

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

## **ALESSANDRO PIZZORUSSO**

*Emerito di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Pisa*

### **Intervento**

1. La risposta all'interrogativo posto ai partecipanti al convegno ferrarese del 16 dicembre 2011 circa l'ammissibilità del quesito referendario (quesito n. 2) elaborato per l'abrogazione di talune parti della legge n. 270 del 2005 (testo A) è chiaramente nel senso che ove tale quesito fosse approvato dagli elettori, esso comporterebbe una normazione di risulta (testo C) comprendente la modificazione di una serie di articoli di questa legge tale da comportare il ripristino del testo vigente anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 270.

Questo risultato potrebbe essere conseguito in virtù del fatto che la legge in questione è stata redatta con applicazione della tecnica (generalmente definita dell'"abrogazione testuale") mediante la quale sono state adottate una serie di sostituzioni o abrogazioni espresse di parole comprese in testi precedentemente in vigore, con la conseguenza che, ove il quesito n. 2 fosse approvato verrebbero abrogate direttamente soltanto le disposizioni o parti di disposizione (aventi natura di norme sulla produzione giuridica) che avevano determinato tali modificazioni, mentre erano lasciate in vigore le disposizioni o parti di disposizioni (aventi natura di norme di produzione) le quali regolavano un diverso sistema elettorale che realizzata una selezione fondata prevalentemente su collegi uninominali e che erano tuttavia rese inapplicabili dall'entrata in vigore delle norme di produzione indicate negli stessi testi..

Tale complesso di modificazioni realizzava indubbiamente una "manipolazione" della legislazione elettorale italiana che è stata resa necessaria, come è stato dimostrato dalla dottrina unanime, dall'indirizzo giurisprudenziale adottato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 29 del 1987 (e successivamente sempre confermato), che dichiarò inammissibile una proposta di referendum la quale, se approvata dagli elettori, avrebbe determinato l'impossibilità di ricostituire un organo costituzionale o a rilevanza costituzionale per il tempo necessario ad adottare una nuova disciplina compatibile con tale indirizzo giurisprudenziale.

Nel caso attualmente sottoposto all'esame della Corte costituzionale, tuttavia, questo inconveniente non si verificherebbe perché lo impedisce proprio il fatto che, nella redazione della legge n. 270 del 2005 è stata adottata la tecnica dell'"abrogazione testuale", la quale comporta la paralisi delle disposizioni contenute nella legislazione anteriormente vigente le quali comportavano l'impiego di un diverso sistema elettorale prevalentemente uninominale (norme queste peraltro non abrogate, ma solo rese inapplicabili dalle norme sulla produzione giuridica contemporaneamente adottate che prescrivevano di osservare le norme di produzione contenute nella legge medesima).

L'abrogazione di queste norme sulla produzione giuridica, adottate per determinare l'applicazione delle norme di produzione che le seguono, le quali sarebbe determinata dall'approvazione popolare del quesito n. 2, determinerebbe come propria conseguenza la fine del periodo di disapplicazione delle norme di produzione contenute nella legge medesima, e quindi il ritorno al sistema elettorale anteriormente applicato.

Lo svolgimento dei fatti si può quindi così riassumere: a) il d.p.r. n. 361 del 1957 e il d. lgs. n. 533 del 1933 prevedevano un sistema proporzionale (per la Camera) e uninominale ma sostanzialmente proporzionale (per il Senato); b) la legge n. 270 del 2005 aveva introdotto un sistema elettorale uninominale, ma prevalentemente maggioritario, mediante l'adozione di un sistema di norme sulla produzione giuridica che sostituivano le corrispondenti statuizioni precedentemente in vigore; c) il d. legge n. 75 del 2006, convertito nella legge n. 121 del 2005, aveva modificato il sistema prevalentemente maggioritario così adottato trasformandolo in un sistema proporzionale con premio di maggioranza (precisamente, questa legge conteneva una serie di norme di produzione, che prevedevano un nuovo sistema elettorale, una serie di norme sulla produzione giuridica, che prevedevano l'entrata in vigore queste norme in sostituzione di quelle precedenti; d) con il quesito n. 1, i proponenti del referendum chiedono l'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005, come modificata nel 2006: e) con il quesito n. 2, essi propongono invece l'abrogazione testuale delle parole che avevano realizzato la precedente modificazione, sul presupposto che le residue norme che erano in vigore al tempo dell'entrata in vigore di tale legge, depurate delle conseguenze delle modifiche del 2006, tornino a regolare un sistema uninominale prevalentemente maggioritario.

Il quesito n. 1 si pone in contrasto con il precedente stabilito dalla Corte costituzionale e sopra ricordato, che richiede, per l'ammissibilità del quesito referendario, che esso non determini soluzioni di continuità nel funzionamento di un organo costituzionale o di rilevanza costituzionale e questo precedente, pur destando qualche perplessità, appare assai forte..

Il quesito n. 2 non si pone invece in contrasto con la sentenza della Corte perché comporta la contemporaneità dell'abrogazione delle leggi di cui propone l'abrogazione parziale e lascia immutato lo stato di vigenza della residua parte della legge n. 270 del 2005, della quale le modifiche

apportate a questa legge avevano precluso l'applicazione, pur limitandosi a sostituirle per quanto all'uopo necessario.

