

## Capitolo I

# LE SINGOLE FORME DI LEGISLAZIONE “NEGATIVA”

**Sommario:** 1. La disposizione legislativa meramente abrogatrice come forma di legislazione negativa. – 2. (Segue): gli effetti positivi della disposizione legislativa meramente abrogatrice. – 3. Il risultato del referendum abrogativo favorevole all’abrogazione come forma di legislazione negativa. – 4. (Segue): gli effetti positivi del risultato del referendum abrogativo favorevole all’abrogazione. – 5. La dichiarazione d’incostituzionalità come forma di legislazione negativa. – 6. (Segue): gli effetti positivi della dichiarazione d’incostituzionalità.

### **1. La disposizione legislativa meramente abrogatrice come forma di legislazione negativa**

Al fine di ricostruire il concetto di “legislazione negativa” occorre preliminarmente soffermarsi sulle fattispecie che concretano forme di legislazione negativa: la legge – o meglio, disposizione legislativa – meramente abrogatrice, il risultato del referendum abrogativo favorevole all’abrogazione di una legge e la dichiarazione di incostituzionalità di una legge: tali forme promanano rispettivamente dal legislatore, dal corpo elettorale e dal giudice costituzionale. Nel prosieguo si evidenzieranno i motivi per cui esse risultano qualificabili come legislazione negativa (intesa come attività volta a far venir meno una normazione di rango primario), ma si individueranno altresì gli effetti “positivi” (nel senso di miranti ad innovare la disciplina legislativa) che si possono desumere dalle medesime.

La prima delle suddette forme di legislazione negativa, quella per così dire meno controversa in quanto promana dall'organo competente a legiferare, consiste nella legge – o disposizione legislativa (sul punto si tornerà nell'immediato prosieguo) – meramente abrogatrice, cioè nella manifestazione della volontà del legislatore<sup>1</sup> volta esclusivamente ad abrogare una precedente disciplina<sup>2</sup>.

La legge meramente abrogatrice, ossia una legge il cui contenuto è solo l'abrogazione di una disciplina legislativa precedente, costituisce una fattispecie molto rara, poiché solitamente una legge, oltre ad abrogare alcune disposizioni, ne introduce di nuove: in particolare, è frequente il caso di una legge che innova nella disciplina di una certa materia e all'articolo finale contiene una clausola di abrogazione di tutti i disposti incompatibili con la nuova disciplina (c.d. abrogazione espressa, ma innominata).

Più frequente risulta invece l'ipotesi della disposizione legislativa meramente abrogatrice: una legge può contenere, oltre ad altri articoli che regolano varie materie, un articolo che abroghi una disciplina più o meno ampia (un disposto del tenore seguente: "è abrogata la legge x" oppure "è abrogato l'art. y della legge x"); il riferirsi – come faremo d'ora innanzi nel corso dell'indagine – alla disposizione legislativa meramente abrogatrice è preferibile, sia

---

<sup>1</sup>I vocaboli "legge" e "legislatore" vanno intesi nel senso precisato nell'Introduzione, cioè come sinonimi di atto legislativo (legge statale/regionale e atto con forza di legge) e di organo competente ad approvare tale atto (rispettivamente Camere/Consiglio regionale e Governo adottante il decreto legislativo o il decreto legge); tuttavia nel prosieguo, soprattutto nell'effettuare citazioni, si parlerà talvolta specificamente di legge delle Camere e di legislatore parlamentare.

<sup>2</sup>Si usa ora questo termine generico "disciplina" per indicare l'oggetto dell'abrogazione, in seguito si preciserà se l'effetto abrogativo riguarda le disposizioni o le norme: sulla scia di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, tomo II *L'ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 1978, pp. 40-1, s'intende per disposizione ("disposizione-norma") il contenuto prescrittivo dell'enunciato – articolo, comma – che si trova nell'atto legislativo e per norma ("norma-ordinamento") l'interpretazione della disposizione nella sua connessione sistematica con le altre norme del diritto oggettivo vigenti al momento di farne applicazione, sicché da una disposizione possono ricavarsi in via interpretativa due o più norme.

perché quest’ultima si rivela una fattispecie abbastanza frequente, sia perché così risulta più chiaro che la clausola di mera abrogazione può essere contenuta non solo in una (intera) legge *stricto sensu*, ma anche in un (singolo disposto di un) atto legislativo<sup>3</sup>.

La legge – ovvero disposizione legislativa – meramente abrogatrice<sup>4</sup> costituisce senz’altro una forma di legislazione negativa<sup>5</sup> al pari del risultato del referendum abrogativo favorevole all’abrogazione e alla dichiarazione d’illegittimità costituzionale, anche se solo quel risultato e questa dichiarazione sono solitamente denominati (come si è messo in rilievo nell’Introduzione) atti di legislazione negativa<sup>6</sup>; piuttosto ci si potrebbe chiedere se la clausola di mera abrogazione contenuta in un disposto legislativo abbia natura legislativa. Al riguardo deve risponderci affermativamente, sia perché il legislatore può decidere di legiferare anche soltanto abro-

---

<sup>3</sup> Invece se si parla di legge meramente abrogativa si rischia di far intendere che la mera abrogazione possa essere disposta solo da una legge (non da un atto con forza di legge): questo rischio peraltro non sussiste se si tiene presente la precisazione terminologica effettuata in nt. 1.

<sup>4</sup> In tal caso è corretto (v. nt. 2) l’uso del vocabolo “disposizione”, il cui contenuto è soltanto prescrivere l’abrogazione di una certa disciplina: o meglio, si tratta di una disposizione suscettibile di esprimere una sola norma cioè la dichiarazione dell’effetto abrogativo di quella disciplina.

<sup>5</sup> Ciò vale senza dubbi per la legge meramente abrogatrice, ma anche per la disposizione legislativa meramente abrogatrice nel presupposto che la legge in cui quest’ultima è inserita non contenga, negli altri suoi disposti, una disciplina in positivo sul medesimo oggetto di quella disposizione: in entrambi i casi il legislatore potrebbe dettare una disciplina di quell’oggetto, ma in una legge diversa rispetto alla legge meramente abrogatrice ovvero alla legge contenente la disposizione meramente abrogatrice.

