conseguenze : non potendo distinguere le une dalle altre, essi non riescono a porre l'elettore di fronte ad una chiara alternativa.

Anche la configurabilità di una normativa di risulta autosufficiente appare problematica. Da un lato le disposizioni citate, scarse quanto si vuole, potrebbero ritenersi idonee ad esprimere il "nucleo essenziale" del *Mattarellum*, fornendo altresì la condizione operativa costituita dalla delimitazione dei collegi. Dall'altro, mancherebbe comunque un elemento imprescindibile per la completezza della normativa, sia pure di principio : la proporzione da rispettare tra il criterio uninominale e quello proporzionale.

La possibilità di integrare questo elemento, e anzi di completare la disciplina elettorale in modo da renderla applicabile, è a mio avviso postulabile soltanto per coloro - tra i quali non mi annovero - che abbracciano una determinata concezione del referendum. Essa è affidata tuttavia non direttamente alla *reviviscenza della disciplina elettorale* previgente, bensì alla *permanenza* del principio che la ispirava.

A ben vedere è questa la convinzione dalla quale muovono gli stessi promotori: il *Porcellum* avrebbe bensì abrogato le disposizioni del *Mattarellum*, ma non avrebbe potuto validamente eliminare il principio sul quale esso si fondava, in quanto frutto della volontà popolare manifestatasi nel 1993. Il referendum che oggi viene proposto rappresenta, da questo punto di vista, non solo una legittima sanzione verso l'atto legislativo lesivo di un *dictum* superiore<sup>3</sup>, ma anche una richiesta di immediata attuazione del principio dell'uninominale, rimasto privo di seguito a partire dal 2005.

---

<sup>3</sup> Cfr. C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, in *Il Parlamento. Annuario AIC 2000*, 297, dove ricorda e ribadisce la propria tesi sul "subitaneo lampeggiare del potere costituente" che si sarebbe manifestato nel referendum del 1993.

In altri termini, l'abrogazione del *Porcellum* non potrebbe non comportare la reviviscenza della disciplina del *Mattarellum*, ma ciò soltanto perché tale reviviscenza è imposta dall'attuale vigenza del principio uninominale, che l'abrogazione (se fosse accolta) libererebbe dall'ostacolo che ne impedisce l'attuazione.

Ritengo calzante a questo proposito l'analogia con la vicenda che ha interessato, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, l'attribuzione al Consiglio dei Ministri del potere di risolvere i conflitti tra i Ministri medesimi<sup>4</sup>. Questo potere, previsto da una disciplina risalente al 1901, venne trasferito nel 1925 al Capo del Governo (si trattò dunque di un'abrogazione sostitutiva). Ritenuto che la legge fascistissima del 1925 fosse stata abrogata dall'entrata in vigore della Costituzione, si stabilì che la lacuna dovesse essere colmata con la reviviscenza della legge del 1901, facendo perciò ritornare il potere in capo al Consiglio dei Ministri.

A mio avviso, questa soluzione apparve allora possibile e ragionevole perché al tempo si riteneva *vigente nel sistema* il principio della collegialità ministeriale (prevalente sul potere di direzione del Presidente del Consiglio, pure previsto dalla Costituzione). In mancanza di tale principio ordinamentale, l'abrogazione della legge del 1925 avrebbe dato vita ad una lacuna, com'è logico che avvenga quando si abroga una disposizione che ha a sua volta abrogato, modificandola, un'altra disposizione.

Tale lacuna, oltre tutto, non sarebbe stata colmabile con il ricorso all'analogia *juris*, perché questa non è utilizzabile quando si tratta di norme attributive di competenza: tutt'al più lo sarebbe stata in via di prassi, sempre che non insorgessero controversie al riguardo.

Analogamente, la lacuna determinata dall'abrogazione della vigente legge elettorale non sarebbe colmabile con il ricorso all'analogia; ma neppure lo sarebbe con la reviviscenza del *Mattarellum*, se non fosse postulabile la vigenza di un principio superiore: vigenza testimoniata o dichiarata, ma non certo costituita grazie alla automatica reviviscenza delle poche norme abrogate seccamente dal *Porcellum*.

---

<sup>4</sup> Vicenda ricordata ad altri fini da F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1972, 21.

Se il presupposto dei quesiti presentati è davvero questo, sarebbe bene riconoscerlo apertamente, al fine di consentire un'adeguata discussione degli attuali referendum. In particolare, al fine di consentire una rinnovata analisi critica della tesi che riconosce al referendum una superiore normatività.

4. In questa sede si può soltanto notare che la tesi in esame tende ad alterare gli equilibri del nostro Stato costituzionale, alleandosi perversamente alla richiesta - invero molto diffusa - di una giustizia costituzionale affrancata da soverchi legami normativi e responsabile soltanto della "giustizia" dei propri *dicta*.

Con ciò credo di aver chiarito che cosa mi aspetto dalla Corte costituzionale, quando si troverà a vagliare l'ammissibilità dei quesiti in esame.

Non posso escludere, tuttavia, che la Corte, pur senza aderire alla criticata dottrina, dichiari egualmente ammissibile l'uno o l'altro referendum, ritenendo che essi determinino (non una lacuna, con riguardo al quesito n. 1, o una abrogazione inutile, con riguardo al quesito n. 2, ma) la riespansione di un principio normativo vigente, secondo il criterio che essa ha costantemente seguito nella sua giurisprudenza in materia elettorale.

Il cammino da seguire non è infatti molto più lungo e impervio di quello che la Corte percorse nel 1993, quando ritenne che l'abrogazione di un frammento della legge elettorale del Senato fosse sufficiente a ricostruire un sistema elettorale completamente diverso. Al confronto anzi i frammenti del Mattarellum che verrebbero a costituire la normativa di risulta - in quanto oggettivamente idonei a rivivere, come si è visto - appaiono ben più comprensivi: il legislatore non dovrebbe che precisare il rapporto percentuale tra uninominale e proporzionale, e troverebbe le circoscrizioni elettorali della Camera già bell'e pronte.

Ciò che oggettivamente appare come la casuale (e ignorata dagli stessi promotori) reviviscenza di disposizioni episodiche potrebbe insomma acquisire un senso grazie all'attivismo del giudice costituzionale. In controluce si potrebbe leggervi l'aspirazione (comprensibile, ma non giustificabile) a far valere tramite il responso popolare quel giudizio sulla legittimità della vigente legge elettorale che la Cor-

te ha bensì abbozzato<sup>5</sup>, ma non ha potuto e mai potrà svolgere in prima persona.

A ciò si aggiunge la sostanziale analogia che intercorre tra il caso in esame e quello relativo al referendum elettorale del 1993. La contestazione, viva e bruciante, cui oggi - come allora - è soggetta la classe politica fa tremare le istituzioni, e la possibilità di incanalare tale contestazione nella via referendaria, prevista dalla Costituzione, potrebbe nuovamente sembrare alla Corte prevalente<sup>6</sup> sulla necessità di conservare la coerenza dell'ordinamento, oltre che della propria giurisprudenza in materia di ammissibilità.

---

<sup>5</sup> Nella sentenza n. 15 del 2008.

<sup>6</sup> Sostiene Leopoldo Elia che la Corte preferì allora " togliere il coperchio alla pentola, piuttosto che farla scoppiare".

## MARCO PANNELLA \*

Credo che Francesco D'Onofrio abbia espresso una sua lettura della storia (che abbiamo vissuto e che stiamo vivendo), che apprezzo. In particolare ha evidenziato che sul tema dei referendum elettorali, ci sono stati e ci sono da una parte i radicali, e poi via via tutti gli altri. Noi siamo stati consapevoli di questa realtà. Noi siamo certi che solo le grandi profonde contrapposizioni, che diventano profondi dialoghi reali, non dialettiche, uniscono i dialoganti. Come ho sempre detto, sostengo che sulle questioni del divorzio siamo stati uniti. La Chiesa era da una parte e noi dall'altra, ma entrambi ponevamo due urgenze, anzi ponevamo la stessa urgenza alla quale davamo risposte opposte. Un paese che vive simili momenti, riuscendo a continuare a viverli, quel paese è unito da quegli scontri, per cui il vero vincente non è uno, sono tutti e due, è il paese. Questo avviene quando vi è chiarezza, consapevolezza della posta in gioco.

Partecipo sempre ai seminari organizzati da Fulco Lanchester, che da sempre interessano questioni di diritto parlamentare e non solo costituzionale. Quando Francesco D'Onofrio dice il 1978, fa riferimento ad un periodo che, in tutti i nostri dibattiti interni, costituisce una fase topica. In quell'anno, si è detto, si passa dalla costituzione a un dettato di tipo casuistico, estraneo alla nostra tradizione culturale giuridica nell'insieme. Infatti, da quel momento che cosa abbiamo? Abbiamo una Corte costituzionale che inventa il referendum manipolatore, perché altrimenti le grandi questioni sarebbero state poste con il referendum. Oggi di che cosa stiamo parlando? Dunque, si tratta di un'iniziativa referendaria che pone come attualità del paese, come attualità costituzionale di un paese europeo, la scelta

---

\* Intervento non rivisto dall'autore.

tra le cose comprese fra il Mattarellum e il Porcellum. Si tratta di questo e sono venuto ad averne conferma senza pregiudizio. La giurisprudenza della Corte in materia elettorale si caratterizza per una tradizione di tipo politico, altamente politico: la *ratio* è profondamente, puramente, di tipo politico. Oggi c'è la necessità di comprendere, fornendo – magari indirettamente -fornendo con questi dibattiti persino alla Corte il sussidio del sapere prima della decisione.

La materia referendaria è stato detto possiede forti elementi di politicità . In argomento quando noi abbiamo promosso un referendum sulla legge elettorale del CSM , mi ricordo che Augusto Barbera quando lesse la sentenza mi disse (eravamo seduti ...): “Marco hai riflettuto sul fatto che è passato il principio che sulle leggi elettorali si possono fare i referendum”. E poi interrompendosi mi chiese se avessi già pronti gli altri. Al che risposi “Sì certo”. L'auto-applicabilità nasce lì, perché noi radicali volevamo l'uninomiale maggioritario alla base delle elezioni del CSM. Siamo convinti di questo anche per le elezioni parlamentari. Oggi ci si propone di scegliere tra il Mattarellum, contro cui io votai alla Camera, poiché nel referendum si erano fatte scelte chiaramente del tipo maggioritario uninominale. Il problema non è la presenza dell'uninomiale solo al 25%, ma se tu inserisci il virus proporzionalista o no. A livello sistemico, da una parte, con il sistema anglosassone da noi sostenuto tu eleggi un parlamento concepito in modo tale che si sappia che sarà quello che potrà formare il probabile governo. Ringrazio chi è intervenuto. Personalmente sono convinto che oggi il problema massimo del nostro Stato sia di interrompere la flagranza del massacro dei diritti civili del popolo. Grazie.

## ROBERTO NANIA

In questo brevissimo intervento rientro nel solco della indicazione data dal Prof. Lanchester di prendere in esame esclusivamente la questione dell'ammissibilità del quesito referendario, indipendentemente da altre valutazioni in ordine alla esigenza di sostituire la legge elettorale oggi vigente ed alle diverse opzioni che in questa prospettiva sono oggi in campo anche in sede parlamentare.

Ora, a me sembra di poter dire, per venire subito al punto, che l'antica e un po' frammentaria discussione dottrinale sul tema della "reviviscenza", della quale si sono richiamati i passaggi essenziali anche nell'incontro odierno, emerge almeno un dato su cui è riscontrabile una significativa convergenza: vale a dire che in via generale la reviviscenza non è un effetto che discenda in via automatica dall'abrogazione, potendo semmai derivare da un atto di volontà del legislatore manifestato in termini espliciti o eventualmente ricostruibile *ex post* dall'interprete alla stregua di elementi probanti che concorrano a confermarlo. Tutt'al più di automatismo si potrebbe parlare laddove si sia in presenza di semplice abrogazione di legge meramente abrogativa, perché in tal caso la logica dell'effetto "utile" dell'intervento legislativo dovrebbe spingere a ritenere che una simile evenienza non possa avere altra finalità pratica se non quella di richiamare in vita la precedente disciplina.

Sul terreno referendario è tanto più arduo ravvisare questo effetto aggiuntivo, la "reviviscenza" appunto, se si pensa alla funzione tipica che è stata assegnata all'istituto dallo stesso art.75 della Costituzione in virtù della denominazione testualmente impressa all'istituto. Beninteso – come ha efficacemente ricordato Michela Manetti – l'esito del referendum è portatore di valenze politiche che possono trascendere lo schema dei rapporti tra fonti prefigurato in sede costi-

tuzionale; ma resta comunque fermo che dal punto di vista giuridico l'intervento referendario si esprime sempre sotto la specie dell'abrogazione della legge sottoposta al vaglio del corpo elettorale (quale che sia poi il risultato complessivo espresso dalla messa in opera della tecnica abrogativa, come nel caso dei cosiddetti referendum "manipolativi"). D'altro canto, se così non fosse, si dovrebbe arrivare a ritenere che il nostro referendum sia sempre "creativo" ancorché mediante il richiamo in vita della legge abrogata da legge a sua volta abrogata dalla pronuncia popolare, e ciò con conseguenze evidentemente paradossali come quella di resuscitare, attesa la inopportunità sopravvenuta della legge abrogata in via referendaria, altre leggi magari molto risalenti nel tempo e per ipotesi ancor più sordinate rispetto alle evoluzioni della coscienza collettiva. Peraltro, non si può trascurare l'art.37, comma 3, della legge attuativa del '70 il quale, nel prevedere la possibilità del differimento dell'effetto abrogativo, sembra muovere proprio dal presupposto della insorgenza di un "vuoto" normativo prodotto dalla consultazione referendaria.

Né sembra possibile ovviare a questa finalizzazione del referendum tipizzata in sede costituzionale appellandosi all'intendimento soggettivo del comitato dei promotori in qualunque modo esso si sia manifestato: a parte ogni considerazione in ordine alla effettiva rilevanza che potrebbe riconoscersi a tale intendimento ai fini dell'ammissibilità della richiesta, non sembra in ogni caso che ricada nella disponibilità dei promotori anche la determinazione degli effetti del referendum. Tanto più che l'obiettivo della reviviscenza non potrebbe trovare alcun riscontro nella richiesta referendaria, con ciò che ne deriva sotto il profilo della intellegibilità del quesito referendario e del rispetto della libertà di voto dell'elettore cui ha fatto richiamo la Corte costituzionale sin dalla sentenza n.16 del 1978. E' difficile invero ritenere in linea con siffatte condizioni di compatibilità costituzionale che i cittadini vengano chiamati ad esprimersi in definitiva sul ritorno ad un precedente sistema elettorale, ossia sul nucleo dedotto come essenziale ai fini della riuscita della manovra referendaria, senza che detta legge sia interessata dalla relativa richiesta se non in via del tutto mediata e indiretta.



## GIORGIO REBUFFA \*

Vorrei dire soltanto due cose: la prima è che son d'accordo con le cose che ha detto il professor Nania e sono ancora più d'accordo con le cose che hanno detto i nostri due ospiti torinesi, che mi sembrano sulla questione assolutamente decisive. A mio parere, questa questione della reviviscenza evidentemente serve a qualcos'altro. Non ho capito bene a cosa serva, ma D'Onofrio ha detto *“non si tratta di contrapposizione interne alla lotta civile nel PD”*. Allora qualcuno mi dovrà spiegare a cosa serve: sebbene sia fedele a D'Onofrio, quindi sto a quello che lui dice, non ho capito che cos'è questo “falò” definitivo della questione. Penso che questa questione della reviviscenza sia una delle più simpatiche che abbia sentito nella mia intera vita. C'era un modo più semplice di affrontare il problema: il modo più semplice è fare una legge modificativa intitolata, per esempio, *“efficacia delle leggi elettorali nel tempo”*. Se passasse un sistema del genere, allora forse si potrebbe sperare nella reviviscenza, ma altrimenti ciò è illogico. A mio modestissimo avviso, quale cittadino, il referendum effettuato nella speranza della reviviscenza è illogico.

Ad ogni modo, questa mattina, per fortuna, Bordin, in un editoriale che segnalo, si esprime nel modo seguente: *“se le agenzie di rating si occupassero del modo in cui gli italiani trattano la loro Costituzione, il rating dell'Italia sarebbe molto più basso di quello che è”*. Egli accennava al libro giallo che i radicali tentano invano di pubblicare da vari mesi e che costituisce una bella discussione sulla Costituzione. Pannella sa che non ne condivido molte parti, molti giudizi, però quello sarebbe finalmente un modo di discutere di quello su cui stiamo discutendo da vent'anni, cioè l'idea, le cui origini culturali saprebbe meglio di me

---

\* Intervento non rivisto dall'autore.

indicare Lanchester, che ci possa essere una catarsi generale attraverso un cambiamento della legge elettorale. Non è stato così, non sarà così e abbiamo discusso nel vuoto perché non è questo il punto: il punto è che si può cambiare l'attuale legge elettorale perché l'attuale legge elettorale, nonostante abbia un difetto orrendo, quello di scarsa rappresentatività, è facile da cambiare. Infatti, anche senza volerlo, troverete qualcuno che la cambia! Questo perché gli converrà trasformare la legge elettorale attuale in un meccanismo con un sistema preferenziale e, a quel punto, si ritornerà a quel meccanismo per cui alcuni soggetti avranno dei diritti di veto: questo sarà quello che succederà anche grazie a questa strada del referendum distorta. In conclusione, questa strada è distorta e ringrazio Lanchester per aver organizzato il seminario, dandomi così l'opportunità di esprimere le mie osservazioni a riguardo.

## TERESA SERRA

Sarò velocissima, anche perché ritengo di avere una posizione al di fuori del coro che non si sofferma su discussioni tecniche ma su una questione di principio, con una considerazione su quello che mi preoccupa, e che credo preoccupi ogni cittadino che voglia riflettere sul problema elettorale, cioè sullo stretto rapporto tra la politica e il diritto quando questo stretto rapporto non sia costruttivo, ma sottomette il diritto ad una politica di piccolo cabotaggio che ha perso il senso della sua funzione. Questa è la mia preoccupazione ed è una preoccupazione che assume aspetti rilevanti proprio in relazione al problema del referendum elettorale. E che ci costringe a riflettere su quelli che sono i problemi politici essenziali in ambito che si vuole democratico. Noi abbiamo parlato del problema della reviviscenza e su questo non mi soffermo perché non credo di averne le competenze tecniche, forse non sono in grado di discutere in termini tecnici o di continuare ad arrovellarmi sul problema tecnico della reviviscenza. Mi chiedo però se esso possa diventare un elemento ostativo all'accettazione del referendum. E questo mi fa porre una domanda, che è una domanda angosciante, se in questa situazione in cui noi ci troviamo, di fronte a una legge elettorale, - la legge elettorale è quella che stabilisce la democraticità di una situazione, non a caso si parla di elezioni libere corrette e regolari quando si parla di processi di democratizzazione - di fronte a una legge elettorale che tutti considerano un "porcellum", anche grazie all'interpretazione autentica che ne è stata data da Calderoni, che difesa ha il cittadino per esigere che il suo ruolo di elettore -non posso più dire di titolare della sovranità- venga rispettato? Che difesa possiamo avere se non il ricorso a quello che Chiola giustamente chiama il controllo, un controllo politico che può avvenire proprio attraverso un referendum elettorale?

Certo è anche importante saper definire e realizzare il contenuto della proposta referendaria in modo che possa essere ammessa e senza essere soggetti a quei virtuosismi interni politici che portano ad accettarne una piuttosto che un'altra e che portano a frizioni all'interno. Ma la domanda rimane questa: quale strumento ha un corpo elettorale per difendersi da situazioni e leggi che minano in maniera profonda quelli che sono i fondamenti della democrazia?

## PAOLO CARNEVALE

1. Vorrei dedicare questo mio intervento al problema delle conseguenze – “specifiche” per il *referendum* abrogativo e “generali” per il processo riproduttivo del diritto oggettivo – derivanti dall’accreditamento della tesi della reviviscenza di norme abrogate da *referendum* popolare, per come prefigurata con riferimento alle due iniziative in corso.

Dico subito: non per l’uno – il *referendum* – né per l’altro – il meccanismo nomodinamico – credo che si tratti di effetti profittevoli. Mi spiego rapidamente.

2. Non per il *referendum*, ancorché ciò possa risultare paradossale, visto che quell’accreditamento avrebbe il risultato di ampliare sensibilmente l’area di intervento dello strumento, liberandolo dagli angusti limiti in cui l’ha ristretto la giurisprudenza della Corte.

Difatti, non potrebbe essere del tutto trascurato il fatto che esso rappresenterebbe un altro significativo passo in avanti in quel percorso di riconformazione (o trasfigurazione) dell’istituto che ha portato a trasformarlo in strumento di normazione in positivo, chiamato non già a provocare vuoti di disciplina, bocciando leggi, ma a sostituire una disciplina con un’altra. In questo caso il salto di qualità sarebbe abbastanza evidente, perché si vorrebbe acquisire al *voluto* popolare, non più soltanto il prodotto della manipolazione del testo normativo preso ad oggetto, ma addirittura una nuova e diversa legge reperita all’interno dell’ordinamento in qualità di subentrante di quella abrogata.

Si tratta, a mio parere, di un processo di trasvalutazione che non ha certo giovato al *referendum*, sia in termini di delimitazione dell’area di azione, che di corretto innesto nel sistema, e che, piuttosto che es-

sere ulteriormente incentivato, andrebbe, semmai, gradualmente ridimensionato. Invero, nel corso di un'esperienza ormai quasi quarantennale si è progressivamente riversata sullo strumento una *domanda di prestazione* decisamente sproporzionata rispetto a quanto la sua stessa natura poteva consentire. Una natura che permette ad esso anche semplicemente di *veicolare domande*, piuttosto che *fornire risposte conclusive*, che altri (in particolare, il legislatore rappresentativo) sono invece chiamati a dare; di aprire problemi, invece che risolverli in via definitiva. Quella popolare-referendaria, pertanto, si presenta, più che come una compiuta decisione, come un *pezzo* di una decisione complessiva in cui *espressione immediata e mediata* della sovranità risultano reciprocamente implicate, piuttosto che immerse in una logica di separatezza nella quale la sovranità popolare tende (illusoriamente) a proporsi – secondo una felice intuizione – come rappresentabile solo da se stessa, in quanto intollerante ad ogni mediazione partitica.

Solo nella delineata prospettiva dialogante al *referendum* può essere restituita la *giusta* rozzezza e l'approssimazione implicite nel modello costituzionale, riconducendolo a quella condizione – per dirla con Heisemberg – di naturale *indeterminazione* che, invece, il trattamento subito in questi anni sembra aver in qualche modo voluto (erroneamente) cancellare.

A riguardo, si pensi a certi limiti di ammissibilità elaborati dalla Corte costituzionale in termini di completezza ed esaustività della richiesta abrogativa o di congruenza della stessa rispetto al fine e, più in generale, al ruolo assunto nella valutazione dalla c.d. normativa di risulta, tale da render ormai assai labile la linea di demarcazione (che invece deve esserci!) fra controllo di ammissibilità con un giudizio di costituzionalità anticipato, o, infine, all'uso manipolativo dello strumento referendario; i quali tutti hanno variamente portato a formulare quesiti sempre più complessi ed articolati molto distanti dalla logica grossolana e per tratti essenziali che dovrebbe caratterizzare il *petitum* rivolto al popolo-legislatore.

Perché chiedere tanta precisione? Perché non limitarsi a verificare che il tema del *referendum* sia sufficientemente chiaro ed intelligibile, anche se l'esito abrogativo avrà bisogno di essere ripreso o precisato *ex post*? Perché non accontentarsi di un *decisum* bisognevole di un seguito?

Perché, in realtà, simili atteggiamenti tradiscono proprio quella concezione autosufficiente, *self-executing* del *referendum* che ha finito per rivelarsi per lo stesso, non già un plus-valore – come potrebbero testimoniare, ad esempio, i non pochi casi in cui la legislazione mostra di aver seguito strade non conformi ai *dicta* popolari, anche attraverso la reintroduzione da parte del legislatore di normative non troppo diverse da quelle abrogate – bensì una vera e propria camicia di nesso.

La stessa sottrazione al *referendum*, quantomeno sotto il profilo dell'abrogazione totale, della classe delle leggi «costituzionalmente necessarie», giustificata dalla possibilità del loro venir meno solo per sostituzione e, per questo, fondata su quello che è il limite naturale dello strumento di democrazia diretta *ex art. 75 Cost.* – peraltro, aggrabile ricorrendo alla strategia di quelli che mi è capitato di definire in occasione della tornata referendaria del 2005 sulla legge sulla procreazione medicalmente assistita, *plurireferendum* ugualmente orientati – è un po' figlia, a ben guardare, della medesima logica. V'è dietro l'idea della inaccettabilità della parzialità, nel senso di insufficienza, della decisione popolare che richieda, in specie in un settore ove la cesura normativa può costituire un problema di particolare momento, un seguito necessario da parte del legislatore.

Per molti anni – com'è noto – la Corte costituzionale l'ha pensata diversamente sul punto e credo che sul suo mutare di avviso abbia inciso proprio la *irresistibile ascesa* della concezione *autosufficiente* dell'istituto, cui del resto la stessa giurisprudenza costituzionale ha non poco contribuito.

Per questo, di là dalle apparenze immediate, la risposta all'atteggiamento preclusivo assunto dal giudice delle leggi non può essere quella di proporre la soluzione della reviviscenza, che si muove proprio nel solco della enfattizzazione del “dopo” *referendum* e del ruolo del quadro normativo di risulta, cioè di quella prospettiva concettuale che è all'origine di quell'atteggiamento.

Meglio sarebbe mettere mano ad una piccola, ma assai efficace riforma dell'art. 37, comma 3, della legge n. 352, rendendo non più discrezionale, ma obbligatorio il ricorso al differimento degli effetti in ipotesi di leggi costituzionalmente necessarie e, soprattutto, prolungando, magari sino ad un anno, il termine di sospensione di efficacia dell'abrogazione referendaria. Ciò che potrebbe apprezzabil-

mente attenuare i timori di “scopertura costituzionale” nutriti dalla Corte costituzionale e la sua tradizionale sfiducia sullo strumento, forse persino nei confronti di richieste di *referendum* in materia elettorale.

3. Non solo, se si amplia l’orizzonte e si porta l’attenzione sulle dinamiche del divenire ordinamentale la questione assume un profilo problematico di maggior momento. Se, infatti, dovesse affermarsi l’idea della possibile reviviscenza di norme abrogate come conseguenza della caducazione di norme successive che abbiano ridisciplinato il medesimo settore, l’impatto sui processi di autointegrazione dell’ordinamento potrebbe essere davvero significativo. Mi chiedo, infatti, quale sarebbe lo spazio per l’utilizzo dei tradizionali meccanismi di ripianamento delle lacune del diritto oggettivo, come ad esempio l’analogia *legis* o *iuris*, l’*argumentum e contrario*, ecc. Sarebbero condannati ad una condizione di marginalità? E per quale ragione per colmare i vuoti normativi l’ordinamento dovrebbe preferire attingere al suo passato piuttosto che al suo presente? E perché mai l’interprete dovrebbe vestire, per dir così, i panni dell’archeologo, avvezzo più a recuperare reperti che a utilizzare ciò che il suo tempo gli mette a disposizione?

Ebbene, non v’è chi non veda la singolarità di un ordinamento che si riproduce reinvecchiandosi, manifestando così una evidente vocazione *rétro* nel prediligere una normazione “allora per ora”, il cui recupero finirebbe per consegnarlo via via alla preoccupante condizione di un sistema nel quale – per parafrasare il Thomas Paine de *I diritti dell’uomo* – sarebbero i morti a governare sui vivi.

Non solo, non può neppure trascurarsi l’esito di complessiva precarizzazione dell’effetto abrogativo che ne deriverebbe.

Invero, una volta affrancato il meccanismo della reviviscenza dallo stato di marginalità che lo caratterizza, la conseguenza che si produrrebbe sarebbe quella di una diffusa trasformazione della condizione della norma abrogata in norma quiescente, pronta a riprendere vita ogniqualvolta la norma abrogante venga meno. Così che, quello delle norme abrogate parrebbe divenire, più che l’universo delle *norme cessate*, l’insieme delle *norme incombeni*, con una dispensa di instabilità ed incertezza sulle concrete dinamiche del sistema normativo di non lieve momento ed un complessivo effetto di “disordine



legislativo”, tanto più grave se misurato alla stregua del carattere stratificato e non di rado aggrovigliato del nostro sistema legislativo.

Estendendosi il meccanismo della reviviscenza anche ad ipotesi di mera abrogazione di norme di abrogazione implicita di norme precedenti, si riverserebbe anche sull’abrogazione espressa un carico di indeterminatezza *quoad effectum* che la farebbe avvicinare, per questo profilo, alle altre forme di cui all’art. 15 delle Preleggi ed in specie all’abrogazione per incompatibilità. E lo stesso legislatore nel compiere operazioni di mera abrogazione e nel volerne valutare l’impatto dovrebbe tener conto, non so con quanta reale possibilità di farlo, del loro effetto “a ritroso”, onde evitare spiacevoli sorprese.

C’è, poi, un’ultima considerazione da fare, che riguarda lo “stato di salute” dell’istituto dell’abrogazione nell’attuale momento storico.

A me pare che esso sia stato sottoposto in questi anni ad un vero e proprio *stress* soprattutto in conseguenza del modo con cui sono state condotte, nel nostro Paese, le politiche di semplificazione normativa dell’ultimo quinquennio. Penso, in specie, a quel complicatissimo e macchinoso meccanismo di riduzione dello *stock* normativo messo in piedi dalla legge di semplificazione del 2005 (n. 246) che va sotto il nome di manovra taglia-leggi.

Ricordo che nel corso di questo intricato processo abbiamo assistito, per quanto qui interessa, a maxi-abrogazioni anche di decine di migliaia di leggi alla volta:

*a)* nella forma dell’abrogazione cumulativa presuntiva, secondo la formula “è abrogato tutto ciò che non è stato espressamente salvato” (c.d. clausola taglia-leggi), caratterizzata da un rilevante margine di indeterminatezza (art. 14, comma 17, l. n. 246 del 2005);

*b)* nella forma dell’abrogazione espressa ad effetto differito, adottata nella dichiarata speranza di ottenere dagli operatori giuridici indicazioni correttive prima della produzione dell’effetto ablatorio, così da dar luogo ad una sorta di *abrogazione negoziata* (dd. ll. nn. 112, art. 24 e 200, art. 2, del 2008, art. 14, comma 14 *ter*, l. n. 246 del 2005, introdotto dall’art. 4 l. n. 69 del 2009);

*c)* nella forma dell’abrogazione espressa di leggi già abrogate in modo non espresso (o ad efficacia ormai esaurita);

*d)* secondo la modalità dell’abrogazione che definirei “perplessa”, in quanto chiamata congiuntamente (e senza alcuna distinzione

quanto ad oggetto) a disporre l'abrogazione di leggi o a semplicemente certificarla ("Sono o restano abrogate...");

e) incorrendo in casi di pluri-abrogazione espressa della stessa normativa, con cui anche la Corte costituzionale ha recentissimamente dovuto fare i conti (il riferimento è alla ordinanza n. 296 del 2011 di restituzione degli atti in seguito a *ius superveniens* da abrogazione espressa di norma già abrogata espressamente).

Questa piccola antologia, anche se in modo assolutamente sintetico e per mero annunzio, è utile quantomeno a dare idea del grado di tensione che si è scaricato sull'istituto abrogativo; tensione spesso incrementata dal fatto del contemporaneo operare di queste diverse tecniche (talvolta persino in reciproca contraddizione: si pensi a casi di leggi contemporaneamente salvate dall'abrogazione e abrogate, come nel caso assai noto del d. lgs. n. 43 del 1948 in tema di divieto di associazioni di carattere militare) e che talvolta ha finito per generare dei veri e propri corti circuiti.

Un esempio per tutti, che ho avuto modo di richiamare già in altra occasione.

La vicenda riguarda quattro leggi (n. 114 del 1950, n. 302 del 1951, n. 379 del 1955, n. 965 del 1965) abrogate dal decreto per l'abrogazione espressa di norme già abrogate (n. 212 del 2010), reputate *re melius perpensa* da mantenere in vigore. Viene per questo modificato il decreto n. 212 mediante espunzione dall'elenco allegato allo stesso delle quattro voci corrispondenti alle leggi in parola. Trattandosi, tuttavia, di leggi già abrogate a far tempo dall'entrata in vigore dello stesso decreto n. 212, si è dovuto ricorrere alla *fictione* della retroattività, disponendo che quella modifica/espunzione decorresse da quel medesimo momento.

Senonché, l'intervento non sarebbe stato sufficiente allo scopo, giacché la riacquisita vigenza delle leggi *de quibus* sarebbe stata del tutto apparente, stante il fatto che l'esclusione dall'abrogazione espressa *ex decreto* n. 212 non le avrebbe messe a riparo dall'abrogazione presuntiva generalizzata ad opera della clausola taglia-leggi, avente la medesima decorrenza del decreto per l'abrogazione espressa.

Ecco allora che congiuntamente viene disposta l'inserzione nell'allegato al decreto legislativo n. 179 del 2009 (c.d. decreto salva-leggi), contenente le disposizioni legislative da sottrarre

all'abrogazione presuntiva generalizzata della clausola taglia-leggi. Ovviamente per ottenere il risultato si è dovuto ricorrere ancora una volta ad una modifica "ora per allora".

Quindi, in definitiva, quattro leggi sono state prima dichiarate esplicitamente abrogate, passando in questa condizione circa un paio di mesi. Poi, ci si è accorti che quell'abrogazione era stata un errore e si è voluto cancellare lo sbaglio, cancellando l'abrogazione stessa di quelle leggi, al fine di recuperare l'efficacia, *medio tempore* perduta. Per far questo però, è stato necessario accomunare in un'identica *damnatio memoriae* i fatti e le norme, la storia e il diritto, attraverso la prefigurazione di un rocambolesco viaggio nel tempo guidato da un orologio del diritto chiamato a correre a ritroso rispetto a quello della storia, per cambiare "ora per allora" la dinamica degli accadimenti, in un primo momento avveratisi e poi rimossi *ab origine*.

Ebbene, in un quadro del genere, pensare di immettere l'ulteriore variabile della possibile reviviscenza di norme abrogate, secondo la tesi patrocinata dai sostenitori delle due iniziative referendarie, significherebbe introdurre un nuovo fattore di instabilità ed incertezza intorno all'istituto dell'abrogazione (e al suo concreto operare), che finirebbe così davvero "sull'orlo di una crisi di nervi". E, di conseguenza, con esso gli operatori giuridici chiamati a fare diuturnamente i conti con esso. Insomma, "benzina sul fuoco".

Chiunque abbia a cuore la salute dell'uno – l'istituto abrogativo – e degli altri – gli operatori giuridici – dovrebbe pertanto auspicare, specie in questo momento, un atteggiamento di estrema prudenza nel proporre ampliamenti applicativi al meccanismo della reviviscenza.



**SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLA QUESTIONE DELLA  
“REVIVISCENZA”  
DI NORME ABROGATE DA NORME SOGGETTE A  
REFERENDUM ABROGATIVO  
di MASSIMO SICLARI**

Il mio intervento può apparire per alcuni versi superfluo, visto che concordo in larga parte con quanto è stato affermato da chi mi ha preceduto sulle difficoltà di ammettere la reviviscenza delle norme abrogate da norme a loro volta soggette ad abrogazione referendaria; in particolare condivido molte delle osservazioni contenute nel contributo di Fulco Lanchester ed in quello di Valeria Marcenò distribuiti in vista del Seminario odierno.

Tuttavia, proprio nel ricco dibattito sviluppatosi in questa sede, sono stati affrontati dei punti sui quali merita, sia pur brevemente, di soffermarsi.

Dico subito che non sono mosso da particolare avversione nei riguardi del *referendum* di cui si tratta, rivolto – nelle intenzioni dei promotori – a ripristinare la disciplina contenuta nella legge elettorale del 1993. Certo, rimango dell’idea che sia sempre preferibile un intervento del legislatore parlamentare in materia elettorale<sup>1</sup>. Peraltro, quello dei promotori è un intento che, mediamente, vuol ribadire la fedeltà ad un sistema politico bipolare, che, probabilmente, non è estraneo alla degenerazione di toni e contenuti del dibattito in Italia, al progressivo abbassamento della qualità della classe politica. Comun-

---

<sup>1</sup> Sia consentito ricordare alcuni precedenti contributi sul tema: M. Siclari, *Perché sono contrario ad un referendum sulla legge elettorale*, in *Astrid Rassegna*, n. 36, 29 settembre 2006; Id., *Intervento al Seminario di ASTRID – 11 giugno 2007 – sul tema Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, in *ASTRID, Il referendum elettorale*, Firenze, Passigli, 2007, 177 ss.

que sia, credo che, rispetto alla legge elettorale vigente, quella del 1993 avesse, sicuramente, due pregi: quello di non impedire un certo margine di scelta degli eletti da parte dei cittadini e quello di non ridurre drasticamente la rappresentatività delle Camere (a ciò contribuiva senza dubbio anche l'interpretazione che la legge aveva ricevuto ad opera delle forze politiche). Dunque, nella logica del male minore (ma solo ed esclusivamente nella logica del male minore), se domani ci si trovasse a dover votare, non avrei dubbi: andrei sicuramente a depositare la mia scheda nell'urna con un convinto Sì.

Tuttavia, da modesto costituzionalista, non me la sono sentita di partecipare al Comitato promotore né di sottoscrivere la richiesta referendaria, perché a mio avviso inammissibile sia per mancanza di chiarezza del quesito, sia perché siamo di fronte ad un caso esemplare di legge "costituzionalmente obbligatoria".

Partendo da quest'ultima affermazione, va ricordato, infatti, come sulla base della giurisprudenza della Corte è chiaro sin dal 1978 che le leggi considerate costituzionalmente obbligatorie non sono abrogabili integralmente per via referendaria. La Corte lo affermò, allora, a proposito dei Tribunali militari, i quali, in quanto organi previsti dalla Costituzione, non avrebbero potuto esser posti da un giorno all'altro in condizione di non funzionare<sup>2</sup>. Tale statuizione sarebbe poi stata utilizzata in qualche modo per individuare i limiti costituzionali di ammissibilità di *referendum* in materia elettorale. Così, nel 1987, si dichiarò inammissibile la richiesta relativa alle norme legislative sull'elezione della componente laica del Consiglio Superiore della Magistratura allora vigenti, osservando che "Gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Per tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività, l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella

---

<sup>2</sup> Corte costituzionale, 7 febbraio 1978, n. 16: "l'iniziativa in esame si propone di sopprimere l'intera giurisdizione militare, assoggettando all'effetto abrogativo anche quelle disposizioni a contenuto vincolato, sul tipo dell'art. 1 del regio decreto n. 1022 del 1941, che non possono venir modificate o rese inefficaci, senza che ne risultino lese le corrispondenti disposizioni costituzionali" (§ 7 del *Considerato in diritto*).

propria legge di attuazione. Tali norme elettorali potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere”<sup>3</sup>. Questo può essere considerato lo spartiacque che ha determinato gli sviluppi in tema di *referendum* sulla legislazione elettorale: sono precluse le abrogazioni totali delle regole relative ad un determinato tipo di elezione (si può osservare al riguardo che la Corte, già attraverso questa giurisprudenza, abbia negato implicitamente la possibilità di reviviscenza delle norme che in precedenza regolavano la materia; anzi, neanche abbia preso in considerazione alcuna una tale eventualità) onde evitare il rischio di paralisi di funzionamento di organi costituzionalmente previsti.

I quesiti referendari, dunque, possono colpire solo parti delle leggi elettorali: così fu ammesso il *referendum* sulla preferenza unica del 1991 e tutti gli altri *referendum* proposti dal 1993 in poi. Solo che l’inflessibile carattere della parzialità dell’abrogazione e la correlativa necessità che rimangano in vigore porzioni significative di testo legislativo, di modo da evitare l’”eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento”, come si è detto, hanno indotto i vari comitati promotori susseguendosi nel tempo a proporre quesiti manipolativi. A proposito di tali quesiti, in materia elettorale, la Corte è stata più indulgente che in altri casi nei quali ha costantemente negato l’ammissibilità di *referendum* manipolativi, ritenendo, in via generale, preclusa, attraverso l’abrogazione popolare di parti di leggi, l’introduzione di un nuovo sistema di norme<sup>4</sup>. Il *favor* della Corte nei

---

<sup>3</sup> Corte costituzionale, 3 febbraio 1987, n. 29, (§ 2 del *Considerato in diritto*).

<sup>4</sup> Così, ad es., Corte costituzionale, 10 febbraio 1997, n. 36, a proposito dell’ammissibilità del *referendum* in tema di “tetti pubblici tari” nelle trasmissioni Rai: «in definitiva, l’abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario si risolve sostanzialmente in una *proposta all’elettore*, attraverso l’operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell’originaria *ratio* e struttura della disposizione, di *introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall’ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo*. Per di più, con effetti di sistema rilevanti [...]. L’individuazione allora, nella struttura del quesito, accanto al profilo di soppressione di mere locuzioni verbali, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo, del profilo di sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente dall’estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative, ma costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, pone in luce il carattere propositivo del quesito stesso. Ma se così è, si fuoriesce dallo schema tipo dell’abrogazione “parziale”, proprio

riguardi dei *referendum* elettorali si è invece manifestato in almeno due occasioni, nelle quali ha ritenuto ammissibile lo svolgersi di *referendum* manipolativi, rinvenendo nel “ritaglio referendario” un’«operazione di cosmesi normativa per ripulire il testo»<sup>5</sup>. E comunque, la Corte ha affermato l’inammissibilità delle richieste qualora esse siano rivolta a

---

perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita» (§ 4 del *Considerato in diritto*); ancora, Corte costituzionale, 7 febbraio 2000, n. 50, relativa all’ammissibilità di un *referendum* in tema di termini massimi di custodia cautelare: «Il quesito trascende, inammissibilmente, i limiti segnati dall’articolo 75 della Costituzione, che consente il *referendum* abrogativo totale o parziale di una legge o di un atto avente valore di legge, e non il *referendum* introduttivo di discipline legislative completamente nuove. / L’effetto innovativo sulla disciplina vigente, connaturale alla abrogazione, non conseguirebbe, nella specie, alla fisiologica espansione della sfera di operatività di una norma già presente, dotata, in ipotesi, di un suo ambito di applicazione più circoscritto, riguardante i termini massimi della custodia cautelare riferibili direttamente all’intero procedimento penale, ma alla posizione di un sistema di norme radicalmente nuovo che andrebbe a sostituirsi alle norme da eliminare grazie ad una operazione di taglio di parole o di parti del testo e di ricucitura delle parole o delle parti residue, con sostanziale stravolgimento della struttura delle originarie disposizioni e del loro significato normativo. Alcune parole impiegate dal legislatore per stabilire il limite massimo della custodia cautelare nell’ambito della sola fase delle indagini preliminari verrebbero tenute ferme (“la custodia cautelare perde efficacia quando ...”), estrapolandole dal contesto che conferisce ad esse significato; altre parole prive di un autonomo significato (“senza che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio ...”) e intere proposizioni [parte del numero 3 dell’articolo 303, comma 1, lettera a); le intere lettere b), c) e d) del medesimo comma] verrebbero eliminate, così che le parole e le proposizioni residue assumerebbero, saldandosi tra loro, un significato totalmente diverso. // Si è qui in presenza non già di un quesito meramente abrogativo ma di un quesito introduttivo, teso a porre, per via referendaria, norme che attualmente non esistono, in quanto in nessun caso nella disciplina vigente i termini massimi di custodia cautelare che risulterebbero dall’abrogazione referendaria sono individuati come tali dal legislatore per l’intero procedimento» (§ 3 del *Considerato in diritto*). Analoghe statuizioni possono trovarsi nella pronuncia sull’ammissibilità dell’abrogazione referendaria parziale della disciplina sui rifiuti pericolosi: Corte costituzionale, 30 gennaio 2003, n. 43 (§ 2 del *Considerato in diritto*).