2. Si realizza così il seguente schema: il d. legge n. 75 del 2066, convertito in legge n. 121 del 2006 (testo C), abrogando, mediante la tecnica dell'abrogazione testuale, le norme sulla produzione giuridica contenute nel testo B (che specifica le parti che costituiscono oggetto della proposta di abrogazione, ai sensi dell'art. 27 della legge 25 maggio 1970, n. 352) e determinando la sostituzione delle norme sulla produzione giuridica contenute nella legge n. 270 del 2005 rimaste dopo tale operazione (testo A), ha determinato la sostituzione del sistema elettorale denominato dal prof. Sartori "mattarellum" (testo B) nel sistema denominato "porcellum" (testo C).

Nessuna norma vigente nell'ordinamento italiano vieta per regola generale l'abrogazione mediante referendum di disposizioni contenenti norme sulla produzione giuridica né altera le conseguenze normalmente proprie di essa. Il fatto che un'abrogazione referendaria determini conseguenze che modifichino il sistema legislativo vigente, per parti più o meno vaste, è questione di interpretazione del diritto, generalmente rimessa agli operatori. Anche in diritto comparato, sono rari i casi in cui il legislatore interviene a regolare problemi di questo genere. Dalle soluzioni adottate in giurisprudenza, che offre soluzioni varie, non emergono soluzioni che possano dirsi univoche.

D'altronde, quando una legge (o un referendum abrogativo) opera la modifica testuale di una legge in vigore, l'abrogazione del testo modificato e l'entrata in vigore della modificazione (anche per quanto riguarda i suoi eventuali riflessi interpretativi di disposizioni legislative), avvengono senza ostacoli, tanto per ciò che riguarda la perdita di efficacia della vecchia legge, quanto per ciò che riguarda l'entrata in vigore della legge modificata, nel momento stabilito per l'entrata in vigore della legge modificativa, sia ove essa faccia riferimento ad una precisa data, sia, se nulla sia esplicitamente stabilito dalla legge modificativa (o con riferimento ad essa, anche da altra legge), nella data in cui il nuovo testo entra in vigore a norma dell'art. 10 delle disposizioni preliminari al codice civile.

L'art. 37, terzo comma, legge 25 maggio 1970, n. 352, vale anche per le modificazioni legislative derivanti da referendum abrogativo ex art. 75 della Costituzione approvato dagli elettori che si limiti ad abrogare soltanto norme sulla produzione giuridica (nella specie, norme abrogative di norme di questo tipo).

Non esistono altri casi di inammissibilità di una proposta di referendum abrogativo di una legge elettorale, oltre a quelli di carattere generale e quello derivante dall'indirizzo giurisprudenziale sopra ricordato. Rispetto a quest'ultimo, tuttavia, costituisce una ipotesi derogatoria quella in cui il referendum approvato dagli elettori comporti esclusivamente l'abrogazione di norme sulla produzione giuridica che, attraverso

l'abrogazione di una precedente legge nella parte contenente norme sulla produzione giuridica con le quali si propone, mediante referendum ex art. 75, Cost., l'abrogazione parziale, si consenta la rinnovata applicazione delle norme anteriormente in vigore.

D'altronde, è evidente che ogni modificazione dell'ordinamento giuridico, salvo quanto dispongono le regole sulla risoluzione dei conflitti di norme, può influenzare, in uno o altro modo, la portata di qualunque norma appartenente all'ordinamento stesso e che anche le norme specificamente dichiarate abrogate, ad esempio, possono essere impiegate per regolare concreti rapporti quando ciò risulti prescritto da norme sull'efficacia del diritto nel tempo.

**3.** Al di là dei rilievi di ordine strettamente giuridico che precedono, è evidente il rilievo di ordine politico che la questione presenta.

Sulla base dei sondaggi che circolano e dei risultati delle ultime elezioni amministrative e dell'ultimo referendum celebratosi, sembra molto probabile che il quesito n. 2 potrebbe conseguire una maggioranza di voti degli elettori (oltre il quorum richiesto), con conseguente modificazione dell'ordinamento giuridico vigente.

Ove ciò si verificasse, verrebbe meno la possibilità dell'ex-presidente del consiglio di minacciare lo scioglimento delle Camere sul presupposto che egli ancora disponga di una maggioranza idonea a votare la sfiducia all'attuale Governo e che egli possa altresì (almeno fino alle elezioni previste per il 2013, data la difficoltà che una nuova legge elettorale possa trovare nell'attuale momento una maggioranza che sarebbe certamente condizionata al volere di questo personaggio, determinare buona parte dei candidati da eleggere in base alla legge tuttora vigente. Donde la liberazione della politica italiana da un'ipoteca spesso minacciata (anche se probabilmente senza fondamento), ma che determina un condizionamento assai negativo di essa.

**4.** Fra le ampie ed approfondite analisi fornite dalla vasta dottrina esistente in argomento, si segnalano: S.PUGLIATTI, voce *Abrogazione* dell'*Enc. del diritto*, I, spec. pag. 153; D. DONATI, in *Scritti di diritto pubblico*, II, spec. pag. 163; F.SORRENTINO, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1972, spec. pag. 20; PIZZORUSSO, in *Foro it.*, 1978, I, col.1604; CELOTTO, in MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto*, 3<sup>a</sup>ediz., 2000, 188 ss., spec. 195 ss.