<sup>6</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni ...*, cit., p. 89 cita l’ipotesi della «disposizione esclusivamente abrogativa contenuta in una legge formale» e l’ipotesi della «legge che consti di una sola disposizione ... puramente e semplicemente abrogativa», affermando che è ad esse analoga l’ipotesi del referendum abrogativo: l’autore, mentre afferma la «sicura appartenenza» della legge meramente abrogatrice alle fonti normative (di grado primario), si chiede se analogamente «sia normativa una disposizione che si limiti ad abrogare» una certa disciplina.

gando una disciplina, senza sostituirla con un'altra<sup>7</sup>, sia perché la disposizione meramente abrogatrice innova nell'ordinamento giuridico introducendo nella disciplina da essa abrogata un termine di applicabilità che non era stato ivi sancito<sup>8</sup>.

La disposizione legislativa soltanto abrogatrice incarna necessariamente<sup>9</sup> l'abrogazione espressa<sup>10</sup>, in quanto gli altri due tipi di abrogazione, quella tacita e quella implicita, non hanno una mera valenza abrogatrice, bensì postulano che l'effetto abrogativo venga prodotto dall'introduzione di una nuova disciplina: invero (alla stregua dell'art. 15 Preleggi) nel caso dell'abrogazione tacita, l'ef-

---

<sup>7</sup>Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 140: la funzione legislativa implica la potestà di porre nuove norme, non semplicemente quella di togliere efficacia alle preesistenti, ma ciò «non esclude ... che l'atto legislativo possa eventualmente limitarsi a disporre, anziché ... norme costitutive dell'ordinamento giuridico ... la mera norma che espressamente abroghi leggi anteriori»; invero la «funzione legislativa ... può così espandersi secondo tutto l'arco della sua potenzialità di produzione giuridica come limitarsi ad utilizzare semplicemente una frazione della forza giuridica che le appartiene». V. anche C. LAVAGNA, *Istituzioni ...*, cit., 1985, p. 311: le leggi di mera abrogazione sono leggi «per il fatto che nel "legiferare" rientra anche la semplice abrogazione di precedenti disposizioni legislative».

<sup>8</sup>Si veda F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 11 «la disposizione meramente abrogativa ha valore sicuramente normativo, in quanto dà una diversa valutazione della fattispecie reale cui si riferisce la precedente disciplina, innova quindi nell'ordinamento giuridico» e pp. 15-6 «l'effetto abrogativo» anche quello contenuto in una clausola di mera abrogazione, introducendo nella norma precedente «un termine di applicabilità che prima non c'era, si risolve interamente nell'effetto normativo dell'atto legislativo, nell'innovatività ... ad esso propria».

<sup>9</sup>Però non accade necessariamente il contrario, cioè l'abrogazione espressa non si manifesta solo nella disposizione meramente abrogatrice: invero un disposto può al contempo abrogare una disciplina ed introdurne una nuova (v. il testo che segue nt. 2, ove si parla di legge anziché di singola disposizione).

<sup>10</sup>V. ad esempio M. PATRONO, voce *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, p. 910: le «leggi ... di pura abrogazione» sono qualificabili come una *species* «nel *genus* dell'abrogazione esplicita» e F. MODUGNO, voce *Abrogazione*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. I, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1988, p. 2 («disposizione meramente abrogativa ... che si vorrebbe distinguere come caso più specifico da quello di semplice abrogazione espressa»).

fetto abrogativo è determinato dall'incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti; nel caso dell'abrogazione implicita, l'effetto abrogativo è causato dal fatto che la nuova legge regola l'intera materia già disciplinata dalla legge anteriore<sup>11</sup>.

Per esattezza terminologica deve osservarsi che, mentre l'abrogazione tacita e quella implicita hanno riguardo alle norme (malgrado la diversa dicitura utilizzata nelle Preleggi), l'abrogazione espressa – e quindi anche la clausola di mera abrogazione – riguarda le disposizioni<sup>12</sup>; tuttavia, poiché le disposizioni sono caratterizzate dalla potenzialità normativa, l'abrogazione espressa concerne in via indiretta altresì le norme: perciò spesso si riferisce l'abrogazione indifferentemente alle disposizioni o alle norme.

Come accennato poco sopra, la disposizione legislativa meramente abrogatrice esplica effetti negativi: poiché la sua entrata in vigore determina la cessazione (o meglio, circoscrive la sfera) dell'efficacia di una disciplina, che non potrà più applicarsi in futuro (o meglio, ai casi verificantisi dopo tale entrata in vigore), ne consegue un vuoto normativo il quale dovrà o potrà essere colmato da un intervento del legislatore, a seconda che nell'ordinamento si manifesti l'*horror vacui* o meno<sup>13</sup>. In particolare nelle materie

---

<sup>11</sup> In tutti e tre i tipi di abrogazione l'effetto abrogativo presuppone incompatibilità fra la disciplina anteriore e quella posteriore (con la differenza che esso nell'abrogazione espressa viene dichiarato dal legislatore, mentre nell'abrogazione tacita e in quella implicita è rilevato dall'interprete); secondo V. CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 173, pare esulante da tale schema «il caso – rarissimo – di legge meramente abrogativa» poiché «sembra mancare ... uno dei termini del conflitto (la nuova normazione contrastante con quella anteriore)», tuttavia in tal caso «incompatibile è ... la disposizione abrogante con l'ulteriore efficacia delle norme che ne formano oggetto».

<sup>12</sup> Così F. MODUGNO, voce *Abrogazione*, cit., p. 4; v. anche F. SORRENTINO, *L'abrogazione ...*, cit., p. 17: l'abrogazione espressa «ha come punto di riferimento ... non le singole norme ma le disposizioni, in quanto veicolo di norme» ovvero, detto inversamente (p. 20), l'effetto abrogativo si esplica «a livello delle norme ... lasciando pertanto intatte le disposizioni ... salva l'ipotesi dell'abrogazione espressa».