<sup>5</sup> Cfr. Corte costituzionale, 28 gennaio 1999, n. 13 e 7 febbraio 2000, n. 33: si trattava di due identici *referendum* aventi ad oggetto la legge elettorale precedentemente in vigore, e “disertati” dalla maggioranza degli elettori.



*sostituire la disciplina vigente «con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo»<sup>6</sup>.*

Ora, anche se la Corte costituzionale non volesse ribadire queste ultime statuizioni, in riferimento ai quesiti referendari per i quali la raccolta di firme è oramai in dirittura d'arrivo (in particolare a proposito di quello, più rilevante, che postula la reviviscenza delle previsioni entrate in vigore nel 1993), potendo anche arrivare ad affermare che l'operazione di sostituzione delle disposizioni della legge elettorale del 1993 ha implicato la loro espressa menzione nel testo del 2005 e che, pertanto, esse non sarebbero del tutto estranee al contesto normativo sul quale vuole incidersi con il voto popolare<sup>7</sup>, rimane la seria questione della giuridica raggiungibilità dell'obiettivo che si propongono i promotori e cioè l'idoneità dell'esito positivo del *referendum* stesso a far rivivere tali disposizioni. È stato già detto, ma val la pena ripetere che, in almeno due occasioni, la Corte costituzionale ha affermato l'impossibilità di una reviviscenza della normativa abrogata dalla previsione oggetto di *referendum*<sup>8</sup>. Tuttavia, a prescindere da ciò, il *referendum* sarebbe inammissibile poiché *non è dato evincere "chiaramente" dal quesito se la volontà abrogatrice che esprimerà l'elettorato sia diretta a far "rivivere" la normativa abrogata ovvero alla mera cancellazione del testo vigente.*

A me pare che questa mancanza di chiarezza non possa essere superata. Da un lato, non ricordo che la Corte costituzionale – in caso di dubbio – abbia mai dichiarato il “verso” del quesito, dall'altro, c'è da chiedersi se possa ritenersi seriamente se la Corte stessa possa affermare – nel dichiarare l'ammissibilità del quesito stesso – che l'esito positivo della relativa consultazione referendaria determini la reviviscenza delle norme a suo tempo abrogate. Io non credo, come non penso possa farlo la Corte di cassazione in sede di controllo di

---

<sup>6</sup> Così Corte costituzionale, 28 gennaio 1999, n. 13, richiamando la propria sentenza 1997, n. 36, ove si affermava, in generale, l'inammissibilità del *referendum* non è ammissibile, qualora la manipolazione non corrisponda ad una fisiologica espansione della normativa esistente, se il ritaglio della normativa operato dai promotori *si riduca alla soppressione di mere locuzioni verbali prive di autonomo significato*, se il quesito referendario si risolve nella proposta di una nuova statuizione normativa, insomma, di una *nuova disciplina della materia*

<sup>7</sup> ... ma è appena il caso di osservare che si tratterebbe di un'interpretazione davvero “tirata per i capelli”, per così dire.

<sup>8</sup> Corte costituzionale, 30 gennaio 1997, n. 40; 12 gennaio 2011, n. 24

legittimità, pur considerando l'accrescimento dei poteri che ormai le sono riconosciuti in ordine alla determinazione del quesito<sup>9</sup>.

E ciò perché, anche nei rari casi in cui la Cassazione, i giudici comuni affermano l'intervenuta reviviscenza, lo fanno sulla base della considerazione delle previsioni abrogatrici *nel contesto normativo del momento in cui effettuano la loro attività interpretativa*. Tale attività non può essere esercitata in via predittiva<sup>10</sup>.

Quindi non ritengo possa essere dichiarata l'ammissibilità del quesito abrogativo che suppone la reviviscenza delle previsioni del 1993.

---

<sup>9</sup> Al riguardo, non sembra possa utilizzarsi come precedente Corte di cassazione, Ufficio centrale per il referendum, 3 giugno 2011, che non si riferiva all'interpretazione del quesito originariamente presentato, ma agli effetti della nuova normativa introdotta al solo fine di non far realizzare il *referendum*.

<sup>10</sup> Cfr., in proposito, A. Morrone, Intervento al Seminario di ASTRID – 11 giugno 2007, – sul tema *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, in ASTRID, *Il referendum elettorale*, cit., 145: «l'effetto abrogativo va ricostruito continuamente. La reviviscenza, quando è ammissibile, non è dunque mai automatica, ma il risultato dell'interpretazione, quindi, può essere solo una delle ipotesi possibili in concreto».

## **CONCLUSIONI**

**di FULCO LANCHESTER**

Lasciatemi 5 minuti ringraziare tutti coloro che hanno partecipato a questo dibattito, che a mio avviso ha avuto un ottimo successo, perché - da un lato - è riuscito ad approfondire dal punto di vista tecnico il problema della reviviscenza, dall'altro ha analizzato il ruolo del referendum all'interno dell'ordinamento costituzionale, evidenziando, altresì, la funzione della Corte Costituzionale come organo di controllo esterno e di tutore dell'art. 1 della Costituzione comma 2. Il seminario ha contribuito ad inquadrare il tema nell'ambito della transizione italiana che dal '92-'93 ha investito l'ordinamento politico-costituzionale. I ripetuti tentativi dei comitati promotori in materia referendaria costituiscono un sintomo ed una ripercussione di un simile stato di cose. Essi sottolineano i pericoli che, in una simile situazione, affliggono l'ordinamento ed invitano a riflettere sullo stato della legislazione elettorale in generale, sulla legislazione di contorno e sul sistema elettorale in senso stretto, oramai pericolosamente sotto gli standard degli ordinamenti democratici. Su questo complesso normativo è, infatti, il legislatore parlamentare che necessariamente dovrà intervenire, perché - nonostante tutto - l'ascia del referendum non riesce a sostituire in questa materia il bisturi del legislatore parlamentare.



# **DOCUMENTAZIONE**



## **A. Quesiti referendari predisposti dal Prof. Andrea Morrone**

### **Quesito n. 1**

#### **Abrogazione totale della legge elettorale proporzionale con liste bloccate per il ripristino dei collegi uninominali**

«Volete voi che sia abrogata la legge 21 dicembre 2005, n. 270, *Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, come modificata dal decreto legge 8 marzo 2006, n. 75, convertito in legge 21 marzo 2006, n. 121?*»

### **Quesito n. 2**

#### **Abrogazione parziale della legge elettorale proporzionale con liste bloccate per il ripristino dei collegi uninominali**

«Volete voi che sia abrogata la legge 21 dicembre 2005, n.

270, *Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, limitatamente alle seguenti parti:

art. 1, comma 1, limitatamente alle parole: “1. L'articolo 1 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, di seguito denominato «decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957», è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 2, limitatamente alle parole: “2. L'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 3, limitatamente alle parole: “3. All'articolo 7, settimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «In caso di scioglimento anticipato della Camera dei deputati» sono sostituite dalle seguenti:”;

art. 1, comma 4, limitatamente alle parole: “4. All'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sono apportate le seguenti modificazioni:”;

- art. 1, comma 5, limitatamente alle parole: “5. Dopo l’articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, è inserito il seguente:”;
- art. 1, comma 6, limitatamente alle parole: “6. L’articolo 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;
- art. 1, comma 7, limitatamente alle parole: “7. All’articolo 19, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, il secondo periodo è sostituito dal seguente:”;
- art. 1, comma 8, limitatamente alle parole: “8. L’articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;
- art. 1, comma 9: “9. Al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, dopo la tabella A, sono inserite le tabelle A-bis e A-ter di cui all’allegato 1 alla presente legge.”;
- art. 1, comma 10, limitatamente alle parole: “10. All’articolo 58 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 1, comma 11, limitatamente alle parole: “11. L’articolo 77 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;
- art. 1, comma 12, limitatamente alle parole: “12. L’articolo 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;
- art. 1, comma 13, limitatamente alle parole: “13. L’articolo 84 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;
- art. 1, comma 14, limitatamente alle parole: “14. L’articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;
- art. 2;
- art. 4, comma 1, limitatamente alle parole: “1. L’articolo 1 del testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni, di seguito denominato «decreto legislativo n. 533 del 1993», è sostituito dal seguente:”;
- art. 4, comma 2, limitatamente alle parole: “2. L’articolo 8 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;



- art. 4, comma 3, limitatamente alle parole: “3. L’articolo 9 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente.”;
- art. 4, comma 4, limitatamente alle parole: “4. All’articolo 11 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni.”;
- art. 4, comma 5: “5. Le tabelle A e B allegate al decreto legislativo n. 533 del 1993 sono sostituite dalle tabelle A e B di cui all’allegato 2 alla presente legge.”;
- art. 4, comma 6, limitatamente alle parole: “6. L’articolo 14 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente.”;
- art. 4, comma 7, limitatamente alle parole: “7. L’articolo 16 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente.”;
- art. 4, comma 8, limitatamente alle parole: “8. L’articolo 17 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente.”;
- art. 4, comma 9, limitatamente alle parole: “9. Dopo l’articolo 17 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è inserito il seguente.”;
- art. 4, comma 10, limitatamente alle parole: “10. L’articolo 19 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente.”;
- art. 5, comma 1, limitatamente alle parole: “1. Il Titolo VII del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, è sostituito dal seguente.”;
- art. 6, comma 1, limitatamente alle parole: “1. All’articolo 15, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «di cui all’articolo precedente» sono sostituite dalle seguenti.”;
- art. 6, comma 2: “2. All’articolo 16, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «delle candidature e», ovunque ricorrono, sono soppresse.”;
- art. 6, comma 3: “3. All’articolo 17, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «delle candidature nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 4: “4. L’articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è abrogato.”;
- art. 6, comma 5, limitatamente alle parole: “5. All’articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;
- art. 6, comma 6: “6. All’articolo 21, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «delle can-

- didature nei collegi uninominali e» e: «a ciascuna candidatura nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 7, limitatamente alle parole: “7. All’articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 8: “8. All’articolo 23, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 9, limitatamente alle parole: “9. All’articolo 24, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 10, limitatamente alle parole: “10. All’articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 11: “11. All’articolo 26, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 le parole: «di ogni candidato nel collegio uninominale e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 12, limitatamente alle parole: “12. All’articolo 30, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 13: “13. All’articolo 40, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 14: “14. All’articolo 41, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 15, limitatamente alle parole: “15. All’articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 16, limitatamente alle parole: “16. All’articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, l’ottavo comma è abrogato.”;
- art. 6, comma 17, limitatamente alle parole: “17. All’articolo 48, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «e dei candidati nei collegi uninominali» e: «del collegio uninominale o» sono soppresse; le parole: «del collegio» sono sostituite dalle seguenti:”;

- art. 6, comma 18: “18. All’articolo 53, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «e dei candidati» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 19: “19. All’articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, il secondo periodo è soppresso.”;
- art. 6, comma 20, limitatamente alle parole: “20. All’articolo 62 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «le schede» sono sostituite dalle seguenti.”;
- art. 6, comma 21, limitatamente alle parole: “21. All’articolo 63, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «una scheda» sono sostituite dalle seguenti.”;
- art. 6, comma 22, limitatamente alle parole: “22. All’articolo 64, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «le urne e le scatole» sono sostituite dalle seguenti.”;
- art. 6, comma 23, limitatamente alle parole: “23. All’articolo 64-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole «delle urne» sono sostituite dalle seguenti.”;
- art. 6, comma 24, limitatamente alle parole: “24. All’articolo 67, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sono apportate le seguenti modificazioni.”;
- art. 6, comma 25, limitatamente alle parole: “25. All’articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;
- art. 6, comma 26, limitatamente alle parole: “26. All’articolo 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;
- art. 6, comma 27, limitatamente alle parole: “27. All’articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;
- art. 6, comma 28, limitatamente alle parole: “28. All’articolo 73, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «del Collegio» sono sostituite dalle seguenti.”, e alle parole “e le parole: «dei candidati nel collegio uninominale e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 29, limitatamente alle parole: “29. All’articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

- art. 6, comma 30, limitatamente alle parole: “30. All’articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 31, limitatamente alle parole: “31. All’articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 6, comma 32, limitatamente alle parole: “32. All’articolo 81, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 33, limitatamente alle parole: “33. All’articolo 104, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 34, limitatamente alle parole: “34. All’articolo 112, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;
- art. 6, comma 35, limitatamente alle parole: “35. Il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536, recante «Determinazione dei collegi uninominali della Camera dei deputati» è abrogato.”;
- art. 8, comma 1, limitatamente alle parole: “1. All’articolo 2 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni”;
- art. 8, comma 2: “2. Alla rubrica del Titolo II del decreto legislativo n. 533 del 1993 le parole: «circostrizionali e» sono soppresse.”;
- art. 8, comma 3: “3. L’articolo 6 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è abrogato.”;
- art. 8, comma 4, limitatamente alle parole: “4. La rubrica del Titolo III del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituita dalla seguente:”;
- art. 8, comma 5, limitatamente alle parole: “5. All’articolo 10 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
- art. 8, comma 6, limitatamente alle parole: “6. All’articolo 12 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:”;

- art. 8, comma 7, limitatamente alle parole: “7. All’articolo 13 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni.”;
- art. 8, comma 8: “8. L’articolo 15 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è abrogato”;
- art. 8, comma 9: “9. L’articolo 16 del decreto legislativo n. 533 del 1993, come sostituito dall’articolo 4, comma 7, della presente legge, è incluso nel Titolo VI e il Titolo V è conseguentemente abrogato”;
- art. 8, comma 10, limitatamente alle parole: “10. All’articolo 18 del decreto legislativo n. 533 del 1993, al comma 1 è premesso il seguente.”;
- art. 8, comma 11: “11. Il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, recante «Determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica» è abrogato.”?»

### **Normativa di risulta a seguito dell’eventuale effetto abrogativo**

#### **LEGGE 21 dicembre 2005, n. 270**

#### ***Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.***

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga

la seguente legge:

Art. 1.

(Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati)

1. L’articolo 1 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, di seguito denominato “decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957”, e’ sostituito dal seguente:

“Art. 1. - 1. La Camera dei deputati e’ eletta a suffragio universale, con voto diretto ed uguale, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti.

2. Il territorio nazionale e’ diviso nelle circoscrizioni elettorali indicate nella tabella A allegata al presente testo unico. Salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, la ripartizione dei seggi e’ effettuata in ragione proporzionale, con l’eventuale

attribuzione di un premio di maggioranza, a norma degli articoli 77, 83 e 84, e si effettua in sede di Ufficio centrale nazionale”.

~~2. L'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e' sostituito dal seguente:~~

“Art. 4. - 1. Il voto e' un dovere civico e un diritto di tutti i cittadini, il cui libero esercizio deve essere garantito e promosso dalla Repubblica.

2. Ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista”.

~~3. All'articolo 7, settimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: “In caso di scioglimento anticipato della Camera dei deputati” sono sostituite dalle seguenti: “In caso di scioglimento della Camera dei deputati, che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni”.~~

~~4. All'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sono apportate le seguenti modificazioni:~~

a) al primo comma, le parole: “candidature nei collegi uninominali o” e: “le candidature nei collegi uninominali o” sono soppresse;

b) al terzo comma, le parole: “, sia che si riferiscano a candidature nei collegi uninominali sia che si riferiscano a liste,” sono soppresse e dopo le parole: “con quelli riproducenti simboli” sono inserite le seguenti: “, elementi e diciture, o solo alcuni di essi,”;

c) al quarto comma sono aggiunte, in fine, le parole: “anche se in diversa composizione o rappresentazione grafica”.

~~5. Dopo l'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, e' inserito il seguente:~~

“Art. 14-bis. - 1. I partiti o i gruppi politici organizzati possono effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate. Le dichiarazioni di collegamento debbono essere reciproche.

2. La dichiarazione di collegamento e' effettuata contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14. Le dichiarazioni di collegamento hanno effetto per tutte le liste aventi lo stesso contrassegno.

3. Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica

previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione.

4. Gli adempimenti di cui ai commi 1, 2 e 3 sono effettuati dai soggetti di cui all'articolo 15, primo comma.

5. Entro il trentesimo giorno antecedente quello della votazione, gli Uffici centrali circoscrizionali comunicano l'elenco delle liste ammesse, con un esemplare del relativo contrassegno, all'Ufficio centrale nazionale che, accertata la regolarità delle dichiarazioni, provvede, entro il ventesimo giorno precedente quello della votazione, alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'elenco dei collegamenti ammessi”.

6. L'articolo 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:

“Art. 18-bis. - 1. La presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale deve essere sottoscritta: da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni fino a 500.000 abitanti; da almeno 2.500 e da non più di 3.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 500.000 abitanti e fino a 1.000.000 di abitanti; da almeno 4.000 e da non più di 4.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 1.000.000 di abitanti. In caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà. Le sottoscrizioni devono essere autenticate da uno dei soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53. La candidatura deve essere accettata con dichiarazione firmata ed autenticata da un sindaco, da un notaio o da uno dei soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53. Per i cittadini residenti all'estero l'autenticazione della firma deve essere richiesta ad un ufficio diplomatico o consolare.

2. Nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi. Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 1, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'articolo 14. In tali casi, la presentazione della lista deve essere sottoscritta dal presidente o dal segretario del partito o gruppo politico ovvero da uno dei rappresentanti di cui all'articolo 17, primo comma. Il Ministero dell'interno provvede a comunicare a ciascun Ufficio elettorale circoscrizionale che la designazione dei rappresentanti comprende anche il mandato di

sottoscrivere la dichiarazione di presentazione delle liste. La firma del sottoscrittore deve essere autenticata da un notaio o da un cancelliere di tribunale. Nessuna sottoscrizione e' altresì richiesta per i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica.

3. Ogni lista, all'atto della presentazione, e' composta da un elenco di candidati, presentati secondo un determinato ordine. La lista e' formata complessivamente da un numero di candidati non inferiore a un terzo e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione".

7. All'articolo 19, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, il secondo periodo e' sostituito dal seguente: "A pena di nullita' dell'elezione, nessun candidato puo' accettare la candidatura contestuale alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica".

8. L'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e' sostituito dal seguente:

"Art. 31. - 1. Le schede sono di carta consistente, sono fornite a cura del Ministero dell'interno con le caratteristiche essenziali del modello descritto nelle tabelle A-bis e A-ter allegate al presente testo unico e riproducono in fac-simile i contrassegni di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione, secondo le disposizioni di cui all'articolo 24.

2. Sulle schede i contrassegni delle liste collegate appartenenti alla stessa coalizione sono riprodotti di seguito, in linea verticale, uno sotto l'altro, su un'unica colonna. L'ordine delle coalizioni e delle singole liste non collegate, nonche' l'ordine dei contrassegni delle liste di ciascuna coalizione sono stabiliti con sorteggio secondo le disposizioni di cui all'articolo 24. I contrassegni devono essere riprodotti sulle schede con il diametro di centimetri tre".

9. Al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, dopo la tabella A, sono inserite le tabelle A-bis e A-ter di cui all'allegato 1 alla presente legge.

10. All'articolo 58 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma e' sostituito dal seguente:

"Riconosciuta l'identita' personale dell'elettore, il presidente estrae dalla cassetta o scatola una scheda e la consegna all'elettore opportunamente piegata insieme alla matita copiativa";

b) al secondo comma, il primo periodo e' sostituito dal seguente: "L'elettore, senza che sia avvicinato da alcuno, esprime il voto tracciando, con la matita, sulla scheda un solo segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno della lista



prescelta”; al terzo periodo, le parole: “le schede secondo le linee in esse tracciate e chiuderle” sono sostituite dalle seguenti: “la scheda secondo le linee in essa tracciate e chiuderla”;

c) il sesto comma e’ abrogato.

11. L’articolo 77 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e’ sostituito dal seguente:

“Art. 77. - 1. L’Ufficio centrale circoscrizionale, compiute le operazioni di cui all’articolo 76, facendosi assistere, ove lo ritenga opportuno, da uno o piu’ esperti scelti dal presidente:

1) determina la cifra elettorale circoscrizionale di ogni lista.

Tale cifra e’ data dalla somma dei voti conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali della circoscrizione;

2) comunica all’Ufficio centrale nazionale, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista nonche’, ai fini di cui all’articolo 83, comma 1, numero 3), il totale dei voti validi della circoscrizione”.

12. L’articolo 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e’ sostituito dal seguente:

“Art. 83. - 1. L’Ufficio centrale nazionale, ricevuti gli estratti dei verbali da tutti gli Uffici centrali circoscrizionali, facendosi assistere, ove lo ritenga opportuno, da uno o piu’ esperti scelti dal presidente:

1) determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista. Tale cifra e’ data dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali conseguite nelle singole circoscrizioni dalle liste aventi il medesimo contrassegno;

2) determina poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione di liste collegate, data dalla somma delle cifre elettorali nazionali di tutte le liste che compongono la coalizione stessa, nonche’ la cifra elettorale nazionale delle liste non collegate ed individua quindi la coalizione di liste o la lista non collegata che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi;

3) individua quindi:

a) le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 10 per cento dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano nazionale almeno il 2 per cento dei voti validi espressi ovvero una lista collegata rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione;

b) le singole liste non collegate che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi e le singole liste non collegate rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni

comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione, nonché le liste delle coalizioni che non hanno superato la percentuale di cui alla lettera a) ma che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi ovvero che siano rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione;

4) tra le coalizioni di liste di cui al numero 3), lettera a), e le liste di cui al numero 3), lettera b), procede al riparto dei seggi in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna di esse. A tale fine divide il totale delle cifre elettorali nazionali di ciascuna coalizione di liste o singola lista di cui al numero 3) per il numero dei seggi da attribuire, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione di liste o singola lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna coalizione di liste o singola lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste o singole liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio;

5) verifica poi se la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi abbia conseguito almeno 340 seggi;

6) individua quindi, nell'ambito di ciascuna coalizione di liste collegate di cui al numero 3), lettera a), le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 2 per cento dei voti validi espressi e le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione, nonché la lista che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale tra quelle che non hanno conseguito sul piano nazionale almeno il 2 per cento dei voti validi espressi;

7) qualora la verifica di cui al numero 5) abbia dato esito positivo, procede, per ciascuna coalizione di liste, al riparto dei seggi in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista di cui al numero 6). A tale fine, per ciascuna coalizione di liste,

divide la somma delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse al riparto di cui al numero 6) per il numero di seggi già individuato ai sensi del numero 4). Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente così ottenuto. Divide poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista ammessa al riparto per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio. A ciascuna lista di cui al numero 3), lettera b), sono attribuiti i seggi già determinati ai sensi del numero 4);

8) salvo quanto disposto dal comma 2, procede quindi alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle varie coalizioni di liste o singole liste di cui al numero 3). A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono per il quoziente elettorale nazionale di cui al numero 4), ottenendo così l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alle liste della coalizione medesima. Analogamente, per ciascuna lista di cui al numero 3), lettera b), divide la cifra elettorale circoscrizionale per il quoziente elettorale nazionale, ottenendo così l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alla lista medesima. Quindi, moltiplica ciascuno degli indici suddetti per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione e divide il prodotto per la somma di tutti gli indici. La parte intera dei quozienti di attribuzione così ottenuti rappresenta il numero dei seggi da attribuire nella circoscrizione a ciascuna coalizione di liste o lista di cui al numero 3). I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste o singole liste per le quali le parti decimali dei quozienti di attribuzione siano maggiori e, in caso di parità, alle coalizioni di liste o singole liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio. Successivamente l'Ufficio accerta se il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni a ciascuna coalizione di liste o singola lista corrisponda al numero dei seggi determinato ai sensi del numero 4). In caso negativo, procede alle seguenti operazioni, iniziando dalla coalizione di liste o singola lista che abbia il maggior numero di seggi eccedenti, e in caso di parità di seggi eccedenti da parte di più coalizioni o singole liste, da quella che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale, proseguendo poi con le altre coalizioni di liste o liste singole, in ordine decrescente di seggi eccedenti: sottrae i seggi eccedenti alla

coalizione di liste o singola lista in quelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente e nelle quali inoltre le coalizioni di liste o singole liste, che non abbiano ottenuto il numero di seggi spettanti, abbiano parti decimali dei quozienti non utilizzate. Conseguentemente, assegna i seggi a tali coalizioni di liste o singole liste. Qualora nella medesima circoscrizione due o piu' coalizioni di liste o singole liste abbiano le parti decimali dei quozienti non utilizzate, il seggio e' attribuito alla coalizione di liste o alla singola lista con la piu' alta parte decimale del quoziente non utilizzata. Nel caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla coalizione di liste o lista singola eccedentaria vengono sottratti i seggi in quelle circoscrizioni nelle quali li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione e alla coalizione di liste o lista singola deficitaria sono conseguentemente attribuiti seggi in quelle altre circoscrizioni nelle quali abbiano le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate;

9) salvo quanto disposto dal comma 2, l'Ufficio procede quindi all'attribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi spettanti alle liste di ciascuna coalizione. A tale fine, determina il quoziente circoscrizionale di ciascuna coalizione di liste dividendo il totale delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste di cui al numero 6) per il numero di seggi assegnati alla coalizione nella circoscrizione ai sensi del numero 8). Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide quindi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista della coalizione per tale quoziente circoscrizionale. La parte intera del quoziente cosi' ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati alle liste seguendo la graduatoria decrescente delle parti decimali dei quozienti cosi' ottenuti; in caso di parita', sono attribuiti alle liste con la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parita' di quest'ultima, si procede a sorteggio. Successivamente l'Ufficio accerta se il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni a ciascuna lista corrisponda al numero dei seggi ad essa attribuito ai sensi del numero 7). In caso negativo, procede alle seguenti operazioni, iniziando dalla lista che abbia il maggior numero di seggi eccedenti, e, in caso di parita' di seggi eccedenti da parte di piu' liste, da quella che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale, proseguendo poi con le altre liste, in ordine decrescente di seggi eccedenti: sottrae i seggi eccedenti alla lista in quelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti, secondo il loro ordine

crescente e nelle quali inoltre le liste, che non abbiano ottenuto il numero di seggi spettanti, abbiano parti decimali dei quozienti non utilizzate. Conseguentemente, assegna i seggi a tali liste. Qualora nella medesima circoscrizione due o piu' liste abbiano le parti decimali dei quozienti non utilizzate, il seggio e' attribuito alla lista con la piu' alta parte decimale del quoziente non utilizzata. Nel caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla lista eccedentaria vengono sottratti i seggi in quelle circoscrizioni nelle quali li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione e alle liste deficitarie sono conseguentemente attribuiti seggi in quelle altre circoscrizioni nelle quali abbiano le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate.

2. Qualora la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi ai sensi del comma 1 non abbia gia' conseguito almeno 340 seggi, ad essa viene ulteriormente attribuito il numero di seggi necessario per raggiungere tale consistenza. In tale caso l'Ufficio assegna 340 seggi alla suddetta coalizione di liste o singola lista. Divide quindi il totale delle cifre elettorali nazionali di tutte le liste della coalizione o della singola lista per 340, ottenendo cosi' il quoziente elettorale nazionale di maggioranza.

3. L'Ufficio procede poi a ripartire proporzionalmente i restanti 277 seggi tra le altre coalizioni di liste e liste di cui al comma 1, numero 3). A tale fine divide il totale delle loro cifre elettorali nazionali per 277, ottenendo il quoziente elettorale nazionale di minoranza. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale di ciascuna coalizione di liste o singola lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente cosi' ottenuta rappresenta il numero di seggi da assegnare a ciascuna coalizione di liste o singola lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste o singole liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parita' di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a parita' di quest'ultima si procede a sorteggio.

4. L'Ufficio procede poi, per ciascuna coalizione di liste, al riparto dei seggi ad essa spettanti tra le relative liste ammesse al riparto. A tale fine procede ai sensi del comma 1, numero 7), periodi secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e settimo.

5. Ai fini della distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle liste ammesse al riparto ai sensi del comma 1, numero 6), l'Ufficio procede infine ai sensi del comma 1, numeri 8) e

9). A tale fine, in luogo del quoziente elettorale nazionale, utilizza il quoziente elettorale nazionale di maggioranza per la coalizione di liste o singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi e il quoziente elettorale nazionale di minoranza per le altre coalizioni di liste o singole liste.

6. L'Ufficio centrale nazionale provvede a comunicare ai singoli Uffici centrali circoscrizionali il numero dei seggi assegnati a ciascuna lista.

7. Di tutte le operazioni dell'Ufficio centrale nazionale viene redatto, in duplice esemplare, apposito verbale: un esemplare e' rimesso alla Segreteria generale della Camera dei deputati la quale ne rilascia ricevuta, un altro esemplare e' depositato presso la cancelleria della Corte di cassazione".

13. L'articolo 84 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e' sostituito dal seguente:

"Art. 84. - 1. Il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale, ricevute da parte dell'Ufficio centrale nazionale le comunicazioni di cui all'articolo 83, comma 6, proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima, secondo l'ordine di presentazione.

2. Qualora una lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati in una circoscrizione e non sia quindi possibile attribuire tutti i seggi ad essa spettanti in quella medesima circoscrizione, l'Ufficio centrale nazionale assegna i seggi alla lista nelle altre circoscrizioni in cui la stessa lista abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente. Qualora al termine di detta operazione residuino ancora seggi da assegnare alla lista, questi le sono attribuiti nelle altre circoscrizioni in cui la stessa lista abbia la maggiore parte decimale del quoziente gia' utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente.

3. Qualora al termine delle operazioni di cui al comma 2, residuino ancora seggi da assegnare alla lista in una circoscrizione, questi sono attribuiti, nell'ambito della circoscrizione originaria, alla lista facente parte della medesima coalizione della lista deficitaria che abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente. Qualora al termine di detta operazione residuino ancora seggi da assegnare alla lista, questi sono attribuiti, nelle altre circoscrizioni, alla lista facente parte della medesima coalizione della lista deficitaria che abbia la maggiore parte decimale del quoziente gia' utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente.

4. Se nell'effettuare le operazioni di cui ai commi 2 e 3 due o piu' liste abbiano una uguale parte decimale del quoziente, si procede mediante sorteggio.

5. L'Ufficio centrale nazionale comunica gli esiti delle

operazioni effettuate ai sensi dei commi 2 e 3 agli Uffici elettorali circoscrizionali ai fini delle relative proclamazioni.

6. Dell'avvenuta proclamazione il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale invia attestato ai deputati proclamati e ne dà immediata notizia alla Segreteria generale della Camera dei deputati nonché alle singole prefetture - uffici territoriali del Governo, che la portano a conoscenza del pubblico".

14. L'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e' sostituito dal seguente:

“Art. 86. - 1. Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, e' attribuito, nell'ambito della medesima circoscrizione, al candidato che nella lista segue immediatamente l'ultimo degli eletti nell'ordine progressivo di lista.

2. Nel caso in cui una lista abbia gia' esaurito i propri candidati si procede con le modalita' di cui all'articolo 84, commi 2, 3 e 4.

3. Nel caso in cui rimanga vacante il seggio della circoscrizione Valle d'Aosta si procede ad elezioni suppletive.

4. Alle elezioni suppletive si procede ai sensi dei commi da 1 a 6 dell'articolo 21-ter del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in quanto applicabili”.

#### Art. 2.

(Presentazione delle liste)

1. Le disposizioni di cui all'articolo 18 bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come sostituito dall'articolo 1, comma 6, della presente legge, si applicano anche con riferimento alla presentazione delle liste di cui all'articolo 8 della legge 27 dicembre 2001, n. 459.

#### Art. 3.

(Disposizioni transitorie)

1. Con riferimento alle prime elezioni politiche successive alla data di entrata in vigore della presente legge, in caso di scioglimento anticipato della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di non piu' di centoventi giorni, le cause di ineleggibilita' di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come modificato dall'articolo 1, comma 3, della presente legge, non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro i sette giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge.

#### Art. 4.

(Modifiche al sistema di elezione del Senato della Repubblica)

1. L'articolo 1 del testo unico delle leggi recanti norme per

lezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni, di seguito denominato "decreto legislativo n. 533 del 1993", e' sostituito dal seguente:

"Art. 1. - 1. Il Senato della Repubblica e' eletto su base regionale. Salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, i seggi sono ripartiti tra le regioni a norma dell'articolo 57 della Costituzione sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla piu' recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi.

2. L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti e' effettuata in ragione proporzionale, con l'eventuale attribuzione del premio di coalizione regionale.

3. La regione Valle d'Aosta e' costituita in unico collegio uninominale.

4. La regione Trentino-Alto Adige e' costituita in sei collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422. La restante quota di seggi spettanti alla regione e' attribuita con metodo del recupero proporzionale".

2. L'articolo 8 del decreto legislativo n. 533 del 1993 e' sostituito dal seguente:

"Art. 8. - 1. I partiti o gruppi politici organizzati che intendono presentare candidature per l'elezione del Senato della Repubblica debbono depositare presso il Ministero dell'interno il contrassegno con il quale dichiarano di volere distinguere le candidature medesime, con l'osservanza delle norme di cui agli articoli 14, 14-bis, 15, 16 e 17 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni".

3. L'articolo 9 del decreto legislativo n. 533 del 1993 e' sostituito dal seguente:

"Art. 9. - 1. La dichiarazione di presentazione delle liste dei candidati deve contenere l'indicazione dei nominativi di due delegati effettivi e di due supplenti.

2. La dichiarazione di cui al comma 1 deve essere sottoscritta: a) da almeno 1.000 e da non piu' di 1.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle regioni fino a 500.000 abitanti; b) da almeno 1.750 e da non piu' di 2.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle regioni con piu' di 500.000 abitanti e fino a 1.000.000 di abitanti; c) da almeno 3.500 e da non piu' di 5.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle regioni con piu' di 1.000.000 di abitanti. In caso di scioglimento del Senato della Repubblica che ne anticipi la scadenza



di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni di cui alle lettere a), b) e c) e' ridotto alla meta'.

3. Nessuna sottoscrizione e' richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi. Nessuna sottoscrizione e' altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo del presente comma e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'articolo 14 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957. In tali casi, la presentazione della lista deve essere sottoscritta dal presidente o dal segretario del partito o gruppo politico ovvero da uno dei rappresentanti di cui all'articolo 17, primo comma, del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957. Il Ministero dell'interno provvede a comunicare a ciascun ufficio elettorale regionale che la designazione dei rappresentanti comprende anche il mandato di sottoscrivere la dichiarazione di presentazione delle liste. La firma del sottoscrittore deve essere autenticata da un notaio o da un cancelliere di tribunale. Nessuna sottoscrizione e' altresì richiesta per i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica.

4. Ogni lista, all'atto della presentazione, e' composta da un elenco di candidati, presentati secondo un determinato ordine. La lista e' formata complessivamente da un numero di candidati non inferiore a un terzo e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione.

5. Le liste dei candidati e la relativa documentazione sono presentate per ciascuna regione alla cancelleria della corte d'appello o del tribunale sede dell'ufficio elettorale regionale, con l'osservanza delle norme di cui agli articoli 18-bis, 19, 20 e 21 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361".

4. All'articolo 11 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 1 e 2 sono sostituiti dal seguente:

“1. L'ufficio elettorale regionale, appena scaduto il termine stabilito per la presentazione dei ricorsi o, nel caso in cui sia

stato presentato ricorso, appena ricevuta la comunicazione della decisione dell'Ufficio centrale nazionale, compie le seguenti operazioni:

a) stabilisce mediante sorteggio, da effettuare alla presenza dei delegati di lista, il numero d'ordine da assegnare alle coalizioni e alle liste non collegate e ai relativi contrassegni di lista, nonché, per ciascuna coalizione, l'ordine dei contrassegni delle liste della coalizione. I contrassegni di ciascuna lista sono riportati sulle schede di votazione e sui manifesti secondo l'ordine progressivo risultato dal suddetto sorteggio;

b) comunica ai delegati le definitive decisioni adottate;

c) procede, per mezzo delle prefetture - uffici territoriali del Governo:

1) alla stampa delle schede di votazione, recanti i contrassegni delle liste, i quali devono essere riprodotti sulle schede medesime con i colori depositati presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'articolo 8;

2) alla stampa del manifesto con le liste dei candidati, con i relativi contrassegni e numero d'ordine, e all'invio del manifesto ai sindaci dei comuni della circoscrizione, i quali ne curano l'affissione nell'albo pretorio e in altri luoghi pubblici entro il quindicesimo giorno antecedente quello della votazione”;

b) il comma 3 e' sostituito dal seguente:

“3. Le schede sono di carta consistente, sono fornite a cura del Ministero dell'interno, hanno le caratteristiche essenziali del modello descritto nelle tabelle A e B allegate al presente testo unico e riproducono in fac-simile i contrassegni di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione. Sulle schede i contrassegni delle liste collegate appartenenti alla stessa coalizione sono riprodotti di seguito, in linea verticale, uno sotto l'altro, su un'unica colonna. L'ordine delle coalizioni e delle singole liste non collegate, nonché l'ordine dei contrassegni delle liste di ciascuna coalizione sono stabiliti con sorteggio secondo le disposizioni di cui al comma 1, lettera a). I contrassegni devono essere riprodotti sulle schede con il diametro di centimetri tre”.

~~5. Le tabelle A e B allegate al decreto legislativo n. 533 del 1993 sono sostituite dalle tabelle A e B di cui all'allegato 2 alla presente legge.~~

~~6. L'articolo 14 del decreto legislativo n. 533 del 1993 e' sostituito dal seguente:~~

“Art. 14. - 1. Il voto si esprime tracciando, con la matita, sulla scheda un solo segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta”.

~~7. L'articolo 16 del decreto legislativo n. 533 del 1993 e' sostituito dal seguente:~~

“Art. 16 - 1. L'ufficio elettorale regionale, compiute le

operazioni di cui all'articolo 76 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361:

a) determina la cifra elettorale circoscrizionale di ogni lista.

Tale cifra e' data dalla somma dei voti conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali della circoscrizione. Determina inoltre la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna coalizione di liste, data dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono;

b) individua quindi:

1) le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano regionale almeno il 20 per cento dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano regionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi;

2) le singole liste non collegate che abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'8 per cento dei voti validi espressi nonche' le liste che, pur appartenendo a coalizioni che non hanno superato la percentuale di cui al numero 1), abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'8 per cento dei voti validi espressi".

8. L'articolo 17 del decreto legislativo n. 533 del 1993 e' ~~sostituito dal seguente:~~

"Art. 17. - 1. L'ufficio elettorale regionale procede ad una prima attribuzione provvisoria dei seggi tra le coalizioni di liste e le liste di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), in base alla cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna di esse. A tale fine divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali di ciascuna coalizione di liste o singola lista di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), per il numero dei seggi da attribuire nella regione, ottenendo cosi' il quoziente elettorale circoscrizionale. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna coalizione di liste o singola lista per il quoziente elettorale circoscrizionale. La parte intera del quoziente cosi' ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna coalizione di liste o singola lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste o singole liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parita' di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parita' di quest'ultima si procede a sorteggio.

2. L'ufficio elettorale regionale verifica quindi se la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi nell'ambito della circoscrizione abbia conseguito almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento all'unita' superiore.

3. Nel caso in cui la verifica di cui al comma 2 abbia dato esito

positivo, l'ufficio elettorale regionale individua, nell'ambito di ciascuna coalizione di liste collegate di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 1), le liste che abbiano conseguito sul piano circoscrizionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi. Procedo quindi, per ciascuna coalizione di liste, al riparto, tra le liste ammesse, dei seggi determinati ai sensi del comma 1. A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide la somma delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste ammesse al riparto per il numero di seggi già individuato ai sensi del comma 1, ottenendo così il relativo quoziente elettorale di coalizione. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista ammessa al riparto per il quoziente elettorale di coalizione. La parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio. A ciascuna lista di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 2), sono attribuiti i seggi già determinati ai sensi del comma 1.

4. Nel caso in cui la verifica di cui al comma 2 abbia dato esito negativo, l'ufficio elettorale regionale assegna alla coalizione di liste o alla singola lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti un numero di seggi ulteriore necessario per raggiungere il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento all'unità superiore.

5. I restanti seggi sono ripartiti tra le altre coalizioni di liste o singole liste. A tale fine, l'ufficio elettorale regionale divide il totale delle cifre elettorali di tali coalizioni di liste o singole liste per il numero dei seggi restanti. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente così ottenuto. Divide poi la cifra elettorale di ciascuna coalizione di liste o singola lista per tale quoziente. La parte intera del risultato così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna coalizione di liste o lista singola. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste e alle singole liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale.

6. Per ciascuna coalizione l'ufficio procede al riparto dei seggi ad essa spettanti ai sensi dei commi 4 e 5. A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste ammesse al riparto ai sensi

dell'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 1), per il numero dei seggi ad essa spettanti. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente così ottenuto. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista per quest'ultimo quoziente. La parte intera del risultato così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da attribuire a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alla lista per la quale queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale.

7. Il presidente dell'ufficio elettorale regionale proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima, secondo l'ordine di presentazione.

8. Qualora una lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati nella circoscrizione regionale e non sia quindi possibile attribuire tutti i seggi ad essa spettanti, l'ufficio elettorale regionale assegna i seggi alla lista facente parte della medesima coalizione della lista deficitaria che abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente. Qualora due o più liste abbiano una uguale parte decimale del quoziente, si procede mediante sorteggio”.

9. Dopo l'articolo 17 del decreto legislativo n. 533 del 1993 e<sup>2</sup> inserito il seguente:

“Art. 17-bis. - 1. Per l'attribuzione dei seggi spettanti alla regione Molise l'ufficio elettorale regionale procede ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 3. Non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 17, commi 2, 4, 5 e 6”.

