
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 novembre 2015 Giovanni Giardino e Gianguido D'Alberto – Regione Abruzzo Abrogazione e reviviscenza: istituti generali ed effetti derivanti dalla dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni abrogative e modificative
---	---	--

Brevi note sull'efficacia delle sentenze dichiarative della illegittimità costituzionale di disposizioni meramente abrogative o modificative e la reviviscenza delle norme abrogate a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012.

Come è noto, la complessa questione dell'efficacia delle sentenze dichiarative della illegittimità costituzionale di disposizioni meramente abrogative o modificative è stata a lungo dibattuta sia in dottrina che in giurisprudenza e il suo esame ha fatto registrare nel tempo diversi orientamenti anche contrastanti.

In particolare, secondo un primo indirizzo, che prende le mosse dalla storica sentenza della Corte costituzionale n.107/1974, ulteriore efficacia delle sentenze di accoglimento è data dalla reviviscenza delle norme abrogate dalle norme dichiarate costituzionalmente illegittime. Ad ogni modo, è in ogni caso rimesso alla Corte stessa stabilire se le norme "ripristinate" non presentino, a loro volta, in base alle stesse valutazioni che hanno portato alla dichiarazione di illegittimità delle norme che le hanno abrogate, aspetti di parziale illegittimità. Si determinerebbe in questo caso un'ipotesi di illegittimità consequenziale (cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano 2005, pag.490). Anche nella sent. n.32 del 2014 la Corte afferma che "l'accertamento della invalidità di una norma abrogatrice e la sua dichiarazione di illegittimità da parte della Corte costituzionale, specialmente se per vizi di forma o procedurali, comporta la caducazione dell'effetto abrogativo e il conseguente ripristino della norma abrogata". Ulteriormente nella sent. n. 108 del 1986 si afferma che la caducazione di una disposizione espressamente abrogatrice, importa "il ripristino della norma precedentemente abrogata, dalla quale saranno di conseguenza regolati i rapporti giuridici in essa considerati. È probabile che, nell'applicazione di tale norma, possano sorgere incertezze interpretative, essenzialmente derivanti dalla temporanea vigenza di quella attualmente annullata".

Secondo altro e contrario orientamento giurisprudenziale, tuttavia, che trova riscontro in particolare nella sent. n. 13 del 2012 "il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate, non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate. Ne è un esempio l'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale. Peraltro, sia la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, sia la scienza giuridica ammettono il ripristino di norme abrogate per via legislativa solo come fatto eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso. Per questo le «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica stabiliscono che «se si intende far rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento» (punto 15, lettera d, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001; analoga disposizione è prevista dalla «Guida alla redazione dei testi normativi» della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92). Analogamente la Corte nelle sentenze 294/2011 e 310/1993 nonché nell'ordinanza 306/2000 esprime dubbi sulla ammissibilità della reviviscenza di norme abrogate ad opera di disposizioni successivamente dichiarate costituzionalmente illegittime sostenendo che la reviviscenza non è pacifica nemmeno nel caso in cui la

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 novembre 2015 Giovanni Giardino e Gianguido D'Alberto – Regione Abruzzo Abrogazione e reviviscenza: istituti generali ed effetti derivanti dalla dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni abrogative e modificative
---	---	--


norma per ipotesi colpita da una sentenza di illegittimità costituzionale sia esclusivamente ed espressamente abrogatrice.

Ancor più controversa è la questione in esame in dottrina nell'ambito della quale si confrontano tre indirizzi interpretativi.

Alcuni studiosi ammettono sempre la reviviscenza facendo leva sulla considerazione che la legge incostituzionale prima della pronuncia di illegittimità sia nulla-inesistente e, quindi, non potrebbe produrre alcun effetto sostanziale (*Onida, 1965*). Altri la negano in ogni ipotesi con numerosi argomenti tendenti a sottolineare la gravità degli inconvenienti pratici derivanti da problemi di certezza del diritto, eventuali disparità di trattamento, nonché difficoltà di coordinamento tra le norme (*Martines 1957, Azzariti 1959, Modugno 1966*). Altri, infine, si pongono in posizione intermedia ammettendo la reviviscenza solo in alcuni casi specifici quale quello della declaratoria di illegittimità costituzionale di una disposizione con contenuto esclusivamente ed espressamente abrogativo rispetto al quale, se si escludesse la reviviscenza, verrebbero vanificati gli effetti della sentenza della Corte costituzionale (*Guarino 1951, Sandulli 1959, Mortati 1976*).