<sup>13</sup> Nel frattempo, alla fattispecie in precedenza regolata dal disposto oggetto di mera abrogazione si tenterà – se possibile – di applicare provvisoriamente un disposto analogo.

ove non è ammissibile un vuoto normativo ossia regolate da leggi costituzionalmente necessarie (come le leggi elettorali delle Camere), il legislatore non potrebbe approvare leggi meramente abrogatrici<sup>14</sup>, ma soltanto leggi che, contestualmente all'abrogazione della disciplina pregressa, ne introducessero una nuova.

## **2. (Segue): gli effetti positivi della disposizione legislativa meramente abrogatrice**

La disposizione legislativa meramente abrogatrice non ha solo effetti ablativi, ragion per cui è definibile quale forma di legislazione negativa, ma esplica anche effetti positivi, al pari delle altre forme di quest'ultima<sup>15</sup>.

Un effetto positivo, o meglio innovativo, consiste nella circostanza stessa di far venir meno (con la precisazione che sarà effettuata nell'immediato prosieguo) la disciplina preesistente<sup>16</sup>.

Un altro effetto positivo consiste nel fatto che la disposizione meramente abrogatrice non elimina dal mondo giuridico la norma abrogata, bensì ne circoscrive temporalmente l'efficacia: come succede in generale riguardo all'abrogazione (che è priva di effetti retroattivi), la norma abrogata non è più applicabile ai casi verificantisi dopo l'entrata in vigore della disposizione meramente abrogatrice, ma continua ad applicarsi a quelli sorti prima di tale entrata in vigore<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup>In analogia con la non abrogabilità delle leggi elettorali mediante referendum, a meno che la normativa di risulta garantisca il rinnovo delle Assemblee elettive (*infra*, par. 4).

<sup>15</sup>Come s'illustrerà nei prossimi paragrafi 4 e 6.

<sup>16</sup>V. ad es. F. LA VALLE, *Durata, resistenza, abrogazione della legge*, in *Giur. it.*, 1970, parte I, sez. I, c. 1597 («l'innovazione può consistere anche nel mero effetto negativo») e c. 1598 («effetto ... "normativo, anche se negativo" proprio di una disposizione esclusivamente abrogativa»).

<sup>17</sup>Cfr. F. SORRENTINO, *op. cit.*, pp. 8-9 e M. PATRONO, voce *Legge ...*, *cit.*, p. 911;

Un effetto positivo per così dire più prolungato è riscontrabile riguardo alla disposizione legislativa meramente abrogatrice ad efficacia differita: invero, la norma di cui è prevista la futura abrogazione conserva la sua efficacia nel periodo di tempo tra l'entrata in vigore della suddetta disposizione abrogatrice ed il verificarsi dell'evento a cui quest'ultima aveva differito l'esplicarsi dell'effetto abrogante.

L'effetto positivo più rilevante suscettibile di essere prodotto dalla disposizione meramente abrogatrice consiste nel fenomeno della reviviscenza delle norme abrogate (che costituisce un'eccezione alla regola della non retroattività dell'abrogazione); tale fenomeno però non si verifica in tutti i casi di abrogazione, altrimenti ogniquale volta una disciplina venisse abrogata riprenderebbe vita quella previgente, bensì può verificarsi solo quando sia il disposto abrogante sia quello abrogato contengono clausole di mera abrogazione<sup>18</sup>: la disposizione C meramente abrogatrice del disposto B, contemplante a sua volta la mera abrogazione della norma A, produrrebbe oltre all'effetto – diretto – di abrogare B, altresì la conseguenza – indiretta – di far rivivere A<sup>19</sup>.

L'abrogazione di una disposizione a sua volta abrogatrice di una precedente comporterebbe, dunque, non solo un effetto negativo cioè abrogare una normativa pregressa, ma anche nel contem-

---

come affermato dalla Corte costituzionale nella sent. 28 aprile 1970, n. 63, punto 4 del Considerato in diritto, la disposizione legislativa abrogata che era «originariamente fonte di una norma riferibile ad una serie indefinita di fatti futuri ... è ormai fonte di una norma riferibile solo ad una serie definita di fatti passati».

<sup>18</sup> Come illustra A. CELOTTO, voce *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXI, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1994, p. 3 che a p. 4 accenna alla problematica applicabilità della reviviscenza alle ipotesi di abrogazione retroattiva e di abrogazione tacita.

<sup>19</sup> Con riguardo all'abrogazione della norma abrogatrice, secondo S. PUGLIATTI, voce *Abrogazione*, in *Enc. dir.*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1958, p. 153 «si sarebbe in presenza di un atto legislativo a doppia faccia, così che il fine pratico di far rivivere ... la norma abrogata ... si conseguirebbe eliminando la norma abrogatrice di essa ... e ponendo un nuovo atto legislativo avente il contenuto dell'atto legislativo in precedenza abrogato».

po un effetto positivo, cioè ripristinare la disciplina a suo tempo abrogata ovvero introdurre una disciplina identica a quest'ultima.

Sul fenomeno della reviviscenza con riguardo alla disposizione legislativa meramente abrogatrice ci si limita a questi cenni, ma si tornerà nel prossimo capitolo ove si esaminerà tale fenomeno più specificamente, anche in rapporto alle altre due forme di legislazione negativa oggetto del presente studio.

### **3. Il risultato del referendum abrogativo favorevole all'abrogazione come forma di legislazione negativa**

La seconda delle tre forme di legislazione negativa esaminate nel presente lavoro è costituita dal risultato del referendum abrogativo favorevole all'abrogazione della legge o dell'atto con forza di legge – per indicare entrambi, nel prosieguo useremo il termine generale "atto legislativo" – oggetto del quesito referendario (mentre il risultato contrario all'abrogazione esplica un effetto positivo ossia comporta la permanenza in vigore del disposto menzionato nel quesito referendario): l'abrogazione referendaria, per il suo carattere ablatorio, presuppone che l'atto legislativo su cui è chiesto il referendum espliciti ancora efficacia al momento della richiesta e soprattutto dell'effettuazione di quest'ultimo, sicché non dovrebbe ad esempio essere ritenuto ammissibile un quesito referendario riguardante una legge-provvedimento che stia per cessare o abbia già cessato i suoi effetti<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Come nel caso della richiesta di referendum presentata il 25 luglio 1984 sull'articolo unico della legge n. 219/1984 nella parte in cui ha convertito in legge l'art. 3, d.l. n. 70/1984 fissante i punti di variazione dell'indennità di contingenza per il periodo febbraio-luglio 1984: invece tale quesito è stato dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con sentenza n. 35/1985 su cui v. in senso critico A. PIZZORUSO, *Il referendum e l'evoluzione della costituzione materiale vigente in Italia*, in *Foro it.*, 1985, I, c. 332: «una proposta ... abrogativa ... relativa ad una legge-provvedimento ormai interamente applicata ... avrebbe dovuto essere dichiarata non con-