10. L'articolo 19 del decreto legislativo n. 533 del 1993 e<sup>2</sup> sostituito dal seguente:

“Art. 19. - 1. Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, e' attribuito, nell'ambito della medesima circoscrizione, al candidato che nella lista segue immediatamente l'ultimo degli eletti nell'ordine progressivo di lista.

2. Qualora la lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati in una circoscrizione e non sia quindi possibile attribuirle il seggio rimasto vacante, questo e' attribuito, nell'ambito della stessa circoscrizione, ai sensi dell'articolo 17, comma 8”.

#### Art. 5.

(Disposizioni speciali per le regioni  
Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige)

1. Il Titolo VII del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e<sup>2</sup> sostituito dal seguente:

“TITOLO VII - DISPOSIZIONI SPECIALI PER LE REGIONI VALLE D'AOSTA E

## TRENTINO-ALTO ADIGE.

“Art. 20. - 1. L'elezione uninominale nel collegio della Valle d'Aosta e nei collegi uninominali della regione Trentino-Alto Adige e' regolata dalle disposizioni dei precedenti articoli, in quanto applicabili, e dalle norme seguenti:

a) nella regione Valle d'Aosta la candidatura deve essere proposta con dichiarazione sottoscritta da non meno di 300 e da non piu' di 600 elettori del collegio. In caso di scioglimento del Senato della Repubblica che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni della candidatura e' ridotto della meta'. La dichiarazione di candidatura e' effettuata, insieme al deposito del relativo contrassegno, presso la cancelleria del tribunale di Aosta;

b) nella regione Trentino-Alto Adige la dichiarazione di presentazione del gruppo di candidati deve essere sottoscritta da almeno 1.750 e da non piu' di 2.500 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nella regione. Ciascun gruppo deve comprendere un numero di candidati non inferiore a tre e non superiore al numero dei collegi della regione. In caso di scioglimento del Senato della Repubblica che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni della candidatura e' ridotto della meta'. Per le candidature individuali la dichiarazione di presentazione deve essere sottoscritta da almeno 1.000 e da non piu' di 1.500 elettori iscritti nelle liste elettorali del collegio. La presentazione dei gruppi di candidati e delle candidature individuali e' effettuata, insieme al deposito del relativo contrassegno, presso la cancelleria della corte d'appello di Trento;

c) i modelli di scheda per l'elezione nei collegi uninominali delle due regioni sono quelli previsti dalle tabelle F e G allegate alla legge 13 marzo 1980, n. 70, e successive modificazioni;

d) il tribunale di Aosta, costituito in ufficio elettorale regionale ai sensi dell'articolo 7, esercita le sue funzioni con l'intervento di tre magistrati.

Art. 20-bis. - 1. A pena di nullita' dell'elezione, nessun candidato puo' accettare la candidatura in piu' di un collegio uninominale.

Art. 21. - 1. L'ufficio elettorale regionale procede, con l'assistenza del cancelliere, alle seguenti operazioni:

a) effettua lo spoglio delle schede eventualmente inviate dalle sezioni;

b) somma i voti ottenuti da ciascun candidato nelle singole sezioni, come risultano dai verbali.

2. Il presidente dell'ufficio elettorale regionale, in conformita' ai risultati accertati, proclama eletto per ciascun collegio il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso

di parità di voti, e' proclamato eletto il candidato piu' anziano di eta'.

Art. 21-bis. - 1. Per l'assegnazione dei seggi spettanti alla regione Trentino-Alto Adige non assegnati nei collegi uninominali, l'ufficio elettorale regionale procede alla determinazione della cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati e della cifra individuale dei singoli candidati di ciascun gruppo non risultati eletti ai sensi dell'articolo 21.

2. La cifra elettorale dei gruppi di candidati e' data dalla somma dei voti ottenuti dai candidati presenti nei collegi uninominali della regione con il medesimo contrassegno, sottratti i voti dei candidati gia' proclamati eletti ai sensi dell'articolo 21. La cifra individuale dei singoli candidati viene determinata moltiplicando per cento il numero dei voti validi ottenuti da ciascun candidato non risultato eletto ai sensi dell'articolo 21, e dividendo il prodotto per il totale dei voti validi espressi nel collegio.

3. Per l'assegnazione dei seggi, l'ufficio elettorale regionale divide la cifra elettorale di ciascun gruppo successivamente per uno, due, ... sino alla concorrenza del numero dei senatori da eleggere, scegliendo quindi, fra i quozienti cosi' ottenuti, i piu' alti in numero eguale ai senatori da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. I seggi sono assegnati ai gruppi in corrispondenza ai quozienti compresi in questa graduatoria. A parità di quoziente il seggio e' attribuito al gruppo che ha ottenuto la minore cifra elettorale. Se ad un gruppo spettano piu' seggi di quanti sono i suoi candidati, i seggi esuberanti sono distribuiti secondo l'ordine della graduatoria di quoziente.

4. L'ufficio elettorale regionale proclama quindi eletti, in corrispondenza ai seggi attribuiti ad ogni gruppo, i candidati del gruppo medesimo che abbiano ottenuto la piu' alta cifra individuale, esclusi i candidati eletti ai sensi dell'articolo 21.

Art. 21-ter. - 1. Quando, per qualsiasi causa, resti vacante il seggio di senatore nel collegio uninominale della Valle d'Aosta o in uno dei collegi uninominali del Trentino-Alto Adige, il presidente del Senato della Repubblica ne da' immediata comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno perche' si proceda ad elezione suppletiva nel collegio interessato.

2. I comizi sono convocati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, purché intercorra almeno un anno fra la data della vacanza e la scadenza normale della legislatura.

3. Le elezioni suppletive sono indette entro novanta giorni dalla data della vacanza dichiarata dalla Giunta delle elezioni.

4. Qualora il termine di novanta giorni di cui al comma 3 cada in un periodo compreso tra il 1° agosto e il 15 settembre, il Governo e' autorizzato a prorogare tale termine di non oltre quarantacinque

giorni; qualora il termine suddetto cada in un periodo compreso tra il 15 dicembre e il 15 gennaio, il Governo puo' disporre la proroga per non oltre trenta giorni.

5. Il senatore eletto con elezione suppletiva cessa dal mandato con la scadenza costituzionale o l'anticipato scioglimento del Senato della Repubblica.

6. Nel caso in cui si proceda ad elezioni suppletive, le cause di ineleggibilita' previste dall'articolo 7 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro i sette giorni successivi alla data di pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni.

7. Quando, per qualsiasi causa, resti vacante un seggio di senatore attribuito con calcolo proporzionale nella circoscrizione regionale del Trentino-Alto Adige, l'ufficio elettorale regionale proclama eletto il candidato del medesimo gruppo con la piu' alta cifra individuale".

#### Art. 6.

(Ulteriori modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957)

1. All'articolo 15, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: "di cui all'articolo precedente" sono sostituite dalle seguenti: "di cui all'articolo 14".

2. All'articolo 16, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: "delle candidature e", ovunque ricorrono, sono soppresse.

3. All'articolo 17, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: "delle candidature nei collegi uninominali e" sono soppresse.

4. L'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e' abrogato.

5. All'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo comma, le parole: "o le candidature nei collegi uninominali" sono soppresse;
- b) al secondo comma, le parole: "o le candidature nei collegi uninominali", "delle candidature nei collegi uninominali e" e "; alle candidature nei collegi uninominali deve essere allegata la dichiarazione di collegamento e la relativa accettazione di cui all'articolo 18" sono soppresse;
- c) al terzo comma, le parole: " , e, per le candidature nei collegi uninominali, la iscrizione nelle liste elettorali di comuni del collegio o, in caso di collegi ricompresi in un unico comune, di sezioni elettorali di tali collegi" sono soppresse;



- d) al quinto comma, il terzo periodo e' soppresso;
- e) al sesto comma, le parole: "ne' piu' di una candidatura di collegio uninominale" sono soppresse;
- f) al settimo comma, le parole: "o della candidatura nei collegi uninominali" e: "o la candidatura nei collegi uninominali" sono soppresse.

6. All'articolo 21, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: "delle candidature nei collegi uninominali e" e: "a ciascuna candidatura nei collegi uninominali e" sono soppresse.

7. All'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo comma, alinea, le parole: "delle candidature nei collegi uninominali e" sono soppresse;
- b) al primo comma, numero 1), le parole: "le candidature nei collegi uninominali e" sono soppresse;
- c) al primo comma, numero 2), le parole: "le candidature nei collegi uninominali e" sono soppresse;
- d) al primo comma, numero 3), le parole: "le candidature nei collegi uninominali e" sono soppresse e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "e dichiara non valide le liste contenenti un numero di candidati inferiore a quello stabilito al comma 3 dell'articolo 18-bis";
- e) al primo comma, numero 4), le parole: "dichiara non valide le candidature nei collegi uninominali e" sono soppresse;
- f) al primo comma, numero 5), le parole: "dichiara non valide le candidature nei collegi uninominali e" sono soppresse;
- g) al primo comma, il numero 7) e' abrogato;
- h) al secondo comma, le parole: "di ciascun candidato nei collegi uninominali e" sono soppresse;
- i) al terzo comma, le parole: "dei candidati nei collegi uninominali e" sono soppresse.

8. All'articolo 23, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 le parole: "dei candidati nei collegi uninominali e" sono soppresse.

9. All'articolo 24, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il numero 1) e' abrogato;
- b) il numero 2) e' sostituito dal seguente:  
"2) stabilisce, mediante sorteggio da effettuare alla presenza dei delegati di lista, il numero d'ordine da assegnare alle coalizioni e alle liste non collegate e ai relativi contrassegni di lista, nonche', per ciascuna coalizione, l'ordine dei contrassegni delle liste della coalizione. I contrassegni di ciascuna lista sono riportati sulle schede di votazione e sui manifesti secondo l'ordine progressivo risultato dal suddetto sorteggio";

- c) al numero 3), le parole: “e di candidato nei collegi uninominali” sono soppresse;
- d) al numero 4), le parole: “i nominativi dei candidati nei collegi uninominali e le liste ammessi” sono sostituite dalle seguenti: “le liste ammesse”;
- e) al numero 5), la parola: “distinti” e le parole: “dei nominativi dei candidati nei singoli collegi uninominali e” sono soppresse e le parole: “alla trasmissione di essi ai sindaci dei comuni del collegio” sono sostituite dalle seguenti: “alla trasmissione di esse ai sindaci dei comuni della circoscrizione”.

10. All'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo comma, le parole: “all'art. 18 e” e: “del candidato nel collegio uninominale o” sono soppresse;
- b) all'ultimo comma, primo e secondo periodo, ovunque ricorrano, le parole: “dei candidati nei collegi uninominali e” e: “delle candidature nei collegi uninominali e” sono soppresse.

11. All'articolo 26, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 le parole: “di ogni candidato nel collegio uninominale e” sono soppresse.

12. All'articolo 30, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al numero 4), le parole: “tre copie del manifesto contenente i nominativi dei candidati nel collegio uninominale e” sono soppresse;
- b) al numero 6), le parole: “dei candidati nel collegio uninominale e” sono soppresse;
- c) al numero 8), le parole: “due urne” sono sostituite dalle seguenti: “un'urna”;
- d) al numero 9), le parole: “due cassette o scatole” sono sostituite dalle seguenti: “una cassetta o scatola”.

13. All'articolo 40, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: “dei candidati nei collegi uninominali e” sono soppresse.

14. All'articolo 41, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: “dei candidati nei collegi uninominali e” sono soppresse.

15. All'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al quarto comma, le parole: “dei candidati nei collegi uninominali e” sono soppresse e le parole: “Le urne devono essere fissate sul tavolo stesso e sempre visibili” sono sostituite dalle seguenti: “L'urna deve essere fissata sul tavolo stesso e sempre visibile”;
- b) al settimo comma, le parole: “, nonche' due copie del manifesto contenente i candidati nei collegi uninominali” sono soppresse.

16. All'articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica n.

361 del 1957, l'ottavo comma e' abrogato.

17. All'articolo 48, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: "e dei candidati nei collegi uninominali" e: "del collegio uninominale o" sono soppresse; le parole: "del collegio" sono sostituite dalle seguenti: "della circoscrizione".

18. All'articolo 53, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: "e dei candidati" sono soppresse.

19. All'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, il secondo periodo e' soppresso.

20. All'articolo 62 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: "le schede" sono sostituite dalle seguenti: "la scheda".

21. All'articolo 63, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: "una scheda" sono sostituite dalle seguenti: "la scheda".

22. All'articolo 64, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: "le urne e le scatole" sono sostituite dalle seguenti: "l'urna e la scatola".

23. All'articolo 64 bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole "delle urne" sono sostituite dalle seguenti: "dell'urna".

24. All'articolo 67, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al numero 2), terzo periodo, le parole: "dei candidati nei collegi uninominali e" sono soppresse;

b) al numero 3), le parole: "nelle rispettive cassette" sono sostituite dalle seguenti: "nella cassetta".

25. All'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni: a) i commi 1 e 2 sono abrogati;

b) al comma 3, le parole: "Compiute le operazioni di scrutinio delle schede per l'elezione dei candidati nei collegi uninominali" sono sostituite dalle seguenti: "Compiute le operazioni di cui all'articolo 67"; le parole: "per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale" e: "contenente le schede per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale" sono soppresse;

c) al comma 7, l'ultimo periodo e' soppresso.

26. All'articolo 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, numero 2), le parole: "e dei voti per i candidati nel collegio uninominale" sono soppresse;

b) al secondo comma, le parole: "per i singoli candidati nei collegi uninominali o per le singole liste per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale" sono sostituite dalle seguenti: "per

le singole liste”.

27. All'articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il secondo comma e' abrogato;
- b) al terzo comma, le parole: “dei candidati nel collegio uninominale e” sono soppresse.

28. All'articolo 73, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: “del Collegio” sono sostituite dalle seguenti: “della circoscrizione” e le parole: “dei candidati nel collegio uninominale e” sono soppresse.

29. All'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo comma, le parole: “dei candidati nel collegio uninominale e” sono soppresse;
- b) al secondo comma, le parole: “o ai candidati” sono soppresse.

30. All'articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo comma, secondo periodo, le parole: “dei candidati nel collegio uninominale e” sono soppresse;
- b) al terzo comma, le parole: “delle cassette, delle urne” sono sostituite dalle seguenti: “della cassetta, dell'urna”.

31. All'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al terzo comma, le parole: “del Collegio” sono sostituite dalle seguenti: “della circoscrizione”;
- b) al quinto e al sesto comma, le parole: “dei candidati nei collegi uninominali e” sono soppresse.

32. All'articolo 81, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: “dei candidati nei collegi uninominali e” sono soppresse.

33. All'articolo 104, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: “dei candidati nei collegi uninominali e” sono soppresse.

34. All'articolo 112, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: “dei candidati nei collegi uninominali e” sono soppresse.

35. Il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536, recante “Determinazione dei collegi uninominali della Camera dei deputati” e' abrogato.

#### Art. 7.

(Adeguamento del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1994, n. 14).

1. Il Governo e' autorizzato ad apportare, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, al regolamento di attuazione della legge 4 agosto 1993, n. 277, per

l'elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1994, n. 14, le modificazioni strettamente necessarie al fine di coordinarne le disposizioni con quelle introdotte dalla presente legge. A tale fine, il Governo procede anche in deroga ai termini previsti dall'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dall'articolo 3, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

2. Qualora alla data di indizione dei comizi elettorali il Governo non abbia ancora provveduto ai sensi del comma 1, si applicano le disposizioni del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1994, n. 14, in quanto compatibili.

#### Art. 8.

(Ulteriori modifiche al decreto legislativo n. 533 del 1993)

1. All'articolo 2 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, primo periodo, le parole: "nei collegi uninominali" sono sostituite dalle seguenti: "nelle circoscrizioni regionali";  
 b) al medesimo comma 1, il secondo e il terzo periodo sono soppressi.

2. Alla rubrica del Titolo II del decreto legislativo n. 533 del 1993 le parole: "circoscrizionali e" sono soppresse.

3. L'articolo 6 del decreto legislativo n. 533 del 1993 e' abrogato.

4. La rubrica del Titolo III del decreto legislativo n. 533 del 1993 e' sostituita dalla seguente: "Della presentazione delle candidature".

5. All'articolo 10 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: "di ciascun gruppo" sono sostituite dalle seguenti: "delle liste";  
 b) il comma 3 e' abrogato;  
 c) al comma 5, le parole: "dei gruppi di candidati e delle candidature individuali" sono sostituite dalle seguenti: "delle liste di candidati";  
 d) al comma 6, le parole: "dei gruppi di candidati o delle candidature" sono sostituite dalle seguenti: "di liste o di candidati".

6. All'articolo 12 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole da: "dei gruppi di candidati" fino a: "le singole sezioni" sono sostituite dalle seguenti: "delle liste di candidati presso gli uffici elettorali regionali";  
 b) al comma 2, le parole da: "; i rappresentanti dei candidati" fino alla fine del comma sono soppresse.

7. All'articolo 13 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono

apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, dopo le parole: “I rappresentanti” sono inserite le seguenti: “delle liste” e le parole: “del collegio” sono sostituite dalle seguenti: “della circoscrizione regionale”;

b) al comma 4, le parole: “dei candidati nei collegi uninominali e” sono soppresse e le parole: “del collegio senatoriale” sono sostituite dalle seguenti: “della circoscrizione regionale”.

8. L'articolo 15 del decreto legislativo n. 533 del 1993 e' abrogato.

9. L'articolo 16 del decreto legislativo n. 533 del 1993, come sostituito dall'articolo 4, comma 7, della presente legge, e' incluso nel Titolo VI e il Titolo V e' conseguentemente abrogato.

10. All'articolo 18 del decreto legislativo n. 533 del 1993, al comma 1 e' premesso il seguente:

“01. Dell'avvenuta proclamazione il presidente dell'ufficio elettorale regionale invia attestato al senatore proclamato e da' immediata notizia alla segreteria del Senato, nonche' alla prefettura o alle prefetture - uffici territoriali del Governo della regione, perche' a mezzo dei sindaci sia portata a conoscenza degli elettori”.

11. Il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, recante “Determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica” e' abrogato.

#### Art. 9.

##### (Nomina degli scrutatori)

1. All'articolo 3, comma 4, della legge 8 marzo 1989, n. 95, e successive modificazioni, sono premesse le seguenti parole: “Entro il 15 gennaio di ciascun anno,”.

2. All'articolo 4, comma 1, della legge 8 marzo 1989, n. 95, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “entro il mese di febbraio”.

3. All'articolo 5 della legge 8 marzo 1989, n. 95, e successive modificazioni, il comma 4 e' sostituito dal seguente:

“4. Compiute le operazioni di cui ai commi precedenti, la Commissione elettorale comunale provvede, con le modalita' di cui all'articolo 6, alla sostituzione delle persone cancellate. Della nomina cosi' effettuata e' data comunicazione agli interessati con invito ad esprimere per iscritto il loro gradimento per l'incarico di scrutatore entro quindici giorni dalla ricezione della notizia”.

4. L'articolo 6 della legge 8 marzo 1989, n. 95, e successive modificazioni, e' sostituito dal seguente:

“Art. 6. - 1. Tra il venticinquesimo e il ventesimo giorno antecedenti la data stabilita per la votazione, la Commissione elettorale comunale di cui all'articolo 4-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, e successive modificazioni, in pubblica adunanza, preannunziata due

giorni prima con manifesto affisso nell'albo pretorio del comune, alla presenza dei rappresentanti di lista della prima sezione del comune, se designati, procede:

- a) alla nomina degli scrutatori, per ogni sezione elettorale del comune, scegliendoli tra i nominativi compresi nell'albo degli scrutatori in numero pari a quello occorrente;
- b) alla formazione di una graduatoria di ulteriori nominativi, compresi nel predetto albo, per sostituire gli scrutatori nominati a norma della lettera a) in caso di eventuale rinuncia o impedimento; qualora la successione degli scrutatori nella graduatoria non sia determinata all'unanimità dai componenti la Commissione elettorale, alla formazione della graduatoria si procede tramite sorteggio;
- c) alla nomina degli ulteriori scrutatori, scegliendoli fra gli iscritti nelle liste elettorali del comune stesso, qualora il numero dei nominativi compresi nell'albo degli scrutatori non sia sufficiente per gli adempimenti di cui alle lettere a) e b).

2. Alle nomine di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 si procede all'unanimità. Qualora la nomina non sia fatta all'unanimità, ciascun membro della Commissione elettorale vota per due nomi e sono proclamati eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. A parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età.

3. Il sindaco o il commissario, nel più breve tempo, e comunque non oltre il quindicesimo giorno precedente le elezioni, notifica agli scrutatori l'avvenuta nomina. L'eventuale grave impedimento ad assolvere l'incarico deve essere comunicato, entro quarantotto ore dalla notifica della nomina, al sindaco o al commissario che provvede a sostituire i soggetti impediti con gli elettori compresi nella graduatoria di cui alla lettera b) del comma 1. 4. La nomina è notificata agli interessati non oltre il terzo giorno precedente le elezioni".

#### Art. 10.

(Costituzione della Commissione elettorale comunale nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti).

1. L'articolo 4-bis del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

“Art. 4-bis. - 1. Alla tenuta e all'aggiornamento delle liste elettorali provvede l'Ufficio elettorale, secondo le norme del presente testo unico.

2. In ciascun comune l'Ufficiale elettorale e' la Commissione elettorale prevista dagli articoli 12, 13, 14 e 15 del presente testo unico.

3. Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti la Commissione elettorale puo' delegare e revocare le funzioni di Ufficiale elettorale al segretario comunale o a un funzionario del comune. Ogni delegazione e revoca di funzioni di Ufficiale elettorale deve essere approvata dal prefetto".

2. All'articolo 12, primo comma, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, e successive modificazioni, le parole: "nei comuni con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti," sono soppresse. Il secondo comma del medesimo articolo 12 e' sostituito dal seguente:

"La Commissione e' composta dal sindaco e da quattro componenti effettivi e quattro supplenti nei comuni al cui consiglio sono assegnati fino a cinquanta consiglieri, da otto componenti effettivi e otto supplenti negli altri comuni".

3. Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti la Commissione elettorale comunale prevista dagli articoli 12, 13, 14 e 15 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, e successive modificazioni, e' costituita non oltre il trentesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

#### Art. 11.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sara' inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addi' 21 dicembre 2005

CIAMPI

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei Ministri

Visto, il Guardasigilli: Castelli



## **B. Quesiti referendari predisposti dal Prof. Stefano Passigli**

### **Quesito n. 1**

«Volete Voi che sia abrogato il Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n.361, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, titolato “Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei Deputati”, limitatamente alle seguenti parti?»

Art. 1 comma 2 limitatamente alle parole “con l’eventuale attribuzione di un premio di maggioranza, a norma degli articoli 77, 83 e 84”

Art. 14 bis comma 1

Art. 14 bis comma 2

Art. 14 bis comma 3 limitatamente alle parole “nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione.”

Art. 14 bis comma 5 limitatamente alle parole “dei collegamenti ammessi”

Art. 18 bis comma 2 limitatamente alle parole “abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell’articolo 14-bis, comma 1, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo e”

Art. 24 comma 1 numero 2) limitatamente alle parole “alle coalizioni e”

Art. 24 comma 1 numero 2) limitatamente alle parole “non collegate”

- Art. 24 comma 1 numero 2) limitatamente alle parole “nonché, per ciascuna coalizione, l’ordine dei contrassegni delle liste della coalizione”
- Art. 31 comma 2 limitatamente alle parole “delle liste collegate appartenenti alla stessa coalizione”
- Art. 31 comma 2 limitatamente alle parole “delle coalizioni e”
- Art. 31 comma 2 limitatamente alle parole “non collegate”
- Art. 31 comma 2 limitatamente alle parole “delle liste di ciascuna coalizione”
- Art. 83 comma 1 numero 2)
- Art. 83 comma 1 numero 3) lettera a)
- Art. 83 comma 1 numero 3) lettera b) limitatamente alle parole” non collegate” poste tra le parole “singole liste” e le parole “che abbiano”
- Art. 83 comma 1 numero 3) lettera b) limitatamente alle parole “non collegate” poste tra le parole “singole liste” e le parole “rappresentative di minoranze”
- Art. 83 comma 1 numero 3) lettera b) limitatamente alle parole “nonché le liste delle coalizioni che non hanno superato la percentuale di cui alla lettera a) ma che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi ovvero che siano rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione”
- Art. 83 comma 1 numero 4) limitatamente alle parole “le coalizioni di liste di cui al numero 3), lettera a), e”
- Art. 83 comma 1 numero 4) limitatamente alle parole “coalizione di liste o singola” poste tra le parole “di ciascuna” e le parole “lista di cui”
- Art. 83 comma 1 numero 4) limitatamente alle parole “coalizione di liste o singola” poste tra le parole “di ciascuna” e le parole “lista per tale quoziente”
- Art. 83 comma 1 numero 4) limitatamente alle parole “coalizione di liste o singola” poste tra le parole “a ciascuna” e le parole “lista. I seggi”

- Art. 83 comma 1 numero 4) limitatamente alle parole “coalizione di liste o singole”
- Art. 83 comma 1 numero 5)
- Art. 83 comma 1 numero 6)
- Art. 83 comma 1 numero 7)
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “salvo quanto disposto dal comma 2,”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizioni di liste o singole” poste tra le parole “assegnati alle varie” e le parole “liste di cui”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “per ciascuna coalizione di liste, divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono per il quoziente elettorale nazionale di cui al numero 4), ottenendo così l’indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alle liste della coalizione medesima. Analogamente,”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “lettera b),”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizione di liste o” poste tra le parole “a ciascuna” e le parole “lista di cui”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizione di liste o singole” poste tra le parole “assegnati alle” e le parole “liste per le quali”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizione di liste o singole” poste tra le parole “in caso di parità, alle” e le parole “liste che abbiano”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizione di lista o singola” poste tra le parole “a ciascuna” e le parole “lista corrisponda”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizione di lista o singola” poste tra le parole “iniziando dalla” e le parole “lista che abbia”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizioni o singole” poste tra le parole “da parte di più” e le parole “liste, da quella”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizioni di liste o liste singole”

- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizione di liste o singola” poste tra le parole “seggi eccedenti alla” e le parole “lista in quelle”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizioni di liste o singole” poste tra le parole “inoltre le” e le parole “liste, che non abbiano”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizioni di liste o singole” poste tra le parole “seggi a tali” e le parole “liste. Qualora”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizioni di liste o singole” poste tra le parole “due o più” e le parole “liste abbiano”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizione di liste o alla singola”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizioni di liste o” poste tra le parole “cedere, alla” e le parole “lista singola eccedentaria”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alla parola “singola” posta tra la parola “lista” e la parola “eccedentaria”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alle parole “coalizione di liste o” poste tra le parole “attribuzione e alla” e le parole “lista singola deficitaria”
- Art. 83 comma 1 numero 8) limitatamente alla parola “singola” tra la parola “lista” e la parola “deficitaria”
- Art. 83 comma 1 numero 9)
- Art. 83 comma 2
- Art. 83 comma 3
- Art. 83 comma 4
- Art. 83 comma 5
- Art. 84 comma 3»

## B.2-Quesito n. 2

«Volete Voi che sia abrogato il Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, titolato “Approvazione del testo

unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei Deputati”, limitatamente alle seguenti parti?:

Art. 18 bis comma 3 limitatamente alle parole “presentati secondo un determinato ordine”

Art. 19 comma 1 limitatamente alle parole “nella stessa”

Art. 58 comma 2 limitatamente alle parole “tracciando, con la matita, sulla scheda un solo segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta. Sono vietati altri segni o indicazioni”

Art. 84 comma 1 limitatamente alle parole “secondo l’ordine di presentazione”

Art. 85

Art. 86 comma 1 limitatamente alle parole “nella lista”

Art. 86 comma 1 limitatamente alle parole “nell’ordine progressivo di lista”»

### **B.3-Normativa di risulta a seguito dell’eventuale effetto abrogativo**

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 marzo 1957, n. 361

Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati.

#### TITOLO I DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 1, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 1)

1. La Camera dei deputati e’ eletta a suffragio universale, con voto diretto ed uguale, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti.

2. Il territorio nazionale e’ diviso nelle circoscrizioni elettorali indicate nella tabella A allegata al presente testo unico. Salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, la ripartizione dei seggi e’ effettuata in ragione proporzionale, con l’eventuale attribuzione di un premio di maggioranza, a norma degli articoli 77, 83 e 84, e si effettua in sede di Ufficio centrale nazionale.

Art. 2.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 2, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 4)

1. La elezione nel collegio “Valle d’Aosta”, che e’ circoscrizione elettorale, e’ regolata dalle norme contenute nel titolo VI del presente testo unico.

Art. 3.

(L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 5)

L’assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni, di cui alla tabella A allegata al presente testo unico, e’ effettuata - sulla base dei risultati dell’ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla piu’ recente pubblicazione ufficiale dell’Istituto Centrale di Statistica - con decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Ministro per l’interno, da emanarsi contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi.

Art. 4.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 3)

1. Il voto e’ un dovere civico e un diritto di tutti i cittadini, il cui libero esercizio deve essere garantito e promosso dalla Repubblica.
2. Ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su un’unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista.

TITOLO II  
ELETTORATO

CAPO I  
Elettorato attivo

Art. 5.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 4)

L’elettorato attivo, la tenuta e la revisione annuale delle liste elettorali, la ripartizione dei Comuni in sezioni elettorali e la scelta dei luoghi di riunione per la elezione sono disciplinate dalle disposizioni della legge 7 ottobre 1947, n. 1058, e successive

modificazioni.

CAPO II  
Eleggibilità

Art. 6.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 5)

Sono eleggibili a deputati gli elettori che abbiano compiuto il venticinquesimo anno di età entro il giorno delle elezioni.

Art. 7.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 6, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 2)

Non sono eleggibili:

- a) i deputati regionali o consiglieri regionali; (18)
- b) i presidenti delle Giunte provinciali;
- c) i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti;
- d) il capo e vice capo della polizia e gli ispettori generali di pubblica sicurezza;
- e) i capi di Gabinetto dei Ministri;
- f) il Rappresentante del Governo presso la Regione autonoma della Sardegna, il Commissario dello Stato nella Regione siciliana, i commissari del Governo per le regioni a statuto ordinario, il commissario del Governo per la regione Friuli-Venezia Giulia, il presidente della Commissione di coordinamento per la regione Valle d'Aosta, i commissari del Governo per le province di Trento e Bolzano, i prefetti e coloro che fanno le veci nelle predette cariche;
- g) i viceprefetti e i funzionari di pubblica sicurezza;
- h) ***(LETTERA ABROGATA DAL D.LGS. 15 MARZO 2010, N. 66)***.

Le cause di ineleggibilità di cui al primo comma sono riferite anche alla titolarità di analoghe cariche, ove esistenti, rivestite presso corrispondenti organi in Stati esteri.

Le cause di ineleggibilità, di cui al primo e al secondo comma, non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate almeno centottanta giorni prima della data di scadenza del quinquennio di durata della Camera dei deputati.

Per cessazione dalle funzioni si intende l'effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito, preceduta, nei casi previsti alle lettere a), b) e c) del primo comma e nei corrispondenti casi disciplinati dal secondo comma, dalla formale presentazione delle dimissioni e, negli altri casi, dal trasferimento, dalla revoca dell'incarico o del comando ovvero dal

collocamento in aspettativa.

L'accettazione della candidatura comporta in ogni caso la decadenza dalle cariche di cui alle predette lettere a), b) e c).

Il quinquennio decorre dalla data della prima riunione dell'Assemblea, di cui ai secondo comma del successivo art. 11.

In caso di scioglimento della Camera dei deputati, che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, le cause di ineleggibilità anzidette non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro i sette giorni successivi alla data di pubblicazione del decreto di scioglimento nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

#### Art. 8.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 6, lett. g), e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 3)

I magistrati - esclusi quelli in servizio presso le giurisdizioni superiori -, anche in caso di scioglimento anticipato della Camera dei deputati e di elezioni suppletive, non sono eleggibili nelle circoscrizioni sottoposte, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici ai quali si sono trovati assegnati o presso i quali hanno esercitato le loro funzioni in un periodo compreso nei sei mesi antecedenti la data di accettazione della candidatura. Non sono in ogni caso eleggibili se, all'atto dell'accettazione della candidatura, non si trovino in aspettativa.

I magistrati che sono stati candidati e non sono stati eletti non possono esercitare per un periodo di cinque anni le loro funzioni nella circoscrizione nel cui ambito si sono svolte le elezioni.

#### Art. 9.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 7)

I diplomatici, i consoli, i vice-consoli, eccettuati gli onorari, ed in generale gli ufficiali, retribuiti o no, addetti alle ambasciate, legazioni e consolati esteri, tanto residenti in Italia quanto all'estero, non possono essere eletti alla Camera dei deputati sebbene abbiano ottenuto il permesso dal Governo nazionale di accettare l'ufficio senza perdere la nazionalità. Questa causa di ineleggibilità si estende a tutti coloro che abbiano impiego da Governi esteri.

#### Art. 10.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 8)

Non sono eleggibili inoltre:

- 1) coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali



di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta;

2) i rappresentanti, amministratori e dirigenti di società e imprese volte al profitto di privati e sussidiate dallo Stato con sovvenzioni continuative o con garanzia di assegnazioni o di interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato;

3) i consulenti legali e amministrativi che prestino in modo permanente l'opera loro alle persone, società e imprese di cui ai nn. 1 e 2, vincolate allo Stato nei modi di cui sopra.

Dalla ineleggibilità sono esclusi i dirigenti di cooperative e di consorzi di cooperative, iscritte regolarmente nei registri di Prefettura.

### TITOLO III DEL PROCEDIMENTO ELETTORALE PREPARATORIO

#### Art. 11.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 9)

I comizi elettorali sono convocati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Lo stesso decreto fissa il giorno della prima riunione della Camera nei limiti dell'art. 61 della Costituzione.

Il decreto è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale non oltre il 45° giorno antecedente quello della votazione.

I Sindaci di tutti i Comuni della Repubblica danno notizia al pubblico del decreto di convocazione dei comizi con speciali avvisi.

#### Art. 12.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, artt. 13, comma 1° e 15, prima parte)

Presso la Corte di Cassazione è costituito, entro tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, l'Ufficio elettorale centrale nazionale, composto da un Presidente di sezione e quattro consiglieri scelti dal Primo Presidente.

#### Art. 13.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 14, primo periodo)

Presso la Corte d'appello o il Tribunale nella cui giurisdizione è il Comune capoluogo della circoscrizione è costituito, entro

tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, l'Ufficio centrale circoscrizionale, composto da tre magistrati, dei quali uno con funzioni di presidente, scelti dal Presidente della Corte d'appello o del Tribunale.

Art. 14.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 16, comma 1°, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 6)

I partiti o i gruppi politici organizzati, che intendono presentare liste di candidati, debbono depositare presso il Ministero dell'interno il contrassegno col quale dichiarano di voler distinguere le liste medesime nelle singole circoscrizioni. All'atto del deposito del contrassegno deve essere indicata la denominazione del partito o del gruppo politico organizzato.

I partiti che notoriamente fanno uso di un determinato simbolo sono tenuti a presentare le loro liste con un contrassegno che riproduca tale simbolo.

Non e' ammessa la presentazione di contrassegni, identici o confondibili con quelli presentati in precedenza ovvero con quelli riproducenti simboli, elementi e diciture, o solo alcuni di essi, usati tradizionalmente da altri partiti.

Ai fini di cui al terzo comma costituiscono elementi di confondibilita', congiuntamente od isolatamente considerati, oltre alla rappresentazione grafica e cromatica generale, i simboli riprodotti, i singoli dati grafici, le espressioni letterali, nonche' le parole o le effigi costituenti elementi di qualificazione degli orientamenti o finalita' politiche connesse al partito o alla forza politica di riferimento anche se in diversa composizione o rappresentazione grafica.

Non e' ammessa, altresì, la presentazione di contrassegni effettuata con il solo scopo di precluderne surrettiziamente l'uso ad altri soggetti politici interessati a farvi ricorso.

Non e' ammessa inoltre la presentazione da parte di altri partiti o gruppi politici di contrassegni riproducenti simboli o elementi caratterizzanti simboli che per essere usati tradizionalmente da partiti presenti in Parlamento possono trarre in errore l'elettore.

Non e' neppure ammessa la presentazione di contrassegni riproducenti immagini o soggetti religiosi.

Art. 14-bis.

1. I partiti o i gruppi politici organizzati possono effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate. Le dichiarazioni di collegamento debbono essere

reciproche.

2. La dichiarazione di collegamento e' effettuata contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14. Le dichiarazioni di collegamento hanno effetto per tutte le liste aventi lo stesso contrassegno.

3. Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione.

Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione.

4. Gli adempimenti di cui ai commi 1, 2 e 3 sono effettuati dai soggetti di cui all'articolo 15, primo comma.

5. Entro il trentesimo giorno antecedente quello della votazione, gli Uffici centrali circoscrizionali comunicano l'elenco delle liste ammesse, con un esemplare del relativo contrassegno, all'Ufficio centrale nazionale che, accertata la regolarita' delle dichiarazioni, provvede, entro il ventesimo giorno precedente quello della votazione, alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'elenco dei collegamenti ammessi.

#### Art. 15.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 16, comma 1°, 2° e 3°, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 7)

Il deposito del contrassegno di cui all'articolo 14 deve essere effettuato non prima delle ore 8 del 44° e non oltre le ore 16 del 42° giorno antecedente quello della votazione, da persona munita di mandato, autenticato da notaio, da parte del presidente o del segretario del partito o del gruppo politico organizzato.

Agli effetti del deposito, l'apposito Ufficio del Ministero dell'interno rimane aperto, anche nei giorni festivi, dalle ore 8 alle ore 20.

Il contrassegno deve essere depositato in triplice esemplare.

#### Art. 16.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 16, comma 3° e 4°, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 8)

Il Ministero dell'interno, nei due giorni successivi alla

scadenza del termine stabilito per il deposito restituisce un esemplare del contrassegno al depositante, con l'attestazione della regolarità dell'avvenuto deposito.

Qualora i partiti o gruppi politici presentino un contrassegno che non sia conforme alle norme di cui all'art. 14, il Ministero dell'interno invita il depositante a sostituirlo nel termine di 48 ore dalla notifica dell'avviso.

Sono sottoposte all'Ufficio centrale nazionale le opposizioni presentate dal depositante avverso l'invito del Ministero a sostituire il proprio contrassegno o dai depositanti di altro contrassegno avverso l'accettazione di contrassegno che ritengano facilmente confondibile: a quest'ultimo effetto, tutti i contrassegni depositati possono essere in qualsiasi momento presi in visione da chi abbia presentato un contrassegno a norma degli articoli precedenti.

Le opposizioni devono essere presentate al Ministero dell'interno entro 48 ore dalla sua decisione e, nello stesso termine, devono essere notificate ai depositanti delle liste che vi abbiano interesse. Il Ministero trasmette gli atti all'Ufficio centrale nazionale, che decide entro le successive 48 ore, dopo aver sentito i depositanti delle liste che vi abbiano interesse.

Art. 17.

(L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 9)

All'atto del deposito del contrassegno presso il Ministero dell'interno i partiti o i gruppi politici organizzati debbono presentare la designazione, per ciascuna circoscrizione, di un rappresentante effettivo e di uno supplente del partito o del gruppo incaricati di effettuare il deposito, al rispettivo Ufficio centrale circoscrizionale, della lista dei candidati e dei relativi documenti. La designazione è fatta con un unico atto, autenticato da notaio. Il Ministero dell'interno comunica a ciascun Ufficio centrale circoscrizionale le designazioni suddette entro il 36° giorno antecedente quello della votazione.

Con le stesse modalità possono essere indicati, entro il 33° giorno antecedente quello della votazione, altri rappresentanti supplenti, in numero non superiore a due, incaricati di effettuare il deposito di cui al precedente comma, qualora i rappresentanti precedentemente designati siano entrambi impediti di provvedervi, per fatto sopravvenuto. Il Ministero dell'interno ne dà immediata comunicazione all'Ufficio centrale circoscrizionale cui la nuova designazione si riferisce.

Art. 18.

## ARTICOLO ABROGATO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270

## Art. 18-bis.

1. La presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale deve essere sottoscritta: da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni fino a 500.000 abitanti; da almeno 2.500 e da non più di 3.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 500.000 abitanti e fino a 1.000.000 di abitanti; da almeno 4.000 e da non più di 4.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 1.000.000 di abitanti. In caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà. Le sottoscrizioni devono essere autenticate da uno dei soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53. La candidatura deve essere accettata con dichiarazione firmata ed autenticata da un sindaco, da un notaio o da uno dei soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53. Per i cittadini residenti all'estero l'autenticazione della firma deve essere richiesta ad un ufficio diplomatico o consolare.

2. Nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi. Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'articolo 14 bis, comma 1, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'articolo 14. In tali casi, la presentazione della lista deve essere sottoscritta dal presidente o dal segretario del partito o gruppo politico ovvero da uno dei rappresentanti di cui all'articolo 17, primo comma. Il Ministero dell'interno provvede a comunicare a ciascun Ufficio elettorale circoscrizionale che la designazione dei rappresentanti comprende anche il mandato di sottoscrivere la dichiarazione di presentazione delle liste. La firma del sottoscrittore deve essere autenticata da un notaio o da un cancelliere di tribunale. Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica.

3. Ogni lista, all'atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati, presentati secondo un determinato ordine. La

lista e' formata complessivamente da un numero di candidati non inferiore a un terzo e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione.

Art. 19.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 11, comma 4°, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 36)

1. Nessun candidato puo' essere incluso in liste con diversi contrassegni ~~nella stessa~~ o in altra circoscrizione, pena la nullita' dell'elezione. A pena di nullita' dell'elezione, nessun candidato puo' accettare la candidatura contestuale alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.

Art. 20.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 12, comma 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6° e 7°, L. 16 maggio 1956, n. 493, artt. 10, comma 1° e 2°, e 36 e L. 31 ottobre 1955, n. 1064, artt. 2 e 3)

Le liste dei candidati devono essere presentate, per ciascuna Circoscrizione, alla Cancelleria della Corte di appello o del Tribunale indicati nella Tabella A, allegata al presente testo unico, dalle ore 8 del trentacinquesimo giorno alle ore 20 del trentaquattresimo giorno antecedenti quello della votazione; a tale scopo, per il periodo suddetto, la Cancelleria della Corte di appello o del Tribunale rimane aperta quotidianamente, compresi i giorni festivi, dalle ore 8 alle ore 20.

