

Intervento scritto inviato in vista del Seminario "preventivo" ferrarese
NEL "LIMBO" DELLE LEGGI
Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?
Ferrara, 16 dicembre 2011

SERGIO BARTOLE

Emerito di Diritto costituzionale, Università di Trieste

Trattenuto da altri impegni, vorrei contribuire alla discussione con questo breve sommario di un possibile più ampio intervento delineando quello che può essere un ideale percorso per arrivare a sostenere l'ammissibilità delle iniziative referendarie in discussione (senza approfondire possibili motivi di differenziazione fra le due).

Partirei dal dato ormai acquisito che le leggi elettorali hanno nel nostro sistema uno statuto particolare almeno ai fini della loro approvazione parlamentare ed in vista della loro sottoposizione a referendum abrogativo. Il che dovrebbe consentire di sviluppare un più ampio discorso al riguardo.

Si dice che iniziative di referendum abrogativo interessanti le leggi elettorali sono inammissibili perché bisogna evitare di privare l'organo elettivo della base necessaria per salvaguardare la sua costante operatività e per non esporlo al rischio di paralisi di funzionamento (Corte cost. 47/91 riprendendo 29/87);
l'operatività dell'organo va in particolare garantita *nell'eventualità di inerzia legislativa* (Corte cost. 32/93);
ne deriva un'oggettiva indisponibilità e *indefettibilità della dotazione di norme elettorali* (Corte cost. 29/87 e 5/95).

La materia elettorale ha quindi caratteristiche proprie con riferimento in particolare all'esigenza di poter disporre *in ogni tempo* di una normativa operante (Corte cost. 15/2008 e 13/1999). Le leggi elettorali sono leggi ritenute dalla Corte costituzionalmente necessarie.

A voler essere conseguenti la garanzia contro il rischio di una totale caducazione delle leggi elettorali dovrebbe valere non solo per i referendum abrogativi ma anche per il legislatore, cui sarebbe inibita una abrogazione delle stesse con conseguente assenza della copertura di una legge elettorale.

Le leggi di totale abrogazione di una normativa elettorale dovrebbero quindi ritenersi illegittime, a meno di non immaginare che l'abrogazione della legislazione elettorale sia sottoposta a condizione risolutiva in presenza dell'intervento di una sua successiva ulteriore abrogazione. E' in effetti questa l'unica soluzione immaginabile ad evitare che altrimenti, in attesa di un eventuale giudizio di costituzionalità per l'accertamento di quella illegittimità, si prolunghi nel tempo uno stato di mancanza della legislazione elettorale. Lo statuto delle leggi elettorali imporrebbe che sempre la loro abrogazione debba ritenersi sottoposta alla condizione di cui si è detto, per garantire *in ogni tempo* la costante operatività dell'organo per il tramite *dell'indefettibilità della dotazione di norme elettorali*, anche in presenza di *inerzia legislativa*.

Lo statuto delle leggi elettorali è quindi tale esigere qualcosa di simile alla reviviscenza delle vecchie leggi elettorali in presenza di abrogazione di quelle che sono loro succedute. Si suole dire che l'abrogazione delle leggi non importa reviviscenza di quelle abrogate, ma ci sono filoni giurisprudenziali che ammettono la reviviscenza delle leggi abrogate in presenza della abrogazione della legge abrogante, per evitare l'assenza

di una necessaria disciplina legislativa e qualora la abrogazione di una normativa corrisponda alle finalità della normativa già a suo tempo abrogata (Cian - Trabucchi, Commentario breve al Codice Civile, sub art, 15 preleggi)

Nel nostro caso si avrebbe una sorta di reviviscenza necessaria che implica, secondo l'opinione di Pugliatti (Enc dir., sub Abrogazione), nel caso di abrogazione di una norma abrogante, un meccanismo per cui la norma abrogatrice contiene, da un lato, la norma con funzione abrogante e, dall'altro lato, la norma che *per relationem* assicura il contenuto della norma legale precedentemente abrogata.

La reviviscenza della norma abrogata è stata ammessa nel caso di dichiarazione di incostituzionalità della norma abrogante dalla stessa Corte costituzionale ad evitare il perpetuarsi degli effetti della norma abrogante incostituzionale (107/1974). La quale Corte, del resto, con sentenza 49/1970, ha riconosciuto che l'abrogazione non estingue le norme, ma ne delimita nel tempo la sfera materiale di efficacia, per cui anche in termini generali è forse improprio parlare di reviviscenza.

L'effetto nel caso delineato ha per obiettivo quello di garantire la costante operatività degli organi costituzionali, come nel pensiero della Corte costituzionale la reviviscenza vale a dare certezza all'osservanza della Costituzione. Si dice che la reviviscenza comporterebbe attentato alla certezza del diritto in quanto l'abrogazione di una legge potrebbe comportare la rinascita di norma che il legislatore non è in grado di individuare al momento dell'abrogazione. Ma nel caso di specie si riscontra proprio l'opposto, cioè la c.d. reviviscenza assicura la continuità e persistenza dell'osservanza del principio della certezza del diritto. Essa si giustifica per le stesse ragioni di certezza e continuità della vita costituzionale che hanno giustificato la giurisprudenza sull'inammissibilità delle iniziative di referendum abrogativi di leggi elettorali.

Se poi si volesse dire che il risultato prospettato sarebbe nel caso di specie già conseguibile con la dichiarazione di inammissibilità della iniziativa referendaria, bisognerebbe riconoscere che essa – *in caso di inerzia del legislatore* – comporterebbe anche la permanenza, il congelamento di una normativa elettorale sgradita, contro la quale non vi sarebbe rimedio alcuno. Il che sembra difficilmente accettabile.