Il referendum abrogativo, o meglio il risultato di esso favorevole all’abrogazione, risulta una fonte del diritto di rango legislativo come emerge dalla configurazione per così dire “normativa” di tale referendum emersa in Assemblea costituente<sup>21</sup> e delineata dalla Costituzione (che lo disciplina subito dopo l’*iter legis*) nonché dalla legge n. 352/1970, le quali tracciano un parallelismo tra il referendum in esame e la legge ordinaria<sup>22</sup>: l’art. 75, comma 1, Cost. prevede il referendum popolare «per deliberare l’abrogazione... di una legge» in analogia con l’art. 64, comma 3, Cost. che si riferisce alle «deliberazioni» delle Camere; l’art. 75, comma 4, Cost. prescrive per il referendum abrogativo un *quorum* strutturale ed uno funzionale analogamente a quanto stabilisce l’art. 64, comma 3, Cost. per le deliberazioni delle Assemblee parlamentari; inoltre l’art. 37, comma 3, legge n. 352/1970 menziona (con formula che suona piuttosto singolare) «l’entrata in vigore dell’abrogazione» referendaria<sup>23</sup>, così come l’art. 73, comma 3, Cost. si riferisce all’entrata in vigore della legge<sup>24</sup>.

---

forme alla previsione costituzionale»; l’autore ivi sottolinea che la modifica degli effetti dell’applicazione di una legge-provvedimento non può essere realizzata mediante referendum abrogativo, bensì attraverso «una legge la quale contenga una nuova disciplina della materia e quindi ... una legislazione “positiva” e non meramente “abrogativa”».

<sup>21</sup> Il referendum abrogativo era definito «referendum legislativo» dall’on. Nobili Tito Oro nella seduta antimeridiana del 16 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente* a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1970, vol. IV, p. 3299.

<sup>22</sup> Il parallelismo invece non sussiste tra il referendum e gli atti con forza di legge, che pure sono menzionati dall’art. 75, comma 1, Cost. quale possibile oggetto dell’abrogazione referendaria.

<sup>23</sup> L’art. 37, legge n. 352/1970 sancisce che l’effetto abrogativo del referendum decorre dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica dichiarante l’avvenuta abrogazione referendaria, salvo che tale decreto ritardi l’entrata in vigore dell’abrogazione (su quest’ultima eventualità v. testo relativo alle note 44 e 45).

<sup>24</sup> Tale disposto costituzionale prevede che la legge entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione di essa in Gazzetta Ufficiale, salvo che la legge stabilisca un termine diverso.

In sintesi può affermarsi che il referendum abrogativo risulta la «*deliberazione* di un corpo politico ... qual è il corpo elettorale»<sup>25</sup> così come la legge è deliberazione del corpo politico dato dalle Assemblee parlamentari, anche se forse risulta improprio parlare – come talvolta si fa – di legislatore referendario o popolare in antitesi a legislatore parlamentare o rappresentativo<sup>26</sup>.

La configurazione del suddetto referendum quale fonte di grado legislativo è sostenuta, invero, dalla maggioritaria dottrina<sup>27</sup>, secondo cui il referendum è «atto volontario che dispone ... l'effetto abrogativo ... come si verifica per le altre fonti-atto»<sup>28</sup>; nello stesso senso si è espressa anche la Corte costituzionale in varie de-

---

<sup>25</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni ...*, cit., p. 311 (corsivo dell'autore).

<sup>26</sup> Parla di legislazione parlamentare e di legislazione popolare A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Bari, 1992, pp. 33 e 44.

<sup>27</sup> V. in part. M. LUCIANI, *Art. 75 Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca, "La formazione delle leggi" tomo I, 2, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, p. 599 ss. che qualifica il referendum abrogativo come fonte del diritto (p. 603 ss.), come fonte-atto (p. 610 ss.) e come atto con forza di legge (p. 617 ss.): peraltro l'autore sottolinea (p. 601) che «funzione di controllo e natura normativa non sono incompatibili».

<sup>28</sup> Così V. CRISAFULLI, *Lezioni ...*, cit., p. 90 che a pp. 89-90 illustra le ragioni logiche e giuridiche le quali conducono ad includere il referendum abrogativo tra le fonti del diritto. Considerano il referendum come atto legislativo ad es. S. PUGLIATTI, voce *Abrogazione*, cit., p. 146; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Cedam, Padova, 1974, p. 125 e M. VOLPI, voce *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Utet, Torino, 1997, p. 511; v. anche A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 50 secondo cui l'art. 75 Cost. e gli immediatamente successivi artt. 76 e 77 Cost. prevedono che organi diversi dalle Camere (rispettivamente il corpo elettorale ed il Governo) partecipano alla creazione del sistema legislativo.

In senso contrario: S. GALEOTTI, *Contributo ...*, cit., p. 139 (la circostanza che il referendum abroghi una legge «non sembra ... fondamento sufficiente per affermare che» il suddetto «abbia la stessa natura e si ponga come esplicazione della stessa funzione cui corrisponde l'atto abrogato») e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, p. 856 che considera il referendum abrogativo come fatto normativo.

cisioni<sup>29</sup>, tra cui la sent. n. 29/1987 ove afferma nettamente che la «natura del referendum abrogativo nel nostro sistema costituzionale è quella di atto-fonte ... dello stesso rango della legge ordinaria»<sup>30</sup>.

In contrapposizione alla tesi prevalente, un filone dottrinale nega la natura legislativa del referendum e lo configura come strumento di controllo del popolo (o meglio, del corpo elettorale) sull'operato delle Camere, controllo che costituisce esplicitazione della sovranità popolare<sup>31</sup>.