Insieme con le liste dei candidati devono essere presentati gli atti di accettazione delle candidature, i certificati di iscrizione nelle liste elettorali dei candidati e la dichiarazione di presentazione della lista dei candidati firmata, anche in atti separati, dal prescritto numero di elettori.

Tale dichiarazione deve essere corredata dei certificati, anche collettivi, dei Sindaci dei singoli Comuni, ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestino l'iscrizione nelle liste elettorali della circoscrizione.

I Sindaci devono, nel termine improrogabile di ventiquattro ore dalla richiesta, rilasciare tali certificati.

La firma degli elettori deve avvenire su appositi moduli riportanti il contrassegno di lista, il nome, cognome, data e luogo di nascita dei candidati, nonche' il nome, cognome, data e luogo di nascita dei sottoscrittori e deve essere autenticata da uno dei

soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto. Per tale prestazione e' dovuto al notaio o al cancelliere l'onorario di lire 100 per ogni sottoscrizione autenticata. PERIODO SOPPRESSO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270.

Nessun elettore puo' sottoscrivere piu' di una lista di candidati.

Nella dichiarazioni di presentazione della lista dei candidati deve essere specificato con quale contrassegno depositato presso il Ministero dell'Interno la lista intenda distinguersi.

La dichiarazione di presentazione della lista dei candidati deve contenere, infine, la indicazione di due delegati effettivi e di due supplenti, autorizzati a fare le designazioni previste dall'art. 25.

#### Art. 21.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 12, ultimo comma, e L. 16 febbraio 1956, n. 493, art. 10, ultimo comma)

La Cancelleria della Corte di appello o del Tribunale circoscrizionale accerta l'identita' personale del depositante e, nel caso in cui si tratti di persona diversa da quelle designate ai sensi dell'art. 17, ne fa esplicita menzione nel verbale di ricevuta degli atti, di cui una copia e' consegnata immediatamente al presentatore.

Nel medesimo verbale, oltre alla indicazione della lista dei candidati presentata e delle designazioni del contrassegno e dei delegati, e' annotato il numero d'ordine progressivo attribuito dalla Cancelleria stessa a ciascuna lista secondo l'ordine di presentazione.

#### Art. 22.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 14, secondo periodo, nn. 1, 2, 3 e 4, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 11)

L'Ufficio centrale circoscrizionale, entro il giorno successivo alla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati:

1) ricusa le liste presentate da persone diverse da quelle designate all'atto del deposito del contrassegno ai sensi dell'art. 17;

2) ricusa le liste contraddistinte con contrassegno non depositato presso il Ministero dell'interno, ai termini degli articoli 14, 15 e 16;

3) verifica se le liste siano state presentate in termine e siano sottoscritte dal numero di elettori prescritto, dichiarandole non valide se non corrispondono a queste condizioni; riduce al limite prescritto le liste contenenti un numero di

candidati superiore a quello stabilito al comma 2 dell'art. 18-bis, cancellando gli ultimi nomi e dichiara non valide le liste contenenti un numero di candidati inferiore a quello stabilito al comma 3 dell'articolo 18-bis;

4) cancella dalle liste i nomi dei candidati, per i quali manca la prescritta accettazione;

5) cancella dalle liste i nomi dei candidati che non abbiano compiuto o che non compiano il 25° anno di età al giorno delle elezioni, di quelli per i quali non sia stato presentato il certificato di nascita, o documento equipollente, o il certificato di iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della Repubblica;

6) cancella i nomi dei candidati compresi in altra lista già presentata nella circoscrizione.

7) NUMERO ABROGATO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270.

I delegati di ciascuna lista possono prendere cognizione, entro la stessa giornata, delle contestazioni fatte dall'ufficio centrale circoscrizionale e delle modificazioni da questo apportate alla lista.

L'ufficio centrale circoscrizionale si riunisce nuova mente il giorno successivo alle ore 12 per udire eventualmente i delegati delle liste contestate o modificate ed ammettere nuovi documenti nonché correzioni formali e deliberare in merito.

#### Art. 23.

(L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 12)

Le decisioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale, di cui all'articolo precedente, sono comunicate, nella stessa giornata, ai delegati di lista.

Contro le decisioni di eliminazione di liste o di candidati, i delegati di lista possono, entro 48 ore dalla comunicazione, ricorrere all'Ufficio centrale nazionale.

Il ricorso deve essere depositato entro detto termine, a pena di decadenza, nella Cancelleria dell'Ufficio centrale circoscrizionale.

Il predetto Ufficio, nella stessa giornata, trasmette, a mezzo di corriere speciale, all'Ufficio centrale nazionale, il ricorso con le proprie deduzioni.

Ove il numero dei ricorsi presentati lo renda necessario, il Primo presidente della Corte di Cassazione, a richiesta del Presidente dell'Ufficio centrale nazionale, aggrega all'Ufficio stesso, per le operazioni di cui al presente articolo, altri consiglieri.

L'Ufficio centrale nazionale decide nei due giorni successivi.

Le decisioni dell'Ufficio centrale nazionale sono comunicate nelle 24 ore ai ricorrenti ed agli Uffici centrali circoscrizionali.



## Art. 24.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 14, nn. 5, 6, 7 e 8, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 13)

L'ufficio centrale circoscrizionale, non appena scaduto il termine stabilito per la presentazione dei ricorsi, o, nel caso in cui sia stato presentato reclamo, non appena ricevuta la comunicazione della decisione dell'ufficio centrale nazionale, compie le seguenti operazioni:

1) NUMERO ABROGATO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270;

2) stabilisce, mediante sorteggio da effettuare alla presenza dei delegati di lista, il numero d'ordine da assegnare alle coalizioni e alle liste non collegate e ai relativi contrassegni di lista, nonché, per ciascuna coalizione, l'ordine dei contrassegni delle liste della coalizione. I contrassegni di ciascuna lista sono riportati sulle schede di votazione e sui manifesti secondo l'ordine progressivo risultato dal suddetto sorteggio;

3) comunica ai delegati di lista le definitive determinazioni adottate;

4) trasmette immediatamente alla prefettura capoluogo della circoscrizione le liste ammesse, con i relativi contrassegni, i quali devono essere riprodotti sulle schede di votazione con i colori del contrassegno depositato presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'articolo 14, per la stampa delle schede medesime e per l'adempimento di cui al numero 5);

5) provvede, per mezzo della prefettura capoluogo della circoscrizione, alla stampa - su manifesti riproducenti i rispettivi contrassegni - delle liste nonché alla trasmissione di esse ai sindaci dei comuni della circoscrizione per la pubblicazione nell'albo pretorio ed in altri luoghi pubblici entro il quindicesimo giorno precedente la data delle elezioni. Tre copie di ciascun manifesto devono essere consegnate ai presidenti dei singoli uffici elettorali di sezione; una a disposizione dell'ufficio e le altre per l'affissione nella sala della votazione.

## Art. 25.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 17, comma 1°, 2° e 3°, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 14)

Con dichiarazione scritta su carta libera e autenticata da un notaio o da un Sindaco della circoscrizione, i delegati di cui all'articolo 20, o persone da essi autorizzate in forma autentica, hanno diritto di designare, all'Ufficio di ciascuna sezione ed all'Ufficio centrale circoscrizionale, due rappresentanti

della lista: uno effettivo e l'altro supplente, scegliendoli fra gli elettori della circoscrizione che sappiano leggere e scrivere. L'atto di designazione dei rappresentanti presso gli uffici elettorali di sezione e' presentato entro il venerdì precedente l'elezione, al segretario del comune che ne dovra' curare la trasmissione ai presidenti delle sezioni elettorali o e' presentato direttamente ai singoli presidenti delle sezioni il sabato pomeriggio oppure la mattina stessa delle elezioni, purché prima dell'inizio della votazione.

COMMA ABROGATO DALLA L. 23 APRILE 1976, N. 136.

L'atto di designazione dei rappresentanti presso l'Ufficio centrale circoscrizionale e' presentato, entro le ore 12 del giorno in cui avviene l'elezione, alla Cancelleria della Corte di appello o del Tribunale circoscrizionale, la quale ne rilascia ricevuta.

Per lo svolgimento del loro compito i delegati di lista devono dimostrare la loro qualifica esibendo la ricevuta rilasciata dalla Cancelleria della Corte d'appello o del Tribunale all'atto del deposito delle liste dei candidati. Nel caso che alla designazione dei rappresentanti di lista provvedano delegati dei delegati, a norma del primo comma del presente articolo, il notaio, nell'autenticarne la firma, da' atto dell'esibizione fattagli della ricevuta rilasciata all'atto del deposito delle liste.

Art. 26.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 17, comma 4° e 5°)

Il rappresentante di ogni lista di candidati ha diritto di assistere a tutte le operazioni dell'Ufficio elettorale, sedendo al tavolo dell'Ufficio stesso o in prossimita', ma sempre in luogo che gli permetta di seguire le operazioni elettorali, e puo' fare inserire succintamente a verbale eventuali dichiarazioni.

Il presidente, uditi gli scrutatori, puo', con ordinanza motivata, fare allontanare dall'aula il rappresentante che eserciti violenza o che, richiamato due volte, continui a turbare gravemente il regolare procedimento delle operazioni elettorali.

Art. 27.

ARTICOLO ABROGATO DAL D.P.R. 8 SETTEMBRE 2000, N. 299

Art. 28.

ARTICOLO ABROGATO DAL D.P.R. 8 SETTEMBRE 2000, N. 299

Art. 29.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 19)

La Commissione elettorale mandamentale trasmette al Sindaco le liste elettorali di sezione per la votazione almeno dieci giorni prima della data di convocazione dei comizi.

Art. 30.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 20, e L. 16 maggio 1956, n. 493, artt. 22, comma 1° e 3°, lett. a), 13, n. 5, e 14, comma 2°)

Nelle ore antimeridiane del giorno che precede le elezioni, il Sindaco provvede a far consegnare al presidente di ogni Ufficio elettorale di sezione:

- 1) il plico sigillato contenente il bollo della sezione;
- 2) un esemplare della lista degli elettori della sezione, autenticata dalla Commissione elettorale mandamentale, e un estratto di tale lista, autenticato in ciascun foglio dal Sindaco e dal segretario comunale, per l'affissione nella sala della votazione;
- 3) l'elenco degli elettori della sezione che hanno dichiarato di voler votare nel luogo di cura dove sono degenti, a norma dell'art. 51;
- 4) tre copie del manifesto contenente le liste dei candidati della circoscrizione: una copia rimane a disposizione dell'Ufficio elettorale e le altre devono essere affisse nella sala della votazione;
- 5) i verbali di nomina degli scrutatori;
- 6) le designazioni dei rappresentanti di lista, ricevute a norma dell'art. 25, secondo comma;
- 7) i pacchi delle schede che al sindaco sono stati trasmessi sigillati dalla Prefettura, con l'indicazione sull'involucro esterno del numero delle schede contenute;
- 8) un'urna del tipo descritto nell'art. 32;
- 9) una cassetta o scatola per la conservazione delle schede autentiche da consegnare agli elettori;
- 10) un congruo numero di matite copiative per la espressione del voto.

Art. 31.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 21, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 16)

1. Le schede sono di carta consistente, sono fornite a cura del Ministero dell'interno con le caratteristiche essenziali del modello descritto nelle tabelle A-bis e A-ter allegate al presente testo unico e riproducono in fac-simile i contrassegni di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione, secondo le disposizioni

di cui all'articolo 24.

2. Sulle schede i contrassegni ~~delle liste collegate appartenenti alla stessa coalizione~~ sono riprodotti di seguito, in linea orizzontale, uno accanto all'altro, su un'unica riga. L'ordine ~~delle coalizioni e~~ delle singole liste ~~non collegate~~, nonché l'ordine dei contrassegni ~~delle liste di ciascuna coalizione~~ sono stabiliti con sorteggio secondo le disposizioni di cui all'articolo 24. I contrassegni devono essere riprodotti sulle schede con il diametro di centimetri tre.

Art. 32.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 22)

I bolli delle sezioni, di tipo identico, con numerazione unica progressiva conforme al modello descritto nella tabella D, allegata al presente testo unico, sono forniti dal Ministero dell'interno.

Le urne per la votazione sono fornite dal Ministero dell'interno; le caratteristiche essenziali di esse sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno.

Il Ministro dell'interno stabilisce, altresì con proprio decreto, le caratteristiche essenziali e la materia delle cassetine per timbri di cui alla tabella D allegata al presente testo unico.

Art. 33.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 23, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 17)

Entro quindici giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, il Sindaco od un assessore da lui delegato, con l'assistenza del segretario comunale, accerta la esistenza e il buono stato delle urne, delle cabine e di tutto il materiale occorrente per l'arredamento delle varie sezioni.

Trascorso inutilmente il termine di cui al comma precedente, ogni elettore può ricorrere al Prefetto, perché, ove ne sia il caso, provveda a fare eseguire, anche a mezzo di apposito commissario, le operazioni di cui al comma precedente.

La Prefettura provvede ad inviare ai Sindaci, insieme con i pacchi delle schede di votazione, i plichi sigillati contenenti i bolli delle sezioni, non oltre il terzo giorno antecedente quello della elezione.

Art. 34.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 24, comma 10, primo periodo, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 18, comma 1°)

In ciascuna sezione e' costituito un Ufficio elettorale composto di un presidente, di quattro scrutatori, di cui uno, a scelta del presidente, assume le funzioni di vicepresidente, e di un segretario.

Art. 35.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 24, comma 1°, secondo periodo e comma 2°, 3°, 4° e 5°, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 18, comma 2° e 3°)

La nomina dei presidenti di seggio deve essere effettuata dal Presidente della Corte d'appello competente per territorio entro il trentesimo giorno precedente quello della votazione fra i magistrati, gli avvocati e procuratori dell'Avvocatura dello Stato, che esercitano il loro ufficio nel distretto della Corte stessa e, occorrendo, tra gli impiegati civili a riposo, i funzionari appartenenti al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, i notai e vice pretori onorari e quei cittadini che, a giudizio del Presidente medesimo, siano idonei all'ufficio, esclusi gli appartenenti alle categorie elencate nell'art. 38.

L'enumerazione di queste categorie, salvo quella dei magistrati, non implica ordine di precedenza per la designazione.

Presso la Cancelleria di ciascuna Corte di appello, e' tenuto al corrente, con le norme da stabilirsi dal Ministero di grazia e giustizia d'accordo con quello dell'interno, un elenco di persone idonee all'ufficio di presidente di seggio elettorale.

Entro il ventesimo giorno precedente quello della votazione, il Presidente della Corte d'appello trasmette ad ogni Comune l'elenco dei presidenti designati alle rispettive sezioni elettorali, con i relativi indirizzi, dando tempestiva notizia delle eventuali successive variazioni.

In caso di impedimento del presidente, che sopravvenga in condizioni tali da non consentirne la surrogazione normale, assume la presidenza il Sindaco o un suo delegato.

Delle designazioni e' data notizia ai magistrati ed ai cancellieri, vice cancellieri e segretari degli Uffici giudiziari per mezzo dei rispettivi capi gerarchici; agli altri designati, mediante notificazione da eseguirsi dagli ufficiali giudiziari di Pretura o dagli uscieri degli Uffici di conciliazione o dai messi comunali.

Art. 36.

ARTICOLO ABROGATO DALLA L. 8 MARZO 1989, N. 95

Art. 37

ARTICOLO ABROGATO DALLA L. 8 MARZO 1989, N. 95

## Art. 38.

(L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 20)

Sono esclusi dalle funzioni di presidente di Ufficio elettorale di sezione, di scrutatore e di segretario:

- a) coloro che, alla data delle elezioni, abbiano superato il settantesimo anno di età;
- b) i dipendenti dei Ministeri dell'interno, delle poste e telecomunicazioni e dei trasporti;
- c) *((LETTERA ABROGATA DAL D.LGS. 15 MARZO 2010, N. 66))*;
- d) i medici provinciali, gli ufficiali sanitari ed i medici condotti;
- e) i segretari comunali ed i dipendenti dei Comuni, addetti o comandati a prestare servizio presso gli Uffici elettorali comunali;
- f) i candidati alle elezioni per le quali si svolge la votazione.

## Art. 39.

ARTICOLO ABROGATO DALLA L. 22 MAGGIO 1970, N. 312

## Art. 40.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 2, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 18, comma 1°)

L'ufficio di presidente, di scrutatore e di segretario è obbligatorio per le persone designate.

Lo scrutatore che assume le funzioni di vice presidente coadiuva il presidente e ne fa le veci in caso di assenza o d'impedimento.

Tutti i membri dell'Ufficio, compresi i rappresentanti di lista, sono considerati, per ogni effetto di legge, pubblici ufficiali durante l'esercizio delle loro funzioni.

## Art. 41.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 29, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 19, comma 2°)

Alle ore sedici del giorno che precede le elezioni, il presidente costituisce l'Ufficio, chiamando a farne parte gli scrutatori e il segretario e invitando ad assistere alle operazioni elettorali i rappresentanti delle liste dei candidati.

Se tutti o alcuno degli scrutatori non siano presenti o ne sia mancata la designazione, il presidente chiama in sostituzione alternativamente l'anziano e il più giovane tra gli elettori presenti, che sappiano leggere e scrivere e non siano rappresentanti di liste di candidati, e per i quali non sussista alcuna delle cause

di esclusione di cui all'art. 38.

#### TITOLO IV DELLA VOTAZIONE

##### Art. 42.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, artt. 30 e 36, comma 2, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 13, n. 5)

La sala delle elezioni deve avere una sola porta di ingresso aperta al pubblico, salva la possibilità di assicurare un accesso separato alle donne.

La sala dev'essere divisa in due compartimenti da un solido tramezzo, con un'apertura centrale per il passaggio.

Il primo compartimento, in comunicazione diretta con la porta d'ingresso, e' riservato agli elettori, i quali possono entrare in quello riservato all'Ufficio elettorale soltanto per votare, trattenendovisi il tempo strettamente necessario.

Il tavolo dell'Ufficio dev'essere collocato in modo che i rappresentanti di lista possano girarvi attorno, allorché sia stata chiusa la votazione. L'urna deve essere fissata sul tavolo stesso e sempre visibile a tutti.

Ogni sala, salva comprovata impossibilità logistica, deve avere quattro cabine, di cui una destinata ai portatori di handicap. Le cabine sono collocate in maniera da rimanere isolate e sono munite di un riparo che assicura la segretezza del voto.

Le porte e le finestre che siano nella parete adiacente ai tavoli, ad una distanza minore di due metri dal loro spigolo più vicino, devono essere chiuse in modo da impedire la vista ed ogni comunicazione dal di fuori.

L'estratto delle liste degli elettori e due copie del manifesto contenente le liste dei candidati devono essere visibilmente affissi, durante il corso delle operazioni elettorali, in modo che possano essere letti dagli intervenuti.

##### Art. 43.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 32)

Salvo le eccezioni previste dagli artt. 44, 47, 48, 49, 50 e 51, possono entrare nella sala dell'elezione soltanto gli elettori che presentino il certificato d'iscrizione alla sezione rispettiva.

È assolutamente vietato portare armi o strumenti atti ad offendere.

##### Art. 44.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 33)

Il presidente della sezione e' incaricato della polizia dell'adunanza. Puo' disporre degli agenti della Forza pubblica e delle Forze armate per fare espellere od arrestare coloro che disturbino il regolare procedimento delle operazioni elettorali o commettano reato.

La Forza non puo', senza la richiesta del presidente, entrare nella sala delle elezioni.

Pero', in caso di tumulti o di disordini nella sala o nelle immediate adiacenze, gli ufficiali di polizia giudiziaria, possono, anche senza richiesta del presidente, ma non contro la sua opposizione, entrare nella sala delle elezioni e farsi assistere dalla Forza.

Hanno pure accesso nella sala gli ufficiali giudiziari per notificare al presidente proteste e reclami relativi alle operazioni della sezione.

Il presidente puo', in via eccezionale, di sua iniziativa, e deve, qualora tre scrutatori ne facciano richiesta, disporre che la Forza entri e resti nella sala dell'elezione, anche prima che comincino le operazioni elettorali.

Le autorità civili ed i comandanti militari sono tenuti ad ottemperare alle richieste del presidente, anche per assicurare preventivamente il libero accesso degli elettori al locale in cui e' la sezione, ed impedire gli assembramenti anche nelle strade adiacenti.

Quando abbia giustificato timore che possa essere turbato il regolare procedimento delle operazioni elettorali, il presidente, uditi gli scrutatori, puo', con ordinanza motivata, disporre che gli elettori, i quali abbiano votato, escano dalla sala e non vi rientrino se non dopo la chiusura della votazione.

Puo' disporre altresì che gli elettori, i quali indugino artificiosamente nella votazione, o non rispondano all'invito di restituire la scheda riempita, siano allontanati dalle cabine, previa restituzione della scheda, e siano riammessi a votare soltanto dopo che abbiano votato gli altri elettori presenti. Di cio' e' dato atto nel processo verbale.

#### Art. 45.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 34, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 22, comma 3°, lettera a) e 28, comma 1°)

Appena accertata la costituzione dell'Ufficio, il presidente, dopo aver preso nota sulla lista sezionale degli elettori compresi nell'elenco di cui all'art. 30, n. 3, estrae a sorte il numero progressivo di ogni gruppo di 100 schede, le quali devono essere autenticate dagli scrutatori designati dal presidente.



Il presidente apre il pacco delle schede e distribuisce agli scrutatori un numero di schede corrispondenti a quello degli elettori iscritti nella sezione.

Lo scrutatore scrive il numero progressivo sull'appendice di ciascuna scheda ed appone la sua firma sulla faccia posteriore della scheda stessa.

Il presidente, previa constatazione dell'integrità del sigillo che chiude il plico contenente il bollo della sezione, apre il plico stesso e nel verbale fa attestazione del numero indicato nel bollo. Subito dopo il presidente imprime il bollo a tergo di ciascuna scheda.

Durante le operazioni di cui al presente articolo, nessuno può allontanarsi dalla sala.

Nel processo verbale si fa menzione della serie di schede firmate da ciascun scrutatore.

Il presidente depone le schede nell'apposita cassetta e, sotto la sua personale responsabilità, provvede alla custodia delle schede rimaste nel pacco, di cui al n. 7 dell'art. 30.

COMMA ABROGATO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270.

Successivamente, il presidente rimanda le ulteriori operazioni alle ore otto del giorno seguente, affidando la custodia delle urne, della scatola contenente le schede firmate e dei documenti alla Forza pubblica.

#### Art. 46.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 35, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 23, ultimo comma, e 28, comma 1°)

1. Alle ore otto antimeridiane della domenica fissata per l'inizio della votazione il presidente riprende le operazioni elettorali.

2. Il presidente prende nota sulla lista sezionale, a fianco dei relativi nominativi, degli elettori compresi nell'elenco di cui all'articolo 50, ultimo comma.

3. Successivamente, il presidente dichiara aperta la votazione.

#### Art. 47.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 36, comma 1° e 3°)

Ha diritto di votare chi è iscritto nelle liste degli elettori della sezione, salve le eccezioni previste agli articoli 48, 49, 50 e 51.

Ha, inoltre, diritto di votare chi presenti una sentenza che lo dichiara elettore della circoscrizione.

#### Art. 48.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 37)

Il presidente, gli scrutatori e il segretario del seggio votano, previa esibizione del certificato elettorale, nella sezione presso la quale esercitano il loro ufficio, anche se siano iscritti come elettori in altra sezione o in altro comune della circoscrizione. I rappresentanti delle liste votano nella sezione presso la quale esercitano le loro funzioni purché siano elettori della circoscrizione. I candidati possono votare in una qualsiasi delle sezioni della circoscrizione dove sono proposti, presentando il certificato elettorale. Votano, inoltre, nella sezione presso la quale esercitano il loro ufficio, anche se risultino iscritti come elettori in altra sezione o in qualsiasi altro comune del territorio nazionale, gli ufficiali e gli agenti della forza pubblica in servizio di ordine pubblico. Essi sono ammessi al voto previa esibizione del certificato elettorale.

Gli elettori di cui al comma precedente sono iscritti, a cura del presidente, in calce alla lista della sezione e di essi è presa nota nel verbale.

Art. 49.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 38)

I militari delle Forze armate nonché gli appartenenti a corpi organizzati militarmente per il servizio dello Stato, alle forze di polizia ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco sono ammessi a votare nel comune in cui si trovano per causa di servizio.

Essi possono esercitare il voto in qualsiasi sezione elettorale, in soprannumero agli elettori iscritti nella relativa lista e con precedenza, previa esibizione del certificato elettorale, e sono iscritti in una lista aggiunta.

È vietato ad essi di recarsi inquadri o armati nelle sezioni elettorali.

La loro iscrizione nelle relative liste è fatta a cura del presidente.

Art. 50.

(L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 23)

I naviganti fuori residenza per motivi di imbarco sono ammessi a votare nel Comune ove si trovano.

Essi possono esercitare il voto in qualsiasi sezione elettorale del Comune stesso in soprannumero agli elettori iscritti nelle relative liste, previa esibizione del certificato elettorale, corredato dai seguenti documenti:

a) certificato del comandante del porto o del direttore dell'aeroporto attestante che il marittimo o l'aviatore si trova nell'impossibilita' di recarsi a votare nel comune di residenza per motivi di imbarco; limitatamente a questi fini il direttore dell'aeroporto viene considerato autorita' certificante;

b) certificato del Sindaco del Comune, di cui al primo comma, attestante l'avvenuta, notifica telegrafica, da parte del Comune stesso, non oltre il giorno antecedente la data della votazione, al Sindaco del Comune che ha rilasciato il certificato elettorale, della volonta' espressa dall'elettore di votare nel Comune in cui si trova per causa di imbarco.

I predetti elettori sono iscritti, a cura del presidente della sezione, nella stessa lista aggiunta di cui al secondo comma dell'articolo precedente.

I Sindaci dei Comuni che hanno rilasciato i certificati elettorali, sulla base delle notifiche telegrafiche previste dal secondo comma, compileranno gli elenchi dei naviganti che hanno tempestivamente espresso la volonta' di votare nel Comune ove si trovano per causa di imbarco e li consegneranno ai presidenti di seggio prima dell'inizio delle operazioni di voto. I presidenti di seggio ne prenderanno nota, a fianco dei relativi nominativi, nelle liste di sezione.

#### Art. 51.

(L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 22, comma 1°, 2° e 3°)

I degenti in ospedali e case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero.

A tale effetto gli interessati devono fare pervenire, non oltre il terzo giorno antecedente la data della votazione, al Sindaco del Comune nelle cui liste elettorali sono iscritti, una dichiarazione attestante la volonta' di esprimere il voto nel luogo di cura. La dichiarazione, che deve espressamente indicare il numero della sezione alla quale l'elettore e' assegnato e il suo numero di iscrizione nella lista elettorale di sezione, risultanti dal certificato elettorale, deve recare in calce l'attestazione del direttore sanitario del luogo di cura, comprovante il ricovero dell'elettore nell'Istituto, ed e' inoltrata al Comune di destinazione per il tramite del direttore amministrativo o del segretario dell'Istituto stesso.

Il Sindaco, appena ricevuta la dichiarazione, provvede:

a) ad includere i nomi dei richiedenti in appositi elenchi distinti per sezioni: gli elenchi sono consegnati, nel termine previsto dall'art. 30, al presidente di ciascuna sezione, il quale, all'atto stesso della costituzione del seggio, provvede a prenderne nota sulla lista elettorale sezionale;

b) a rilasciare immediatamente ai richiedenti, anche per telegramma, un'attestazione dell'avvenuta inclusione negli elenchi previsti dalla lettera a).

Art. 52.

(L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 22, comma 40)

Negli ospedali e nelle case di cura con almeno 200 letti e' istituita una sezione elettorale per ogni 500 letti o frazione di 500.

Gli elettori che esercitano il loro voto nelle sezioni ospedaliere sono iscritti nelle liste di sezione all'atto della votazione, a cura del presidente del seggio: alle sezioni ospedaliere possono, tuttavia, essere assegnato, in sede di revisione annuale delle liste, gli elettori facenti parte del personale di assistenza dell'Istituto che ne facciano domanda.

Nel caso di contemporaneita' delle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, il presidente prende nota, sulla lista, degli elettori che votano soltanto per una delle due elezioni.

Art. 53.

(L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 22, comma 5° e 6°)

Negli ospedali e case di cura minori, il voto degli elettori ivi ricoverati viene raccolto, durante le ore in cui e' aperta la votazione, dal presidente della sezione elettorale nella cui circoscrizione e' posto il luogo di cura, con l'assistenza di uno degli scrutatori del seggio, designato dalla sorte, e del segretario ed alla presenza dei rappresentanti di lista, se sono stati designati, che ne facciano richiesta. Il presidente cura che sia rispettata la liberta' e la segretezza del voto.

Dei nominativi di tali elettori viene presa nota, con le modalita' di cui all'articolo precedente, dal presidente in apposita lista aggiunta da allegare a quella della sezione.

Le schede votate sono raccolte e custodite dal presidente in un plico, o in due plichi distinti nel caso di elezioni della Camera dei deputati e del Senato contemporanee, e sono immediatamente portate alla sezione elettorale ed immesse nell'urna o nelle urne destinate alle votazioni, previo riscontro del loro numero con quello degli elettori che sono stati iscritti nell'apposita lista.

Art. 54.

ARTICOLO ABROGATO DAL D.P.R. 8 SETTEMBRE 2000, N. 299

## Art. 55.

(T. U. 5 febbraio 1956, n. 26, art. 39)

Gli elettori non possono farsi rappresentare ne', qualora votino in Italia, inviare il voto per iscritto.

I ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravita' esercitano il diritto elettorale con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, purché l'uno o l'altro sia iscritto in un qualsiasi Comune della Repubblica.

Nessun elettore può esercitare la funzione di accompagnatore per più di un invalido. Sul suo certificato elettorale è fatta apposita annotazione dal presidente del seggio, nel quale ha assolto tale compito.

I presidenti di seggio devono richiedere agli accompagnatori il certificato elettorale, per constatare se hanno già in precedenza esercitato la funzione predetta.

L'accompagnatore consegna il certificato dell'elettore accompagnato; il presidente del seggio accerta, con apposita interpellazione, se l'elettore abbia scelto liberamente il suo accompagnatore e ne conosca il nome e cognome, e registra nel verbale, a parte, questo modo di votazione, indicando il motivo specifico di questa assistenza nella votazione, il nome dell'autorità sanitaria che abbia eventualmente accertato l'impedimento ed il nome e cognome dell'accompagnatore.

Il certificato medico eventualmente esibito è allegato al verbale.

L'annotazione del diritto al voto assistito, di cui al secondo comma, è inserita, su richiesta dell'interessato, corredata della relativa documentazione, a cura del Comune di iscrizione elettorale, mediante apposizione di un corrispondente simbolo o codice, nella tessera elettorale personale, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di riservatezza personale ed in particolare della legge 31 dicembre 1996, n. 675, e successive modificazioni.

## Art. 56.

(L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 24)

1. I certificati medici eventualmente richiesti dagli elettori agli effetti dell'articolo 55 possono essere rilasciati soltanto dai funzionari medici designati dai competenti organi dell'unità sanitaria locale; i designati non possono essere candidati né parenti fino al quarto grado di candidati.

2. Detti certificati devono attestare che l'infermità fisica impedisce all'elettore di esprimere il voto senza l'aiuto di altro elettore; i certificati stessi devono essere rilasciati

immediatamente e gratuitamente, nonché in esenzione da qualsiasi diritto od applicazione di marche.

Art. 57.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 40, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 25)

Dichiarata aperta la votazione, gli elettori sono ammessi a votare nell'ordine di presentazione. Essi devono esibire la carta d'identità o altro documento d'identificazione rilasciato dalla pubblica Amministrazione, purché munito di fotografia. In tal caso, nell'apposita colonna d'identificazione, sulla lista autenticata dalla Commissione elettorale mandamentale, sono indicati gli estremi del documento.

Ai fini della identificazione degli elettori sono validi anche:

a) le carte di identità e gli altri documenti di identificazione, indicati nel comma precedente, scaduti, purché i documenti stessi risultino sotto ogni altro aspetto regolari e possano assicurare la precisa identificazione del votante;

b) le tessere di riconoscimento rilasciate dall'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia, purché munite di fotografia e convalidate da un Comando militare;

c) le tessere di riconoscimento rilasciate dagli Ordini professionali, purché munite di fotografia.

In mancanza d'idoneo documento d'identificazione, uno dei membri dell'Ufficio che conosca personalmente l'elettore ne attesta l'identità, apponendo la propria firma nella colonna di identificazione.

Se nessuno dei membri dell'Ufficio è in grado di accertare sotto la sua responsabilità l'identità dell'elettore, questi può presentare un altro elettore del Comune, noto all'Ufficio, che ne attesti l'identità. Il presidente avverte l'elettore che, se afferma il falso, sarà punito con le pene stabilite dall'art. 104.

L'elettore che attesta l'identità deve apporre la sua firma nella colonna di identificazione.

In caso di dubbi sulla identità degli elettori, decide il presidente a norma dell'art. 66.

Art. 58.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 41)

Riconosciuta l'identità personale dell'elettore, il presidente estrae dalla cassetta o scatola una scheda e la consegna all'elettore opportunamente piegata insieme alla matita copiativa. L'elettore, senza che sia avvicinato da alcuno, esprime il

voto tracciando, con la matita, sulla scheda un solo segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta. Sono vietati altri segni o indicazioni.

L'elettore deve poi piegare la scheda secondo le linee in essa tracciate e chiuderla inumidendone la parte gommata. Di queste operazioni il presidente gli dà preventive istruzioni, astenendosi da ogni esemplificazione.

Compiuta l'operazione di voto, l'elettore consegna al presidente la scheda chiusa e la matita. Il presidente constata la chiusura della scheda e, ove questa non sia chiusa, invita l'elettore a chiuderla, facendolo rientrare in cabina; ne verifica l'identità esaminando la firma e il bollo, e confrontando il numero scritto sull'appendice con quello scritto sulla lista; ne distacca l'appendice seguendo la linea tratteggiata e pone la scheda stessa nell'urna.

Uno dei membri dell'Ufficio accerta che l'elettore ha votato, apponendo la propria firma accanto al nome di lui nella apposita colonna della lista sopraindicata.

Le schede mancanti dell'appendice o prive di numero, di bollo o della firma dello scrutatore non sono poste nell'urna, e gli elettori che le abbiano presentate non possono più votare. Esse sono vidimate immediatamente dal presidente e da almeno due scrutatori ed allegate al processo verbale, il quale fa anche menzione speciale degli elettori che, dopo ricevuta la scheda, non l'abbiano riconsegnata.

COMMA ABROGATO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270.

Art. 59.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 42, comma 1°, 2°, 8° e 11°)

Una scheda valida per la scelta della lista rappresenta un voto di lista. PERIODO SOPPRESSO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270.

Art. 60.

ARTICOLO ABROGATO DALLA L. 4 AGOSTO 1993, N. 277

Art. 60-bis.

ARTICOLO ABROGATO DALLA L. 4 AGOSTO 1993, N. 277

Art. 61.

ARTICOLO ABROGATO DAL D.P.R. 3 LUGLIO 1991, N. 200

Art. 62.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 43)

Se l'elettore non vota entro la cabina, il presidente dell'Ufficio deve ritirare la scheda, dichiarandone la nullità e l'elettore non è più ammesso al voto.

Art. 63.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 44)

Se un elettore riscontra che la scheda consegnatagli è deteriorata, ovvero egli stesso, per negligenza o ignoranza, l'abbia deteriorata, può richiederne al presidente una seconda, restituendo però la prima, la quale è messa in un plico, dopo che il presidente vi abbia scritto "scheda deteriorata", aggiungendo la sua firma.

Il presidente deve immediatamente sostituire nella cassetta la seconda scheda consegnata all'elettore con un'altra, che viene prelevata dal pacco delle schede residue e contrassegnata con lo stesso numero di quella deteriorata, nonché col bollo e con la firma dello scrutatore. Nella colonna della lista indicata nel primo comma dell'art. 58, è annotata la consegna della nuova scheda.

Art. 64.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 45 e 48, L. 6 febbraio 1948, n. 29, art. 26, comma 5° e 6°, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 28, comma 1°, 2° e 3°).

1. Le operazioni di votazione proseguono fino alle ore 22 in tutte le sezioni elettorali; gli elettori che a tale ora si trovano ancora nei locali del seggio sono ammessi a votare anche oltre il termine predetto.

2. Il presidente rinvia quindi la votazione alle ore 7 del giorno successivo e, dopo aver provveduto a sigillare l'urna e la scatola recanti le schede ed a chiudere il plico contenente tutte le carte, i verbali ed il timbro della sezione, scioglie l'adunanza.

3. Successivamente, fatti uscire dalla sala tutti gli estranei all'Ufficio, il presidente provvede alla chiusura e alla custodia di essa in modo che nessuno possa entrarvi. A tal fine, coadiuvato dagli scrutatori, si assicura che tutte le finestre e gli accessi della sala, esclusa la porta o le porte d'ingresso, siano chiusi dall'interno, vi applica opportuni mezzi di segnalazione di ogni apertura e provvede, quindi, a chiudere saldamente dall'esterno la porta o le porte d'ingresso, applicandovi gli stessi mezzi precauzionali.

4. Il presidente, infine, affida alla Forza pubblica la custodia esterna della sala alla quale nessuno può avvicinarsi.

5. È tuttavia consentito ai rappresentanti di lista di trattenersi all'esterno della sala durante il tempo in cui questa rimane chiusa.



## Art. 64-bis.

1. Alle ore 7 del giorno successivo, il presidente, ricostituito l'Ufficio e constatata l'integrità dei mezzi precauzionali apposti agli accessi della sala e dei sigilli dell'urna e dei plichi, dichiara riaperta la votazione che prosegue fino alle ore 15; gli elettori che a tale ora si trovano ancora nei locali del seggio sono ammessi a votare anche oltre il termine predetto.

## Art. 65.

ARTICOLO ABROGATO DALLA L. 4 AGOSTO 1993, N. 277

## Art. 66.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 46)

Il presidente, udito il parere degli scrutatori, pronunzia in via provvisoria, facendolo risultare dal verbale, salvo il disposto dell'art. 87, sopra i reclami anche orali, le difficoltà e gli incidenti intorno alle operazioni della sezione.

Tre membri almeno dell'Ufficio, fra i quali il presidente o il vice presidente, devono trovarsi sempre presenti a tutte le operazioni elettorali.

TITOLO V  
DELLO SCRUTINIO

## Art. 67.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 47, L. 6 febbraio 1948, n. 29, art. 26, comma 8°, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 28, ultimo comma)

Dopo che gli elettori abbiano votato, ai sensi degli articoli 64 e 64-bis, il presidente, sgombrato il tavolo dalle carte e dagli oggetti non necessari per lo scrutinio:

- 1) dichiara chiusa la votazione;
- 2) accerta il numero dei votanti risultanti dalla lista elettorale autenticata dalla Commissione elettorale mandamentale, dalle liste di cui agli articoli 49, 50 e 53, dalla lista di cui all'art. 52 e dai tagliandi dei certificati elettorali. Le liste devono essere firmate in ciascun foglio da due scrutatori, nonché dal presidente, e devono essere chiuse in un plico sigillato con lo stesso bollo dell'Ufficio.

Sul plico appongono la firma il presidente ed almeno due scrutatori, nonché i rappresentanti delle liste dei candidati che

lo vogliano, ed il plico stesso e' immediatamente consegnato o trasmesso al Pretore del mandamento, il quale ne rilascia ricevuta;

3) estrae e conta le schede rimaste nella cassetta e riscontra se, calcolati come votanti gli elettori che, dopo aver ricevuto la scheda, non l'abbiano restituita o ne abbiano consegnata una senza appendice o senza il numero o il bollo o la firma dello scrutatore, corrispondano al numero degli elettori iscritti che non hanno votato.

Tali schede, nonche' quelle rimaste nel pacco consegnato al presidente dal Sindaco, ed i tagliandi dei certificati elettorali vengono, con le stesse norme indicate nel n. 2, consegnati o trasmessi al Pretore del mandamento.

Queste operazioni devono essere eseguite nell'ordine indicato. Di esse e del loro risultato si fa menzione nel processo verbale.

#### Art. 68.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 50, comma 1° e 2°, e L. 16 maggio 1956, n. 493, artt. 28, ultimo comma, e 31, ultimo comma)

1. **COMMA ABROGATO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270.**

2. **COMMA ABROGATO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270.**

3. Compiute le operazioni di cui all'articolo 67, il presidente procede alle operazioni di spoglio delle schede.

Uno scrutatore designato mediante sorteggio estrae successivamente ciascuna scheda dall'urna e la consegna al presidente.

Questi enuncia ad alta voce il contrassegno della lista a cui e' stato attribuito il voto. Passa quindi la scheda ad altro scrutatore il quale, insieme con il segretario, prende nota dei voti di ciascuna lista

3-bis. Il segretario proclama ad alta voce i voti di lista. Un terzo scrutatore pone le schede, i cui voti sono stati spogliati, nella cassetta o scatola dalla quale sono state tolte le schede non utilizzate. Quando la scheda non contiene alcuna espressione di voto, sul retro della scheda stessa viene subito impresso il timbro della sezione.

4. È vietato estrarre dall'urna una scheda se quella precedentemente estratta non sia stata posta nella cassetta o scatola, dopo spogliato il voto.

5. **COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 20 DICEMBRE 1993, N. 534.**

6. Le schede possono essere toccate soltanto dai componenti del seggio. **PERIODO ABROGATO DAL D.LGS. 20 DICEMBRE 1993, N. 534.**

7. Il numero totale delle schede scrutinate deve corrispondere al numero degli elettori che hanno votato. Il presidente accerta personalmente la corrispondenza numerica delle cifre segnate nelle varie colonne del verbale col numero degli iscritti, dei votanti dei voti validi assegnati, delle schede nulle, delle schede bianche,

delle schede contenenti voti nulli e delle schede contenenti voti contestati, verificando la congruità dei dati e dandone pubblica lettura ed espressa attestazione nei verbali. PERIODO SOPPRESSO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270.

8. Tutte queste operazioni devono essere compiute nell'ordine indicato; del compimento e del risultato di ciascuna di esse deve farsi menzione nel verbale.

Art. 69.

(L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 29)

La validità dei voti contenuti nella scheda deve essere ammessa ogni qualvolta possa desumersi la volontà effettiva dell'elettore, salvo il disposto di cui all'articolo seguente. Quando un unico segno sia tracciato su più rettangoli, il voto si intende riferito al contrassegno su cui insiste la parte prevalente del segno stesso.

Art. 70.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 51, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 30)

Salve le disposizioni di cui agli articoli 58, 59, 61 e 62, sono nulli i voti contenuti in schede che presentino scritture o segni tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto.

Sono, altresì, nulli i voti contenuti in schede che non siano quelle prescritte dall'art. 31, o che non portino la firma o il bollo richiesti dagli articoli 45 e 46.