Per quanto riguarda la seconda questione relativa dell'efficacia delle sentenze di illegittimità costituzionale di disposizioni modificatrici, si rileva preliminarmente che la modifica e, nello specifico, la sostituzione di una disposizione previgente con una successiva, consiste tecnicamente nel "togliere" e, quindi, nell'abrogare dal testo precedente determinate parole e sostituirle con delle nuove. Ogni modifica, pertanto, comporta in sé sempre e comunque un "effetto abrogativo" cui si accompagna indissolubilmente un "effetto novativo" consistente nell'introduzione di una nuova disposizione in luogo della precedente. Proprio la circostanza che sia l'abrogazione che la novazione operano automaticamente ed inscindibilmente induce a ritenere che la caducazione della legge modificatrice ad opera della sentenza di incostituzionalità determinerebbe un vuoto normativo. Ciò in quanto la precedente disposizione da una parte risulterebbe non più vigente a seguito della sua abrogazione, mentre la nuova, dall'altra, sarebbe priva di efficacia a seguito della sua dichiarazione di incostituzionalità. In tale situazione, pertanto, non potrebbe operare la reviviscenza dell'originario testo in quanto la volontà del Legislatore era evidentemente quella di sostituire la precedente disposizione, mentre la nuova non è più efficace a seguito della decisione della Consulta. Tale assunto sembra trovare implicita conferma nella sentenza Corte Cost. n.105/2013, relativa alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 22 della legge reg. Abruzzo n. 77 del 1999 così come sostituito dall'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16, laddove la Corte lascia intendere che la sostituzione abbia comunque prodotto "l'effetto abrogativo" dell'originario testo del predetto comma 5 dell'art. 22 della L.R. n. 77/1999.

Come sopra accennato, in tema di reviviscenza delle norme abrogate merita uno specifico approfondimento quanto affermato dalla Corte Costituzione nel giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari in materia elettorale conclusosi con la sentenza n. 13 del 2012 che sul punto costituisce un importante spartiacque sia nella evoluzione giurisprudenziale sia per i puntuali richiami alle nozioni di carattere teorico e dottrinale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 novembre 2015 Giovanni Giardino e Gianguido D'Alberto – Regione Abruzzo Abrogazione e reviviscenza: istituti generali ed effetti derivanti dalla dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni abrogative e modificative
---	---	--


La Corte chiarisce fin da subito di non ritenere accoglibile la tesi della reviviscenza automatica di disposizioni a séguito di abrogazione referendaria, in quanto la stessa *si fonda su una visione «stratificata» dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l'abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è «di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico» (sentenza n. 422 del 1995).*

Per i giudici di Palazzo della Consulta, in sostanza, il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate.

Tra queste ipotesi la Corte individua, in primo luogo, il caso *dell'annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale, che è stata individuata come caso a sé non solo nella giurisprudenza di questa Corte (peraltro, in alcune pronunce, in termini di «dubbia ammissibilità»: sentenze n. 294 del 2011, n. 74 del 1996 e n. 310 del 1993; ordinanza n. 306 del 2000) e in quella ordinaria e amministrativa, ma anche in altri ordinamenti (come quello austriaco e spagnolo). Tale annullamento, del resto, ha «effetti diversi» rispetto alla abrogazione – legislativa o referendaria – il cui «campo [...] è più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale» (sentenza n. 1 del 1956).*

Ulteriore ipotesi di reviviscenza è riconducibile a quella del *ripristino di norme a seguito di abrogazione disposta dal legislatore rappresentativo, il quale può assumere per relationem il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata. Ciò può verificarsi nel caso di norme dirette a espungere disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo.*