Dalle due tesi esposte derivano diverse conseguenze riguardo al problema, a cui si accenna soltanto<sup>32</sup>, della superabilità dell'abrogazione referendaria: se si conviene che il referendum abrogativo è un atto equiparato alla legge ordinaria, deve ammettersi, almeno in linea di principio, che quest'ultima possa superare l'esito del voto

---

<sup>29</sup> Il «principio del c.d. parallelismo fra legge e *referendum* abrogativo ... costituisce la vera *chiave di volta* del processo di "razionalizzazione" dell'istituto ablativo popolare che la giurisprudenza costituzionale ha inteso impostare a partire dalla "storica" sent. n. 16 del 1978»: P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum: un nuovo atto (Osservazioni sparse su taluni problemi relativi all'uso dei criteri di ammissibilità delle richieste referendarie nelle sentenze del 1993, con particolare riguardo al controllo sulla "razionale formulazione" del quesito abrogativo*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 2278 (corsivi dell'autore).

<sup>30</sup> Cfr. punto 1 del Considerato in diritto; v. anche ad es. sent. n. 468/1990 punto 4.3 del Considerato in diritto (referendum quale «atto-fonte dell'ordinamento»), richiamata dalla sent. n. 199/2012, punto 5.2.2 del Considerato in diritto, e più sfumatamente altre decisioni fra cui la sent. n. 69/1978, punto 4 del Considerato in diritto: il referendum abrogativo costituisce «esercizio di una potestà normativa diretta, anche se limitata all'abrogazione».

<sup>31</sup> V. ad es. C. CHIOLA, *Il referendum come atto legislativo: conflitto tra richieste e limiti*, in *Pol. dir.*, 1987, p. 346 secondo cui il referendum abrogativo ha valenza politica, non natura normativa; S. P. PANUNZIO, *Esperienze e prospettive del referendum abrogativo*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Bari, 1979, pp. 71-75, in part. p. 72: scopo del referendum è non abrogare le leggi, ma «consentire al popolo di giudicare dell'opportunità delle scelte politiche del legislatore: l'abrogazione è solo la conseguenza, eventuale, dell'esito negativo del giudizio, cioè la "misura" inerente al controllo».

<sup>32</sup> Sul punto, per illustrare alcuni casi verificatisi e gli orientamenti della Corte costituzionale al riguardo, si tornerà *amplius* nel cap. IV, par. 2.

referendario<sup>33</sup>; invece, se si ritiene che il medesimo referendum sia un atto di controllo popolare sul legislatore ed esprima un plusvalore democratico<sup>34</sup>, deve escludersi che la legge possa vanificare la votazione referendaria, in quanto il controllato non può superare l'attività del controllante<sup>35</sup>.

Peraltro la qualificazione del referendum abrogativo come controllo sul legislatore parlamentare non sembra impedire – anzi potrebbe cumularsi con – la considerazione del risultato favorevole del suddetto referendum quale atto di rango legislativo: pare dunque preferibile sostenere che il referendum abrogativo espliciti una funzione di controllo sul legislatore e, nell'ipotesi in cui prevalgano i voti favorevoli all'abrogazione, configuri un atto di natura legislativa<sup>36</sup>. Se si accede a quest'ultima duplice configurazione del

---

<sup>33</sup> Così espressamente A. BALDASSARRE, *Referendum ...*, cit., p. 36: siccome il referendum abrogativo è «allo stesso livello delle leggi ordinarie ... non si esclude, quanto meno sul piano dei principi, che possa essere abrogato da una legge ordinaria»; al riguardo cfr. S. P. PANUNZIO, *Esperienze ...*, cit., p. 73 che, mettendosi nella prospettiva di chi sostiene la natura legislativa del referendum, si chiede: «come negare la validità di una legge che riproduca tal quale – “abrogando” per così dire, il referendum – una disciplina già abrogata col referendum perché giudicata negativamente dal corpo elettorale?» e conclude che i sostenitori di quella tesi finiscono «per dover ricorrere a effimere regole di correttezza costituzionale, o a un assai problematico vizio di eccesso di potere legislativo».

<sup>34</sup> Per usare un'espressione di E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, p. 234, autore che però critica la tesi secondo cui ogni elemento di democrazia diretta inserito in un sistema conferisce a quest'ultimo una superiore legittimità.

<sup>35</sup> Ved. C. CHIOLA, *Itinerario con i promotori lungo il referendum*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Bari, 1992, p. 132: «il limite dell'irrevocabilità dell'effetto abrogativo del referendum risulta rafforzato in una visione non-normativa del referendum. Qualificare il referendum come uno strumento di controllo popolare che, in caso di esito positivo, si risolve nella comminazione di una sanzione politica nei confronti dell'organo rappresentativo equivale ad escludere che il soggetto controllato possa disporre l'eliminazione».

<sup>36</sup> Sul punto A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio*, in P. BARILE-E. CHELI-S. GRASSI (a cura di) *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 470 (corsivi).

referendum abrogativo si dovrebbe concludere che il legislatore non può disporre in modo contrastante con l’esito favorevole del referendum, ossia approvare una legge identica a quella abrogata in via referendaria, salvo forse che per casi eccezionali.

Ammesso dunque che sia da considerare atto legislativo, il risultato del referendum abrogativo favorevole all’abrogazione costituisce una forma di legislazione peculiare, in quanto connotata solo negativamente<sup>37</sup>; riguardo a tale caratteristica di “negatività”<sup>38</sup>, bisogna rilevare come lo stesso *nomen iuris* dell’istituto richiami l’effetto ablativo che si produce qualora vincano i “sì” nella votazione referendaria (solo apparentemente sussiste una contraddizione fra la suddetta negatività e il risultato affermativo del voto popolare).

---

dell’autore): il referendum abrogativo ha la «duplice veste di *atto popolare paralegislativo* ... e ... atto di “controllo” e di verifica» (peraltro in seguito l’autore ha sostenuto la prima tesi: v. le nostre ntt. 26 e 33); v. anche A. MANGIA, *Referendum ‘manipolativo’ e vincolo al legislatore*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 450: il referendum abrogativo è «strumento a valenza “abrogativa” sul piano della teoria delle fonti e a valenza “correttiva” sul piano della rappresentanza».