Art. 71.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, artt. 46, comma 1° e 50, comma 3° prima parte, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 31, comma 1° e 2°)

Il presidente, udito il parere degli scrutatori:

1) pronunzia in via provvisoria, facendolo risultare dal verbale, salvo il disposto dell'art. 87, sopra i reclami anche orali, le difficoltà e gli incidenti intorno alle operazioni della sezione, nonché sulla nullità dei voti;

2) decide, in via provvisoria, sull'assegnazione o meno dei voti contestati per qualsiasi causa e, nel dichiarare il risultato dello scrutinio, dà atto del numero dei voti di lista contestati ed assegnati provvisoriamente e di quello dei voti contestati e provvisoriamente non assegnati, ai fini dell'ulteriore esame da

compiersi dall'Ufficio centrale circoscrizionale ai sensi del n. 2) dell'art. 76.

I voti contestati debbono essere raggruppati, per le singole liste, a seconda dei motivi di contestazione che debbono essere dettagliatamente descritti.

Le schede corrispondenti ai voti nulli o contestati a qualsiasi effetto e per qualsiasi causa, siano stati questi ultimi provvisoriamente assegnati o non assegnati, e le carte relative ai reclami ed alle proteste devono essere immediatamente vidimate da presidente e da almeno due scrutatori.

Art. 72.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 50, comma 3 e 4, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 32)

Alla fine delle operazioni di scrutinio, il presidente del seggio procede alla formazione:

- a) del plico contenente le schede corrispondenti a voti contestati per qualsiasi effetto e per qualsiasi causa e le carte relative ai reclami ed alle proteste;
- b) del plico contenente le schede corrispondenti a voti nulli;
- c) del plico contenente le schede deteriorate e le schede consegnate senza appendice o numero o bollo o firma, dello scrutatore;
- d) del plico contenente le schede corrispondenti a voti validi ed una copia delle tabelle di scrutinio.

COMMA ABROGATO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270.

I predetti plichi debbono recare l'indicazione della sezione, il sigillo col bollo dell'Ufficio, le firme dei rappresentanti di lista, presenti e quelle del presidente e di almeno due scrutatori.

I plichi di cui alle lettere a), b) e c) devono essere allegati, con una copia delle tabelle di scrutinio, al verbale destinato all'Ufficio centrale circoscrizionale.

Il plico di cui alla lettera d) deve essere depositato nella Cancelleria, della Pretura, ai sensi del quinto comma dell'art. 75, e conservato per le esigenze inerenti alla verifica dei poteri.

Art. 73.

(T. U. 5 febbraio 1248, n. 26, artt. 50, ultimo comma, 52, 49 e 47, n. 4, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 28, ultimo comma)

Le operazioni di cui all'art. 67 e, successivamente, quelle di scrutinio devono essere iniziate subito dopo la chiusura della votazione, proseguite senza interruzione ed ultimate entro le ore 14 del giorno seguente.

Se per causa di forza maggiore l'Ufficio non possa ultimare le anzidette operazioni nel termine prescritto, il presidente deve, alle ore 14 del martedì successivo al giorno delle elezioni, chiudere la cassetta contenente, secondo i casi, le schede non distribuite o le schede già spogliate, l'urna contenente le schede non spogliate, e chiudere in un plico le schede residue, quelle che si trovassero fuori della cassetta o dell'urna, le liste indicate nel n. 2 dell'art. 67 e tutte le altre carte relative alle operazioni elettorali.

Alla cassetta, all'urna, ed al plico devono apporsi le indicazioni della circoscrizione e della sezione, il sigillo col bollo dell'Ufficio e quello dei rappresentanti di lista che vogliono aggiungere il proprio, nonché le firme del presidente e di almeno due scrutatori.

La cassetta, l'urna ed il plico, insieme col verbale e con le carte annesse, vengono subito portati nella Cancelleria, del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede la sezione e consegnate al Cancelliere il quale ne diviene personalmente responsabile.

In caso di inadempimento, si applica la disposizione del penultimo comma, dell'art. 75.

#### Art. 74.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, artt. 26, ultimo comma, 47, ultimo comma, 49, ultimo comma, 50, comma 5°, e 53, primo comma)

Il verbale delle operazioni dell'Ufficio elettorale di sezione è redatto dal segretario in doppio esemplare, firmato in ciascun foglio e sottoscritto, seduta stante, da tutti i membri dell'Ufficio e dai rappresentanti delle liste presenti.

Nel verbale dev'essere presa nota di tutte le operazioni prescritte dal presente testo unico e deve farsi menzione di tutti i reclami presentati, delle proteste fatte, dei voti contestati (siano stati o non attribuiti provvisoriamente alle liste) e delle decisioni del presidente, nonché delle firme e dei sigilli.

Il verbale è atto pubblico.

#### Art. 75.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 53, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 33)

Il presidente dichiara il risultato dello scrutinio e ne fa certificazione nel verbale, del quale fa compilare un estratto, contenente i risultati della votazione e dello scrutinio, che provvede a rimettere subito alla Prefettura, tramite il Comune. Il verbale è poi immediatamente chiuso in un plico, che dev'essere sigillato col bollo dell'Ufficio e firmato dal presidente, da almeno

due scrutatori e dai rappresentanti delle liste presenti.

L'adunanza e' poi sciolta immediatamente.

Il presidente o, per sua delegazione scritta, due scrutatori, recano immediatamente il plico chiuso e sigillato contenente un esemplare del verbale con le schede e tutti i plichi e i documenti di cui al 3° comma dell'art. 72 alla Cancelleria del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede la sezione.

La Cancelleria del Tribunale provvede all'immediato inoltro alla Cancelleria della Corte d'appello o del Tribunale del capoluogo della circoscrizione dei plichi e dei documenti previsti dal comma precedente, nonche' della cassetta, dell'urna, dei plichi e degli altri documenti di cui all'art. 73.

L'altro esemplare del suddetto verbale e' depositato, nella stessa giornata, nella Segreteria del Comune dove ha sede la sezione, ed ogni elettore della circoscrizione ha diritto di prenderne conoscenza.

Le persone incaricate del trasferimento degli atti e documenti di cui ai commi secondo, terzo, quarto e quinto sono personalmente responsabili del recapito di essi; e' vietato ogni stanziamento o tramite non previsto dalle citate disposizioni.

COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 20 DICEMBRE 1993, N. 534.

COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 20 DICEMBRE 1993, N. 534.

COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 20 DICEMBRE 1993, N. 534.

L'estratto e' trasmesso, non oltre il sessantesimo giorno successivo a quello della votazione, al Sindaco del Comune dove ha avuto sede la sezione, il quale ne cura il deposito, per quindici giorni, nella Segreteria, dandone pubblico avviso mediante manifesto. Ogni elettore della circoscrizione ha diritto di prendere conoscenza dell'estratto.

Qualora non siasi adempiuto a quanto prescritto nel 2°, 3° e 4° comma del presente articolo, il Presidente della Corte di appello o del Tribunale puo' far sequestrare i verbali, le urne, le schede e le carte ovunque si trovino.

Le spese tutte per le operazioni indicate in questo e negli articoli precedenti sono anticipate dal Comune e rimborsate dallo Stato.

#### Art. 76.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 54, comma 1, n. 1, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 34)

L'Ufficio centrale circoscrizionale, costituito ai termini dell'art. 13, procede, entro quarantotto ore dal ricevimento degli atti, con l'assistenza del cancelliere, alle operazioni seguenti:

1) fa lo spoglio delle schede eventualmente inviate dalle sezioni in conformita' dell'art. 73, osservando, in quanto siano applicabili,

le disposizioni degli articoli 59, , 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74 e 75;

2) procede, per ogni sezione, ai riesame delle schede contenenti voti contestati e provvisoriamente non assegnati e, tenendo presenti le annotazioni riportate a verbale e le proteste e reclami presentati in proposito, decide, ai fini della proclamazione, sull'assegnazione o meno dei voti relativi. Un estratto del verbale concernente tali operazioni deve essere rimesso alla Segreteria del Comune dove ha sede la sezione. Ove il numero delle schede contestate lo renda necessario, il Presidente della Corte d'appello o del Tribunale, a richiesta del presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale, aggrega, ai fini delle operazioni del presente numero, all'Ufficio stesso altri magistrati, nel numero necessario per il piu' sollecito espletamento delle operazioni.

Ultimato il riesame, il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale fara' chiudere per ogni sezione le schede riesaminate, assegnate e non assegnate, in unico plico che suggellato e firmato dai componenti dell'Ufficio medesimo - verra' allegato all'esemplare del verbale di cui al comma quarto dell'art. 81.

Un estratto del verbale contenente tali operazioni deve essere rimesso alla Segreteria del Comune dove ha sede la sezione.

#### Art. 77.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, artt. 54, comma 10, n. 2, e seguenti, e 58, ultimo comma, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 35)

1. L'Ufficio centrale circoscrizionale, compiute le operazioni di cui all'articolo 76, facendosi assistere, ove lo ritenga opportuno, da uno o piu' esperti scelti dal presidente:

- 1) determina la cifra elettorale circoscrizionale di ogni lista. Tale cifra e' data dalla somma dei voti conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali della circoscrizione;
- 2) comunica all'Ufficio centrale nazionale, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista nonche', ai fini di cui all'articolo 83, comma 1, numero 3), il totale dei voti validi della circoscrizione.

#### Art. 78.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 55)

ARTICOLO ABROGATO DALLA L. 4 AGOSTO 1993, N. 277

#### Art. 79.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 56, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 34, comma 1°, n. 2)

L'Ufficio centrale circoscrizionale pronuncia provvisoriamente sopra qualunque incidente relativo alle operazioni ad esso affidate, salvo il giudizio definitivo degli organi di verifica dei poteri.

Ad eccezione di quanto previsto dal n. 2) dell'art. 76, circa il riesame dei voti contestati e provvisoriamente non assegnati, e' vietato all'Ufficio centrale circoscrizionale di deliberare, o anche di discutere, sulla valutazione dei voti, sui reclami, le proteste e gli incidenti avvenuti nelle sezioni, di variare i risultati dei verbali e di occuparsi di qualsiasi altro oggetto che non sia di sua competenza.

Non puo' essere ammesso nell'aula dove siede l'Ufficio centrale circoscrizionale l'elettore che non presenti ogni volta il certificato d'iscrizione nelle liste della circoscrizione.

Nessun elettore puo' entrare armato.

L'aula dev'essere divisa in due compartimenti da un solido tramezzo: il compartimento in comunicazione immediata con la porta d'ingresso e' riservato agli elettori; l'altro e' esclusivamente riservato all'Ufficio centrale circoscrizionale ed ai rappresentanti delle liste dei candidati.

Il presidente ha tutti i poteri spettanti ai presidenti delle sezioni. Per ragioni di ordine pubblico egli puo', inoltre, disporre che si proceda a porte chiuse: anche in tal caso, ferme le disposizioni del secondo comma dell'art. 26, hanno diritto di entrare e di rimanere nell'aula i rappresentanti delle liste dei candidati.

Art. 80.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 57)

ARTICOLO ABROGATO DALLA L. 4 AGOSTO 1993, N. 277

Art. 81.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 58, e L. 16 maggio 1955, n. 493, artt. 6, comma 1, e 35, n. 4)

Di tutte le operazioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale si deve redigere in duplice esemplare il processo verbale che, seduta stante, dev'essere firmato in ciascun foglio e sottoscritto dal presidente, dagli altri magistrati, dal cancelliere e dai rappresentanti di lista presenti.

IL D.LGS. 20 DICEMBRE 1993, N. 534 HA CONFERMATO L'ABROGAZIONE DEL PRESENTE COMMA.

Nel verbale debbono essere inoltre indicati, in appositi elenchi, i nomi dei candidati di ciascuna lista non eletti nell'ordine determinato in conformita' del numero 6) dell'art. 77.



COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 20 DICEMBRE 1993, N. 534.

L'organo di verifica dei poteri accerta anche, agli effetti dell'art. 86, l'ordine di precedenza dei candidati non eletti e pronuncia sui relativi reclami.

Il secondo esemplare del verbale e' depositato nella Cancelleria della Corte di appello o del Tribunale.

Art. 82.

(L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 40)

Il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale provvede a rimettere subito copia integrale del verbale di cui all'articolo precedente alla Prefettura della Provincia nel cui territorio ha sede l'Ufficio centrale circoscrizionale.

Art. 83.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 59, comma 1°, 2° e 3°, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 36)

1. L'Ufficio centrale nazionale, ricevuti gli estratti dei verbali da tutti gli Uffici centrali circoscrizionali, facendosi assistere, ove lo ritenga opportuno, da uno o piu' esperti scelti dal presidente:

1) determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista.

Tale cifra e' data dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali conseguite nelle singole circoscrizioni dalle liste aventi il medesimo contrassegno;

2) determina poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione di liste collegate, data dalla somma delle cifre elettorali nazionali di tutte le liste che compongono la coalizione stessa, nonche' la cifra elettorale nazionale delle liste non collegate ed individua quindi la coalizione di liste o la lista non collegata che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi;

3) individua quindi:

a) le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 10 per cento dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano nazionale almeno il 2 per cento dei voti validi espressi ovvero una lista collegata rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione;

b) le singole liste non collegate che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi e le singole liste non collegate rappresentative di minoranze linguistiche

riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione, nonché le liste delle coalizioni che non hanno superato la percentuale di cui alla lettera a) ma che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi ovvero che siano rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione;

4) tra le coalizioni di liste di cui al numero 3), lettera a), e le liste di cui al numero 3), lettera b), procede al riparto dei seggi in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna di esse. A tale fine divide il totale delle cifre elettorali nazionali di ciascuna coalizione di liste o singola lista di cui al numero 3) per il numero dei seggi da attribuire, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione di liste o singola lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna coalizione di liste o singola lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste o singole liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio;

5) verifica poi se la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi abbia conseguito almeno 340 seggi;

6) individua quindi, nell'ambito di ciascuna coalizione di liste collegate di cui al numero 3), lettera a), le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 2 per cento dei voti validi espressi e le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione, nonché la lista che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale tra quelle che non hanno conseguito sul piano nazionale almeno il 2 per cento dei voti validi espressi;

7) qualora la verifica di cui al numero 5) abbia dato esito positivo, procede, per ciascuna coalizione di liste, al riparto dei seggi in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista di

cui al numero 6). A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide la somma delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse al riparto di cui al numero 6) per il numero di seggi già individuato ai sensi del numero 4). Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente così ottenuto. Divide poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista ammessa al riparto per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio. A ciascuna lista di cui al numero 3), lettera b), sono attribuiti i seggi già determinati ai sensi del numero 4);

8) salvo quanto disposto dal comma 2), procede quindi alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle varie coalizioni di liste o singole liste di cui al numero 3). A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono per il quoziente elettorale nazionale di cui al numero 4), ottenendo così l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alle liste della coalizione medesima. Analogamente, per ciascuna lista di cui al numero 3), lettera b), divide la cifra elettorale circoscrizionale per il quoziente elettorale nazionale, ottenendo così l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alla lista medesima. Quindi, moltiplica ciascuno degli indici suddetti per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione e divide il prodotto per la somma di tutti gli indici. La parte intera dei quozienti di attribuzione così ottenuti rappresenta il numero dei seggi da attribuire nella circoscrizione a ciascuna coalizione di liste o lista di cui al numero 3). I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste o singole liste per le quali le parti decimali dei quozienti di attribuzione siano maggiori e, in caso di parità, alle coalizioni di liste o singole liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio. Successivamente l'Ufficio accerta se il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni a ciascuna coalizione di liste o singola lista corrisponda al numero dei seggi determinato ai sensi del numero 4). In caso negativo, procede alle seguenti operazioni, iniziando dalla coalizione di liste o singola lista che abbia il maggior numero di seggi eccedenti, e in caso di parità di seggi eccedenti da parte di più coalizioni o singole liste, da quella che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale, proseguendo poi con le altre coalizioni di liste o liste singole, in ordine

decescente di seggi eccedenti: sottrae i seggi eccedenti alla coalizione di liste o singola lista in quelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente e nelle quali inoltre le coalizioni di liste o singole liste, che non abbiano ottenuto il numero di seggi spettanti, abbiano parti decimali dei quozienti non utilizzate. Conseguentemente, assegna i seggi a tali coalizioni di liste o singole liste. Qualora nella medesima circoscrizione due o piu' coalizioni di liste o singole liste abbiano le parti decimali dei quozienti non utilizzate, il seggio e' attribuito alla coalizione di liste o alla singola lista con la piu' alta parte decimale del quoziente non utilizzata. Nel caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla coalizione di liste o lista singola eccedentaria vengono sottratti i seggi in quelle circoscrizioni nelle quali li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione e alla coalizione di liste o lista singola deficitaria sono conseguentemente attribuiti seggi in quelle altre circoscrizioni nelle quali abbiano le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate;

9) salvo quanto disposto dal comma 2, l'Ufficio procede quindi all'attribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi spettanti alle liste di ciascuna coalizione. A tale fine, determina il quoziente circoscrizionale di ciascuna coalizione di liste dividendo il totale delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste di cui al numero 6) per il numero di seggi assegnati alla coalizione nella circoscrizione ai sensi del numero 8). Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide quindi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista della coalizione per tale quoziente circoscrizionale. La parte intera del quoziente cosi' ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati alle liste seguendo la graduatoria decrescente delle parti decimali dei quozienti cosi' ottenuti; in caso di parita', sono attribuiti alle liste con la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parita' di quest'ultima, si procede a sorteggio. Successivamente l'Ufficio accerta se il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni a ciascuna lista corrisponda al numero dei seggi ad essa attribuito ai sensi del numero 7). In caso negativo, procede alle seguenti operazioni, iniziando dalla lista che abbia il maggior numero di seggi eccedenti, e, in caso di parita' di seggi eccedenti da parte di piu' liste, da quella che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale, proseguendo poi con le altre liste, in ordine decrescente di seggi eccedenti: sottrae i seggi eccedenti alla lista in quelle circoscrizioni nelle quali essa li ha

ottenuti con le parti decimali dei quozienti, secondo il loro ordine crescente e nelle quali inoltre le liste, che non abbiano ottenuto il numero di seggi spettanti, abbiano parti decimali dei quozienti non utilizzate. Conseguentemente, assegna i seggi a tali liste. Qualora nella medesima circoscrizione due o più liste abbiano le parti decimali dei quozienti non utilizzate, il seggio è attribuito alla lista con la più alta parte decimale del quoziente non utilizzata. Nel caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla lista eccedentaria vengono sottratti i seggi in quelle circoscrizioni nelle quali li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione e alle liste deficitarie sono conseguentemente attribuiti seggi in quelle altre circoscrizioni nelle quali abbiano le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate.

2. Qualora la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi ai sensi del comma 1 non abbia già conseguito almeno 340 seggi, ad essa viene ulteriormente attribuito il numero di seggi necessario per raggiungere tale consistenza. In tale caso l'Ufficio assegna 340 seggi alla suddetta coalizione di liste o singola lista. Divide quindi il totale delle cifre elettorali nazionali di tutte le liste della coalizione o della singola lista per 340, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale di maggioranza.

3. L'Ufficio procede poi a ripartire proporzionalmente i restanti 277 seggi tra le altre coalizioni di liste e liste di cui al comma 1, numero 3). A tale fine divide il totale delle loro cifre elettorali nazionali per 277, ottenendo il quoziente elettorale nazionale di minoranza. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale di ciascuna coalizione di liste o singola lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero di seggi da assegnare a ciascuna coalizione di liste o singola lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste o singole liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio.

4. L'Ufficio procede poi, per ciascuna coalizione di liste, al riparto dei seggi ad essa spettanti tra le relative liste ammesse al riparto. A tale fine procede ai sensi del comma 1, numero 7), periodi secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e settimo.

5. Ai fini della distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle liste ammesse al riparto ai sensi del comma 1,

numero 6), l'Ufficio procede infine ai sensi del comma 1, numeri 8) e 9). A tale fine, in luogo del quoziente elettorale nazionale, utilizza il quoziente elettorale nazionale di maggioranza per la coalizione di liste o singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi e il quoziente elettorale nazionale di minoranza per le altre coalizioni di liste o singole liste.

6. L'Ufficio centrale nazionale provvede a comunicare ai singoli Uffici centrali circoscrizionali il numero dei seggi assegnati a ciascuna lista.

7. Di tutte le operazioni dell'Ufficio centrale nazionale viene redatto, in duplice esemplare, apposito verbale: un esemplare e' rimesso alla Segreteria generale della Camera dei deputati la quale ne rilascia ricevuta, un altro esemplare e' depositato presso la cancelleria della Corte di cassazione.

#### Art. 84.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 59, comma 4 e 5, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 37)

1. Il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale, ricevute da parte dell'Ufficio centrale nazionale le comunicazioni di cui all'articolo 83, comma 6, proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima, secondo l'ordine di presentazione.

2. Qualora una lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati in una circoscrizione e non sia quindi possibile attribuire tutti i seggi ad essa spettanti in quella medesima circoscrizione, l'Ufficio centrale nazionale assegna i seggi alla lista nelle altre circoscrizioni in cui la stessa lista abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente. Qualora al termine di detta operazione residuino ancora seggi da assegnare alla lista, questi le sono attribuiti nelle altre circoscrizioni in cui la stessa lista abbia la maggiore parte decimale del quoziente gia' utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente.

3. Qualora al termine delle operazioni di cui al comma 2, residuino ancora seggi da assegnare alla lista in una circoscrizione, questi sono attribuiti, nell'ambito della circoscrizione originaria, alla lista facente parte della medesima coalizione della lista deficitaria che abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente. Qualora al termine di detta operazione residuino ancora seggi da assegnare alla lista, questi sono attribuiti, nelle altre circoscrizioni, alla lista facente parte della medesima coalizione della lista deficitaria che abbia la maggiore parte decimale del quoziente gia' utilizzata, procedendo

secondo un ordine decrescente.

4. Se nell'effettuare le operazioni di cui ai commi 2 e 3 due o piu' liste abbiano una uguale parte decimale del quoziente, si procede mediante sorteggio.

5. L'Ufficio centrale nazionale comunica gli esiti delle operazioni effettuate ai sensi dei commi 2 e 3 agli Uffici elettorali circoscrizionali ai fini delle relative proclamazioni.

6. Dell'avvenuta proclamazione il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale invia attestato ai deputati proclamati e ne da' immediata notizia alla Segreteria generale della Camera dei deputati nonche' alle singole prefetture - uffici territoriali del Governo, che la portano a conoscenza del pubblico.

Art. 85.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 60, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 37)

1. Il deputato eletto in piu' circoscrizioni deve dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima „proclamazione, quale circoscrizione presceglia. Mancando l'opzione, si procede al sorteggio. (25)

Art. 86.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 61, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 38)

1. Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, e' attribuito, nell'ambito della medesima circoscrizione, al candidato che nella lista segue immediatamente l'ultimo degli eletti nell'ordine progressivo di lista.

2. Nel caso in cui una lista abbia gia' esaurito i propri candidati si procede con le modalita' di cui all'articolo 84, commi 2, 3 e 4.

3. Nel caso in cui rimanga vacante il seggio della circoscrizione Valle d'Aosta si procede ad elezioni suppletive.

4. Alle elezioni suppletive si procede ai sensi dei commi da 1 a 6 dell'articolo 21-ter del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in quanto applicabili.

Art. 87.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 62)

Alla Camera dei deputati e' riservata la convalida della elezione

dei propri componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attivita' o posteriormente.

I voti delle sezioni, le cui operazioni siano annullate, non hanno effetto.

Le proteste e i reclami non presentati agli Uffici delle sezioni o all'Ufficio centrale devono essere trasmessi alla Segreteria della Camera dei deputati entro il termine di venti giorni dalla proclamazione fatta dall'Ufficio centrale. La Segreteria ne rilascia ricevuta.

Nessuna elezione puo' essere convalidata prima che siano trascorsi venti giorni dalla proclamazione.

Art. 88.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 63, e L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 41)

I dipendenti dello Stato e di altre pubbliche Amministrazioni nonche' i dipendenti degli Enti ed istituti di diritto pubblico sottoposti alla vigilanza dello Stato, che siano eletti deputati o senatori, sono collocati d'ufficio in aspettativa per tutta la durata del mandato parlamentare.

Qualora il loro trattamento netto di attivita', escluse le quote di aggiunta di famiglia, risulti superiore ai quattro decimi dell'ammontare dell'indennita' parlamentare, detratti i contributi per la Cassa di previdenza per i parlamentari della Repubblica e detratte altresì l'imposta unica sostitutiva di quelle di ricchezza mobile, complementare e relative addizionali e l'imposta sostitutiva dell'imposta di famiglia, e' loro corrisposta, a carico dell'Amministrazione presso cui erano in servizio al momento del collocamento in aspettativa, la parte eccedente. Sono comunque sempre corrisposte dall'Amministrazione le quote di aggiunta di famiglia.

Il dipendente collocato in aspettativa per mandato parlamentare non puo', per tutta la durata del mandato stesso, conseguire promozioni se non per anzianita'. Allo stesso sono regolarmente attribuiti, alla scadenza normale, gli aumenti periodici di stipendio.

Nei confronti del parlamentare dipendente o pensionato che non ha potuto conseguire promozioni di merito a causa del divieto di cui al comma precedente, e' adottato, all'atto della cessazione, per qualsiasi motivo, dal mandato parlamentare, provvedimento di ricostruzione di carriera con inquadramento anche in soprannumero.

Il periodo trascorso in aspettativa per mandato parlamentare e' considerato a tutti gli effetti periodo di attivita' di servizio ed



e' computato per intero ai fini della progressione in carriera, dell'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio e del trattamento di quiescenza e di previdenza. Durante tale periodo il dipendente conserva inoltre, per se' e per i propri familiari a carico, il diritto all'assistenza sanitaria e alle altre forme di assicurazione previdenziale di cui avrebbe fruito se avesse effettivamente prestato servizio. (2a)

Le disposizioni dei precedenti commi si applicano ai professori universitari e ai direttori di istituti sperimentali equiparati solo a domanda degli interessati.

I magistrati in aspettativa ai sensi dell'art. 8 conservano il trattamento di cui godevano.

Art. 89.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 64)

È riservata alla Camera dei deputati la facoltà di ricevere e accettare le dimissioni dei propri membri.

Art. 90.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 65)

Qualora un deputato sia tratto in arresto perche' colto nell'atto di commettere un delitto per il quale e' obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura, la Camera decide, entro dieci giorni, se l'arresto debba essere mantenuto.

Art. 91.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 66)

Non e' ammessa rinuncia o cessione dell'indennita' spettante ai deputati a norma dell'art. 69 della Costituzione.

## TITOLO VI

### DISPOSIZIONI SPECIALI PER IL COLLEGIO "VALLE D'AOSTA"

Art. 92.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 67, e L. 16 maggio 1956, n. 493, artt. 5 e 10, comma 1°)

L'elezione uninominale nel Collegio "Valle d'Aosta", agli effetti dell'art. 22 del decreto legislativo 7 settembre 1945, n. 545, e' regolata dalle disposizioni dei precedenti articoli, in quanto applicabili, e con le modificazioni seguenti:

- 1) alla "Valle d'Aosta" spetta un solo deputato;
- 2) la candidatura deve essere proposta con dichiarazione

sottoscritta, anche in atti separati, da non meno di 300 e non piu' di 600 elettori del collegio. In caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni della dichiarazione e' ridotto della meta';

3) la' dichiarazione di candidatura dev'essere depositata, dalle ore 8 del trentacinquesimo giorno alle ore 20 del trentaquattresimo giorno anteriore a quello dell'elezione, insieme con il contrassegno di ciascun candidato, presso la Cancelleria del Tribunale di Aosta;

4) la votazione ha luogo con scheda stampata a cura del Ministero dell'interno, secondo il modello stabilito dalla legge. L'elettore, per votare, traccia un segno, con la matita copiativa, sul contrassegno del candidato da lui prescelto o comunque nel rettangolo che lo contiene.

Una scheda valida rappresenta un voto individuale.

#### Art. 93.

(T. U. 5 febbraio 1948, n. 26, art. 68, e L. 16 maggio 1956, n. 493, artt. 37, secondo periodo, e 39)

Il Tribunale di Aosta, costituito ai sensi dell'art. 13, con l'intervento di tre magistrati, ha le funzioni di Ufficio centrale elettorale.

È proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

In caso di parita' e' proclamato eletto il candidato piu' anziano di eta'.

### TITOLO VII DISPOSIZIONI PENALI

*(Omissis)*

### TITOLO VIII DISPOSIZIONI FINALI

*(Omissis)*

### TITOLO IX DISPOSIZIONI TRANSITORIA

*(Omissis)*

### Quesito n. 3

«Volete Voi che sia abrogato il D. Lgs. 20 Dicembre 1993, n. 533 nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, titolato “Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica”, limitatamente alle seguenti parti?:

Art. 1 comma 2 limitatamente alle parole “, con l’eventuale attribuzione del premio di coalizione regionale”

Art. 1 comma 3

Art. 1 comma 4 limitatamente alle parole “La regione Trentino-Alto Adige e’ costituita”

Art. 1 comma 4 limitatamente alla parola “sei”

Art. 1 comma 4 limitatamente alle parole “definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422. La restante quota di seggi spettanti alla regione e’ attribuita con metodo del recupero proporzionale”

Art. 8 comma 1 limitatamente alle parole “14-bis,”

Art. 9 comma 3 limitatamente alle parole “effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell’articolo 14-bis, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo del presente comma e abbiano”,

Art. 9 comma 4 limitatamente alle parole “, presentati secondo un determinato ordine”

Art. 9 comma 5 limitatamente alle parole “18-bis,”

Art. 11 comma 3 limitatamente alle parole “hanno le caratteristiche essenziali del modello descritto nelle tabelle A e B allegate al presente testo unico”

Art. 11 comma 3 limitatamente alle parole “Sulle schede i contrassegni delle liste collegate appartenenti alla stessa coalizione sono riprodotti di seguito, in linea orizzontale, uno accanto all’altro, su un’unica riga”

Art. 11 comma 3 limitatamente alle parole “delle coalizioni e”

Art. 11 comma 3 limitatamente alle parole “non collegate”

Art. 11 comma 3 limitatamente alle parole “di ciascuna coalizione”

Art. 16

Art. 17

Art. 17 bis

Art. 19

Titolo VII limitatamente alle parole “TITOLO VII Disposizioni speciali per le regioni Valle d’Aosta e Trentino Alto Adige”

Art. 20 comma 1 limitatamente alle parole “uninomiale nel collegio della Valle d’Aosta e”

Art. 20 comma 1 limitatamente alle parole “della regione Trentino-Alto Adige”

Art. 20 comma 1 lettera b) limitatamente alle parole “nella regione Trentino-Alto Adige la dichiarazione di presentazione del gruppo di candidati deve essere sottoscritta da almeno 1.750 e da non piu’ di 2.500 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nella regione. Ciascun gruppo deve comprendere un numero di candidati non inferiore a tre e non superiore al numero dei collegi della regione. In caso di scioglimento del Senato della Repubblica che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni della candidatura e’ ridotto della meta’.”

Art. 20 comma 1 lettera e) limitatamente alle parole “delle due regioni”

Art. 20 comma 1 lettera e) limitatamente alle parole “F e G”

Art. 20 comma 1 lettera e) limitatamente alle parole “, e successive modificazioni”

Art. 21 comma 2

Art. 21 bis comma 1 limitatamente alle parole “spettanti alla regione Trentino-Alto Adige non assegnati nei collegi uninominali,”

Art. 21 bis comma 1 limitatamente alle parole “non risultati eletti ai sensi dell’art. 21”

Art. 21 bis comma 2 limitatamente alle parole “sottratti i voti dei candidati gia’ proclamati eletti ai sensi dell’articolo 21”

Art. 21 bis comma 2 limitatamente alle parole “non risultato eletto ai sensi dell’articolo 21”

Art. 21 bis comma 4 limitatamente alle parole “, esclusi i candidati eletti ai sensi dell’articolo 21”

Art.21 ter comma 1 limitatamente alle parole “nel collegio uninomiale della Valle d’Aosta o”

Art.21 ter comma 1 limitatamente alle parole “del Trentino-Alto Adige”,

Art. 21 ter comma 7 limitatamente alle parole “nella circoscrizione regionale del Trentino-Alto Adige”

Allegate tabelle A e B»

### **B.5-Normativa di risulta a seguito dell'eventuale effetto abrogativo**

DECRETO LEGISLATIVO 20 dicembre 1993, n. 533

Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica.

Titolo I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

1. Il Senato della Repubblica e' eletto su base regionale. Salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, i seggi sono ripartiti tra le regioni a norma dell'articolo 57 della Costituzione sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla piu' recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi.

2. L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti e' effettuata in ragione proporzionale, con l'eventuale attribuzione del premio di coalizione regionale.

3. La regione Valle d'Aosta e' costituita in unico collegio uninominale.

4. La regione Trentino-Alto Adige e' costituita in sei collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422. La restante quota di seggi spettanti alla regione e' attribuita con metodo del recupero proporzionale.

Art. 2

(Legge 4 agosto 1993, n. 276, art. 1)

1. Il Senato della Repubblica e' eletto a suffragio universale, favorendo l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini con voto diretto, libero e segreto, sulla base dei voti espressi nelle

circoscrizioni regionali.

Art. 3

*((ARTICOLO ABROGATO DALLA L. 16 APRILE 2002, N. 62))*

Art. 4

(Legge 6 febbraio 1948, n. 29, art. 4;  
legge 23 aprile 1976, n. 136, art. 2, lettera i)

1. I comizi elettorali sono convocati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri.
2. Il decreto di convocazione dei comizi per l'elezione dei senatori deve essere pubblicato nella Gazzetta Ufficiale non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente quello della votazione.

Art. 5

(Legge 6 febbraio 1948, n. 29, art. 5)

1. Sono eleggibili a senatori gli elettori che, al giorno delle elezioni, hanno compiuto il quarantesimo anno di età e non si trovano in alcuna delle condizioni d'ineleggibilità previste dagli articoli 7, 8, 9 e 10 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.

Titolo II

DEGLI UFFICI ELETTORALI CIRCOSCRIZIONALI E REGIONALI

Art. 6

*((ARTICOLO ABROGATO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270))*

Art. 7

(Legge 6 febbraio 1948, n. 29, art. 7;  
legge 23 aprile 1976, n. 136, art. 2, lettera a)

1. La corte d'appello o il tribunale del capoluogo della regione si costituisce in ufficio elettorale regionale con l'intervento di cinque magistrati, dei quali uno presiede, nonché di quattro esperti con attribuzioni esclusivamente tecniche, nominati dal primo

presidente o dal presidente entro tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi.

### Titolo III DELLE CANDIDATURE, DEI DELEGATI, DEI RAPPRESENTANTI DEI CANDIDATI E DEI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI DI CANDIDATI.

#### Art. 8

1. I partiti o gruppi politici organizzati che intendono presentare candidature per l'elezione del Senato della Repubblica debbono depositare presso il Ministero dell'interno il contrassegno con il quale dichiarano di volere distinguere le candidature medesime, con l'osservanza delle norme di cui agli articoli 14, 14 bis, 15, 16 e 17 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni.

#### Art. 9

1. La dichiarazione di presentazione delle liste dei candidati deve contenere l'indicazione dei nominativi di due delegati effettivi e di due supplenti.

2. La dichiarazione di cui al comma 1 deve essere sottoscritta: a) da almeno 1.000 e da non piu' di 1.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle regioni fino a 500.000 abitanti; b) da almeno 1.750 e da non piu' di 2.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle regioni con piu' di 500.000 abitanti e fino a 1.000.000 di abitanti; c) da almeno 3.500 e da non piu' di 5.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle regioni con piu' di 1.000.000 di abitanti. In caso di scioglimento del Senato della Repubblica che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni di cui alle lettere a), b) e c) e' ridotto alla meta'.

3. Nessuna sottoscrizione e' richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi. Nessuna sottoscrizione e' altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'articolo 14 bis, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo del presente comma e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione

delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'articolo 14 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957. In tali casi, la presentazione della lista deve essere sottoscritta dal presidente o dal segretario del partito o gruppo politico ovvero da uno dei rappresentanti di cui all'articolo 17, primo comma, del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957. Il Ministero dell'interno provvede a comunicare a ciascun ufficio elettorale regionale che la designazione dei rappresentanti comprende anche il mandato di sottoscrivere la dichiarazione di presentazione delle liste. La firma del sottoscrittore deve essere autenticata da un notaio o da un cancelliere di tribunale. Nessuna sottoscrizione e' altresì richiesta per i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica.

4. Ogni lista, all'atto della presentazione, e' composta da un elenco di candidati, **presentati secondo un determinato ordine**. La lista e' formata complessivamente da un numero di candidati non inferiore a un terzo e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione.

5. Le liste dei candidati e la relativa documentazione sono presentate per ciascuna regione alla cancelleria della corte d'appello o del tribunale sede dell'ufficio elettorale regionale, con l'osservanza delle norme di cui agli articoli **48 bis**, 19, 20 e 21 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.

#### Art. 10

(Legge 23 aprile 1976, n. 136, art. 2, lettera d)

1. L'ufficio elettorale regionale verifica se le candidature siano state presentate in termini e nelle forme prescritte.

2. I delegati delle liste di candidati possono prendere cognizione, entro la stessa giornata, delle contestazioni fatte dall'ufficio elettorale regionale e delle modificazioni da questo apportate.

3. **((COMMA ABROGATO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270)).**

4. L'ufficio elettorale regionale si riunisce nuovamente il giorno successivo alle ore 12 per udire eventualmente i delegati ed ammettere nuovi documenti nonche' correzioni formali e deliberare in merito.

5. Le decisioni dell'ufficio elettorale regionale in ordine



all'ammissione delle liste di candidati sono comunicate, nella stessa giornata, ai delegati.

6. Contro le decisioni di eliminazione di liste o di candidati, i delegati possono ricorrere all'ufficio centrale nazionale previsto dall'articolo 12 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.

7. Per le modalita' ed i termini per la presentazione dei ricorsi nonche' per le decisioni degli stessi e per le conseguenti comunicazioni ai ricorrenti ed agli uffici elettorali regionali si osservano le norme di cui all'articolo 23 del predetto testo unico.

#### Art. 11

(Legge 6 febbraio 1948, n. 29, art. 13, terzo e quarto comma; legge 23 aprile 1976, n. 136, art. 2, lettera f); legge 21 marzo 1990, n. 53, art. 13, comma 2; legge 13 marzo 1980, n. 70, art. 7, secondo comma; legge 4 febbraio 1992, n. 70, art. 2).

1. L'ufficio elettorale regionale, appena scaduto il termine stabilito per la presentazione dei ricorsi o, nel caso in cui sia stato presentato ricorso, appena ricevuta la comunicazione della decisione dell'Ufficio centrale nazionale, compie le seguenti operazioni:

a) stabilisce mediante sorteggio, da effettuare alla presenza dei delegati di lista, il numero d'ordine da assegnare alle coalizioni e alle liste non collegate e ai relativi contrassegni di lista, nonche', per ciascuna coalizione, l'ordine dei contrassegni delle liste della coalizione. I contrassegni di ciascuna lista sono riportati sulle schede di votazione e sui manifesti secondo l'ordine progressivo risultato dal suddetto sorteggio;

b) comunica ai delegati le definitive decisioni adottate;

c) procede, per mezzo delle prefetture - uffici territoriali del Governo:

1) alla stampa delle schede di votazione, recanti i contrassegni delle liste, i quali devono essere riprodotti sulle schede medesime con i colori depositati presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'articolo 8;

2) alla stampa del manifesto con le liste dei candidati, con i relativi contrassegni e numero d'ordine, e all'invio del manifesto ai sindaci dei comuni della circoscrizione, i quali ne curano l'affissione nell'albo pretorio e in altri luoghi pubblici entro il quindicesimo giorno antecedente quello della votazione.

3. Le schede sono di carta consistente, sono fornite a cura del Ministero dell'interno, hanno le caratteristiche essenziali del modello descritto nelle tabelle A e B allegate al presente testo

unico e riproducono in fac-simile i contrassegni di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione. Sulle schede i contrassegni delle liste collegate appartenenti alla stessa coalizione sono riprodotti di seguito, in linea orizzontale, uno accanto all'altro, su un'unica riga. L'ordine delle coalizioni e delle singole liste non collegate, nonché l'ordine dei contrassegni delle liste di ciascuna coalizione sono stabiliti con sorteggio secondo le disposizioni di cui al comma 1, lettera a). I contrassegni devono essere riprodotti sulle schede con il diametro di centimetri tre.

4. Le schede devono pervenire agli uffici elettorali debitamente piegate.

4-bis. La scheda elettorale per l'elezione uninominale nel collegio della Valle d'Aosta deve recare doppie diciture in lingua italiana ed in lingua francese.

#### Art. 12

(Art. 2, lettera g), della legge 23 aprile 1976, n. 136)

1. La designazione dei rappresentanti delle liste di candidati presso gli uffici elettorali regionali è effettuata dai delegati con le modalità e nei termini previsti dall'articolo 25 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.

2. I rappresentanti presso gli uffici elettorali regionali devono essere iscritti nelle liste elettorali di un comune della regione.

#### Titolo IV

#### DELLA VOTAZIONE

#### Art. 13

(Legge 6 febbraio 1948, n. 29, art. 15, primo e secondo comma; legge 11 agosto 1991, n. 271, articoli 7, comma 1, ed 8, comma 1; legge 23 gennaio 1992, n. 33, art. 3, commi 1 e 2).

1. All'elezione dei senatori partecipano gli elettori che hanno compiuto il venticinquesimo anno di età.

2. Il presidente, gli scrutatori e il segretario del seggio, nonché i militari delle Forze armate e gli appartenenti a Corpi organizzati militarmente per il servizio dello Stato, alle Forze di polizia ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, sono ammessi a votare, rispettivamente, nella sezione presso la quale esercitano le

loro funzioni o nel comune in cui si trovano per causa di servizio.

3. I rappresentanti delle liste dei candidati nelle elezioni del Senato della Repubblica votano nella sezione presso la quale esercitano il loro ufficio, purché siano elettori della circoscrizione regionale.

4. I rappresentanti delle liste dei candidati alle elezioni della Camera dei deputati votano per l'elezione del Senato della Repubblica nella sezione presso la quale esercitano le loro funzioni, purché siano elettori della circoscrizione regionale.

#### Art. 14

1. Il voto si esprime tracciando, con la matita, sulla scheda un solo segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta.

