

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

## **STEFANO CATALANO**

*Ricercatore in Diritto costituzionale. Università di Milano*

### **Intervento**

1. Primo quesito: abrogazione totale della legge 270 del 2005. Il primo quesito risulta non ammissibile.

In primo luogo, va osservato che il quesito risulta chiaro; ha un fine immediatamente intellegibile ed è omogeneo.

L'obiettivo è evidente e mira all'abrogazione complessiva della legge 270 del 2005 che ha modificato la legislazione elettorale introdotta nel 1993. Altrettanto chiaro è anche l'ulteriore obiettivo dei promotori che è quello di riportare in vigore la disciplina in vigore fra il 1993 e il 2005 (cd *Mattarellum*).

Questo effetto si dovrebbe avere a seguito dell'abrogazione di tutta la legge 270 del 2005. In altre parole, l'esito del referendum, se positivo, dovrebbe rendere possibile, secondo i promotori, la reviviscenza della disciplina abrogata dalle legge del 2005 che si verificherebbe nello stesso momento dell'abrogazione medesima .

Ciò, impone, ai fine della verifica dell'ammissibilità del quesito una riflessione sul complesso fenomeno della reviviscenza. In questa sede non si possono effettuare considerazioni approfondite. Basti osservare, qui, che risulta dominante in dottrina l'idea secondo cui la reviviscenza di una disciplina si può avere in due ipotesi:

a) ove la norma meramente abrogante venga a sua volta semplicemente abrogata. In questo caso l'unica volontà del Legislatore immaginabile è quella di reintrodurre la disciplina originaria;

b) ove la norma abrogante venga dichiarata costituzionalmente illegittima.

Questo, specie per quanto riguarda il secondo caso (cfr. sent. n. 107 del 1974 e 108 del 1986), sembra essere anche l'orientamento della Corte costituzionale che, comunque, non si è mai espressamente pronunciata sul punto dell'effetto dell'abrogazione referendaria. In ogni caso, comunque, non si può dimenticare quanto influisca nelle singole ipotesi, soprattutto laddove si tratti di reviviscenza derivante da dichiarazione di illegittimità costituzionale, la vicenda normativa concreta. Stando così le cose, pare di potersi osservare che nel caso di specie non si dovrebbe avere reviviscenza, cioè indipendentemente dalla definitiva risposta circa la sua ammissibilità nelle ipotesi sopra ricordate. Infatti, la

legge 270 del 2005 non è meramente abrogatrice, ma modifica ed integra la disciplina precedentemente vigente. In una simile ipotesi, è assai arduo sostenere che l'unica volontà ipotizzabile del Corpo elettorale, ove abrogasse la legge del 2005, sia quella di riportare in vita il *Mattarellum*. Non essendo ammissibile, a parer mio, il ritorno in vita della legge intermedia si deve concludere per l'inammissibilità del primo quesito referendario. Più precisamente, mancherebbe una normativa di risulta immediatamente applicabile. Ciò, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale – a partire dalla sentenza n. 29 del 1987 –, rende proprio inammissibile il quesito.

**2.** Secondo quesito: abrogazione delle clausole abrogative contenute nella legge n. 270 del 2005. Anche il secondo quesito risulta non ammissibile.

Il quesito è stato concepito al fine di rendere possibile la reviviscenza della disciplina elettorale vigente fra il 1993 ed il 2005. In effetti si sottopone ad abrogazione non tutta la legge 250 del 2005, ma soltanto quelle parti che dispongono l'abrogazione di singole norme contenute nelle leggi elettorali precedenti. Abrogando solo le norme abrogatrici, in sostanza, si ricadrebbe all'interno di una delle ipotesi in cui solitamente si ammette la reviviscenza.

Non si chiede l'abrogazione, invece, delle disposizioni che hanno sostituito le regole del *Mattarellum*.

Se il referendum avesse esito positivo ne dovrebbe conseguire, quindi, a parere di chi scrive:

- a) L'abrogazione delle clausole abrogatrici contenute nella legge n. 270 del 2005;
- b) La verosimile reviviscenza delle norme del *Mattarellum* abrogate dalla legge n. 270 del 2005;
- c) La permanenza in vigore delle disposizioni introdotte dalla legge n. 270 del 2005 che sostituiscono o modificano le regole abrogate dalla medesima legge e che, all'esito positivo del referendum, ritornerebbero appunto in vigore.