E particolarmente significativo, poi, il passaggio della sentenza in cui la Corte richiama, da un lato, la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, e, dall'altro, la scienza giuridica nella parte in cui ammettono il ripristino di norme abrogate per via legislativa solo come fatto eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso. E' tutt'altro che secondario, d'altra parte, che, così come avviene in altri ordinamenti, *le «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica stabiliscono che «se si intende far rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento».* Tale richiamo dimostra in maniera inequivocabile il significato che la Corte intende attribuire alle regole di tecnica legislativa alle quali non può essere assegnato un valore meramente formale e di stile, dovendo ad esse essere riconosciuto un rilievo sostanziale. La necessità di una manifestazione normativa espressa orientata alla reviviscenza della disposizione precedentemente abrogata sottende infatti il valore ontologicamente politico di ogni scelta legislativa.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 novembre 2015 Giovanni Giardino e Gianguido D'Alberto – Regione Abruzzo Abrogazione e reviviscenza: istituti generali ed effetti derivanti dalla dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni abrogative e modificative
---	---	--

Infine, la Corte inserisce, impropriamente, ad avviso di chi scrive, tra le ipotesi di reviviscenza ammesse la *cosiddetta riespansione, che si ha, ad esempio, nel rapporto tra due discipline delle quali una generale, l'altra speciale, per cui la disciplina generale produce i propri effetti sulle fattispecie in precedenza regolate dalla disciplina speciale abrogata*. Il richiamo a quest'ultima ipotesi non sembra perfettamente pertinente in quanto nel rapporto tra *lex specialis* e *lex generalis* non si applica il criterio cronologico ma di specialità e pertanto non opera l'istituto della abrogazione ma della deroga, la quale non incide sulla vigenza ma sulla efficacia della norma derogata.

Con riferimento alla fattispecie oggetto del suo giudizio, la Corte ribadisce *che volontà di far «rivivere» norme precedentemente abrogate, d'altra parte, non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al referendum, che ha carattere esclusivamente abrogativo, quale «atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa» (sentenza n. 29 del 1987), e non può «direttamente costruire» una (nuova o vecchia) normativa (sentenze nn. 34 e 33 del 2000). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, le disposizioni precedentemente abrogate dalla legge oggetto di abrogazione referendaria riviverebbero per effetto di una volontà manifestata presuntivamente dal corpo elettorale. In tal modo, però, il referendum, perdendo la propria natura abrogativa, diventerebbe approvativo di nuovi principi e «surrettiziamente propositivo» (sentenze n. 28 del 2011, n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999): un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il referendum non può «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento» (sentenza n. 36 del 1997).*

E ad avviso della Corte tale assunto non ammetterebbe eccezioni neppure nel caso della legislazione elettorale. Il carattere costituzionalmente necessario della legge elettorale non può giustificare, per la Corte, il mutamento di un limite dell'ammissibilità della richiesta referendaria in un fondamento della sua stessa ammissibilità: *in caso di abrogazione di una legge elettorale abrogatrice di una legge precedente, non rivive la legge prima in vigore in quanto è costituzionalmente necessaria; è invece costituzionalmente necessaria la legge elettorale più recente che, quindi, non può essere espunta dall'ordinamento tramite referendum*. Non sarebbe possibile, in sostanza, *postulare la vigenza di un principio di continuità delle leggi elettorali, tale da garantire in ogni momento l'esistenza di un sistema elettorale funzionante mediante l'implicita ultrattività della legge abrogata fino alla piena operatività di quella nuova. Dal principio della continuità funzionale degli organi costituzionali, posto alla base di istituti come la proroga e la supplenza, non può farsi conseguire «l'ultrattività della normativa elettorale degli organi costituzionali, in deroga ai principi che regolano la successione delle leggi nel tempo; [...] «ciò non può non valere anche in ordine ai rapporti tra abrogazione referendaria e normativa sottoposta a referendum»» (sentenze n. 26 del 1997 e n. 5 del 1995).*