### Titolo V DELLE OPERAZIONI DELL'UFFICIO ELETTORALE CIRCOSCRIZIONALE

#### Art. 15

*((ARTICOLO ABROGATO DALLA L. 21 DICEMBRE 2005, N. 270))*

#### Art. 16

1. L'ufficio elettorale regionale, compiute le operazioni di cui all'articolo 76 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361:

a) determina la cifra elettorale circoscrizionale di ogni lista;

Tale cifra è data dalla somma dei voti conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali della circoscrizione. Determina inoltre la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna coalizione di liste, data dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono;

b) individua quindi:

1) le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano regionale almeno il 20 per cento dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano regionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi;

2) le singole liste non collegate che abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'8 per cento dei voti validi espressi nonché le liste che, pur appartenendo a coalizioni che non hanno superato la percentuale di cui al numero 1), abbiano conseguito sul piano

regionale almeno l'8 per cento dei voti validi espressi.

## Titolo VI DELLE OPERAZIONI DELL'UFFICIO ELETTORALE REGIONALE

### Art. 17.

1. L'ufficio elettorale regionale procede ad una prima attribuzione provvisoria dei seggi tra le coalizioni di liste e le liste di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), in base alla cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna di esse. A tale fine divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali di ciascuna coalizione di liste o singola lista di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), per il numero dei seggi da attribuire nella regione, ottenendo così il quoziente elettorale circoscrizionale. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna coalizione di liste o singola lista per il quoziente elettorale circoscrizionale. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna coalizione di liste o singola lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste o singole liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio.

2. L'ufficio elettorale regionale verifica quindi se la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi nell'ambito della circoscrizione abbia conseguito almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento all'unità superiore.

3. Nel caso in cui la verifica di cui al comma 2 abbia dato esito positivo, l'ufficio elettorale regionale individua, nell'ambito di ciascuna coalizione di liste collegate di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 1), le liste che abbiano conseguito sul piano circoscrizionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi. Procede quindi, per ciascuna coalizione di liste, al riparto, tra le liste ammesse, dei seggi determinati ai sensi del comma 1. A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide la somma delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste ammesse al riparto per il numero di seggi già individuato ai sensi del comma 1, ottenendo così il relativo quoziente elettorale di coalizione. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di

ciascuna lista ammessa al riparto per il quoziente elettorale di coalizione. La parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio. A ciascuna lista di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 2), sono attribuiti i seggi già determinati ai sensi del comma 1.

4. Nel caso in cui la verifica di cui al comma 2 abbia dato esito negativo, l'ufficio elettorale regionale assegna alla coalizione di liste o alla singola lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti un numero di seggi ulteriore necessario per raggiungere il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento all'unità superiore.

5. I restanti seggi sono ripartiti tra le altre coalizioni di liste o singole liste. A tale fine, l'ufficio elettorale regionale divide il totale delle cifre elettorali di tali coalizioni di liste o singole liste per il numero dei seggi restanti. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente così ottenuto. Divide poi la cifra elettorale di ciascuna coalizione di liste o singola lista per tale quoziente. La parte intera del risultato così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna coalizione di liste o lista singola. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste e alle singole liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale.

6. Per ciascuna coalizione l'ufficio procede al riparto dei seggi ad essa spettanti ai sensi dei commi 4 e 5. A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste ammesse al riparto ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 1), per il numero dei seggi ad essa spettanti. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente così ottenuto. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista per quest'ultimo quoziente. La parte intera del risultato così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da attribuire a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alla lista per la quale queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale.

7. Il presidente dell'ufficio elettorale regionale proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati

compresi nella lista medesima, secondo l'ordine di presentazione.

8. Qualora una lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati nella circoscrizione regionale e non sia quindi possibile attribuire tutti i seggi ad essa spettanti, l'ufficio elettorale regionale assegna i seggi alla lista facente parte della medesima coalizione della lista deficitaria che abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente. Qualora due o più liste abbiano una uguale parte decimale del quoziente, si procede mediante sorteggio.

#### Art. 17-bis

1. Per l'attribuzione dei seggi spettanti alla regione Molise l'ufficio elettorale regionale procede ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 3. Non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 17, commi 2, 4, 5 e 6.

#### Art. 18

(Legge 6 febbraio 1948, n. 29, art. 20)

01. Dell'avvenuta proclamazione il presidente dell'ufficio elettorale regionale invia attestato al senatore proclamato e dà immediata notizia alla segreteria del Senato, nonché alla prefettura o alle prefetture-uffici territoriali del Governo della regione, perché a mezzo dei sindaci sia portata a conoscenza degli elettori.

1. Di tutte le operazioni dell'ufficio elettorale regionale viene redatto, in duplice esemplare, apposito verbale; un esemplare è inviato subito alla segreteria del Senato, che ne rilascia ricevuta; l'altro è depositato nella cancelleria della corte d'appello o del tribunale sede dell'ufficio elettorale regionale, con facoltà agli elettori della regione di prenderne visione nei successivi quindici giorni.

#### Art. 19

1. Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, attribuito, nell'ambito della medesima circoscrizione, al candidato che nella lista segue immediatamente l'ultimo degli eletti nell'ordine progressivo di lista.

2. Qualora la lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati in una circoscrizione e non sia quindi possibile attribuire il seggio rimasto vacante, questo è attribuito, nell'ambito della stessa circoscrizione, ai sensi dell'articolo 17,

comma 8.

Titolo VII

DISPOSIZIONI SPECIALI PER LE REGIONI VALLE D'AOSTA E  
TRENTINO ALTO ADIGE

Art. 20

1. L'elezione uninominale nel collegio della Valle d'Aosta e nei collegi uninominali della regione Trentino-Alto Adige e' regolata dalle disposizioni dei precedenti articoli, in quanto applicabili, e dalle norme seguenti:

a) nella regione Valle d'Aosta la candidatura deve essere proposta con dichiarazione sottoscritta da non meno di 300 e da non piu' di 600 elettori del collegio. In caso di scioglimento del Senato della Repubblica che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni della candidatura e' ridotto della meta'. La dichiarazione di candidatura e' effettuata, insieme al deposito del relativo contrassegno, presso la cancelleria del tribunale di Aosta;

b) nella regione Trentino-Alto Adige la dichiarazione di presentazione del gruppo di candidati deve essere sottoscritta da almeno 1.750 e da non piu' di 2.500 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nella regione. Ciascun gruppo deve comprendere un numero di candidati non inferiore a tre e non superiore al numero dei collegi della regione. In caso di scioglimento del Senato della Repubblica che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni della candidatura e' ridotto della meta'. Per le candidature individuali la dichiarazione di presentazione deve essere sottoscritta da almeno 1.000 e da non piu' di 1.500 elettori iscritti nelle liste elettorali del collegio. La presentazione dei gruppi di candidati e delle candidature individuali e' effettuata, insieme al deposito del relativo contrassegno, presso la cancelleria della corte d'appello di Trento;

c) i modelli di scheda per l'elezione nei collegi uninominali delle due regioni sono quelli previsti dalle tabelle F e G allegate alla legge 13 marzo 1980, n. 70, e successive modificazioni;

d) il tribunale di Aosta, costituito in ufficio elettorale regionale ai sensi dell'articolo 7, esercita le sue funzioni con l'intervento di tre magistrati.

Art. 20-bis

1. A pena di nullità dell'elezione, nessun candidato può accettare la candidatura in più di un collegio uninominale.

#### Art. 21

1. L'ufficio elettorale regionale procede, con l'assistenza del cancelliere, alle seguenti operazioni:

a) effettua lo spoglio delle schede eventualmente inviate dalle sezioni;

b) somma i voti ottenuti da ciascun candidato nelle singole sezioni, come risultano dai verbali.

2. Il presidente dell'ufficio elettorale regionale, in conformità ai risultati accertati, proclama eletto per ciascun collegio il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è proclamato eletto il candidato più anziano di età.

#### Art. 21-bis

1. Per l'assegnazione dei seggi spettanti alla regione Trentino-Alto Adige non assegnati nei collegi uninominali, l'ufficio elettorale regionale procede alla determinazione della cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati e della cifra individuale dei singoli candidati di ciascun gruppo non risultati eletti ai sensi dell'articolo 21.

2. La cifra elettorale dei gruppi di candidati è data dalla somma dei voti ottenuti dai candidati presenti nei collegi uninominali della regione con il medesimo contrassegno, sottratti i voti dei candidati già proclamati eletti ai sensi dell'articolo 21. La cifra individuale dei singoli candidati viene determinata moltiplicando per cento il numero dei voti validi ottenuti da ciascun candidato non risultato eletto ai sensi dell'articolo 21, e dividendo il prodotto per il totale dei voti validi espressi nel collegio.

3. Per l'assegnazione dei seggi, l'ufficio elettorale regionale divide la cifra elettorale di ciascun gruppo successivamente per uno, due, ... sino alla concorrenza del numero dei senatori da eleggere, scegliendo quindi, fra i quozienti così ottenuti, i più alti in numero eguale ai senatori da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. I seggi sono assegnati ai gruppi in corrispondenza ai quozienti compresi in questa graduatoria. A parità di quoziente il seggio è attribuito al gruppo che ha ottenuto la minore cifra elettorale. Se ad un gruppo spettano più seggi di quanti sono i suoi candidati, i seggi esuberanti sono distribuiti secondo l'ordine della graduatoria di quoziente.

4. L'ufficio elettorale regionale proclama quindi eletti, in



corrispondenza ai seggi attribuiti ad ogni gruppo, i candidati del gruppo medesimo che abbiano ottenuto la piu' alta cifra individuale; esclusi i candidati eletti ai sensi dell'articolo 21.

#### Art. 21-ter

1. Quando, per qualsiasi causa, resti vacante il seggio di senatore nel collegio uninominale della Valle d'Aosta o in uno dei collegi uninominali del Trentino-Alto Adige, il presidente del Senato della Repubblica ne da' immediata comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno perchesi proceda ad elezione suppletiva nel collegio interessato.

2. I comizi sono convocati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, purché intercorra almeno un anno fra la data della vacanza e la scadenza normale della legislatura.

3. Le elezioni suppletive sono indette entro novanta giorni dalla data della vacanza dichiarata dalla Giunta delle elezioni.

4. Qualora il termine di novanta giorni di cui al comma 3 cada in un periodo compreso tra il 1° agosto e il 15 settembre, il Governo e' autorizzato a prorogare tale termine di non oltre quarantacinque giorni; qualora il termine suddetto cada in un periodo compreso tra il 15 dicembre e il 15 gennaio, il Governo puo' disporre la proroga per non oltre trenta giorni.

5. Il senatore eletto con elezione suppletiva cessa dal mandato con la scadenza costituzionale o l'anticipato scioglimento del Senato della Repubblica.

6. Nel caso in cui si proceda ad elezioni suppletive, le cause di ineleggibilita' previste dall'articolo 7 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro i sette giorni successivi alla data di pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni.

7. Quando, per qualsiasi causa, resti vacante un seggio di senatore attribuito con calcolo proporzionale nella circoscrizione regionale del Trentino-Alto Adige, l'ufficio elettorale regionale proclama eletto il candidato del medesimo gruppo con la piu' alta cifra individuale.

(Omissis)

Tabella A

(Omissis)

Tabella B

(Omissis)

## C. Alcune recenti pronunce della Corte costituzionale sul tema della reviviscenza

### Sentenza 10 febbraio 1997, n. 40 (redattore Mirabelli)

Punto n. 3 del *Considerato in diritto*:

*«Il presente referendum, tuttavia, non si propone un intento meramente eliminativo ma, attraverso una abrogazione parziale, mira di per sé all'instaurazione di un sistema diverso, in sostituzione di quello attualmente vigente.*

*Ma, quale sia tale sistema resta obiettivamente e insuperabilmente incerto, mancando l'alternatività - condizione di chiarezza del quesito - tra la disciplina vigente, di cui si chiede l'abrogazione, e quella che ne residuerebbe.*

*Che tale sistema possa consistere nel ripristino dell'insegnante unico, quale mezzo per impedire la lamentata frammentazione dell'insegnamento e, quindi, la rottura del rapporto pedagogico e lo scadimento dell'attività didattica, è dubbio. La normativa che, nel decreto legislativo n. 297 del 1994, eventualmente risultasse dall'abrogazione delle parti sottoposte a referendum non giustifica tale conclusione, mancando regole o principi che possano subentrare alle norme abrogate, i quali abbiano come contenuto, appunto, il ripristino del sistema a insegnante unico.*

*Di ciò, del resto, si mostrano consapevoli gli stessi promotori del referendum i quali, dopo aver sostenuto nella loro prima memoria (di cui è menzione nella narrativa in fatto) la reviviscenza di tale sistema come effetto dell'eventuale abrogazione, nella seconda memoria correggono visibilmente la ratio dell'iniziativa referendaria. Lasciando cadere evidentemente l'idea che all'abrogazione delle norme sottoposte a referendum possa seguire automaticamente la instaurazione di un sistema alternativo all'attuale e ipotizzando, invece, un vuoto di previsione normativa circa i criteri di organizzazione dell'insegnamento e di utilizzazione degli insegnanti nella scuola elementare, in tale secondo momento si avanza una diversa ratio referendaria. Essa consisterebbe nell'eliminazione non del modulo, ma dell'obbligo di adottare il modulo stesso quale unica, necessaria e uniforme formula organizzativa di impiego dei docenti nella scuola elemen-*

*tare. Il vuoto, in altre parole, dovrebbe essere riempito dall'autonomia degli organi dell'amministrazione scolastica, abilitati dal silenzio della legge ad adottare una qualunque tra le possibili decisioni organizzative, nell'ambito delle disponibilità di personale docente. Una qualunque decisione - occorre aggiungere - compresa quella del modulo, la cui istituzione da conseguenza di un obbligo legale diverrebbe conseguenza di atti di autonomia delle singole istituzioni scolastiche».*

### **Sentenza 7 febbraio 2000, n. 31 (redattore Guizzi)**

Punto n. 3 del *Considerato in diritto*:

*«Per effetto delle abrogazioni disposte dall'art. 47 del decreto legislativo n. 286 del 1998, le norme di cui sopra sono le uniche che, attualmente, regolano la materia, sì che - nell'ipotesi di abrogazione referendaria - verrebbe meno, da un lato, la disciplina circa l'ingresso e il soggiorno degli stranieri e, dall'altro, si determinerebbe una lacuna per quanto concerne le sanzioni penali a carico di coloro che sfruttano il fenomeno dell'immigrazione clandestina».*

### **Sentenza 26 gennaio 2011, n. 24 (redattore Gallo)**

Punto n. 4.2.2. del *Considerato in diritto*:

*«Nel caso in esame, all'abrogazione dell'art. 23-bis, da un lato, non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (reviviscenza, del resto, costantemente esclusa in simili ipotesi sia dalla giurisprudenza di questa Corte - sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997 -, sia da quella della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato); dall'altro, conseguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto, meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica. Ne deriva l'ammissibilità del quesito per l'insussistenza di impedimenti di natura comunitaria».*

## Bibliografia

### Monografie

- V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Liguori, Napoli, 1996.
- S. BARTOLE, *Corte costituzionale e Comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in R. BIN [a cura di], *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Atti del Seminario, Ferrara, 13 novembre 1998, G. Giappichelli, Torino, 1999.
- F. BASSANINI, *Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bipolarismo italiano*, in Astrid, *La riforma elettorale*, Firenze, 2007.
- A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale : contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milano, 1994.
- A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc.giur.*, vol. XVII , 1998, *ad vocem*.
- A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 1997.
- V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Encicl. Dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959.
- V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale* (2° edizione), Cedam, Padova, 1993.
- D. DONATI, *Abrogazione della legge*, in *Scritti di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1966.
- A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Giappichelli, Torino, 1988.
- A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffrè, Milano, 2009.
- A. GIORGIS, *I referendum elettorali e il rischio di risvegliare il Behemoth dell'antipolitica*, in AA.VV., *I referendum elettorali*, Firenze, Passigli Editore, 2008.

- R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, I, t. 1, Giuffrè, Milano, 1998.
- 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*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2005.
- F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, Arti Grafiche Nobili, Rieti, 1967.
- F. MODUGNO, voce *Fonti del diritto*, I), *Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Ist. Enc. It., Roma, 1989.
- F. MODUGNO, *Abrogazione*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. I, Treccani, Roma, 1998.
- C. MORTATI, *Abrogazione legislativa e instaurazione di un nuovo ordinamento costituzionale*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, V, CEDAM, Padova, 1958, p. 110 ss.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976 (XI ed).
- L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- R. PINARDI, *L'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Giuffrè, Milano, 2000.
- A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in Astrid, *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze 2007, pagg. 278-295, ora anche in *Astrid Rassegna*, n. 50 (n. 9/2007).
- A. PIZZORUSSO, S. FERRERI, (con collaborazioni di Gambaro A. e Sacco R.), *Le fonti del diritto italiano. Le fonti scritte*, Torino, UTET, 1998.
- F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009.
- G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto* (2° edizione), Utet, Torino, 1984.
- G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988.

### Articoli Su Riviste

- F. BASSANINI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007.

- P. CAPOTOSTI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007.
- P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione d'illegittimità conseguenziale*, in *Giur. Cost.*, 1974, I, p. 1403 ss.
- P. CARNEVALE, *Dialogando con Franco Modugno sul fondamento dell'abrogazione e... dintorni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13 luglio 2011.
- P. CARNEVALE, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale?*, *Osservazioni preliminari*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), 14 gennaio 2008.
- S. CECCANTI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007.
- A. CELOTTO, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007.
- A. CERRI, Intervento al seminario *L'ammissibilità del referendum elettorale*, Università degli studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Scienze Politiche, 24 maggio 2007.
- E. CHELI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007.
- V. CRISAFULLI, *Incostituzionalità o abrogazione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957.
- V. COCOZZA, *Potere abrogativo referendario e potere abrogativo del Parlamento*, in *Pol. Dir.* 1981, p. 505 ss.
- S. CURRERI, *Una via stretta ma percorribile. Un referendum per ripristinare il Mattarellum: intralci e rimedi*, in [www.scuoladipolitica.it](http://www.scuoladipolitica.it).
- G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale ripristina la competenza del magistrato di sorveglianza in materia di conversione della pena pecuniaria in detentiva: note su testi unici e reviviscenza di norme abrogate da disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 25 settembre 2003.
- C. ESPOSITO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958.
- A. FRANCO, *Considerazioni sulla dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni espressamente abrogative*, in *Giur. cost.*, 1974, II, p. 3444 ss.
- M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in *Ann. Fac.Giur. Univ. Perugia*, 1942 (estr.), p. 7 ss.

- A. GIORGIS, *Uno spunto in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali e reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992.
- G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, p. 356 ss.
- GUGLIELMI, *Dichiarazione di illegittimità costituzionale e reviviscenza delle leggi abrogate*, in *Annali dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Roma*, Roma, 1970.
- H. KELSEN, *La garantie juridictionnelle de la Constitution (la justice constitutionnelle)*, in *Rev. Dir. publ.*, 1928, ora ID. *La giustizia costituzionale*, a cura di C. GERACI, Milano, 1981, p. 170 ss.
- F. LANCHESTER, Intervento al seminario *L'ammissibilità del referendum elettorale*, Università degli studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Scienze Politiche, 24 maggio 2007.
- V. LIPPOLIS, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007.
- M. LUCIANI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007.
- V.G.F. MARCENÒ, *Il concetto di abrogazione parziale. Raffronto tra l'abrogazione legislativa e l'abrogazione referendaria*, pubblicato su [http://www.jus.unitn.it/cardozo/obiter\\_Dictum/valeria.htm](http://www.jus.unitn.it/cardozo/obiter_Dictum/valeria.htm).
- F. MODUGNO, *Osservazioni sulla reviviscenza di disposizioni legislative sostituite da Testo unico dichiarato incostituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966.
- A. MORRONE, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007.
- A. MORRONE, *Sull'ammissibilità dei nuovi referendum elettorali, sui poteri del legislatore e sulla reviviscenza del "Mattarellum"*, in Astrid, *I referendum elettorali*, Firenze, 2007.
- C. MORTATI, *Ancora su incostituzionalità e abrogazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959.
- V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. Cost.*, 1965, p. 515 ss.
- A. PAJNO, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007.
- E. PALUMBO, con la collaborazione di Saponaro E. e Maestri G., *La via referendaria per tornare alla legge Mattarella*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 luglio 2011, p. 6.



- F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. del diritto*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, p. 189 ss.
- A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità dei referendum elettorali e sugli effetti di un referendum interamente abrogativo della legge elettorale vigente*, nota per il seminario di Astrid *Le questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007.
- S. PUGLIATTI, *Abrogazione* (voce), in AA.VV., *Encicl. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 141 ss.
- A.M. SANDULLI, *Fonti del diritto*, in *Noviss. dig. it.*, VII, 1961, Utet, Torino.
- A.M. SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1959.
- SERRA, *Leggi dichiarate incostituzionali e reviviscenza di disposizioni abrogate*, in *Studi senesi*, 1969.
- M. SICLARI, intervento al seminario di Astrid, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*; Roma, 11 giugno 2007.
- F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1972, p. 3 ss.
- 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.

## Articoli di stampa

- A. BARBERA, *Il Mattarellum è meglio del Porcellum ma si ripristina solo per la via maestra*, in *Il Riformista*, 17 maggio 2007.
- A. CHIMENTI, *Mattarellum: la riforma che non uscì dalle urne*, in *Il Riformista*, 11 settembre 2011.
- N. D'AMICO, *Castagnetti la tua pistola è scarica, non disinnescare anche la nostra*, in *Il Riformista*, 22 maggio 2007.
- A. GIORGIS, *Come tornare al Mattarellum*, in *il Mattino*, 5 maggio 2007.
- G. FEDERICI, *Pannella: "Il referendum? Il modo migliore per tenerci il Porcellum..."*, in *Il Secolo d'Italia*, 13 settembre 2011.

- S. MANGIAMELI, *La road map per ripristinare il Mattarellum*, in *il Riformista*, 11 maggio 2007.
- C. SARDO, *Un nuovo referendum per tornare al Mattarellum*, in *il Mattino*, 4 maggio 2007.
- G. SARTORI, “*La legge elettorale e i due referendum - Il «PORCELLUM» da eliminare*”, in *Il Corriere della Sera*, 1 novembre 2006.

## **E. Due contributi recenti in materia di reviviscenza e referendum abrogativo**

***Valeria Marcenò, Il concetto di abrogazione parziale.  
Raffronto tra l'abrogazione legislativa e l'abrogazione  
referendaria***

### Indice.

- I. Il concetto di abrogazione
  - 1.1 Analisi dell'effetto abrogativo: tipologie
  - 1.2 (segue) unitarietà del concetto e modus operandi
  - 1.3 (segue) il fondamento giuridico
- II. Abrogazione legislativa e abrogazione referendaria
  - 2.1 Ruolo del referendum nell'ordinamento costituzionale (cenni)
  - 2.2 Necessità di un giudizio complessivo di identità
  - 2.3 Oggetto del referendum: norma, disposizione o altro?
  - 2.4 Inconciliabilità del fondamento giuridico
  - 2.5 Effetti normativi di risulta: scelta consapevole o "vuoto" legislativo?
  - 2.6 Abrogazione della disposizione abrogatrice: il problema della reviviscenza di disposizioni abrogate
  - 2.7 Il fenomeno della "abrogazione bloccante"
- III. Il referendum "manipolativo" nella elaborazione giurisprudenziale della Corte Costituzionale
  - 3.1 La sentenza Paladin (sent. 16/78): abrogazione di "frammenti" di legge. Volontaria specificazione o disattenzione?
  - 3.2 Ancora incertezze: frammenti o disattenzione?
  - 3.3 L'abrogazione di frammenti di legge diviene doverosa (sent. 47/91)

3.4 Il c.d. limite “gerarchico” del referendum abrogativo. Leggi in materia elettorale: leggi costituzionalmente necessarie

3.5 Effetti incostituzionali di un referendum parziale

3.6 Conferme della normatività del referendum abrogativo

3.7 L'ultima tornata referendaria: la costante incongruenza della Corte

### I. *Il concetto di abrogazione.*

La prospettiva del lavoro non permette di dilungarsi eccessivamente sull'evoluzione storica del concetto di abrogazione, dovendosi concentrare maggiormente, per escludere o meno l'equiparabilità tra potere legislativo ordinario e *referendum* popolare, sulla nozione dell'effetto abrogativo.

È sufficiente ricordare che il fenomeno abrogativo, nel suo significato originario, presentava due caratteristiche: a) la tendenziale persistenza della legge, una volta posta; b) la necessità di una cosciente, espressa e specifica manifestazione di volontà contraria per ottenerne la rimozione. Era possibile quindi isolare due aspetti: uno relativo al fatto espresso ed esplicito del ritiro della legge, l'altro esprimente una sorta di negazione-contrarietà tra due elementi disposti in successione cronologica, ma entrambi di per sé persistenti. Mentre il primo aspetto è, in definitiva, preminente e caratteristico nel significato originario del termine, il secondo diventa preminente nella concezione moderna di abrogazione, incentrata sul rilievo dato alla contraddittorietà, o meglio, alla *incompatibilità* tra legge antecedente e legge successiva. Non si parla più di una semplice rimozione, di un ritiro della legge antecedente in conseguenza dell'emanazione di una nuova disposizione normativa contrastante con la prima. L'abrogazione non deve essere considerata semplicemente ciò che sembra: “essa appare come *sottrazione* dal sistema giuridico delle norme abrogate; ma, a ben vedere, consiste piuttosto nella *addizione* a tale sistema di norme abrogatrici”. La riportata affermazione risulterà più chiara una volta delineato l'effetto abrogativo e i connessi modi attraverso i quali esso si realizza.

#### 1.1. *Analisi dell'effetto abrogativo: tipologie*

Secondo un'interpretazione ormai consolidatasi dell'art. 15 disp.prel.cod.civ., questa disposizione prevede due generi e tre specie di atti abrogativi (cui una quarta specie tende ad affiancarsi nella prassi legislativa).

(1) L'atto abrogativo può essere *espreso*, ossia eseguito mediante l'emanazione di una disposizione abrogatrice.

Questa può dirsi (1.1.) 'nominata' allorché la disposizione abrogatrice identifica con precisione il suo oggetto: "È abrogato l'articolo x della legge y"; (1.2.) 'innominata', allorché la disposizione abrogatrice ha un oggetto indeterminato: "Sono abrogate tutte le norme incompatibili con la presente legge". È quest'ultima la specie di atto abrogativo non prevista dall'art. 15 disp.prel.cod.civ., ma affermata nella prassi legislativa.

(2) L'atto abrogativo è definito invece *tacito* quando l'effetto abrogativo discende non dall'emanazione di disposizioni specificatamente abrogatrici, bensì da disposizioni di altra natura. Si parla allora di (2.1.) abrogazione per 'incompatibilità' (in senso stretto, aggiungerei noi, alla luce di quanto verrà specificato *infra*), allorché viene emanata una disposizione che, per una determinata fattispecie, detta una disciplina che sia incompatibile con la disciplina dettata, per quella stessa fattispecie, da una disposizione cronologicamente antecedente. Talché la disposizione antecedente viene considerata abrogata anche in mancanza di un atto abrogativo espresso in tal senso.

Si può parlare ancora di (2.2.) abrogazione "per nuova disciplina" allorché viene emanata una serie di disposizioni che, per un determinato insieme di fattispecie tra loro connesse ("una intera materia"), dettano una disciplina nuova (non necessariamente incompatibile) rispetto a quella dettata da una o più disposizioni cronologicamente antecedenti. Anche in tale ipotesi le disposizioni antecedenti vengono considerate abrogate pur in assenza di un atto abrogativo espresso in tal senso.

Abbiamo ritenuto di dover adottare l'impostazione di Guastini in quanto permette di ottenere *prima facie* una chiara visione delle tipologie di abrogazione presenti nel nostro ordinamento giuridico, siano queste espressamente previste (art. 15 disp.prel.cod.civ.; art. 75 Cost.), o semplicemente radicatesi nella prassi legislativa (quali l'abrogazione esplicita innominata).

Risulta comunque ovvio che tali figure altro non sono che l'esplicazione di uno stesso fenomeno e istituto giuridico, uno ed unico essendo l'effetto che da esse si genera, riconducibili tutte allo stesso comune denominatore della *incompatibilità* (in senso ampio). In riferimento al genere dell'abrogazione espressa (punti 1.1. e 1.2.), si rileva incompatibilità tra "la precedente pronuncia e quella successiva, il cui contenuto è la negazione (comando) dell'atto precedente", nessun problema sollevando a tal punto dell'analisi il carattere innominato dell'abrogazione.

Si parla invece di incompatibilità tra prodotto normativo della legge vecchia e prodotto della legge nuova nella abrogazione tacita al punto 2.1., e di incompatibilità tra l'intento dell'ordinamento di rinnovare tutta la disciplina di una materia, facendo *tabula rasa* di ogni precedente disposizione, e il perdurare di norme sulla materia la cui normazione è rinnovata, nella abrogazione per regolazione dell'intera materia in punto 2.2. In sostanza, come correttamente rileva Crisafulli, "in entrambe le ipotesi (abrogazione espressa e abrogazione tacita), l'effetto abrogativo presuppone incompatibilità tra norme anteriori e norme successive: solo che, nella abrogazione espressa, tale incompatibilità è autoritativamente accertata dallo stesso legislatore, e deve quindi presumersi *juris et de jure*; mentre, nell'abrogazione tacita, l'accertamento dell'incompatibilità è rimesso all'interprete, ed in ultima analisi al giudice, cui spetta dichiarare caso per caso l'abrogazione e precisarne i limiti.

### 1.2. (*Segue*): *unitarietà del concetto e modus operandi*

Ricondotte le varie forme abrogative ad un'unica fattispecie, appunto quella della incompatibilità, si pone necessaria l'analisi dell'effetto abrogativo, la cui sola comprensione permette di individuarne anche il fondamento.

Secondo la ricostruzione realizzata da Sorrentino, l'abrogazione di una legge ad opera di una legge successiva "non ne estingue le norme, ma ne delimita cronologicamente l'efficacia". L'abrogazione consegue l'effetto di delimitare temporalmente (quindi senza annullare) la sfera di applicabilità delle norme cui si riferisce. Il fenomeno abrogativo non comporta una rottura nell'unità dell'ordinamento

giuridico, quanto piuttosto una sorta di “ripartizione” dell’ambito di applicabilità tra le due discipline: per i fatti maturatisi anteriormente all’entrata in vigore della legge abrogante, sono da applicare le norme della legge abrogata; per i fatti maturatisi successivamente, invece, sono da applicare le norme della legge abrogante. L’effetto abrogativo, in sostanza, consiste nella “definitiva inapplicabilità della norma abrogata ai fatti futuri che si verificheranno a partire dal momento in cui è possibile fissare l’effetto stesso”. Ne discende la coesistenza di disposizioni solo apparentemente incompatibili, giacché, pur avendo diverso ed opposto contenuto, si riferiscono a fattispecie che, per essere maturate in tempi diversi, devono essere ritenute diverse.

Il concetto di effetto abrogativo così sinteticamente delineato permette di comprendere l’affermazione precedentemente riportata di Guastini, secondo cui “la norma abrogata non è sottratta (dal sistema giuridico), ma soltanto modificata, mediante la addizione (al sistema giuridico) della norma abrogatrice”. Non è possibile parlare di eliminazione dall’ordinamento giuridico della disposizione abrogata, o di completa cessazione di efficacia della stessa. La disposizione antecedente, seppur oggetto di abrogazione, continua ad essere parte del sistema giuridico, pur se la sua applicabilità è temporalmente circoscritta; ad essa si aggiunge una nuova disposizione, quella abrogante, idonea ad essere utilizzata solo *pro futuro*.

Chiarita l’unitarietà semantica del fenomeno, si pone indispensabile al proseguimento della trattazione l’analisi del modo di operare dell’effetto abrogativo nelle delineate forme di abrogazione.

Continuando ad usufruire della linearità e lucidità nell’esposizione di Guastini:

(1) L’abrogazione nominata si attua mediante l’emanazione di una disposizione espressamente abrogatrice, la quale identifichi con precisione il suo oggetto. Ne discende che detto tipo di abrogazione opera sulle *disposizioni*, quelle disposizioni che sono appunto nominate nella disposizione abrogatrice. “L’abrogazione nominata, insomma, circoscrive nel tempo la possibilità di usare (...) certe disposizioni legislative, indipendentemente dal loro significato (indipendentemente dalle diverse interpretazioni che esse possono ricevere)”. Ovviamente il divieto di applicare le disposizioni abrogate a casi che non siano sorti antecedentemente all’abrogazione comporta l’inapplicabilità delle norme che da tali disposizioni possono essere ricavate.

(2) L'abrogazione espressa innominata, proprio perché non identifica il suo oggetto, non si riferisce a puntuali disposizioni legislative, ma soltanto a *norme*. Ne deriva il divieto per gli interpreti di “ricavare, dalle disposizioni previgenti, norme che siano in contrasto con quelle altre norme che essi stessi ricaveranno dalle disposizioni contenute nella nuova legge”. Come correttamente rileva Guastini, “le formule di stile dell'abrogazione innominata non sono che ridondanti iterazioni del disposto dell'art. 15 disp.prel.cod.civ.: hanno solo l'apparenza dell'abrogazione espressa, ma producono i medesimi risultati dell'abrogazione tacita”.

(3) L'abrogazione tacita, per incompatibilità o per regolazione dell'intera materia, opera sulle *norme*, queste ultime, e non le disposizioni che le contengono, essendo oggetto di interpretazione.

Da quanto sinora detto può affermarsi che il principio *lex posterior derogat priori*, ossia il principio della preferenza della legge successiva, opera quale normale strumento di risoluzione delle antinomie presenti nel sistema. È interessante notare come tale principio sia però suscettibile di due usi differenti in sede di applicazione, a seconda che sia riferito alle disposizioni o, invece, alle norme. Se riferito alle disposizioni, infatti, la sua applicazione comporta l'abrogazione della disposizione antecedente, la quale quindi, comunque interpretata, non potrà essere suscettibile di uso alcuno. Se il principio è riferito alle norme, invece, la sua applicazione comporta che sia considerata abrogata una norma antecedente, ma non necessariamente la disposizione che la contiene. Ne consegue che la disposizione *de qua* possa ancora trovare applicazione, “purché non sia interpretata in modo contrastante con la norma successiva”. In tal modo è escluso non l'uso della disposizione, ma solo l'applicabilità della norma in essa contenuta.

Il riferimento alla diversa operatività dell'effetto abrogativo in relazione alle disposizioni e alle norme permette di evidenziare l'indispensabile contributo in tale ambito dell'interprete. Se l'autore dell'abrogazione è sempre il legislatore, diversamente deve dirsi per l'interprete-giudice, l'entità del cui intervento varia in merito al riconoscimento e alla determinazione dell'effetto abrogativo.

Nell'abrogazione espressa il contributo dell'interprete è decisamente ridimensionato: seppur anch'essa riconducibile al più ampio *genus* dell'incompatibilità (in quanto realizza un'ipotesi di contrasto



tra la disciplina posta dalla legge abrogata e quella che l'interprete dovrà ricavare dalle altre disposizioni vigenti), nell'abrogazione espressa il detto "contrasto è espressamente dichiarato dal legislatore, onde, una volta interpreta la disposizione abrogante, l'interprete non ha più la necessità di interpretare la disposizione abrogata". L'interpretazione di quest'ultima manterrà comunque la sua necessità al fine di ricostruire, attraverso il contrasto con la vecchia, la nuova disciplina della fattispecie. Differente e maggiormente pregnante è, invece, il contributo dell'interprete nell'ipotesi di abrogazione tacita.

Prima di procedere in tale direzione si pone doverosa una breve premessa, volta a rievocare la posizione di Sorrentino in merito alla abrogazione tacita. Secondo l'A., tale forma abrogativa non può più essere ricondotta ad un'implicita volontà del legislatore (*animus abrogandi*), "ma dovrà essere ricondotta alla circostanza che l'ordinamento al rilevato contrasto da parte dell'interprete tra due disposizioni giuridiche ricollega l'effetto abrogativo della norma cronologicamente precedente". Ed è tale indifferenza dell'ordinamento rispetto all'esistenza o meno di un *animus abrogandi* da parte del legislatore che ha consentito all'A. di affiancare all'abrogazione tacita l'abrogazione espressa, considerando addirittura la prima come il normale modello di abrogazione. Se infatti per abrogazione deve intendersi l'effetto di delimitare cronologicamente l'ambito di applicazione delle norme abrogate, prescindendo completamente dall'*intentio* del legislatore, ovvia è la considerazione di Sorrentino: la vera e propria abrogazione è quella tacita, vuoi laddove la nuova disciplina si sostituisce *in toto* alla vecchia (abrogazione per nuova disciplina della materia), vuoi laddove singole nuove regole si sostituiscono a regole precedenti (abrogazione per incompatibilità, in senso stretto). La necessità di prevedere e regolare l'intenzione meramente abrogativa del legislatore induce ad ammettere poi l'abrogazione espressa, le disposizioni oggetto della quale, delimitate nella loro applicabilità, vengono sostituite da norme diverse, ricavate dall'interprete.

Ritornando adesso al contributo offerto dall'interprete, chiara risulta l'ampiezza del suo operare nell'ipotesi di abrogazione tacita, non essendo la semplice e diretta comparazione delle due norme sufficiente a stabilire l'incompatibilità, poichè esse, "comparate singolarmente, appaiono pienamente compatibili, ma ove si salga ai prin-

cipi cui si subordinano, risultano in realtà incompatibili”, o anche in un primo momento dichiarate contrastanti, poi, in un momento successivo, a causa della continua evoluzione dell’ordinamento giuridico, risultano essere non più contrastanti. Tali ipotesi ovviamente non potranno realizzarsi nel caso di abrogazione espressa, sia per la maggiore insensibilità alle reazioni sistematiche delle disposizioni meramente abrogative, suscettibili per loro natura di esprimere una sola norma, sia perché oggetto di questa forma di abrogazione sono, come si è detto, le disposizioni e non le norme, di modo che “le disposizioni esplicitamente abrogate non formano oggetto d’interpretazione al fine della determinazione dell’ampiezza dell’effetto abrogativo”.

Sulla base del diverso modo di operare dell’interprete, Guastini introduce la contrapposizione tra abrogazione legislativa e abrogazione giurisprudenziale. La prima si compie emanando una norma abrogatrice esplicita, la seconda, al contrario, ricavando dal sistema giuridico una disposizione abrogatrice che in realtà il legislatore non ha mai emanato. Detto contrasto evidenzia ulteriormente la distinzione tra l’abrogazione espressa e l’abrogazione tacita. L’abrogazione espressa nominata (non quella innominata che, per le ragioni espresse, è più idoneamente riconducibile all’abrogazione tacita, almeno sotto il profilo qui analizzato) è un atto normativo compiuto direttamente dal legislatore. L’abrogazione tacita è un atto normativo compiuto dall’interprete, sulla base di una “delega legislativa”, e da questi imputata ad una presunta volontà del legislatore stesso.

Riassumendo quanto si è sin qui detto, l’abrogazione, a prescindere dalle diverse forme che può assumere, prevede quale suo necessario presupposto il contrasto tra due discipline che si susseguono nel tempo, e non la volontà espressa o tacita del legislatore di dar luogo ad abrogazione. Solo nel momento della interpretazione, quindi, potrà stabilirsi l’esistenza e l’ampiezza dell’effetto abrogativo. Non si dimentichi poi che il contrasto nasce laddove la fonte successiva sia idonea a disciplinare l’oggetto regolato dalla fonte soggetta ad abrogazione. Tali due elementi permettono di concludere positivamente sull’effetto normativo dell’atto abrogativo, argomento sul quale si tornerà più approfonditamente nei paragrafi successivi.

### 1.3. (*Segue*): il fondamento giuridico

Configurato l'effetto abrogativo come la delimitazione cronologica dell'efficacia (e quindi dell'applicabilità) di due disposizioni o norme contrastanti, si deve procedere con il tentativo di individuarne il fondamento.

Una volta accolta la ricordata definizione, non si può non concludere per la inaccettabilità dell'impostazione secondo cui l'abrogazione opererebbe quale forma di invalidazione o eliminazione delle norme abrogate. Accogliere la tesi della delimitazione temporale dell'ambito di applicabilità delle norme soggette ad abrogazione, comporta necessariamente il rigetto (in quanto incompatibile) della posizione di chi ritenga verificarsi, con l'emanazione di una norma abrogatrice, l'eliminazione o la cessazione di efficacia della norma abrogata. Quest'ultima non può definirsi inesistente, né invalida; essa, infatti, continua ad appartenere al sistema giuridico, mantiene una propria efficacia, pur se "relativa", nel senso che trova applicazione a controversie sorte anteriormente all'abrogazione stessa. Decisa in tal senso è la posizione di Crisafulli, secondo cui "la cessazione del vigore delle norme in seguito ad abrogazione è certamente definitiva, ma non per questo chiamarla "estinzione" può valere più che come descrizione approssimativa del fenomeno. È fuori dubbio, infatti, che le norme abrogate seguitano ad essere applicabili a situazioni e rapporti sorti durante il tempo in cui erano vigenti (...). Ed anche nei casi di abrogazione retroattiva (che, comunque, sono eccezionali), gli effetti in precedenza prodotti dalle norme abrogate rimangono fermi". Continua tuttavia a sostenere l'ipotesi della eliminazione dell'efficacia di una norma abrogata Pugliatti, il quale ribadisce che si parla "propriamente di abrogazione con riferimento all'effetto che un atto legislativo produce rispetto ad un atto legislativo preesistente, *ponendo fine alla sua efficacia*" (il corsivo è nostro).

Pur non potendosi condividere, per le ragioni esposte, tale impostazione, merita di essere accolta parte della sua teoria, ripresa anche da Crisafulli e da Sorrentino, precisamente quella che riconduce l'abrogazione alla potestà normativa e alla sua inesauribilità.

Il concetto di abrogazione descritto dall'A. presenta tre diversi elementi:

a. l'esistenza di un potere giuridico permanente e potenzialmente inesauribile;

b. l'esercizio concreto e individuato di tale potere, da cui deriva un determinato atto giuridico;

c. il rinnovato esercizio, sempre concreto e individuato, del potere medesimo, da cui deriva un ulteriore atto, "idoneo a far cessare (*ex nunc*) l'efficacia giuridica del precedente" (idoneo, diremmo noi, a delimitarne cronologicamente l'efficacia). "Il risultato della relazione tra b e c, sul presupposto di a, è precisamente ciò che si designa col termine di abrogazione".

Il meccanismo della abrogazione si spiega, quindi, sulla base della natura dell'atto legislativo e della sua forza giuridica: ogni atto legislativo è "emanazione e concreta realizzazione della potestà legislativa, o esplicazione specifica della correlativa funzione", ed in quanto tale ha la capacità di costituire, modificare, integrare l'ordinamento legislativo. "È proprio della potestà legislativa il possedere tale forza; ed è proprio degli atti, nei quali la potestà si estrinseca (...), di essere idonei a innovare nell'ordine legislativo preesistente".