<sup>37</sup> Secondo F. MODUGNO, «*Trasfigurazione*» del «referendum» abrogativo «irrigidimento» dei Patti Lateranensi?, in *Giur. cost.*, 1978, I, p. 190, nt. 18, la Costituzione distingue «tra funzione legislativa parlamentare positiva (art. 70) e funzione legislativa popolare soltanto negativa (art. 75)»; anche secondo la Corte costituzionale sent. n. 25/2011, punto 5.1 del Considerato in diritto, il referendum ha «natura ablativa».

Invece nel referendum confermativo previsto dall’art. 138 Cost. il risultato popolare favorevole alla conferma del testo di revisione costituzionale approvato dalle Camere solo a maggioranza assoluta configura una forma di legislazione connotata positivamente.

<sup>38</sup> Si vedano ad es. G.G. FLORIDIA, *Referendum elettorale e difetti della normativa di risulta: «inconvenienti» vs. «impedimenti»?*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 233 che, riguardo alla formulazione del quesito referendario, parla di «drafting negativo» (quanto alla redazione degli atti legislativi si fa riferimento al drafting senza aggettivazioni); M. RAVERAIRA, *Il referendum abrogativo: un istituto da «abrogare»?*, in *Dir. e società*, 1990, p. 117 (la pronuncia popolare è «vincolata alla propria intrinseca “negatività”») e p. 82 (Nel referendum il popolo esprime «esclusivamente ciò che “non vuole” (quella disciplina), ma viene impedito dall’esprimere ciò che, in quanto “voluto”, lo ha indotto alla pronuncia negativa ... consista ... nel “volere” una disciplina diversa oppure nel “non volere” alcuna disciplina)).

Prima di soffermarsi su tale effetto merita sottolineare che l'abrogazione mediante referendum configura – evidentemente – un'abrogazione espressa<sup>39</sup> e riguarda un intero atto legislativo oppure uno o più disposti di quest'ultimo, a volte addirittura parti di una disposizione o singole parole di essa. Come ha riconosciuto anche la Corte costituzionale, il risultato favorevole del referendum abrogativo colpisce le disposizioni, non le norme; tuttavia, siccome con esso il popolo è chiamato a pronunciarsi sulle sorti di una disciplina legislativa, l'abrogazione referendaria concerne in via indiretta anche le norme<sup>40</sup>: in particolare dalle disposizioni rimaste in vigore dopo l'abrogazione può desumersi una normativa di risulta (v. paragrafo seguente).

Come si accennava poco sopra, il risultato del referendum abrogativo favorevole all'abrogazione esplica (tendenzialmente) solo effetti negativi, poiché tale istituto è per sua natura preordinato a far venire meno la disciplina legislativa oggetto del quesito referendario: tale referendum «non può che abrogare» ossia determina un'ablazione normativa<sup>41</sup>.

Invero anche chi ritiene il risultato del referendum abrogativo favorevole all'abrogazione come una fonte di grado legislativo

---

<sup>39</sup>F. MODUGNO, voce *Abrogazione*, cit., p. 6 riguardo al referendum abrogativo afferma: «Si tratta evidentemente di abrogazione espressa, pura e semplice, senza possibilità alcuna ... di posizione di una nuova disciplina».

<sup>40</sup>Corte cost. sent. n. 68/1978, punto 3 del Considerato in diritto: l'art. 75 Cost. e la legge n. 352/1970 si riferiscono alle disposizioni legislative, ma «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 ... chiamati a pronunciarsi». Si veda anche G.M. SALERNO, voce *Referendum*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 248: «l'oggetto della consultazione referendaria ... è ... la disposizione» legislativa «che ... si richiede sia abrogata», anche se «l'obiettivo finale della consultazione referendaria è quello di colpire il contenuto normativo di una determinata disposizione».

<sup>41</sup>La citazione (in corsivo nell'autore) è tratta da V. CRISAFULLI, *Lezioni ...*, cit., p. 89 il quale prosegue: il referendum abrogativo «è costituzionalmente inidoneo, per definizione, a produrre qualsiasi altro mutamento del diritto oggettivo, che non sia l'abrogazione».

ovvero un atto con forza di legge<sup>42</sup>, deve riconoscere che esso ha una forza di legge peculiare: possiede una forza attiva depotenziata, poiché innova nel mondo giuridico solo negativamente abrogando una disciplina (non introducendone una nuova) ed inoltre configura necessariamente un'abrogazione espressa (il referendum abrogativo non può determinare un'abrogazione implicita o tacita); possiede altresì una forza passiva parzialmente potenziata, in quanto è suscettibile di resistere ad una legge che riproduca la disposizione legislativa abrogata in via referendaria, non però a qualsiasi altra legge disciplinante *ex novo* la materia cui attiene quella disposizione<sup>43</sup>.

Con riguardo al primo aspetto (sul secondo si tornerà nel cap. IV), mentre l'abrogazione di un disposto da parte del legislatore può essere accompagnata dall'introduzione di un altro disposto, l'abrogazione compiuta mediante referendum non comporta la sostituzione della disciplina abrogata: ne consegue un vuoto legislativo il quale potrà essere colmato solo da una successiva legge. Peraltro non è detto che il legislatore colmerà obbligatoriamente e tempestivamente il vuoto derivante dall'abrogazione referendaria, sicché la mancanza di disciplina potrebbe persistere a tempo indeterminato o comunque per lungo tempo.

Per prevenire vuoti legislativi intervenendo sulla disciplina dell'instaurazione del procedimento referendario (cioè prima che

---

<sup>42</sup>La «delibera popolare abrogativa ... assunta a contenuto del ... decreto presidenziale ... che ne opera l'imputazione allo Stato-persona» è «da ascrivere tra gli "atti dello Stato aventi forza di legge", ai sensi ed agli effetti dell'art. 134 Cost.»: V. CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, in *Giur. cost.*, 1978, I, p. 151; si tralascia per ora (ved. cenni nel paragrafo seguente) la tematica del sindacato di costituzionalità della Corte costituzionale sulla suddetta delibera abrogativa, il quale risulta problematico giacché la Corte si è già pronunciata in sede di giudizio di ammissibilità del quesito referendario.