In altre parole, all'esito del referendum si avrebbe la contemporanea vigenza nel nostro ordinamento di due discipline elettorali fra loro incompatibili.

Questa incompatibilità dovrebbe essere risolta attraverso i normali criteri di risoluzione delle antinomie. Nella specie si dovrebbe avere l'abrogazione per incompatibilità della disciplina restante della legge n. 270 del 2005 da parte della reviviscente disciplina del *Mattarellum*.

Tuttavia, l'eventuale abrogazione delle norme rimanenti del c.d. *Porcellum*, andrebbe riconosciuta dai singoli interpreti e non avrebbe effetti erga omnes dal momento che non si tratterebbe di abrogazione espressa. Quest'ultima, infatti, non si può avere ad opera del referendum che abroga espressamente solo le disposizioni da esso prese in

considerazione, ossia gli ordini di sostituzione indicati dal secondo quesito.

Da tutto ciò sembra di doversi ricavare, a mia opinione, l'inammissibilità del quesito referendario. Il quesito risulterebbe non chiaro nelle sue conseguenze. Infatti, ammesso che si possa avere la reviviscenza del Mttarellum, si avrebbe la permanenza in vigore di due discipline elettorali nello stesso momento. La scelta fra queste non potrebbe derivare come effetto automatico dall'esito referendario. Il nodo, inoltre, non sembra possa essere sciolto dalla Corte costituzionale in sede di ammissibilità del referendum.

Essa, come noto, in tale giudizio non si occupa delle problematiche successive all'eventuale esito referendario, ma solo delle caratteristiche del quesito che deve consentire agli elettori, fra l'altro, una scelta consapevole che può avvenire solo laddove essi siano in grado di comprendere gli effetti del proprio voto e la disciplina risultante all'esito del voto. La Corte non si occupa delle problematiche successive al voto neppure quando verifica l'esistenza di una normativa di risulta immediatamente applicabile o dichiara non ammissibili referendum aventi ad oggetto norme costituzionalmente necessarie. In simili circostanze, infatti, si impedisce che la semplice abrogazione referendaria generi una situazione normativa il cui verificarsi non sarebbe consentito dalla Costituzione (es. sent n. 45 del 2005). La Corte non si confronta mai, né potrebbe farlo, con le altre problematiche, fra cui quelle interpretative che si verificherebbero in ipotesi analoghe a quella in esame.

Ne consegue, allora, che non potendo l'elettore ricostruire chiaramente la disciplina vigente a seguito dell'ipotetica abrogazione parziale della legge n. 270 del 2005, il secondo quesito referendario risulta inammissibile.

A superare l'ostacolo non sembra decisiva l'osservazione secondo cui la volontà dei promotori sarebbe inequivocabilmente quella di condurre alla ripresa di operatività della legislazione elettorale vigente fra il 1993 ed il 2005. In effetti, la volontà dei proponenti, cui per altro anche la Corte costituzionale dà non secondario rilievo, vale sempre e solo a chiarire la portata del quesito e non a chiarire quali dovrebbero essere gli effetti successivi all'esito abrogativo del referendum. La volontà dei promotori, in altre parole, è preziosa nella ricostruzione della domanda, non nella individuazione degli esiti successivi alla risposta affermativa alla domanda medesima.

**3.** Come si vede le ragioni dell'inammissibilità almeno del secondo quesito prescindono dalla risoluzione del problema della reviviscenza in ambito referendario. In questo caso, la Corte potrebbe dichiarare inammissibile il quesito "a prescindere" dalla soluzione del problema. La Corte, in sostanza potrebbe dire che la scarsa chiarezza della disciplina risultante dall'approvazione del quesito comporta la non ammissibilità del

medesimo a prescindere dal verificarsi della reviviscenza del Mattarellum a seguito dell'abrogazione referendaria.

In tal modo, la Corte potrebbe, ancora una volta, non prendere espressa posizione sul tema assai complesso della reviviscenza delle fonti normative in caso di abrogazione.