L'impostazione di Pugliatti, pur se riconosciuta valida al punto da fungere da premessa alla propria analisi, viene ridimensionata da Sorrentino. Seppur risulta indiscutibile la natura dell'abrogazione quale espressione del potere (inesauribile) normativo, l'A. ribadisce che l'effetto abrogativo "si produce solo se e in quanto si sia realizzata sul piano normativo una situazione di contrasto tra due discipline successive nel tempo e che tale situazione può determinarsi solo tra norme che, in quanto tali, vanno valutate nella loro oggettività nel quadro dell'unità sistematica dell'ordinamento". In altri termini: l'effetto abrogativo, pur se si risolve integralmente nell'effetto normativo dell'atto legislativo (ossia nella sua innovatività), non può prescindere, per il suo concreto realizzarsi, dal criterio della incompatibilità, rilevata questa esclusivamente attraverso l'opera dell'interprete.

Contraria (e quindi inaccettabile) risulta a questo punto anche la teoria di chi configurerebbe l'abrogazione come l'avveramento di una "condizione risolutiva implicita nella norma abrogata". L'impostazione in analisi, se da un lato conferma la natura dell'effetto abrogativo, dall'altro propone una spiegazione del feno-

meno medesimo ben costruita, ma in definitiva del tutto inconciliabile con il fenomeno stesso.

Il fenomeno abrogativo non comporta l'inesistenza della legge abrogata, quanto la limitazione o restringimento dell'ambito di efficacia della stessa (o meglio, delle norme in essa contenute). Sino a questo punto nulla di nuovo (e di diverso) è sostenuto rispetto alla teoria da noi accolta di Sorrentino. Se la premessa è comune, tuttavia, opposta è la conclusione. Spiega Modugno che "tale limitazione temporale dell'efficacia è destinata ad aumentare, mano a mano che i rapporti ancora regolabili dalla legge abrogata siano da questa effettivamente regolati o, per altro motivo, si esauriscano". L'ambito di efficacia della legge abrogata tende a restringersi, e mai ad espandersi. "L'efficacia residua della legge abrogata sembra ripetere il suo fondamento da una validità risolutivamente condizionata che vede, progressivamente, compiersi i momenti costituenti l'avverarsi definitivo della condizione. (...) L'efficacia della legge abrogata (non è) semplicemente delimitata o sospesa, ma destinata, a condizioni (risolutive) rigorosamente predeterminate (i fatti che ricadono sotto la sua disciplina) per la validità che ne è a fondamento, a cessare del tutto". Ne deriva un duplice ruolo svolto dalla legge abrogata: da un lato, essa "giuoca quale mero fatto condizionante la validità dell'altra" (ossia, della legge abrogatrice); dall'altro, essa condiziona "la cessazione - ritardata nel tempo (...) - della sua stessa efficacia". Il fondamento del fenomeno abrogativo, quindi, non va cercato nella legge successiva (abrogativa), quanto nella stessa legge abrogata: ogni atto legislativo nasce condizionato, nel senso che il suo ambito di efficacia è destinato a comprimersi, è implicita nell'atto stesso la riduzione delle condizioni della sua operatività, fino al suo definitivo esaurirsi. "Ogni atto normativo può disporre, in principio, della propria permanenza in vigore e della propria efficacia, condizionandole alle circostanze più diverse, nella possibilità cioè di dettare le condizioni per la modifica del proprio contenuto dispositivo"; e si tratta, conclude l'A., di una caratteristica dell'ordinamento giuridico che "va ritrovato in teoria generale a livello delle norme sulla normazione necessarie in qualsiasi ordinamento giuridico, indipendentemente da eventuali espresse norme positive (come l'art. 15 disp.prel.cod.civ.)".

La dettagliata esposizione della teoria della condizione risolutiva favorisce la conclusione circa la sua inaccettabilità. Affermare che

ogni atto legislativo sia implicitamente condizionato e, quindi, destinato ad esaurire l'ambito della sua applicabilità, presuppone necessariamente la prevalenza della fonte successiva su quella anteriore. Se pur si sostiene che la legge successiva (abrogante) diventi efficace ripetendo la validità della legge anteriore (abroganda) e che quindi il fondamento del fenomeno abrogativo sia riposto nella seconda (e non viceversa), non si può non vedere come la condizione cui è subordinato ogni atto legislativo (in particolare l'ambito della sua efficacia) altro non sia che l'emanazione di un nuovo atto normativo, contrastante con il precedente.

La teoria cui noi aderiamo, invece, partendo dal presupposto della inesauribilità del potere normativo e della naturale propensione di ogni norma alla sua modificabilità, riconduce l'effetto abrogativo non alla mera prevalenza della legge successiva, quanto alla concomitante presenza (rilevata dall'operato dell'interprete) del contrasto tra due norme cronologicamente susseguenti l'una all'altra e dell'idoneità della seconda a disciplinare l'oggetto regolato dalla prima.

## II. *Abrogazione legislativa e abrogazione referendaria*

Quanto discusso nel capitolo precedente ci permette ora di procedere oltre, addentrandoci più specificatamente nel cuore della problematica trattata.

L'enucleazione di una definizione di abrogazione (premessa questa necessaria e imprescindibile) induce ad affrontare una questione alquanto discussa in dottrina.

Una volta ammessa la piena accoglibilità del concetto elaborato da Sorrentino (secondo cui, è opportuno ribadire, il fenomeno abrogativo comporta quale effetto la delimitazione temporale della disposizione abrogata, e non la sua eliminazione), è necessario verificare se tale nozione sia applicabile *in toto* anche all'ipotesi di abrogazione per *referendum*; ossia, se si possa concordare con quella parte della dottrina che riconosce la piena equiparabilità tra la abrogazione legislativa e la abrogazione referendaria.

La risoluzione della esposta questione implica in primo luogo una chiarificazione della natura del *referendum* e delle diverse posizioni

dottrinali in proposito, sulla base della tipologia funzionale adottata, ed in relazione ad essa, verrà poi verificata la riconducibilità degli effetti propri della abrogazione legislativa al *referendum* abrogativo. Dall'esito positivo o negativo di detta analisi "comparata" dipenderà la risposta al quesito.

### 2.1. *Ruolo del referendum nell'ordinamento costituzionale (cenni)*

In dottrina a lungo dominante è stata la posizione di chi considerava il *referendum* quale atto legislativo, dotato di forza di legge ordinaria.

La comprensione di tale affermazione richiede un rapido richiamo ai concetti di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta. Entrambe le formule altro non sono che l'espressione del concetto di sovranità popolare *ex art. 1* della Costituzione: sia attraverso le forme di democrazia diretta (di cui il *referendum* costituisce la voce più incidente), sia attraverso i propri rappresentanti in Parlamento, il popolo è sovrano. Conseguentemente, al *referendum* deve riconoscersi il medesimo carattere normativo-legislativo che si considera proprio della legge adottata in Parlamento: il *referendum* "deve essere considerato atto legislativo. Se esso, infatti, non proviene dagli organi del potere legislativo, proviene dal popolo, che quegli organi politicamente rappresentano".

La diretta (e d'altronde innegabile) incidenza del *referendum* abrogativo sul tessuto legislativo giustifica la tendenza a configurarlo e utilizzarlo quale strumento di normazione, derivandone quindi la sua collocazione nel sistema delle fonti di produzione normativa al livello della legge ordinaria. Se si ritiene, in armonia con quanto sostenuto da Sorrentino, che "anche la disposizione meramente abrogativa ha carattere normativo, in quanto conduce a dare (quanto meno indirettamente) una diversa valutazione giuridica a certe fattispecie, ne deriva che il *referendum* abrogativo è anch'esso esercizio di un potere normativo anche se estremamente limitato nel suo oggetto", onde si è giunti a parlare relativamente ad esso di "atto di legislazione unidirezionale". E ciò è ancor più palese se si considera che "non solo le forze politiche hanno da sempre sollecitato la volontà popolare finalizzandola in senso propositivo, ad un'alternativa di scelta semplifica-

ta in positivo (tra A e B), ma spesso o i quesiti sono stati “manipolati” onde ottenere la normativa voluta, (...) ovvero essi, nell’impossibilità di formulare le domande reali, sono stati usati in veste di oggetti pretestuosi, formalmente obbligati nel loro essere “normativi”, ma spesso ben poco o punto afferenti per contenuto alle sostanziali questioni “politiche” effettivamente sottoposte, invece, alla decisione popolare”.

La menzionata definizione di funzione legislativa unidirezionale, seppur non negata, rivelerebbe secondo Coccozza, al contrario, la differenza sussistente tra il *referendum* e la normazione che promana dal Parlamento. Il *referendum* partecipa innegabilmente alla funzione legislativa, ed è senz’altro forma di esercizio di quest’ultima; ma ciò non comporta l’automatica equiparazione tra funzione legislativa delle Camere e quella popolare. Si tratta, dunque, di “una funzione (legislativa) che si estrinseca in modo particolare, che è sottoposta a dei limiti (prima fra tutti, l’inidoneità a configurare una normativa di risulta) in virtù dei quali si può anche parlare di competenza del *referendum* (all’abrogazione)”, ma tali, prosegue l’A., da “indicare, nello stesso tempo, l’impossibilità di classificare il *referendum* abrogativo in rapporto ad una scala gerarchica delle fonti”.

Di tutt’altra opinione è Chiola, il quale capovolge completamente quanto fino ad ora sostenuto, attribuendo al mezzo referendario non un carattere para-legislativo, quanto piuttosto la valenza di “proposta politica”. Le notevoli differenze evidenziate dall’A. tra l’abrogazione legislativa e quella referendaria, ed in particolar modo il mancato riconoscimento a quest’ultima della capacità innovativa, sembrano svolgere il ruolo di premesse ad una qualificazione del *referendum* abrogativo “quale strumento del controllo politico popolare sull’operato del Parlamento. In questo diverso scenario, l’abrogazione referendaria costituirebbe, infatti, soltanto una misura sanzionatoria per il comportamento tenuto dal Parlamento in relazione alla disciplina per una determinata materia, misura che, pur incidendo sulla legge, non esproprierebbe l’organo rappresentativo della funzione legislativa che gli è propria, ma costituirebbe soltanto un mezzo per costringerlo ad adattare scelte diverse”. Conforterebbe poi la qualificazione di strumento di controllo popolare l’art. 38 della l.352/70, il quale dispone, nell’eventualità che la consultazione referendaria risulti contraria all’abrogazione, il blocco per cinque anni di



ogni iniziativa referendaria sulla stessa legge o disposizione. Il menzionato divieto, ritiene l'A., "andrebbe letto come riconoscimento del risultato politico della consultazione referendaria, favorevole, all'apparato". In chiave di controllo politico, dunque, si potrebbe sostenere che, "fuori dagli schemi della successione delle leggi, l'abrogazione conseguente a decisioni popolari acquista una valenza spiccatamente sanzionatoria nei confronti dell'organo rappresentativo, valenza che è del tutto estranea all'abrogazione legislativa, legata, invece, a considerazioni di opportunità mutata".

Sono, quelle riportate, argomentazioni che necessitano di ben più analitiche osservazioni e valutazioni. Ci è sembrato tuttavia interessante fornire un quadro, pur se sintetico (e probabilmente non del tutto esaustivo), delle diverse possibili configurazioni che sono state offerte (e che riscuotono attualmente numerosi sostenitori) dalla dottrina. La molteplicità e varietà (per non dire incompatibilità) dei tentativi di ricostruzione funzionale del *referendum* permettono di cogliere *ictu oculi* la complessità del lavoro che segue e la non univocità delle risoluzioni alle domande posteci. Si cercherà, per quanto possibile, di evidenziare i problemi connessi all'abrogazione referendaria, tentando una soluzione dei medesimi.

## 2.2. *Necessità di un giudizio complessivo di identità*

L'utilizzazione della medesima definizione di effetto abrogativo, considerata indiscutibilmente valida e comune ad entrambe le forme di abrogazione, sembra appiattare ogni tentativo di differenziazione tra la legge meramente abrogatrice e il *referendum* abrogativo. Ricondotto il *referendum* nella più ampia *species* di abrogazione espressa, risulta essere superflua ogni ulteriore analisi del fenomeno, in special modo laddove detta analisi si proponga quale fine la non equiparabilità tra legislazione ordinaria e legislazione referendaria. Dalla somiglianza di effetti tra tale forma di abrogazione e quella posta da una disposizione legislativa si fanno discendere (forse troppo frettolosamente) la natura normativa del *referendum* e il ruolo svolto dall'attività interpretativa nella risoluzione della situazione che ne consegue.

Riteniamo tuttavia di doverci discostare da tale impostazione, benché essa sia stata autorevolmente posta. L'equiparazione tra i due

fenomeni non può basarsi unicamente sull'esistenza di un effetto comune, esigendosi al contrario un "giudizio complessivo di identità": solamente appurando la effettiva applicabilità alla fattispecie referendaria degli effetti scaturenti dalla abrogazione legislativa, sarà possibile valutare definitivamente l'esistenza (o la negazione) di un parallelismo tra i due fenomeni.

Procediamo dunque in tal senso.

### 2.3. Oggetto del referendum: norma, disposizione o altro?

Il referendum abrogativo è ricondotto dalla maggior parte della dottrina alla categoria della abrogazione espressa. Richiamando sinteticamente quanto già detto nel secondo capitolo, l'abrogazione espressa nominata, identificando chiaramente il suo oggetto, opera sulle disposizioni: la legge abrogatrice indica con precisione le disposizioni la cui efficacia si intende circoscrivere temporalmente. Se si concorda per l'assimilazione del referendum a siffatta specie di abrogazione, inevitabilmente si deve concludere che anch'esso abbia quale oggetto solo ed esclusivamente le disposizioni (e non le norme). Ed in effetti tale requisito sembrerebbe essere soddisfatto, laddove si richiami l'art. 27 della l. 352/70, il quale dispone che nella proposta referendaria devono essere indicati "(...) la legge o l'atto avente valore di legge dei quali si propone l'abrogazione (...)" e, nell'ipotesi di referendum parziale, gli articoli o parte degli articoli della legge o dell'atto legislativo.

La Corte costituzionale (sent. n. 68 del 1978) ha tuttavia precisato che, pur identificato l'oggetto del referendum abrogativo nelle leggi, negli atti legislativi e nelle loro disposizioni, "gli atti e i disposti legislativi indicati in ciascuna richiesta non sono altro che il mezzo per individuare una data normativa, sulle sorti della quale gli elettori vengono in effetti chiamati a pronunciarsi". La sostanza del quesito referendario - e quindi l'oggetto del referendum - è rappresentato, dunque, dal significato complessivo, dal "senso" della normativa, più che dai singoli atti e disposizioni enunciati: "Il tema del quesito sottoposto agli elettori non è tanto formato (...) dalla serie delle singole disposizioni da abrogare, quanto dal comune principio che se ne ricava" (Corte cost., sent. n. 16 del 1978).

Prescindendo per il momento dall'ulteriore questione di quello che ci piace definire "il fenomeno della abrogazione bloccante", è ovvio a questo punto che quanto appariva inizialmente logico concludere, non possa più adesso essere tale. L'individuazione dell'oggetto del *referendum* nei principi informativi della legge o nei contenuti normativi essenziali della disposizione piuttosto che nella legge o disposizione medesima, permette di valutare un primo elemento di distinzione tra l'abrogazione legislativa e l'abrogazione referendaria. Obiettivo della richiesta referendaria sarebbe non l'atto legislativo (o parte di esso) come nell'ipotesi di abrogazione espressa, quanto "la *ratio legis* dello stesso, (...) quanto un giudizio popolare sul fine perseguito dal legislatore".

La precisazione della Corte costituzionale contenuta nella sent. 68/78 pone al nostro lavoro una domanda di dubbia risoluzione (almeno per il momento): come si concilia il fenomeno referendario *ex art. 75 Cost.* con la struttura di Guastini relativa al concetto di abrogazione e con quella di Sorrentino concernente l'effetto abrogativo, entrambe da noi riprese e poste quali premesse del nostro lavoro? Una volta ammessa la *ratio legis* quale effettivo oggetto della proposta referendaria, fino a che punto potrà ancora parlarsi di *referendum* quale forma di abrogazione assimilabile a quella legislativa? O non sarà forse più opportuno evidenziarne la netta differenziazione? Sono questi interrogativi cui potrà darsi una risposta più organica solo conclusa la comparazione tra *referendum* abrogativo e abrogazione legislativa.

#### 2.4. *Inconciliabilità del fondamento giuridico*

L'effetto abrogativo (incompatibilità tra due disposizioni che si succedono nel tempo e delimitazione cronologica dei rispettivi ambiti di efficacia) trova, secondo parte della dottrina, il suo fondamento giuridico nella "inesauribilità" del potere legislativo. Ogni forma di abrogazione è considerata espressione della volontà del legislatore. Persino l'intervento meramente legislativo riveste detto ruolo, in quanto costituisce una delle possibili manifestazioni del pieno potere normativo del legislatore, ove per "pienezza" del potere normativo

deve intendersi la capacità di intervenire legislativamente nel sistema costituzionale sia nell'aspetto negativo che in quello positivo.

Dubbi sono stati sollevati in merito alla qualificazione attribuita al *referendum* abrogativo di esercizio di un potere normativo autonomo (dal potere legislativo) conferito dalla Costituzione al corpo elettorale. Quest'ultimo, infatti, a differenza degli altri organi legislativi ordinari, sembrerebbe presentarsi del tutto sprovvisto di un potere normativo di carattere positivo, esaurendosi al contrario nel solo aspetto negativo. Senonché, risolve Sorrentino, "se si ritiene che anche la disposizione meramente abrogativa ha carattere normativo, in quanto conduce a dare (quanto meno indirettamente) una diversa valutazione giuridica a certe fattispecie, ne deriva che il *referendum* abrogativo è pur esso esercizio di un potere normativo anche se estremamente limitato nel suo oggetto". Il carattere normativo della disposizione meramente abrogativa discende dal fatto che essa, nel momento in cui circoscrive nel tempo la disposizione abroganda rendendola non più applicabile alle situazioni che verranno a verificarsi successivamente all'avvenuta abrogazione, permette in ogni caso all'interprete di ricavare, attraverso gli ordinari canoni ermeneutici, una disciplina diversa, pur non essendo stata quest'ultima espressamente introdotta dal legislatore. In sostanza, anche la disposizione meramente abrogativa innova nell'ordinamento giuridico: essa non può considerarsi espressione del solo carattere negativo del potere legislativo, quanto anche di quello positivo (se pur in modo indiretto). Da qui la normatività dell'abrogazione espressa nominata.

Se si procede riconducendo, sulla base di requisiti formali, il *referendum* abrogativo alla *species* della abrogazione espressa, si dovrebbe necessariamente concordare con la posizione di Sorrentino, secondo cui ovvia è la identità sostanziale dei due fenomeni: "(...) anche il *referendum*, il cui oggetto si configura come una disposizione meramente abrogativa, (è) esercizio di un potere normativo, anche se limitato al solo aspetto negativo". Concorda quindi l'A. con la definizione offerta da Sandulli, secondo cui è corretto parlare di *referendum* come "atto di legislazione unidirezionale". Tali considerazioni conducono (apparentemente) ad un'unica conclusione possibile in ordine agli effetti del *referendum*: che cioè "l'approvazione da parte del corpo elettorale (...) di una proposta referendaria limitata, come del resto avviene in caso di abrogazione espressa, a partire dalla sua entrata in vigore,

la sfera cronologica di applicabilità di tutte le norme estraibili dalle disposizioni, per le quali il *referendum* sia stato effettuato”.

Tralasciamo il riferimento alle norme, di cui si è già discusso, e affrontiamo (finalmente) in modo diretto la questione dell’aspetto ontologico del *referendum* abrogativo, in altri termini del suo carattere “normativo”. Il ragionamento sillogistico di Sorrentino apparentemente non solleva alcuna perplessità: riconosciuta la portata normativo-innovativa della abrogazione espressa e ricondotto il *referendum* abrogativo alla menzionata fattispecie abrogatrice, non si può non concludere in favore della normatività di quello.

Eppure quanto esposto non ci convince; o per lo meno, dubbi ci spingono a non chiudere qui la nostra analisi.

Seppur consideriamo possibile concordare con il riconoscimento all’intervento meramente legislativo di una portata totalmente paralizzante della precedente disposizione, la quale risulta privata di ogni ulteriore capacità normativa, non riteniamo di poter affermare lo stesso per l’intervento popolare. Infatti, mentre è ormai consolidato considerare la disposizione meramente abrogativa quale “una delle possibili manifestazioni del pieno potere normativo del legislatore”, tale significato non può attribuirsi all’intervento popolare, in quanto il popolo è costretto ad esprimersi con il mezzo referendario in termini esclusivamente “negativi”.

Di inesauribilità può parlarsi quindi solo relativamente al potere legislativo ordinario, rientrando nel pieno potere del legislatore la facoltà di intervenire e, conseguentemente, di innovare nell’ordinamento giuridico tramite l’introduzione di una nuova disposizione o di una nuova disciplina della intera materia (abrogazione tacita), oppure tramite una disposizione meramente abrogativa (abrogazione espressa). Il potere del legislatore è esercitato positivamente (ossia ponendo delle regole in luogo di altre) nella prima ipotesi, negativamente (con la semplice delimitazione cronologica di quelle medesime regole) nella seconda; in entrambi i casi, l’intervento del legislatore comporta l’esercizio della medesima competenza ed innova nel sistema costituzionale in egual misura. La volontà sottesa di circoscrivere l’ambito di applicabilità della disposizione abrogata è indubbia nell’una e nell’altra ipotesi.

Totalmente diverso è il discorso relativo al *referendum* abrogativo. L’approvazione della proposta referendaria non sottintende, infatti,

necessariamente, la volontà di abolire ogni disciplina della materia, ma anche (e perlopiù) una valutazione sulla opportunità di una determinata soluzione offerta dal legislatore. L'esito positivo può implicare la richiesta di "una disciplina diversa della fattispecie; (...) tendere alla semplice eliminazione di una certa disciplina; (...) incidere in maniera diversa sull'indirizzo politico,(...), e ciò può verificarsi soprattutto con il mantenere in vita normative generate in contesti storico-politici che sono in antitesi con quelli in cui il legislatore si trova ad operare, (oppure con il valutare) sulla conformità della disciplina in concreto apprestata con le esigenze popolari".

Escluso il principio della inesauribilità quale fondamento giuridico (anche) del *referendum* abrogativo, sembrerebbe palesarsi la sua connotazione di "strumento di controllo politico", sebbene tale espressione non permetta di esaurire tutte le diverse funzioni cui il *referendum* può adempiere.

### 2.5. *Effetti normativi di risulta: scelta consapevole o "vuoto" legislativo?*

Si è detto che la legge meramente abrogativa, in quanto una delle possibili espressioni dell'intervento legislativo, sottende sempre la volontà dello stesso di innovare nell'ordinamento giuridico. Ne deriva quale logica conseguenza che attraverso quella il legislatore abbia inteso effettuare una "scelta" determinata, e quindi abbia "voluto" gli effetti normativi scaturenti dalla pura abrogazione della legge precedente.

Nel *referendum*, invece, le possibilità espressive del corpo elettorale sono circoscritte ad un'unica alternativa. Il responso popolare (come abbiamo già sottolineato nel precedente paragrafo) non consente di enucleare una volontà popolare unica ed univoca in merito a quanto oggetto della proposta referendaria, qualunque sia stato il suo esito, e ciò a causa della "obiettiva impossibilità d'identificare nello stesso l'eventuale esistenza di finalità propositive". L'abrogazione referendaria, quindi, a differenza di quella legislativa, non abbraccia le c.d. "norme di risulta", nel senso che non è possibile sostenere che con il voto referendario il popolo abbia "voluto", oltre all'abrogazione, *anche* gli effetti normativi di risulta. Questi ultimi, d'altronde, sono del tutto estranei al quesito. Se da un lato il "vuo-

to” creato dall’abrogazione legislativa appare assimilabile a quello derivante dall’esito positivo del quesito referendario, dall’altro tale similitudine viene immediatamente meno nel momento in cui si consideri semplicemente la diversità delle conseguenze da quelle derivanti: infatti, solo per il legislatore la mera abrogazione costituisce una delle possibili soluzioni disponibili, riuscendo conseguentemente ad assumere un preciso significato normativo; quest’ultimo, invece, non può farsi discendere dall’abrogazione referendaria, essendo gli incerti confini da essa derivanti rimessi alla futura elaborazione giurisprudenziale o al futuro intervento del legislatore.

Continuando ad adottare il ragionamento di Chiola, quindi, se si riconosce soltanto alla legge meramente abrogativa la “volontarietà” degli effetti normativi di risulta, può sostenersi allora che la volontaria delimitazione cronologica della capacità normativa della fonte comporta non solo la creazione di una lacuna, quanto anche la preclusione di “ogni riempimento in via analogica, in quanto il fine perseguito dal legislatore nell’adottare un provvedimento di mera abrogazione (e non altri) è stato proprio quello di creare il vuoto, oppure, al contrario, che l’impiego del mezzo meramente abrogativo sottintenda la volontà implicita di effettuare un rinvio alla norma che disciplina i meccanismi di chiusura dell’ordinamento”.

In merito al secondo fenomeno, ossia quello della reviviscenza di norme precedentemente abrogate, torneremo successivamente. Ci preme per il momento sottolineare che, se la legge meramente abrogatrice non comporta la produzione di altra norma di livello legislativo, determina però l’indifferenza giuridica per la materia precedente “legificata”. È questo il fenomeno che Chiola definisce come “effetto delegificante”, nel senso che la materia precedentemente oggetto di una disciplina legislativa, nel momento in cui quest’ultima viene abrogata da legge successiva meramente abrogatrice (e non dalle altre forme di abrogazione tacita, per le quali il fenomeno non avrebbe modo di porsi), risulta essere privata di ogni ulteriore interesse da parte del legislatore, il quale ha inteso, così operando, semplicemente adottare la soluzione del “vuoto legislativo”. Ma l’effetto “delegificante” non può essere riconosciuto al *referendum*, proprio perché tale effetto deve scaturire da una scelta voluta e non può costituire una conseguenza del tutto casuale, determinata dall’assenza di norme di risulta, così come avverrebbe nei confronti dei detentori del potere

referendario in quanto privi di un'effettiva capacità di scelta in ordine alle conseguenze della consultazione popolare.

Non si tralasci poi l'intervento "riparatore" del legislatore, espressamente previsto nell'art. 37 della l. 352/70, elemento considerato di per sé sufficiente a visualizzare le differenze tra abrogazione referendaria e abrogazione legislativa. La possibilità, disposta unicamente per il *referendum*, di posticipare (seppur per un periodo non superiore a 60 giorni dalla data di pubblicazione) l'entrata in vigore della abrogazione referendaria, rende incontestabile la non-definitività dell'effetto abrogativo: nulla osterebbe ad un intervento positivo del legislatore in questo periodo di sospensione, comportandone una parziale inefficacia dell'esito referendario. Ribadiamo: parziale, e non totale, considerando illegittimo l'intervento legislativo successivo che non tenga conto comunque dell'esito referendario.

#### 2.6. *Abrogazione della disposizione abrogatrice: il problema della reviviscenza di disposizioni abrogate.*

Intimamente connesso con la creazione del vuoto legislativo, conseguenza fisiologica dell'esito positivo di una proposta referendaria, è il problema della *reviviscenza* di disposizioni anteriori abrogate da disposizioni ora abrogate.

Prima di procedere in tal senso, tuttavia si pone necessario verificare se una certa connessione tra abrogazione legislativa e reviviscenza di leggi abrogate sia effettivamente riscontrabile, questione sulla quale i dubbi non sono mancati.

Secondo la concezione tradizionale, a lungo dominante ma da noi disattesa, per la quale l'abrogazione consisterebbe nella cessazione dell'efficacia di un atto ad opera di un atto successivo, la possibilità di una reviviscenza della legge abrogata è esclusa dall'impostazione stessa: ciò che ha cessato di esistere non può evidentemente tornare in vita.

Si tratta però di verificare se il problema, dal punto di vista della concezione di abrogazione da noi adottata, sia suscettibile di una diversa soluzione. La totale assenza nel nostro ordinamento di una disposizione in proposito è stata a lungo considerata argomentazione



sufficiente per avvallare l'opinione, ormai consolidata sia in dottrina che in giurisprudenza, della non reviviscenza delle norme abrogate.

Tentativi in senso contrario sono stati però oggetto di analisi da parte di Sorrentino, il quale ha individuato tre ipotesi in cui, concordemente con l'impostazione di abrogazione da noi adottata, sembrerebbe potersi ammettere una certa reviviscenza delle norme abrogate:

A) la prima ipotesi è quella dell'abrogazione espressa di disposizione espressamente abrogativa. In questi casi, salvo che all'abrogazione si accompagni l'emaneazione di una nuova e diversa disciplina, lo scopo precipuo che il legislatore intende conseguire altro non può essere che quello di richiamare in vita la disposizione precedentemente abrogata (e la dottrina è quasi all'unanimità concorde su questo punto).

La dottrina tradizionale spiega il fenomeno attraverso un meccanismo alquanto complesso. Si ritiene che la legge abrogatrice di una precedente norma abrogatrice contenga "una norma che, da un lato, ha funzione abrogativa, dall'altro assume, *per relationem*, il contenuto normativo della norma legale precedentemente abrogata". Pur ritenendo Sorrentino che il fenomeno possa essere spiegato diversamente, ossia semplicemente ritenendo sussistente in questa ipotesi una deroga al principio generalmente accolto, in base al quale la reviviscenza non è ammessa, il risultato non muta. Risulta evidente la duplice configurazione di una disposizione legislativa meramente abrogatrice (ovviamente laddove non sia retroattiva): per un verso essa interviene delimitando temporalmente l'efficacia della disposizione ora abrogata; per altro verso, e contestualmente, essa detta una disciplina applicabile *pro futuro*, quella appunto in precedenza abrogata. La reviviscenza della disposizione precedentemente abrogata risulterebbe essere un effetto voluto, pur se implicitamente, dal legislatore.

B) altra ipotesi è quella dell'evoluzione dell'ordinamento che porta ad un "mutamento nel significato della disposizione abrogante o della disposizione abrogata o di entrambe, tale da eliminare il contrasto tra le due". L'effetto abrogativo in questa ipotesi è palesemente a livello delle norme, lasciando invece intatte le disposizioni; pertanto, non può stupire "la possibilità che, prodottosi l'effetto abrogativo relativamente ad alcune norme, esso venga escluso in riferimento a

diverse norme, pur se tratte dalla medesima disposizione”. Notevole è la distinzione rispetto all’ipotesi precedente: mentre nel primo caso saranno soggetti alla disciplina ricondotta in vita *solo* i fatti successivi all’entrata in vigore di quella ripristinatoria, nel secondo “la reviviscenza avviene, per così dire, quasi inavvertitamente, onde l’interprete assumerà a criterio di valutazione di fatti anche anteriori alla reviviscenza norme tratte da disposizioni una volta abrogate”.

C) infine, un’altra ipotesi di reviviscenza di disposizioni abrogate è quella che si realizza quando viene meno, per abrogazione espressa, una disposizione implicitamente abrogatrice di precedenti disposizioni. La situazione si presenta molto simile a quella descritta *sub B)*, con l’unica differenza che l’evoluzione dell’ordinamento che provoca la reviviscenza avviene “nell’un caso a livello delle singole norme (mutamento di significato di disposizioni prima contrastanti), nell’altro coinvolge tutte le norme estraibili dalla disposizione espressamente abrogata”. Da cui deriva che la reviviscenza in questa terza ipotesi si produrrà, analogamente all’ipotesi *sub A)*, al momento dell’entrata in vigore della disposizione espressamente abrogativa.

Le ipotesi delineate permettono quindi di ammettere, seppur entro ambiti ben delineati e delimitati, la riconducibilità del fenomeno della reviviscenza all’effetto abrogativo.

Non pochi dubbi sussistono sull’estensione di tale fenomeno all’abrogazione da *referendum*. Se pur è possibile concordare con la moderna dottrina che il fenomeno dell’abrogazione è stato costruito in funzione dell’unità dell’ordinamento giuridico dal momento che esso assicura il ricambio normativo, garantendo al contempo la completezza e l’organicità dell’ordinamento, non è possibile pervenire (almeno non senza sollevare perplessità) ad una medesima conclusione nell’ipotesi di abrogazione per *referendum*. Quest’ultima, infatti, può determinare (e determina, come stiamo mettendo in evidenza in queste pagine) effetti diversi e “può proporsi in antitesi con la suddetta unità dell’ordinamento giuridico, dal momento che si può pervenire all’abrogazione di discipline che non consentono l’individuazione di una normativa sostitutiva e che richiedono l’intervento necessario dell’organo legislativo per la creazione di regole diverse”.

Quest’ultima riportata affermazione merita più approfonditi chiarimenti; è necessario quindi retrocedere per un attimo.

La domanda che ci eravamo posti può essere così sintetizzata: è possibile attribuire il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate *anche* all'effetto abrogativo per *referendum*? Sebbene il problema sia di facile individuazione, lo stesso non può essere detto per ciò che concerne la risposta, non esistendo un'unica ed univoca risoluzione, ma mutando questa a secondo dell'impostazione (e del concetto di abrogazione) accolta.

Qualora, infatti, venisse adottata la posizione dottrinale che incarna il suo più incisivo sostenitore in Pugliatti, a prescindere dalla complessità del ragionamento cui ricorre l'A. per spiegare la "presenza di un atto legislativo a doppia faccia" (analisi che fuorvierebbe l'intento del nostro lavoro), non dovrebbe affatto stupire la conclusione, essendo la menzionata teoria intrinsecamente connessa ad una enfaticizzata equiparabilità dell'abrogazione referendaria a quella legislativa. Riconosciuto ad una legge abrogatrice l'effetto di richiamare in vita le disposizioni abrogate, ed assimilato il *referendum* alla *species* di abrogazione espressa, fuori di ogni dubbio è l'attribuzione del fenomeno della reviviscenza *anche* al *referendum*.

Sarebbe sufficiente divergere da tali affermazioni semplicemente richiamando le conclusioni cui siamo via via pervenuti: il *referendum* non è riconducibile (almeno senza sollevare notevoli dubbi) alla fattispecie di abrogazione espressa; se quest'ultima può (*rectius*, deve) essere considerata una delle molteplici manifestazioni della volontà del legislatore, ciò non può (*rectius*, deve) essere detto per il *referendum*, al contrario manifestazione della volontà popolare; e se la prima può manifestarsi sia positivamente che negativamente, la seconda invece ha carattere esclusivamente negativo; la prima crea una lacuna, che può essere colmata interpretativamente, mentre la seconda crea un vuoto, destinato ad attendere un successivo intervento legislativo; concludendo, la prima può comportare, quale manifestazione della volontà legislativa di colmare una lacuna, la reviviscenza della norma abrogata, tale fenomeno è decisamente precluso all'abrogazione referendaria.

Pur ritenendo quindi alquanto ovvia la nostra conclusione in proposito, riteniamo possibile fornire ulteriori prove a sostegno della nostra posizione.

Cerchiamo di adattare le tentate ipotesi di reviviscenza di Sorrentino all'ipotesi di abrogazione per *referendum*.

L'ipotesi *sub A*) può considerarsi già esclusa sulla base di quanto detto a proposito della non-accogliabilità dell'impostazione di Pugliatti. L'abrogazione espressa ha ad oggetto disposizioni e (salvo che sia seguita da una nuova e diversa disciplina) comporta la reviviscenza di disposizioni precedentemente abrogate, in quanto "l'assenza della disciplina (...) crea una presunzione sulla volontà di ripristinare la precedente normazione"; il *referendum*, al contrario, non permette di "individuare alcuna altra volontà (...) se non quell(a), appunto, di voler eliminare una certa disciplina dal mondo giuridico".

Proseguendo con l'ipotesi *sub B*), apparentemente sembrerebbe potersi assimilare ad essa l'abrogazione referendaria. L'evoluzione dell'ordinamento giuridico determina un mutamento del significato delle disposizioni, tale per cui il contrasto in precedenza esistente tra le stesse viene meno; l'effetto abrogativo opera a livello delle norme, lasciando intatte le disposizioni. È pur vero che la Corte costituzionale ha identificato l'oggetto del quesito referendario nei principi, nella "matrice razionalmente unitaria", in definitiva nelle norme, piuttosto che nelle leggi o disposizioni. Tuttavia, ciò non è sufficiente per giustificare l'assimilazione del procedimento referendario all'abrogazione legislativa *sub B*). L'esito positivo di un quesito referendario palesa senza dubbio l'opinione popolare in merito al principio sotteso alla disposizione oggetto di *referendum*. Ma ciò non significa che la volontà popolare, così manifestatasi, intenda ripristinare il principio implicito nella disposizione abrogata dalla disposizione ora a sua volta abrogata. Come abbiamo già messo più volte in evidenza, il voto favorevole ad una proposta referendaria implica (e *deve* implicare) esclusivamente l'intenzione di delimitare cronologicamente l'ambito di applicazione della disposizione oggetto di *referendum* (operando così in linea con il concetto di abrogazione), lasciando al legislatore il compito di intervenire positivamente (ovviamente nel rispetto di quanto espresso dalla volontà popolare).

Analoghe argomentazioni favoriscono l'esclusione anche della fattispecie *sub C*). La reviviscenza di disposizioni implicitamente abrogate da una disposizione ora espressamente abrogata è giustificabile laddove l'abrogazione espressa non sia accompagnata dalla emanazione di nuove norme relative alla materia da quella disciplinata: l'interprete, infatti, essendogli preclusa la considerazione delle disposizioni espressamente abrogate e non indicando la disposizione a-

brogante altra fonte per la disciplina di quella materia, deve riferirsi necessariamente alla vecchia disciplina, che viene in tal modo “richiamata in vita”. Ma ciò non è riscontrabile nel caso di abrogazione per *referendum* di una disposizione implicitamente abrogatrice di precedenti disposizioni: l'esito positivo del quesito referendario si limita a circoscrivere temporalmente l'efficacia della disposizione che ne è stata oggetto. Nulla può fare l'interprete, se non attendere il successivo (auspicabilmente, tempestivo) intervento del legislatore. Non è infatti possibile attribuire alla manifestazione della volontà popolare un significato ad essa estraneo; non è possibile, almeno giuridicamente parlando, ricostruire l'esistenza di una celata intenzione popolare volta a richiamare in vita disposizioni abrogate. Se pur si voglia infatti configurare il *referendum* quale esercizio di un potere normativo, non si può prescindere dalla considerazione che si tratterebbe in ogni caso di potere normativo limitato al solo aspetto negativo, non essendogli attribuito un potere normativo pieno.

Il rifiuto da noi opposto alla tesi della reviviscenza delle norme abrogate da una legge successivamente abrogata dal *referendum* trova ancora riscontro nell'affermata trasferibilità del quesito referendario alla legge “successiva” non innovativa (art. 39 l. 352/70) giacché, ammettendo la reviviscenza, si vanificherebbe l'eventuale giudizio popolare favorevole all'abrogazione della legge successiva meramente ripetitiva. Quest'ultima affermazione, però, non può per il momento essere spiegata oltre, necessitando essa la comprensione del fenomeno del “trasferimento” del *referendum*, oggetto del successivo paragrafo.

### 2.7. Il fenomeno della “abrogazione bloccante”

In base all'art. 39 della l. 352/70, il *referendum* abrogativo non ha più luogo se, prima del suo concreto svolgimento, “la legge o l'atto con forza di legge o le singole disposizioni di essi, cui il *referendum* si riferisce, siano stati abrogati”.

Le sollevate perplessità in merito a cosa dovesse propriamente intendersi per “abrogazione” sono state risolte in modo definitivo dalla Corte costituzionale, la quale ha ritenuto che l'art. 39 “non di-

stingue (...) tra le diverse ipotesi di abrogazione previste dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale" (ord. n. 44 del 1978).

Ne discende che, conseguendo l'effetto abrogativo non solo ad un atto di mera rimozione di una disposizione precedente (abrogazione espressa), ma anche ad una disciplina incompatibile (abrogazione tacita) e persino ad una nuova disciplina, anche se non incompatibile o non diversa, della materia regolata dalla disposizione precedente (abrogazione per nuova disciplina della materia), in qualunque forma intervenga l'abrogazione delle disposizioni sottoposte a *referendum*, questo deve essere interrotto.

Amnesso l'effetto bloccante delle operazioni referendarie per qualunque fattispecie abrogativa, la Corte, tuttavia, ha ritenuto opportuno circoscrivere la "cessazione della materia del contendere" alla sola ipotesi di modifica dei principi informatori della disciplina e, rispettivamente, dei contenuti normativi essenziali, a seconda che la richiesta referendaria riguardi un'intera legge oppure specifiche disposizioni.

Abbiamo già chiarito come questa sentenza abbia necessariamente modificato (e ampliato) l'oggetto di intervento dell'abrogazione per *referendum*. Quanto ci preme adesso prendere in considerazione, quindi, è l'incidenza che il fenomeno della abrogazione bloccante (e dell'eventuale "trasferimento" del *referendum*) abbia in relazione alla domanda sempre sottesa al nostro lavoro, ossia al (presunto) parallelismo fra abrogazione legislativa e abrogazione referendaria.

Il criterio "essenzialistico" introdotto dalla menzionata sentenza costituzionale comporta che solo laddove i principi della legge o disposizione del quesito referendario siano modificati dal successivo intervento legislativo, il procedimento debba "logicamente" considerarsi interrotto. Nell'ipotesi in cui, al contrario, la successiva disciplina non presenti alcun carattere innovativo, ma riproponga semplicemente quanto era oggetto della abroganda, il *referendum* si effettua sulle nuove disposizioni, realizzandosi una "sorta di traslazione della richiesta dalla vecchia alla nuova legge sopravvenuta". Il trasferimento dalla vecchia alla nuova disciplina non innovativa permette di isolare "l'effetto abrogativo della nuova legge, che afferma realizzarsi integralmente, tanto da impedire che l'oggetto del *referendum* possa riguardare le disposizioni già abrogate". In linea perfetta con il prin-

cipio implicito nell'art. 39, secondo cui non possono essere oggetto di una proposta referendaria leggi o disposizioni già abrogate, laddove il legislatore sia intervenuto, in pendenza del procedimento referendario, disponendo una disciplina "sostanzialmente" identica a quella oggetto del quesito, la nuova disciplina esplica integralmente il suo effetto abrogativo, appunto delimitando l'ambito di applicazione della precedente, ma il *referendum* assume automaticamente quale oggetto la nuova disciplina. Il procedimento referendario non subisce quindi alcuna interruzione.

Il descritto fenomeno del trasferimento vede quale sua logica (e inevitabile) conseguenza la caducazione di due principi che parte della dottrina ha inteso spesso inconfutabili: l'applicabilità della reviviscenza della disposizione precedentemente abrogata *anche* all'abrogazione per *referendum*, e l'equiparabilità di quest'ultimo alla abrogazione legislativa.