<sup>43</sup>Sulle peculiarità della forza attiva e passiva del referendum abrogativo v. rispettivamente A. LOIODICE-A. BRIGHINA, voce *Referendum*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXX, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1993, p. 19 e M. VOLPI, voce *Referendum ...*, cit., p. 512.

il referendum abbia luogo), l'art. 31 della legge n. 352/1970 stabilisce che non può essere depositata richiesta di referendum abrogativo nell'anno anteriore alla scadenza delle Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione delle medesime: la prima disposizione mira ad impedire che il referendum abbia luogo e, qualora esso abbia esito favorevole all'abrogazione, venga a determinarsi un vuoto legislativo nelle more del rinnovo delle Assemblee parlamentari (le quali sarebbero impossibilitate a legiferare per colmarlo); la seconda disposizione intende dar modo alle Camere neolette di abrogare una disciplina sostituendola con un'altra, così impedendo che venga effettuata un'abrogazione in via referendaria e quindi si determini un vuoto legislativo.

Al fine di prevenire i vuoti legislativi causati dall'abrogazione referendaria, l'art. 37, comma 3, legge n. 352/1970 stabilisce che il Presidente della Repubblica, nel decreto in cui dichiara l'avvenuta abrogazione di una legge da parte del referendum, può ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione per un termine non superiore a sessanta giorni – in un'ipotesi è stato addirittura previsto il termine di centoventi giorni<sup>44</sup> – dalla pubblicazione del decreto medesimo sulla Gazzetta ufficiale<sup>45</sup>: così le Camere hanno un lasso di tempo,

---

<sup>44</sup>In deroga al termine sancito dall'art. 37, legge n. 352/1970 e solo per i referendum dell'8 e 9 novembre 1987 (che erano stati indetti con d.p.r. 5 aprile 1987, poi sospesi a causa dello scioglimento anticipato delle Camere disposto con d.p.r. 28 aprile 1987 e il cui *iter* era stato ripreso a norma dell'art. 1, legge n. 332/1987 del 7 agosto), l'art. 2, legge n. 332/1987 ha attribuito al Presidente della Repubblica la facoltà di ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione delle disposizioni legislative oggetto dei suddetti referendum per un termine non superiore a centoventi giorni dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale del decreto presidenziale dichiarante l'avvenuta abrogazione: vari d.p.r. 9 dicembre 1987 hanno stabilito che l'abrogazione decisa dai referendum dell'8-9 novembre avesse effetto decorsi centoventi giorni dalla pubblicazione dei decreti stessi, avvenuta il 9 dicembre 1987 cioè il 7 aprile 1988.

<sup>45</sup>La previsione del differimento è criticata da G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 267: «Ripugna ... che la volontà popolare, superiore ad ogni altra ivi compresa quella del presidente della Repubblica, possa



sia pure non molto lungo, per adottare una disciplina che sostituisca quella abrogata, ma la cui abrogazione è stata ritardata (la nuova disciplina dovrebbe entrare in vigore contestualmente all’esplicarsi dell’effetto abrogativo della disciplina abrogata).

Allo scopo di impedire i suddetti vuoti in particolari materie, la Corte costituzionale con la sent. n. 16/1978 ha enucleato il limite di ammissibilità del referendum abrogativo concretantesi nelle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato: in successive decisioni la Corte ha chiarito che in tale categoria rientrano sia leggi le quali per Costituzione possono avere solo un determinato contenuto, sia – ma allora siffatto limite viene a coincidere con quello delle leggi costituzionalmente necessarie – leggi la cui abrogazione renderebbe inoperanti gli organi costituzionali (come le leggi elettorali delle Camere) o priverebbe di efficacia i principi sanciti dalla Costituzione<sup>46</sup>; in pronunce ancora più recenti la Corte ha enucleato anche la categoria delle leggi a contenuto comunitariamente vincolato ovvero leggi la cui abrogazione renderebbe impossibile rispettare gli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea<sup>47</sup>.

Per l’esattezza, le leggi che per Costituzione possono avere solo un determinato contenuto non sono abrogabili mediante referen-

---

essere tenuta in iscacco per ben due mesi secondo il libero apprezzamento del presidente e del governo»; invece secondo C. MORTATI, *Istituzioni ...*, cit., p. 850 la previsione della facoltà di differimento del termine è opportuna per consentire di «colmare le eventuali lacune che il venir meno della legge abbia aperto».

<sup>46</sup>Su tali decisioni ved. A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 155 ss. Pur nella continuità del richiamo formale alla sent. n. 16/1978, «l’argomento delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato tende a stemperarsi ... entro la nuova categoria dei “principi costituzionali indefettibili”»: così E. GROSSO, *Totem e tabù. Quando non ha più senso l’omaggio formale a lontani e superati precedenti*, in F. MODUGNO-G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell’ammissibilità referendaria*, Atti del seminario svoltosi a Roma il 14 luglio 2000, Giappichelli, Torino, 2001, p. 268 che (a p. 274) auspica una nuova sistematizzazione delle ragioni di inammissibilità del referendum abrogativo.

<sup>47</sup>Ved. in part. sent. n. 41/2000, punto 8.2, 8.3 e 9 del Considerato in diritto.

dum, ma neanche ad opera del legislatore perché si determinerebbe un vuoto non colmabile in maniera diversa siccome siffatte leggi devono, per Costituzione, avere quel dato contenuto.

Invece le leggi la cui abrogazione comporterebbe l'inoperatività degli organi o principi costituzionali oppure l'impossibilità di rispettare gli obblighi derivanti dall'Unione europea non possono venire abrogate mediante referendum poiché si determinerebbe un vuoto in contrasto appunto con la Costituzione<sup>48</sup> o con la normativa dell'Unione europea; invece le medesime leggi sono abrogabili dal legislatore che nel contempo riempia il vuoto conseguente all'abrogazione con una disciplina avente un contenuto diverso da quello della legge abrogata, ma idonea a garantire l'operatività dei suddetti organi o principi costituzionali oppure il rispetto degli obblighi discendenti dall'Unione europea<sup>49</sup>.