In merito al primo aspetto si è già detto abbastanza. Il trasferimento, tuttavia, offre un'ulteriore argomentazione a sostegno del nostro rifiuto opposto alla tesi della reviviscenza. Qualora, infatti, si fosse ammessa la reviviscenza, ne sarebbe conseguita obbligatoriamente la vanificazione dell'eventuale giudizio popolare favorevole all'abrogazione della legge successiva non innovativa. Riconoscere all'esito favorevole del *referendum* l' (ultra)effetto della reviviscenza della disposizione precedentemente abrogata, vorrebbe dire neutralizzare lo strumento del trasferimento, introdotto dalla Corte costituzionale proprio per limitare tentativi (del legislatore) lesivi del diritto popolare riconosciuto nell'art. 75 Cost..

Per quanto concerne poi il parallelismo tra potere abrogativo legislativo e potere abrogativo referendario, il fenomeno della "abrogazione bloccante" si configura quale ottima argomentazione per escluderlo. E ciò sotto tre aspetti:

1. porre ad oggetto del quesito referendario la nuova disciplina non innovativa significa sottrarre il *referendum* alla regola della *lex posterior*, collocandolo quindi fuori della successione delle leggi nel tempo;

2. permettere al legislatore di intervenire in pendenza di un procedimento referendario attraverso l'emanazione di una disciplina tale da incidere (e quindi modificare) i principi informativi della discipli-

na precedente, significa porre il *referendum* su di un piano di gerarchia delle fonti non del tutto coincidente con quello della legge.

3. garantire l'effetto abrogativo del *referendum* significa escludere che il legislatore "successivo" (ossia, attraverso un intervento legislativo appunto successivo) possa vanificare l'esito del *referendum*, possa in sostanza dettare una disciplina retroattiva che cancelli ogni sua conseguenza (limite della *irrevocabilità* dell'effetto abrogativo del *referendum*).

Ci sembra interessante, conclusivamente, menzionare l'opinione di Chiola, secondo il quale la soluzione adottata dalla Corte determinerebbe "il contemporaneo sacrificio delle prerogative del Parlamento e di quella del popolo. (...) Escludendo il trasferimento del *referendum* sulle leggi sopravvenute soltanto se vengano modificati i principi ispiratori della normativa già sottoposta a giudizio popolare, si condiziona infatti la libertà di scelta del Parlamento, il quale, pur di sottrarsi al giudizio popolare, potrebbe essere indotto a modificare sostanzialmente la disciplina. Correlativamente il popolo, a seguito della modifica *in itinere*, si vede preclusa la possibilità di esprimere il proprio giudizio sul comportamento dell'organo rappresentativo, anche se in ipotesi, fosse contrario al mutamento da questo apportato alla precedente disciplina". Poiché soltanto se il Parlamento non modifica sostanzialmente la legge oggetto del quesito referendario, la consultazione popolare può aver luogo, è comprensibile la conclusione di Chiola che qualifica l'intervento popolare come "alternativo a quello legislativo". Il *referendum* svolgerebbe quindi una funzione di stimolo del tutto "neutra" nei confronti del Parlamento, essendo il fine raggiunto attraverso una modifica della legge, di qualunque segno sia. La Corte non ha quindi inteso tenere in considerazione la valenza politica, "il fine intrinseco" della richiesta referendaria, considerando sufficiente per l'interruzione delle operazioni referendarie un intervento di modifica sostanziale della legge abroganda, comunque configurato, purché di segno opposto al prevalente orientamento dei richiedenti.

La (corretta) indifferenza verso il fine propositivo ai fini della abrogazione bloccante permette di ridimensionare, e compensare, l'affermazione della stessa Corte in ordine all'introduzione del criterio della omogeneità quale criterio di inammissibilità della proposta referendaria, secondo la quale la mancanza di una manifesta alterna-



tiva conseguente all'eventuale abrogazione "impedisce che il voto dei cittadini si renda con quella consapevolezza nella scelta, che è irrinunciabile requisito di un atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa" (sent. 16/78). Ci sembra opportuna la critica mossa da chi scorge nella argomentazione sinteticamente riportata della Corte una contraddizione di fondo. Essa, infatti, configurando quale criterio di inammissibilità del *referendum* la omessa evidenziazione o, comunque, la non chiara individuazione, accanto alla volontà di abrogare, degli scopi positivi cui è rivolta l'iniziativa referendaria, finisce per snaturare la funzione tipica che l'ordinamento giuridico riconosce al *referendum* abrogativo, la delimitazione temporale di una legge o disposizione. La Corte, in effetti, sembra "commettere l'errore di trasformare (...) il fine propositivo in requisito essenziale e, diremmo, qualificante, riducendo, al contrario, a semplice elemento concorrente (ma da sé solo insufficiente a giustificare la legittimità del diretto intervento degli elettori) la *voluntas abrogandi*, che è, invece, il vero aspetto caratterizzante ed irrinunciabile dell'istituto stesso". Pur non negandosi la possibilità che il *referendum* possa (e voglia) perseguire e raggiungere altri scopi differenti, non sembra possibile, quindi, individuare nella iniziativa referendaria altro interesse giuridicamente rilevante che non sia quello rivolto alla abrogazione della legge o atto oggetto del quesito. E la successiva sentenza n. 68/78 con cui la Corte ha sostanzialmente "riscritto" l'art. 39 sembra aderire a siffatta ricostruzione: ritenendo la stessa Corte che le operazioni referendarie debbano bloccarsi nel momento in cui il legislatore interviene con una nuova normativa che modifichi sostanzialmente i principi ispiratori della precedente, si vuole liberare completamente l'effetto abrogativo da *referendum* da ogni configurazione politica.

Il continuo raffronto tra abrogazione legislativa e abrogazione referendaria, e in particolare la comparazione degli effetti scaturenti da ciascuna delle menzionate forme abrogative, ci permette, alquanto agevolmente, di dare una soluzione alla domanda postaci inizialmente. È ragionevole continuare ad insistere, valutate le numerose e non irrilevanti differenze, per un parallelismo tra abrogazione legislativa e *referendum*? La risposta ci sembra non poter che essere negativa.

Rimane d'altronde ancora incerta la conclusione in merito al carattere normativo del *referendum*. La non adattabilità del fondamento giuridico proprio della abrogazione al *referendum* ci ha indotto a nega-

re la normatività dell'abrogazione referendaria. Inoltre, supportano in modo consistente detto rifiuto l'assenza di una normativa di risulta e l'estraneità del fenomeno della reviviscenza all'effetto abrogativo referendario. Obiettivo unico certo e immediato della proposta definitiva è (e non può essere altro che) la delimitazione temporale della legge o disposizione oggetto del quesito referendario.

### III. *Il referendum "manipolativo" nella elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale*

Le problematiche affrontate nei precedenti capitoli hanno evidenziato, senza ombra di dubbio, la complessità dell'istituto del *referendum* abrogativo. Sebbene si sia cercato, infatti, di ricostruire con una certa logicità e chiarezza possibili soluzioni ad alcuni dei punti oscuri dello strumento referendario, si è consapevoli della limitatezza del lavoro, nonché della incapacità (non solo soggettiva, comunque) di garantire una univocità delle risposte ai quesiti postisi. La trattazione permette comunque di evidenziare proprio la possibilità di affrontare e risolvere temi giuridici in modo non solo differente, ma spesso divergente od addirittura incompatibile, in relazione alla impostazione logico-giuridica da cui si intende partire.

Tali consapevolezze, comunque, non ci impediscono di affrontare un ulteriore aspetto del *referendum*, anch'esso alquanto spinoso e certamente non esente dalle difficoltà menzionate. Si tratta del c.d. *referendum manipolativo*.

Le questioni che si pongono in merito a quello che è stato persino definito il *referendum propositivo*, sono di due ordini: da un lato, si presenta la difficoltà di conciliare un siffatto *referendum* con la (da noi sostenuta) negazione di un carattere normativo-innovativo dello stesso; dall'altro, si insinua il dubbio circa la ammissibilità di una tale tipologia di proposta referendaria, la cui introduzione ed elaborazione si presentano come delle "forzature" della legge.

Se la nostra risposta in merito al primo punto è di facile intuizione, necessita al contrario di approfondimenti e spiegazioni la questione circa i procedimenti e le argomentazioni che hanno permesso, spesso so llecitato, l'accettazione incontrastata del *referendum* manipolativo. Procediamo quindi in tal senso.

3.1. *La sentenza Paladin (sent.16/78): abrogazione di “frammenti” di legge. Volontaria specificazione o disattenzione?*

La Corte costituzionale, una volta conferitale la cognizione dell'ammissibilità del *referendum*, si è sempre proposta di espletare detto compito nei limiti delle proprie attribuzioni e nel rispetto della natura e delle caratteristiche essenziali e necessarie dell'istituto referendario. La consapevolezza della importanza del proprio ruolo e allo stesso tempo la determinazione a non abusare dello stesso, hanno spinto la Corte a precisare le ipotesi di inammissibilità del *referendum*, così da garantire la tutela di “valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie”.

Storica in tal senso è stata la sentenza n.16 del 1978, con la quale la Corte ha assunto il compito (decisamente delicato) di “considerare e di determinare - in via preventiva e generale - i fondamenti, gli scopi, i criteri del giudizio riguardante l'ammissibilità delle richieste referendarie: al fine di tracciare un quadro unitario di riferimento, entro il quale si possano coerentemente effettuare le singole valutazioni che la Corte stessa deve in questa sede svolgere”. Premeva quindi alla Corte, a causa della novità e vastità dei problemi sorti in conseguenza della attuazione dell'art. 75 Cost. (l.352/70), precisare i suoi ambiti e “stabilire, in via preliminare, se non s'impon(essero) altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si rend(esse) indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale, ad integrazione delle ipotesi che la Costituzione (aveva) previsto in maniera puntuale ed espressa”. Vengono allora individuati quattro diversi complessi di ragioni di inammissibilità:

1. “sono inammissibili le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.(...)”;

2. “sono inammissibili le richieste che non riguardino atti legislativi dello Stato aventi forza di leggi ordinarie, ma tendano ad abrogare - del tutto o in parte - la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le altre leggi costituzionali considerate dall'art. 138 Cost., come pure gli atti dotati di una forza passiva peculiare (e dunque in-

suscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive)”;

3. “vanno del pari preclusi i *referendum* aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)”;

4. “valgono infine le cause d’inammissibilità testualmente descritte nell’art. 75 cpv., che diversamente dalle altre sono state esplicitate dalla Costituzione.(...) Ma, anche in tal campo, resta inteso che l’interpretazione letterale deve essere integrata - ove occorra - da un’interpretazione logico-sistematica, per cui vanno sottratte al *referendum* le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all’ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall’art. 75 che la preclusione debba ritenersi sottintesa”..

Riteniamo superfluo sottolineare la portata innovativa di questa sentenza: ogni altra parola in tal senso sarebbe del tutto inutile, essendo la sua importanza di tutta evidenza. Giustificabili sono ancora gli innumerevoli articoli che la dottrina ha prodotto sui menzionati criteri di ammissibilità delle richieste referendarie, sulla correttezza della loro elaborazione, sul loro continuo ampliamento nelle successive sentenze costituzionali, sul dominante ruolo che la Corte è venuta di conseguenza assumendo nel procedimento referendario. E risulta altrettanto comprensibile che tali criteri abbiano offuscato un particolare, passato del tutto inosservato alla dottrina, il quale ha però attratto la nostra attenzione, tenuto conto degli enormi effetti che ne sono conseguiti.

Criticando la lacunosità della l.352/70, che non si occupa di chiarire “in nessun modo con quali criteri, da parte di quali organi, in quali momenti, né con quali effetti dovrebbe esercitarsi il controllo sull’omogeneità delle richieste”, la Corte introduce nascostamente un elemento particolare. Riconosce infatti che l’art. 27 comma 1 della legge attuativa, “pur prescrivendo l’indicazione dei termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare, si limita in sostanza a prevedere che la formula “voLETE che sia abrogata” sia completata richiamando gli estremi della legge in discussione, citando il numero dell’articolo o degli articoli specificamente interessati, nonché trascrivendo i soli testi dei commi o dei *frammenti* eventualmente

messi in gioco (ma non gli integrali disposti degli articoli stessi).” (il corsivo è nostro).

Ecco il termine che a noi interessa: *frammenti*. Se da un lato la Corte denuncia (giustamente) l'assenza di importanti fattori nello svolgimento del procedimento referendario e nella determinazione della competenza ad essa stessa attribuita, dall'altro ribadisce la possibilità di proporre l'abrogazione referendaria parziale di leggi o atti aventi valore di legge, in armonia con il disposto dell'art. 75 Cost., ma si incarica di modificare l'oggetto di tale abrogazione parziale. Mentre l'art. 27 l. 352/70 parla di “*disposizioni* di legge delle quali sia proposta l'abrogazione”, da indicare nel quesito referendario, la sentenza *de qua* si riferisce invece a “*frammenti* eventualmente messi in gioco”.

Evidente è a questo punto il “pericolo” insito nell'utilizzo di tale termine: cosa deve intendersi per “frammento?; è da considerare quale mero sinonimo di disposizione, o acquista una sua propria valenza?; è qualcosa di più o di meno di una disposizione?.

Si tenga poi presente che nella medesima sentenza la Corte, oltre ad introdurre l'ambiguo termine, afferma che “il tema del quesito sottoposto agli elettori non è tanto formato - (...) - dalla serie delle singole disposizioni da abrogare, quanto dal *comune principio che se ne ricava*” (il corsivo è nostro), quel principio che “(...) pur nella varietà dei loro contenuti, (...) conferisce alla materia disciplinata un connotato di sostanziale unitarietà”. Il termine “disposizione” è quindi completamente soppiantato.

Nessuna critica è stata mai mossa nei confronti dell'utilizzo del discusso termine; forse, ingenuamente, non ci si è resi conto della serie di effetti cui si è dato avvio con un simile silenzio dottrinale.

### 3.2. *Ancora incertezze: frammenti o disposizioni?*

La lettura di successive sentenze costituzionali relative all'ammissibilità del *referendum* indurrebbe a considerare il riferimento ai “frammenti” di legge semplicemente una imprecisione lessicale, o forse, con tono più ossequioso, il frutto di uno slancio di creatività lessicale, privo di alcun intrinseco significato sul piano giuridico. L'abrogazione parziale riprendeva ad avere ad oggetto disposizioni di

leggi o di atti aventi forza di legge. Tuttavia il ritorno sulla via maestra era solo apparente.

Chiamata a giudicare dell'ammissibilità di tre richieste referendarie, aventi ad oggetto l'abrogazione parziale della medesima fonte legislativa (l. 194/78, relativa all'interruzione volontaria di abrogazione), la Corte lamentava la oscurità e la incomprensibilità di tutte le richieste presentate, imputando però tale difficoltà di lettura non ai promotori dei *referendum*, quanto "all'art. 27 della l.352/70, quale esso è stato costantemente inteso ed applicato: per cui si è ritenuto che i "termini del quesito" si riducono - nel caso di "abrogazione parziale" - alla sola indicazione numerica degli articoli sottoposti al voto popolare, mentre l'integrale trascrizione del "testo letterale" concerne unicamente le più specifiche "disposizioni di legge" da abrogare, comunque, contenute in singoli commi degli articoli stessi".

Nonostante il richiamo all'art.27 della l. 352/70, la sentenza non offre spunti per considerare conclusa la questione. La Corte sembra infatti denunciare un principio (il riferimento appunto alle "disposizioni"), ma dare concreta applicazione ad un altro. Nel valutare l'ammissibilità della richiesta "minimale", ad esempio, la Corte decide in senso favorevole, risolvendosi questa "(...) in un quesito sufficientemente omogeneo (...), *anche nella parte in cui propone che si abrogano le parole (...)*" (il corsivo è nostro).

Omettiamo di riportare i singoli termini, non rilevando ai fini della problematica trattata la questione del caso specifico. Ciò che lascia sconcertati è comunque la evidente incongruità dell'elaborato: da un lato, la Corte sembra abbandonare la deviazione accidentalmente percorsa; dall'altro, tuttavia, legittima il quesito referendario *anche* relativamente a singole parole.

Alimenta ulteriormente le nostre incertezze la sentenza n. 35 del 1985, ove la Corte afferma (osiamo dire) con *leggerezza* che il sindacato di ammissibilità della Corte costituzionale opera sulla "ricostruzione delle norme formanti l'oggetto del quesito referendario". Quindi, non si parla più di disposizione né di frammenti, ma di una individuazione dell'oggetto del quesito referendario attraverso una rielaborazione delle norme indicate e di quelle mancanti. Sebbene riteniamo non opportuno entrare nel merito del caso specifico, si tenga comunque conto della posizione assunta dalla Corte in difesa dell'Ufficio centrale per il *referendum*, nel momento in cui questo ha

ritenuto necessario integrare il quesito medesimo. Rigettando l'eccezione sollevata dall'Avvocatura di Stato, appellatasi alla sent. 16/78, con cui la Corte aveva escluso la scissione delle richieste referendarie, pur dove esse risultassero così disomogenee da esigere distinte consultazioni del corpo elettorale, la Corte ha operato una netta distinzione: "altro, infatti, è la scissione delle richieste, altro la rettifica delle richieste stesse, mirante a far coincidere forma e sostanza del quesito, secondo l'effettiva ed inequivoca volontà dei promotori del *referendum*".

Una definitiva comprensione di ciò che debba considerarsi l'oggetto della abrogazione parziale sembra quindi essere ancora lontana, dominando al contrario la confusione e il dubbio.

### 3.3. *L'abrogazione di frammenti di legge diviene "doverosa" (sent. 47/91)*

Se fino alla precedente sentenza n. 35/85 potessero ancora presentarsi alcune perplessità relative alla assenza di una posizione chiara e definitiva da parte della Corte in merito all'oggetto della proposta referendaria, tali incertezze (più o meno consapevolmente) svaniscono con la sent. 47 del 1991.

La Corte costituzionale, chiamata a decidere della ammissibilità di quesiti referendari in materia elettorale, non solo parla di frammenti di legge (e ci sia lecito dire, con una certa disinvoltura), ma addirittura considera doveroso tale *modus proponendi*.

La citata sentenza permette di evidenziare (limitatamente a quanto concerne l'argomento del nostro lavoro) due interessanti ambiti di analisi: in primo luogo, si pone la questione inerente all'assoggettabilità della materia elettorale al fenomeno dell'abrogazione parziale, e consequenzialmente, della distinzione tra leggi costituzionalmente obbligatorie e leggi a contenuto costituzionalmente obbligatorio; in secondo luogo, quella relativa alla possibilità di concepire, ed ammettere, una fattispecie referendaria "propositiva", laddove l'esito positivo di un proposto quesito referendario dia adito alla ricostruzione di una normativa di risulta.. L'analisi dei menzionati aspetti renderà palese lo stretto legame tra i due ambiti, nonché il rapporto tra questi e il concetto di " frammento " di legge.

3.4. *Il c.d. limite “gerarchico” del referendum abrogativo. Leggi in materia elettorale: leggi costituzionalmente necessarie.*

Con la sentenza n. 47/91 la Corte costituzionale affronta con una risoluta determinatezza la questione della sottoponibilità delle leggi elettorali al *referendum* abrogativo, o meglio, della suscettibilità di queste, a causa della loro natura, ad essere annoverate tra le leggi oggetto di abrogazione referendaria. La risposta della Corte è sul punto inequivocabilmente positiva. Rigetta infatti la stessa tutte le ragioni addotte a sostegno dell'inammissibilità:

1. ritiene irrilevante l'emendamento aggiuntivo presentato dall'On. Rossi (nella seduta del 16 ottobre 1947), e poi omesso nel testo finale della Carta costituzionale, dal quale risultavano rientrare nel novero delle materie elencate nel secondo comma dell'art. 75 Cost. anche le leggi elettorali: “(...) qualsiasi ricostruzione delle vicende subite dall'emendamento volto ad includere le leggi elettorali tra quelle espressamente sottratte dalla Costituzione alla possibilità di abrogazione per via referendaria, come pure qualsiasi supposizione circa le sorti di tale emendamento o qualsiasi discussione in ordine alla portata dei poteri del Comitato di redazione, non consente, a parte l'innegabile interesse storico-istituzionale, di condividere la prima ragione di inammissibilità prospettata”;

2. valuta altrettanto inidonea allo scopo l'argomentazione diretta a ricavare l'implicita esclusione dall'ambito referendario delle leggi elettorali per via di interpretazione sistematica, attraverso il raffronto del dettato dell'art. 75 secondo comma, con quello dell'art. 72 quarto comma della Costituzione. Il tentativo di considerare l'eccezione menzionata nell'art. 72 implicita nell'art. 75 sul principio della *eadem ratio* (entrambi gli articoli sarebbero preordinati alla tutela di determinate materie meritevoli di protezione), non convince la Corte, secondo la quale “(...) ben diversa è la portata delle due norme, riguardando la prima l'*iter* di formazione della legge, in vista di una più ampia partecipazione al dibattito parlamentare, e la seconda la non sottoponibilità alla particolare vicenda abrogativa legata al *referendum*”;

3. l'inammissibilità non può, infine, neanche farsi discendere automaticamente dalla sentenza n. 29/87, la quale non può assoluta-



mente essere considerata un precedente giurisprudenziale vincolante le decisioni della Corte in materia, quanto piuttosto “un caso del tutto particolare, e tale da non consentire generalizzazioni. (...) Un’interpretazione di tale sentenza nel senso che essa precluderebbe ogni iniziativa referendaria avente per oggetto una legge elettorale, andrebbe al di là degli effettivi contenuti e significati della sentenza stessa”.

Il discorso sulla possibilità di sottoporre a *referendum* parziale leggi elettorali ci permette di affrontare quello relativo alla distinzione tra *leggi costituzionalmente obbligatorie* e *leggi a contenuto costituzionalmente vincolato*.

La netta distinzione tra le menzionate tipologie di legge risale alla sent. 16/78, ove la Corte enuncia pionieristicamente i criteri discretivi tra le due categorie. Ritiene, infatti, non essere sostenibile “che siano sottratte al *referendum* abrogativo tutte le leggi ordinarie comunque costitutive od attuative di istituti, organi, procedure, principi stabiliti o previsti dalla Costituzione”. A ritenere il contrario, prosegue la stessa, ne discenderebbe, oltre ad una eccessiva limitazione dell’istituto, anche un “equivoco di fondo (...), che quelle leggi, e non altre, con i loro attuali contenuti normativi, siano indispensabili per concretare le corrispondenti previsioni costituzionali. Così invece non è, dal momento che quegli atti legislativi - fatta soltanto eccezione per le disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato - non realizzano che una fra le tante soluzioni astrattamente possibili per attuare la Costituzione”.

Sinteticamente si può quindi dire (utilizzando le parole della Corte costituzionale) che: sono definite *leggi a contenuto costituzionalmente vincolato* quelle leggi il cui nucleo normativo, “non potendo venir alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali), è sottratto ad ogni intervento abrogativo, totale o parziale, espresso o tacito, del legislatore ordinario, e non può di conseguenza essere oggetto di consultazione referendaria a fini abrogativi” (sentt. 24/81, 27/87) ; sono invece da definire *leggi costituzionalmente vincolate* quelle attuative di un principio costituzionale, ma tali da rappresentare una delle possibili esplicazioni dello stesso, la scelta della quale sarebbe di mera competenza discrezionale del legislatore. Tale posizione giustifica l’orientamento giurisprudenziale della Corte che

ammette espressamente l'abrogazione parziale delle leggi costituzionalmente obbligatorie, tali da lasciare comunque sussistere, in caso di esito positivo della consultazione, una disciplina idonea a salvaguardare, anche in caso di inerzia del legislatore, la costante operatività dell'organo costituzionale in esame..

### 3.5. *Effetti incostituzionali di un referendum parziale*

L'elaborazione delle due differenti categorie di legge permette di avanzare ulteriormente nel percorso da noi intrapreso.

È di immediata comprensione la posizione della Corte in merito alla inammissibilità delle proposte referendarie vertenti su leggi a contenuto costituzionalmente vincolato: l'abrogazione dell'oggetto della consultazione popolare significherebbe una diretta ed immediata violazione della Costituzione (o di altre leggi costituzionali); l'esito favorevole comporterebbe la delimitazione dell'efficacia della legge abroganda, il cui contenuto normativo potrebbe continuare a spiegare i propri effetti limitatamente agli eventi verificatisi prima dell'esaurirsi del procedimento referendario; l'assenza, quindi, di una nuova normativa volta appunto alla disciplina di accadimenti futuri determinerebbe un vuoto legislativo e una inattuazione della Costituzione stessa.

L'abrogazione referendaria di leggi costituzionalmente obbligatorie, invece, non è del tutto esclusa: è ammessa l'abrogazione parziale, e nei limiti in cui questa permetta una certa operatività dell'organo costituzionale interessato. Specifica a proposito la Corte, che ciò non significa riconoscere al *referendum* abrogativo un risultato positivo: nel rispetto della fondamentale esigenza che sia garantita agli elettori l'espressione di un voto consapevole, il quesito referendario deve "incorporare l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo" (sent. n. 29/87), cioè la puntuale *ratio* che lo ispira, nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia possibile trarre con evidenza una "matrice razionalmente unitaria" (sentt. n. 16/78 e n. 25/81), "un criterio ispiratore fundamentalmente comune" o "un comune principio, la cui eliminazione o permanenza v(enga) fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale" (sentt. n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990) e, qualora si tratti dell'abrogazione di una

legge costituzionalmente obbligatoria (quale una legge elettorale relativa alla composizione e funzionamento di un organo costituzionale o di rilevanza costituzionale), “*una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative*, anch’essa indispensabile perché la proposta di cancellazione non esponga un tale organo alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento” (sentt. n. 29/87 e n. 47/91) (il corsivo è nostro).

In siffatte situazioni l’oggetto del quesito referendario si presenta doverosamente frammentato, essendo sanzionate con l’inammissibilità quelle proposte che tendessero ad un’abrogazione totale di leggi costituzionalmente obbligatorie. E altrettanto doverosa sembra allora essere anche l’analisi della cosiddetta normativa di risulta: il mantenimento di una certa funzionalità dell’organo oggetto del quesito o, al contrario, la paralisi della sua operatività dipenderanno ovviamente da una puntuale verifica degli effetti discendenti sulla normativa in oggetto in caso di esito favorevole all’abrogazione.

Nella analisi delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, la Corte sembra quindi prescindere del tutto dal valutare la legittimità di una eventuale normativa di risulta: l’abrogazione di tali leggi determinerebbe semplicemente un vuoto legislativo, come è caratteristica propria del *referendum* abrogativo, è proprio detta fisiologica conseguenza a comportare la lesione di disposti costituzionali. Nella valutazione dell’assoggettabilità a proposta referendaria di leggi costituzionalmente obbligatorie, invece, la Corte decide dell’ammissibilità della abrogazione parziale proprio in base alla normativa di risulta: il quesito referendario deve rispondere ai criteri di univocità e di chiarezza, deve essere tale per cui, ad abrogazione avvenuta, permanga una relativa disciplina di quanto oggetto della consultazione referendaria.

La distinzione tra leggi costituzionalmente obbligatorie e leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, l’esclusione dell’abrogazione (legislativa e referendaria) per le prime, l’ammissibilità della sola abrogazione parziale per le seconde, la doverosità di porre ad oggetto della proposta referendaria frammenti di legge: alla luce di tali aspetti, non possiamo ancora definirci convinti della natura meramente ablativo-negativa del *referendum* abrogativo. O meglio: il *referendum* abrogativo si presenta (indiscutibilmente) come un istituto di democrazia diretta volto ad un risultato meramente a-

blativo; tuttavia, la sua evoluzione, con indubbio supporto della giurisprudenza costituzionale, ha permesso gli venisse attribuita una nuova configurazione. La Corte insiste nel negare l'esistenza del *referendum* propositivo, "(...) non previsto, perché volutamente escluso dalla Carta costituzionale"; le argomentazioni da essa addotte per la dichiarazione della ammissibilità di proposte referendarie sottendono, tuttavia, l'insinuarsi del carattere innovativo del *referendum*. Ritenere infatti che l'elettorato, chiamato ad esprimere la propria volontà in merito al quesito, debba essere posto nella condizione di esercitare il proprio voto nella piena libertà, che "l'assenza di una manifesta e chiara alternativa nel quesito referendario impedirebbe che il voto dei cittadini sia reso con la necessaria consapevolezza" (sent. 35/93), che il quesito deve essere formulato in modo tale da proporre, in sostanza, una alternativa "secca", che escluda alla radice ogni fonte di disorientamento: tutto ciò non può significare che una certa normatività del *referendum* abrogativo.

### 3.6. Conferme della normatività del *referendum* abrogativo

Il carattere innovativo del *referendum*, l'importanza della normativa residuante al suo esito positivo non possono essere più negati. La stessa Corte sembra legittimarli. Chiamata a pronunciarsi sulla ammissibilità della richiesta di abrogazione parziale della l. 29/48, recante "Norme per la elezione del Senato della Repubblica" (sent. 32/93), essa ribadisce infatti la propria giurisprudenza.

Affinché leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale possano essere assoggettati a *referendum* popolare, deve preliminarmente riscontrarsi la presenza di "una duplice condizione, che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti *una coerente normativa residua, immediatamente applicabile*, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo. Quando siano rispettate tali condizioni, è di per sé *irrilevante* il modo di formulazione del quesito, che può anche includere *singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo (...)*" (il corsivo è nostro).

Non si nasconde tuttavia la Corte "che la normativa di risulta possa dar luogo ad inconvenienti (...). Ma questi aspetti non incidono

sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo, e pertanto non mettono in causa l'ammissibilità della richiesta di *referendum*. Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent.468/90), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua”.

La successiva sent.5/95 (richiesta di abrogazione parziale di leggi recanti “Norme per l'elezione della legge della Camera dei Deputati”), richiamate nello specifico le condizioni necessarie affinché una legge elettorale possa essere oggetto di consultazione popolare, espresse nella precedente sent. 32/93, aggiunge che possono allora essere “incluse anche *porzioni del testo legislativo (frasi o parole) brevissime e prive di autonomo significato normativo*, qualora ciò sia imposto dall'imprescindibile esigenza di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito medesimo, a sua volta dettata dalla necessità di garantire agli elettori l'espressione di un voto consapevole.” (il corsivo è nostro).

### 3.7. *L'ultima tornata referendaria: la costante incongruenza della Corte*

La posizione della Corte costituzionale sulla effettiva natura del *referendum* abrogativo sembra non incontrare ancora un punto definitivo, chiaro e soprattutto univoco. Le stesse sentenze sulle recenti proposte referendarie non mostrano alcuna idoneità in tal senso.

Sarebbe inutile, per quanto concerne ciò che a noi interessa, procedere con una valutazione analitica di ciascuna proposta referendaria sindacata dalla Corte nel febbraio 1997.

Riteniamo invece sufficiente a palesare l'ennesima incertezza nella giurisprudenza costituzionale (per non dire, confusione) il confronto tra due sentenze, la sent n. 19 e la sent. n. 36.

La prima, avente ad oggetto la richiesta referendaria di abolizione dei limiti statali alle attività promozionali delle regioni all'estero nelle materie di loro spettanza, sembrerebbe consolidare l'orientamento favorevole ad una certa normatività del *referendum*. La Corte, infatti, dichiara inammissibile il quesito in quanto “l'ipotesi, avanzata dalle Regioni promotrici, che lo Stato debba far valere solo successivamente e in via repressiva la contrarietà dell'attività regionale ai propri

indirizzi di politica internazionale equivarrebbe a vanificare il principio costituzionale di leale cooperazione (...). Poiché la *ratio* ispiratrice del quesito non è la sostituzione di un modello di coordinamento con altro diverso ed equivalente dal punto di vista della concretizzazione del principio di leale cooperazione, bensì l'eliminazione in radice di ogni forma di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di attività promozionali all'estero, si deve concludere che la richiesta referendaria, per il tramite dell'abrogazione delle parole (...), è tesa a colpire inammissibilmente il principio costituzionale di leale cooperazione che trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione”.

Dalla argomentazione conclusiva riportata è possibile dedurre importanti aspetti:

1. innanzitutto, l'atteggiamento di radicata accettazione da parte della Corte nei confronti di quesiti referendari aventi ad oggetto singole parole: la Corte sembra non stupirsi della formulazione del quesito, non considerando la presenza di (quelli che ormai possiamo definire) “frammenti di legge” una delle ragioni di inammissibilità della richiesta;

2. in secondo luogo, sebbene la Corte non si preoccupi di definirla, siamo palesemente dinanzi ad una legge costituzionalmente necessaria: l'inammissibilità della richiesta discende non dall'aver posto ad oggetto dell'abrogazione referendaria una legge costituzionalmente obbligatoria, quanto dal fatto che la formulazione del quesito fa derivare dall'(eventuale) esito positivo della consultazione popolare l'assenza di ogni qualunque normativa di risulta, tale da comportare tale lacuna legislativa una diretta violazione della Costituzione (nello specifico dell'art. 5 Cost.);

3. in terzo luogo, risulta consolidata l'ammissibilità dell'abrogazione parziale di leggi costituzionalmente necessarie, nei limiti in cui garantisca il funzionamento (e non determini la paralisi) del principio costituzionale oggetto del quesito.

In sintesi, riteniamo di poter attribuire alla sentenza *de qua* il tentativo, sebbene non ancora esplicito, di radicalizzare (o comunque di non negare) il carattere “propositivo” del *referendum*.

Su di un piano diametralmente opposto si pone invece la sent. n. 36/97, relativa alla l.223/90 (recante “Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato). Sebbene il quesito non rientri in alcuna

delle categorie di leggi espressamente sottratte al *referendum* dell'art. 75 secondo comma Cost., sebbene il quesito presenti i richiesti requisiti di chiarezza e non contraddittorietà, la Corte ritiene che “il fine oggettivo nella domanda referendaria appa(ia) perseguito in modo inammissibile, in quanto contrario alla logica dell'istituto, giacché si adotta non una proposta referendaria puramente ablativa, bensì innovativa e sostitutiva di norme”.

L'esito positivo della consultazione popolare determinerebbe, “attraverso l'ipotizzata saldatura tra due frammenti lessicali appartenenti a due norme completamente diverse, un effetto di riduzione quantitativa dell'attuale contenuto dispositivo, ma non (produrrebbe) certo, come invece richiesto dalla disciplina sul *referendum* abrogativo, un effetto di ablazione puro e semplice: non si verificherebbe, quindi, il *proprium* del *referendum* abrogativo, che è essenziale per l'istituto. (...) In definitiva, l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario si risolve sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo. (...) L'individuazione allora, nella struttura del quesito, accanto al profilo di soppressione di mere locuzioni verbali, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo, del profilo di sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative, ma costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, pone in luce il carattere propositivo del quesito stesso. Ma se così è, si fuoriesce dallo schema tipo dell'abrogazione parziale, proprio perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita”.

Abbiamo preferito riportare quasi integralmente le argomentazioni addotte dalla Corte costituzionale, consapevoli di come esse stesse sarebbero state di per sé sufficienti a sottolineare l'incongruità rispetto alla sent. n. 19/97.

Se nella prima si considerava ormai indiscusso l'utilizzo dei frammenti di legge, questi ultimi sollevano la contrarietà della Corte nella sent. n. 36/97, non considerandosi accettabile la formulazione

di un quesito referendario che avesse ad oggetto “locuzioni (...) prive di qualsiasi significato normativo”. Se nella sent. n. 19/97 la Corte dichiara l’inammissibilità in quanto ispirato il quesito referendario alla eliminazione e non alla sostituzione, nella sent. n. 36/91, l’interruzione del procedimento referendario è giustificato dall’aver la proposta referendaria un fine propositivo, e non meramente eliminativo.

È pur vero che il sindacato di ammissibilità nella sent. n. 19/97 (e a differenza della sent. n. 36/97) verte su una disciplina normativa riconducibile alle leggi costituzionalmente necessarie. Ma attribuire un significato particolarmente rilevante a detta precisazione comporterebbe la configurazione di una (necessaria) distinzione, tuttavia di dubbia fondatezza: il *referendum* abrogativo mantiene la sua caratterizzazione di strumento eminentemente eliminativo-ablativo; tuttavia, in presenza di leggi costituzionalmente necessarie (e solo di esse) esso acquista obbligatoriamente una portata propositiva, l’assenza del quale aspetto produrrebbe un’inevitabile dichiarazione di inammissibilità. Seppur stimolante, non ci sentiamo di approfondire ulteriormente l’ipotesi suggerita. Essa, oltre a fuorviarci eccessivamente dal nostro lavoro, solleverebbe una moltitudine di interrogativi, che la lacunosità, la incoerenza delle sentenze della Corte costituzionale non permetterebbero di risolvere.

L’incoerenza che abbiamo visto connotare le sentenze costituzionali in materia referendaria ci impedisce di formulare una conclusione definitiva ed univoca circa la natura del *referendum* abrogativo.

Le pronunce della Corte costituzionale, “tormentata” sul punto, con la loro incertezza ed incongruenza, hanno fortemente contribuito alla distorsione dell’istituto referendario. Due sono gli aspetti, evidenziati nei precedenti paragrafi, che denotano indiscutibilmente un’apertura verso una nuova struttura del *referendum* o comunque l’abbandono della sua tradizionale configurazione. Il primo è quello secondo cui la Corte, sviluppando il requisito della “omogeneità”, a tutela della libertà di voto che sarebbe compromessa dalla proposizione in un unico quesito di più domande diverse, ritiene che a tal fine deve risultare palese il risultato che i promotori si propongono di raggiungere. Pretendendo dai promotori la univocità in ordine agli scopi dell’abrogazione, la Corte “ha avallato ed anzi ha indotto o addirittura reso necessaria la formulazione di quesiti complessi ed ela-



borati, e ha incentivato la tendenza a fare dei quesiti referendari uno strumento di proposta legislativa positiva”.

Il secondo aspetto è quello con cui la Corte, di fronte a quesiti referendari relativi a leggi che disciplinavano la formazione di organi costituzionali, ha affermato che l'ammissibilità è condizionata al fatto che la proposta abrogazione lasci in vita una normativa “autosufficiente”. Dunque, non solo il quesito deve rendere esplicito a che cosa esso tende, “ma deve proprio tendere a dar vita, come normativa di risulta, ad una legge in grado di essere applicata”. A questo punto, come correttamente rileva Onida, “la strada dei *referendum* manipolativi non solo si è aperta, ma si è spalancata, e addirittura è diventata talvolta un percorso obbligato”.

Interessante ci sembra poi la critica mossa dall'A. alla strada intrapresa dalla Corte, la quale non sembra ancora in grado (come d'altronde mostrano le ultime sentenze) di operare una svolta radicale. Se il quesito assume carattere sostanzialmente propositivo, si può insinuare l'idea che dopo l'esito del *referendum*, se abrogativo, il Parlamento, ove intervenga, sia a sua volta vincolato, per rispettare la volontà degli elettori, a conservare il risultato della consultazione: “non solo nel senso che non possa (come è ovvio) ripristinare né formalmente né sostanzialmente la disciplina che è stata oggetto di abrogazione, ma nel senso che non possa nemmeno sostituire a quella abrogata una disciplina diversa sia da questa, sia dalla normativa di risulta residua dall'abrogazione. Se infatti si parte dalla premessa che il *referendum* non ha prodotto solo un'abrogazione, cioè un vuoto, ma ha prodotto una legge nuova, si può concludere che dunque è *quella* legge che il Parlamento deve rispettare. (...) La libertà del Parlamento di intervenire sulla materia oggetto di *referendum*, salvo il limite di non poter ripristinare la disciplina abrogata, verrebbe ad essere negata (...)”. E logica conseguenza sarebbe poi che in caso di esito negativo, invece, “avendo gli elettori respinto i quesiti abrogativi, il Parlamento non potrebbe più modificare sostanzialmente le disposizioni oggetto dei medesimi: quasi che risultassero cristallizzate dall'esito del *referendum*”.

L'evoluzione dell'istituto referendario, come palesemente emerge dal nostro lavoro, trova un forte stimolo nella creatività delle sentenze della Corte costituzionale. Alla luce di quanto emerge da queste pagine, infatti, è difficile continuare a dichiararsi saldamente ancorati

alla nozione tradizionale del *referendum* abrogativo, che identifica la sua essenzialità nella natura esclusivamente ablativa. Le frequenti tornate referendarie invitano continuamente la Corte a decidere della ammissibilità di numerosi quesiti referendari, dandole modo, da un lato, di perfezionare la sua giurisprudenza nel merito (con il corretto intento di circoscrivere la propria competenza), dall'altro, di creare una nuova figura dell'abrogazione referendaria, connotata di una certa normatività. Sebbene la Corte continui a negare il carattere propositivo del *referendum*, le sue stesse argomentazioni celano orientamenti diversi e incoerenti.

Non possiamo comunque celare il nostro dissenso verso l'incongruenza manifestata in materia dalla Corte costituzionale.

E.2-Enzo Palumbo, *La via referendaria per tornare alla legge Mattarella*

(v.

<http://www.forumcostituzionale.it/site/content/view/3/3/#p>)

## ELENCO DEI COLLABORATORI

ADELE ANZON, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Roma "Tor Vergata".

ROBERTO BORRELLO, Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato presso l'Università di Siena.

PAOLO CARNEVALE, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Roma Tre.

CLAUDIO CHIOLA, Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Roma "La Sapienza".

FRANCESCO D'ONOFRIO, Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Roma "La Sapienza".

GIANNI FERRARA, Professore emerito di Diritto costituzionale presso l'Università di Roma "La Sapienza".

ALESSANDRO GIGLIOTTI, Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate presso l'Università di Roma "La Sapienza".

GIOVANNI GUZZETTA, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Roma "Tor Vergata".

VINCENZO IACOVISSI, Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate presso l'Università di Roma "La Sapienza".

LUCA IMARISIO, Professore aggregato di Diritto costituzionale presso l'Università di Torino.

FULCO LANCHESTER, Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato presso l'Università di Roma "La Sapienza".

GABRIELE MAESTRI, Dottorando di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate presso l'Università di Roma "La Sapienza".

MICHELA MANETTI, Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Siena.

VALERIA MARCENÒ, Professore aggregato di Diritto costituzionale presso l'Università di Torino.

ANDREA MORRONE, Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Bologna.

MARCO PANNELLA, già Deputato della Repubblica.

STEFANO PASSIGLI, già Professore ordinario di Scienza politica presso l'Università di Firenze.

ROBERTO NANIA, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Roma "La Sapienza".

FRANCESCA PETRINI, Dottoranda di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate presso l'Università di Roma "La Sapienza".

GIORGIO REBUFFA, Professore ordinario di Filosofia del diritto presso l'Università di Genova.

TERESA SERRA, Professore ordinario di Filosofia politica presso l'Università di Roma "La Sapienza".

MASSIMO SICLARI, Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Roma Tre.