Qualora dunque ravvisi che il referendum sia suscettibile di creare un vuoto contrastante con la Costituzione la Corte costituzionale dichiara l'inammissibilità del quesito referendario: nei limiti in cui è ammissibile, l'abrogazione referendaria determina un vuoto legislativo, il che giustifica la qualificazione di essa come legislazione negativa (può solo togliere, non aggiungere).

---

<sup>48</sup> La sent. n. 29/1987, che ha respinto la richiesta di referendum su alcuni disposti della legge n. 195/1958 disciplinanti l'elezione del Consiglio superiore della magistratura, afferma al punto 2 del Considerato in diritto: le disposizioni elettorali sul CSM possono «essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere» mentre il referendum abrogativo «si palesa ... strumento insufficiente, in quanto idoneo a produrre un mero effetto ablatorio».

<sup>49</sup> Nella seconda categoria di leggi a contenuto costituzionalmente vincolato si nega «al popolo il diritto di censurare la scelta compiuta dal legislatore ordinario nel dare attuazione, in un modo piuttosto che in un altro, alle disposizioni della Costituzione»: P. CARNEVALE, *Inabrogabilità di leggi «costituzionalmente obbligatorie» ed inammissibilità di referendum «puramente» abrogativi: ancora una «svolta» nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria*, in *Giur. cost.*, 1987, I, p. 315, il quale menziona il presupposto di tale diniego ossia la «disattuazione attiva» della Carta che si verificherebbe in seguito alla eventuale abrogazione referendaria» per cui sarebbe preferibile bloccare preventivamente il voto popolare in sede di sindacato sull'ammissibilità delle richieste di referendum.

#### 4. (Segue): gli effetti positivi del risultato del referendum abrogativo favorevole all’abrogazione

Malgrado la sua configurazione come atto di legislazione negativa, il risultato del referendum abrogativo favorevole all’abrogazione è suscettibile, al pari della disposizione legislativa meramente abrogatrice, di esplicitare anche effetti positivi che sarebbero prodotti dall’abrogazione stessa<sup>50</sup>: si tratterebbe di «una normazione da prodursi (come la scultura per Michelangelo) “per via di levare, e non di mettere”»<sup>51</sup>.

A parte che in astratto «eliminare alcunché equivale ad immettere una corrispondente entità negativa» ossia «algebricamente,  $A - B = A + (-B)$ »<sup>52</sup>, in concreto sono ravvisabili varie conseguenze positive prodotte dal suddetto risultato.

Anzitutto il risultato favorevole del referendum abrogativo non elimina dal mondo giuridico la norma abrogata, bensì ne circoscrive temporalmente l’efficacia: come succede riguardo all’abrogazione disposta dal legislatore (che è priva di effetti retroattivi), la norma abrogata non è più applicabile ai casi verificantisi dopo l’effettuazione del referendum, o meglio dal giorno successivo alla

---

<sup>50</sup> Come afferma P. CARNEVALE, *op. ult. cit.*, citazioni tratte rispettivamente da pp. 329 e 331, malgrado «la prioritaria funzione di normazione meramente abrogativa del referendum», nella richiesta di quest’ultimo è ravvisabile l’indicazione «del “verso”, dell’implicita finalità positiva che attraverso l’abrogazione i promotori intendono eventualmente raggiungere».

<sup>51</sup> Citazione tratta da G.G. FLORIDIA, *Referendum elettorale ...*, cit., p. 239; v. anche M. RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalità dell’abrogazione popolare*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 74: «si può ... ammettere che la capacità abrogativa risulti condizionata dalla capacità di produrre diritto in positivo, sia concettualmente, sia anche cronologicamente, per quel logico rapporto che intercorre tra “positivo” e “negativo”, tra “affermazione” e “negazione”».

<sup>52</sup> Come afferma V. CRISAFULLI, *Lezioni ...*, cit., p. 90 che aggiunge: il referendum «pone un “frammento di norma”, destinato a saldarsi» con la disposizione abrogata «circoscrivendone nel tempo la fattispecie» (v. l’immediato prosieguo del nostro testo).

pubblicazione del d.p.r. dichiarante il risultato referendario, ma continua ad applicarsi a quelli insorti prima<sup>53</sup>.

Ancora il risultato favorevole del referendum abrogativo sottopone le fattispecie oggetto dei disposti abrogati alla disciplina normativa ricavata dai disposti non abrogati ossia determina «la "espansione" normativa delle ... disposizioni dell'ordinamento» rimaste in vigore; in particolare l'abrogazione referendaria delle disposizioni legislative speciali comporta la riespansione di quelle generali<sup>54</sup>.

Un altro effetto positivo suscettibile di venire prodotto dal risultato favorevole del referendum abrogativo consisterebbe nel fenomeno della reviviscenza delle norme abrogate; tale fenomeno però si verificherebbe solo quando il disposto abrogato dal suddetto referendum contenesse una clausola di mera abrogazione: l'abrogazione referendaria C del disposto B, contemplante la mera abrogazione del disposto A, produrrebbe oltre all'effetto – diretto – di abrogare B, anche la conseguenza – indiretta – di far rivivere A.

Sulla reviviscenza riguardo al referendum abrogativo ci limitiamo ai cenni ora svolti, rinviando al prossimo capitolo per una analisi più dettagliata, anche in riferimento alle altre due forme di legislazione negativa prese in esame nella nostra indagine.

Inoltre il risultato favorevole del referendum abrogativo potrebbe produrre un effetto positivo sull'oggetto di quest'ultimo nel caso di referendum parziale, ammesso dall'art. 75, comma 1, Cost. che prevede il referendum per determinare «l'abrogazione, totale

---

<sup>53</sup> Similmente può affermarsi che abrogare significa «non ... espungere ... disposizioni dall'ordinamento, ma ... limitarne l'ambito di applicazione al periodo antecedente al verificarsi del fenomeno abrogativo»: G.M. SALERNO, voce *Referendum*, cit., p. 247.

<sup>54</sup> Cfr. rispettivamente G.M. SALERNO, *op. cit.*, p. 248 da cui è tratta la citazione e A. LOIODICE-A. BRIGHINA, voce *Referendum*, cit., p. 19 (ivi a p. 21 viene sottolineato che il fenomeno della riespansione delle norme generali è diverso da quello della riviviscenza di cui si dirà nel prosieguo del nostro testo).